

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ERICA FABIOLA BRITO TUMA

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS E DIREITO À MORADIA:

Estudo de Caso das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio - PA

**BELÉM
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ERICA FABIOLA BRITO TUMA

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS E DIREITO À MORADIA:

Estudo de Caso das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio- PA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Direitos Humanos), sob a orientação da Profa. Dra. Maria Cristina Cesar de Oliveira, na Linha de Pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.

**BELÉM
2017**

ERICA FABIOLA BRITO TUMA

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS E DIREITO À MORADIA:

Estudo de Caso das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio - PA

Dissertação intitulada: “Áreas de preservação permanente urbanas e direito à moradia: Estudo de Caso das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio - PA”, de autoria da mestranda Erica Fabiola Brito Tuma apresentada no dia 24/03/2017 à banca examinadora, constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dra. Maria Cristina César de Oliveira
Universidade Federal do Pará

Prof. Dra. Luciana Fonseca
Centro Universitário do Estado do Pará

Prof. Dr. João Daniel Macedo Sá
Universidade Federal do Pará

BELÉM
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

UFPA – Biblioteca Central

Tuma, Erica Fabiola Brito, 1989-.

Áreas de preservação permanente urbanas e direito à moradia:
Estudo de caso das Glebas Guamá ii e Palheta do Município de Mãe do
Rio - PA / Erica Fabiola Brito Tuma; orientadora: Prof. Dra. Maria
Cristina César de Oliveira – 2017

Orientador: Maria Cristina César de Oliveira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto
de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém,
2017

1. Direito ambiental. 2. Áreas protegidas. 3. Direito à moradia -
Pará. I. Título.

CDDir 4. ed. 341.347

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará pelas experiências acadêmicas, incentivos e conhecimentos repassados dentro e fora de sala. Aos demais funcionários pela dedicação ao Programa.

À minha orientadora, Maria Cristina Cesar de Oliveira, pela disponibilidade, incentivo e orientações, pessoais, acadêmicas e profissionais, por me acolher sempre nos momentos de dúvidas e angústias relacionadas à dissertação, pela amizade e carinho com que sempre fui tratada.

Agradeço à professora Luciana Costa Fonseca, por todas as orientações acadêmicas e profissionais durante o estágio docência, e após, a qual construímos uma verdadeira amizade.

Aos amigos que fiz durante o Mestrado (sem dúvida um dos melhores presentes dessa experiência), pelas trocas pessoais e aprendizados divididos em momentos de angústias e nas vitórias obtidas.

Ao meu sócio e parceiro do Mestrado Lucas Vieira, pela compreensão e amizade no trabalho e na academia.

Aos familiares e demais amigos que compreenderam minhas ausências em momentos festivos e encontros.

Ao meu namorado, Gabriel Perez, pela compreensão, carinho e amor durante os dois anos de Mestrado, grande incentivador dos meus sonhos profissionais e pessoais, parceiro de todas as horas.

À minha irmã, Fabricia Tuma pelo apoio, incentivo, carinho e torcida, em todas as horas. .

Aos meus pais, Rahilda e Elias Tuma, sem os quais, nada disso seria possível. Agradeço pelos inúmeros incentivos nos momentos de angústia, pela compreensão e amor, que foram, com certeza, um combustível para que terminasse essa dissertação. Devo tudo a eles.

RESUMO

Título: Áreas De Preservação Permanente Urbanas E Direito À Moradia: Estudo de Caso das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio - PA

O objetivo da dissertação é analisar o Projeto de Regularização Fundiária Moradia Cidadã destacando os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, à luz dos princípios jurídicos socioambientais. Posteriormente, o direito à moradia enquanto direito social, positivado na Constituição de 1988 e sua relação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Analisa-se a legislação e doutrina das Áreas de Preservação Permanente Urbanas, como instrumento de proteção ambiental. Verifica-se a legislação vigente de regularização fundiária urbana, e as modificações produzidas pela recente Medida Provisória n. 759/2016. Por fim, verifica-se, no caso concreto do município de Mãe do Rio (Pará), através da ponderação de princípios, a densidade e relevância dos princípios jurídicos socioambientais. O trabalho desenvolve-se através de pesquisas bibliográficas e documentais.

Palavras-chave: Meio ambiente equilibrado; direito à moradia; princípios socioambientais; regularização fundiária urbana; áreas de preservação permanente urbanas; Amazônia, Pará.

ABSTRACT

Title: Permanent Preservation Urban Areas And Right of Housing: Case Study Of Guama's II And Palheta's Glebes Of The Municipality Of Mãe Do Rio- PA

The objective of the dissertation is to analyze the Citizen Housing Land Use Regularization Project highlighting the rights to housing and the balanced environment, in light of socio-environmental legal principles. Subsequently, the right to housing as a social right, enshrined in the 1988 Constitution and its relation to the right to the environment ecologically balanced. The legislation and doctrine of the Permanent Preservation Urban Areas is analyzed as an instrument of environmental protection. There is verified the current legislation of urban land regularization, and the modifications produced by the recent Provisional Measure n. 759/2016. Finally, in the specific case of the municipality of Mãe do Rio (Pará), through the weighting of principles, the density and relevance of socio-environmental legal principles is verified. The work is developed through bibliographical and documentary research.

Keywords: Balanced environment; Right of housing; Socio-environmental principles; Urban land regularization; Permanent preservation urban areas; Amazon, Pará.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de Localização dos Municípios Contemplados.....	66
Figura 2 – Fluxo de Fase/Etapas do Projeto	69
Figura 3 – Localização da Poligonal de Regularização Fundiária e Divisão de Bairros.....	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Inovações da Medida Provisória n. 759/2016 quanto à regularização fundiária urbana	48
Tabela 2 – Comparação da Lei n. 11.952/2009 com a Medida Provisória n. 759/2016 em relação à área urbana consolidada.....	51
Tabela 3 – Modificações legais do conceito de área urbana consolidada	52
Tabela 4 – Síntese das legislações de áreas protegidas	54
Tabela 5 – Alterações do Código Florestal trazidas pela Medida Provisória n. 759/2016	63
Tabela 6 – Área, lotes e população estimada por área.....	67
Tabela 7 – Medidas de sustentabilidade ambiental	74
Tabela 8 – Total de áreas com restrição	76
Tabela 9 – Possibilidades antes dos estudos/soluções posteriores	79

LISTA DE SIGLAS

APP	Áreas de Preservação Permanente
CFLOR	Código Florestal
CRF	Comissão de Regularização Fundiária
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental /Relatório de Impacto Ambiental
ETEP	Espaços territorialmente protegidos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MCidades	Ministério das Cidades
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PMC	Projeto Moradia Cidadã
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PRORIS	Projeto de regularização fundiária de interesse social
PTL	Programa Terra Legal
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de interesse específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana interesse social
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS SOCIOAMBIENTAIS E DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	19
2.1 PRINCÍPIOS E REGRAS	19
2.1.1 Densidade dos princípios - ponderação nos casos difíceis	21
2.2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS SOCIOAMBIENTAIS	21
2.2.1 Princípio da prevenção	27
2.2.2 Princípio da precaução	29
3 A QUESTÃO URBANA: AS CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO FORMA DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO	36
3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE – DISPOSIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE.....	39
3.2 DIREITO À MORADIA	41
3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	44
3.3.1 As principais disposições da Lei n. 11.952/2009 acerca da regularização fundiária urbana na Amazônia Legal	46
3.3.2 Mudanças da Medida Provisória n. 759/2016 quanto à regularização fundiária urbana	48
3.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS.....	53
3.4.1 Áreas Urbanas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente	61
3.4.2 A Modificações legal da Medida Provisória n. 759/2016 quanto às APPs	62
4 PROJETO MORADIA CIDADÃ: REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ– ESTUDO DE CASO DAS GLEBAS GUAMÁ II E PALHETA DO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO (PARÁ)	64
4.1 DADOS, CARACTERIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROJETO MORADIA CIDADÃ	65
4.2 O CASO ESPECÍFICO DA GLEBA GUAMÁ II E PALHETA DO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO E SUAS APPS URBANAS	70
4.3 DIREITO À MORADIA E DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO CASO DO PROJETO MORADIA CIDADÃ NAS GLEBAS DE MÃE DO RIO	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84
ANEXO	91

1 INTRODUÇÃO

A Conferência de Estocolmo (1972) marca o início da proteção ambiental a nível internacional, seguida pela Conferência realizada no Rio de Janeiro (Rio-92), em que a questão ambiental foi debatida como o grande desafio da humanidade.

Em 1987, o documento *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido como Relatório Brundtland¹ foi o documento que passou a utilizar a expressão desenvolvimento sustentável e que inseriu como necessária a conexão entre desenvolvimento e meio ambiente. O documento síntese da Rio-92, a Declaração do Rio de Janeiro, além de reafirmar os princípios da primeira Conferência, proclamou 27 princípios dentre eles a sadia qualidade de vida.

Esta, além de princípio é um direito de todo o ser humano. Esse trabalho considera como sadia qualidade de vida o grau de satisfação das necessidades e aspirações dos homens. Assim, a qualidade de vida de determinada população será considerada satisfatória quando forem atendidas as necessidades básicas de alimentação, saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, transporte, lazer, dentre outros, e também, asseguradas as possibilidades de participação dos cidadãos nas decisões importantes, que afetem a vida da sociedade².

Depois dessas Conferências surgiu a necessidade de considerar o desenvolvimento³ não somente econômico, tendo que integrar nesse conceito a qualidade da vida humana e sua relação com a natureza.

O Desenvolvimento sustentável⁴ implica o uso racional e harmônico dos recursos naturais, de modo a aproveitá-los economicamente, mas de maneira a preservar para as gerações presentes futuras, portanto, a ideia de sustentabilidade⁵ transcende a ideia de crescimento

¹ O documento passou a utilizar a expressão “desenvolvimento sustentável”, com a seguinte definição: forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Resume o Relatório Brundtland: “Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”. Foi documento liderado por Gro Harlem Brundtland e composto por especialistas de diversas áreas, considerado inovador para a época, sendo o primeiro a trazer para o discurso público o conceito de desenvolvimento sustentável. SENADO FEDERAL. Desenvolvimento sustentável: onde tudo começou. **Revista em Discussão**. Ano 3, n. 11, p. 34, Brasília, Julho de 2012.

² (OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 64).

³ Princípio 3 da Eco-92: o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016

⁴ Princípio 4 da Eco-92: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste (ibid.)

⁵ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 76-79

econômico, ademais, pela sua importância, é um princípio presente em diversas Conferências Mundiais⁶.

Milaré defende que a construção de uma sociedade sustentável deve se assentar nos seguintes princípios: 1-Respeito e cuidado com a comunidade dos seres vivos; 2- Melhora na qualidade de vida humana; 3- Conservação da vitalidade e diversidade do planeta; 4- Minimização do esgotamento de recursos não renováveis; 5- Permanência nos limites da capacidade de suporte do planeta; 6- Modificação de atitudes e práticas pessoais; 7- Permissão para que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente; 8- Geração de estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação e 9- Constituição de uma aliança global⁷.

A sustentabilidade é uma via do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e esse, devido à relevância, foi elevado ao status de direito fundamental⁸ no Brasil (art. 225 da Constituição Federal de 1988), sendo diretamente relacionado com o direito à vida das presentes e futuras gerações⁹.

Embora haja a necessidade de proteção à natureza, a ideia do meio ambiente equilibrado se toca com o desenvolvimento sustentável, na medida em que o meio ambiente natural não necessita estar plenamente isolado para que seja preservado.

Atualmente, não se pode pensar na natureza enquanto “algo intocado”, pois existe essa necessária interação entre homem e natureza, especialmente na cidade, a conformação tradicional territorial das cidades, passou a ser repensada, pois nelas há uma mudança no processo de urbanização – se no começo do século passado houve uma urbanização quantitativa, hoje ela é qualitativa e observam-se novas morfologias urbanas. Produz-se assim, uma nova cidade. Diferentes conformações assumidas pelo modo capitalista de produção consubstanciam-se numa divisão social e territorial do trabalho, que pode ser apreendida no estudo do processo de urbanização, e que historicamente, traz grandes mudanças, esse processo concorre para um espaço diferenciado e não homogêneo que é resultante de das sucessivas

⁶ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 25 jan. 2016

⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 76-79

⁸ J.J Canotillo afirma que: “os direitos fundamentais são aqueles direitos do ser humanos reconhecidos e protegidos como tais pela ordem constitucional de um Estado. Assim, tratam-se de normas jurídicas vinculativas, protegidas através do controle jurisdicional da constitucionalidade dos dispositivos reguladores destes direitos. (...) A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica dos direitos considerados ‘naturais e inalienáveis’ do indivíduo”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 372).

⁹ KISE, Alexandre; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. **Direito urbanístico e ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014, p. 70.

divisões territoriais e sociais do trabalho que não se manifestam de maneira uniforme, tanto na história quanto no espaço¹⁰.

Com a crescente população nos centros urbanos¹¹, principalmente após as Revoluções Industriais, a urbanização desordenada se tornou uma realidade, principalmente para os mais desfavorecidos economicamente.

Esse processo de ocupação desordenada casou/causa malefícios sociais, como a dificuldade em assegurar a todos os habitantes de uma cidade o pleno gozo de habitações dignas, além de infraestrutura básica como: saneamento, sistema de esgoto, vias asfaltadas dentre outros serviços.

Enquanto as pessoas com poucas condições financeiras são forçadas a viver em situações insalubres, como as descritas acima, os indivíduos com melhores condições econômicas tendem a se segregar em locais fechados e isolados para escapar dos problemas gerados pela desordem urbana.

Por conta dessa migração em direção às cidades, de forma equivocada, além dos impactos econômicos e sociais, foram causados impactos ambientais e ecológicos, devido a ocupação de áreas não permitidas, ou incompatíveis com a proteção ambiental, como as áreas de preservação permanente urbanas¹².

¹⁰ WHITACKER, Arthur Magon. Cidade imaginada. Cidade concebida. In: WHITACKER, Arthur Magon; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 132-3).

¹¹ As diferenciações entre urbano e rural seguem critérios de identificação, dentre os quais: “a delimitação administrativa é a identificação de porção do território como urbano através do ente estatal competente. Esta pode atender os mais variados fins, condicionando o planejamento, uso e parcelamento do solo e de atividades. Esse critério deve ser norteado por regras e princípios técnico-políticos para que não se torne arbitrário. O critério demográfico define uma área urbana a partir de um determinado número de pessoas ou densidade demográfica. Essas delimitações, apesar de objetivas, não são necessariamente precisas, uma vez que a classificação dos dados estatísticos depende de conceitos, e os métodos de quantificação, que por vezes não consideram a dinâmica urbana. Para o critério econômico, o rural está vinculado a atividades primárias; já as áreas urbanas às atividades secundárias e terciárias. O critério de *continuum* surge em decorrência das modificações tecnológicas do processo de globalização (...). O ordenamento brasileiro adota o critério administrativo como referencial para fins de determinação de área urbana, definindo-a como toda àquela determinada por lei municipal. Caso inexista tal delimitação, conforme estabelece o artigo 3º do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, toda sede município é considerada urbana, independente de sua população.” Para que um centro habitacional seja conceituado como centro urbano “é necessário preencher os seguintes requisitos: 1) densidade demográfica específica; 2) profissões urbanas; 3) economia urbana permanente; 4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios” (FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2014.p. 142).

¹² Área urbana, segundo o art. 22, §1º da Lei n. 11.952/2009 é aquela que consta no plano diretor ou em lei municipal específica. Lembrando que o critério administrativo (identificação de parte do território como sendo urbano por lei editada pelo ente estatal competente, no caso, o município) para definir área urbana é o mais utilizado em nosso país. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 09 fev. 2016..

Portanto, o Poder Público, muitas vezes permitiu a ocupação dessas áreas, por não possuir, em muitos casos, o planejamento urbano adequado.

Áreas próximas a encostas ou nas beiras de rios, mananciais, manguezais etc. foram sendo apropriadas (com ou sem permissão do Poder Público) pela população que, sem espaços nos centros já lotados, migraram para essas localidades em busca de moradia próxima aos centros urbanos.

Assim, em meio ao “caos” urbano, espaços que não deveriam ser ocupados, o foram indevidamente, muitas vezes causando rastros de degradação ambiental, que afetam o clima, solo, águas e colocando em risco a vida da população que habita essas áreas.

Como forma de proteger o meio ambiente dessas degradações, nas Conferências de Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992) foram estabelecidos princípios¹³ que serviram como base jurídica para a preservação ambiental, além da efetivação da dignidade humana¹⁴, princípios esses que buscam, o desenvolvimento sustentável do planeta.

A Constituição Federal de 1988 incorporou diversos desses princípios e estes foram irradiados por todo o ordenamento constitucional, não apenas no Capítulo referente ao meio ambiente¹⁵.

Anterior à Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional já possuía instrumentos para a preservação ambiental, como a Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)¹⁶, que trouxe um amplo rol de princípios, tais disposições foram recepcionadas pela Carta Magna.

¹³ Para Alexy princípios são mandamentos de otimização caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90).

¹⁴ Barroso oferece uma concepção fundada em três elementos: 1. O valor intrínseco de todos os seres humanos (entendido como o conjunto de características que são inerentes e comuns a todos os seres humanos); assim como 2. A autonomia de cada indivíduo (elemento ético, que corresponde ao livre arbítrio do indivíduo, que lhe permite buscar, do seu jeito, a forma que deseja viver bem); e 3. Limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário- elemento que corresponde às relações que circundam o indivíduo, incluindo aqui o respeito aos valores de uma sociedade e às normas impostas pelo Estado). BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2014, p. 72.

¹⁵ Art. 225 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁶ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

O Novo Código Florestal¹⁷, (após a Política Nacional Meio Ambiente e a Constituição Federal), dispõe sobre o meio ambiente urbano¹⁸, suas construções, a forma como a população nele habita, e a proteção de espaços especialmente protegidos.

As Áreas de Preservação Permanentes (APPs), enquanto instrumentos legais de proteção ambiental, que visam garantir o equilíbrio ecológico, podem apresentar conflitos no meio ambiente urbano no qual estão inseridas, especialmente no que tange ao direito à moradia. Isso porque diversas áreas tidas como APPs estão localizadas em espaços onde já existem construções humanas, habitações, infraestrutura etc.

Essa realidade é, sobretudo comum, na região Amazônica, aqui, com enfoque no Estado do Pará. Histórica e culturalmente, nossa ocupação territorial se deu ao longo de rios, margens e várzeas, por esse motivo, é corriqueira a habitação em palafitas e moradias informais à beira dos rios¹⁹.

O Município²⁰ de Mãe do Rio é um exemplo dessa realidade, já que, a maior parte da cidade foi construída ao redor de rios. Portanto, surge um impasse na aplicação da legislação de proteção ambiental: manter o equilíbrio ambiental, retirando a população dessas APPs, ou permitir sua habitação²¹, coadunando sua moradia com condições legais, medidas e ações que possam mitigar o inevitável impacto dessas construções.

Segundo o art. 6º da Constituição Federal de 1988, a moradia é um direito social²² que não pode prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade da pessoa humana²³ e com

¹⁷ Lei n. 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

¹⁸ José Afonso da Silva conceitua meio ambiente artificial como o espaço construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto). SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 19. Assim, pode-se concluir que o meio ambiente urbano é o meio ambiente artificial que existe nas cidades.

¹⁹ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará. 2014. Tese (Doutorado em Direito) –Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 204.

²⁰ Município é uma pessoa jurídica de direito público interno, pois se difere das pessoas de direito privado, haja vista que sua existência decorre da própria lei ordinária estadual, é ente federativo brasileiro, constituído como uma entidade estatal (de acordo com os art. 1º e 18 da CF/88), dotado de capacidade postulatória e de autonomia administrativa, financeira, política e legislativa dentro de suas atribuições de competência estabelecidas pela Constituição Federal e Estadual. O seu governo é constituído de dois poderes, o Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara dos Vereadores), cada qual possuindo prerrogativas específicas e indelegáveis (art. 1º, 29 e 31 da CF/88). Sua área abrange uma extensão territorial determinada, que contém a cidade (sede deste) e a zona rural.

²¹ Para efeitos do presente trabalho, moradia e habitação serão usados como sinônimos.

²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

²³ Barroso destaca que, mesmo sendo muito difundido, o conceito jurídico de dignidade humana não é unânime, existem muitos argumentos contrários à sua utilização (Ibid., p. 20), um deles é de natureza formal: a dignidade

a garantia de padrões qualitativos mínimos²⁴ a uma vida saudável, tudo a revelar a importância dos critérios vinculados ao mínimo existencial²⁵.

Na presente pesquisa, o estudo do direito à moradia é relevante, na medida em que, para que a sadia qualidade de vida seja garantida, é preciso estar associada a uma série de direitos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e moradia de qualidade, dentre outros.

A problemática da pesquisa é: à luz dos princípios socioambientais, nos casos das APPS urbanas em Mãe do Rio, é possível aplicar a ponderação de princípios? Há algum dos princípios com maior densidade no caso concreto, o da sadia qualidade de vida (sendo o direito à moradia, seu integrante), representado pela permanência da infraestrutura e moradias, mesmo sendo localizadas estas em APPS (no território correspondente à Amazônia Legal) ou da precaução e da prevenção, que resultaria na retirada da população desses locais, ou se estes princípios podem ser harmonizados de tal forma que nenhum seja sacrificado em relação ao outro?

Com base no Projeto Moradia Cidadã, realizado em parceria com o Ministério das Cidades, a Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará e as

humana não está presente no texto das Constituições de muitos países (como EUA e França), outra crítica seria a ausência de um significado específico e substantivo de dignidade humana e seu subsequente abuso (Ibid., p. 55-57). (...) O autor refuta a primeira crítica alertando que embora, dizendo que as Constituições trazem valores e ideias que subjazem e inspiram as suas disposições, mesmo sem nenhuma inclusão textual expressa. Quanto à crítica do termo dignidade ser vago, afirma que, como qualquer conceito abstrato, está sujeito ao abuso e má manipulação se não tiver uma boa teoria, debate público, consenso e juízes prudentes. Completa o autor, que o trabalho está em encontrar um conteúdo mínimo para a dignidade humana, que possa garantir a sua utilização como um conceito significativo e consequente, compatível com o livre arbítrio, democracia e com valores seculares (Ibid., p. 58-59) (...). (BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2014, p. 72).

²⁴ Segundo Soares e Santana, nessa nova perspectiva, reconhece-se o caráter normativo dos princípios jurídicos e o caráter principiológico dos direitos fundamentais, sendo todos estes derivados de um valor fundamental de todo o ordenamento jurídico, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana. Sendo o valor fundamental do ordenamento jurídico e possuindo um conteúdo semântico aberto, o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser interpretado e valorado atendendo às especificidades das situações concretas em que venha a projetar seus mandamentos. Assim, poderão ser extraídos desse princípios, diferentes diretrizes e comandos, de modo que cada situação concreta guarde o máximo de proximidade com a ideia-força contida da dignidade humana no caso do direito, à luz da concepção pós-positivista, este papel é desempenhado pelo princípio da dignidade humana, que atua como premissa interpretativa de qualquer ação pública ou privada ou de qualquer norma jurídica. Assim, será juridicamente aceitável tudo aquilo que guardar correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana, ou ao menos aquilo que o princípio não proíba. SOARES, Ricardo Maurício Freire; SANTANA JÚNIOR, Gilson Alves de. **O neoconstitucionalismo e a concretização da dignidade da pessoa idosa**. Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade, v. 6, n. 2, 2015, p. 2. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/download/502/792>>. Acesso em: 15 jan 2016 (...)

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 632.

Prefeituras de seis²⁶ municípios próximos a Belém, a pesquisa examinará, Mãe do Rio, o qual, comporta APPs urbanas, e verificará se é possível desenvolver uma política de proteção ambiental, respeitando os princípios jurídicos socioambientais, concomitantemente com a habitação de moradores em áreas de preservação permanente.

A pesquisa terá como suporte as teorias dos princípios jurídicos desenvolvidas por Ronald Dworkin e Robert Alexy e sua diferenciação das regras jurídicas.

Com base nelas, a pesquisa verificará se há ou qual princípio jurídico possui mais densidade no caso concreto das Áreas de Preservação Permanente urbanas localizadas no município de Mãe do Rio e estudadas pelo Projeto Moradia Cidadã.

A metodologia consiste na análise de dados e mapas do Projeto Moradia Cidadã, bem como da legislação vigente que deu suporte ao projeto no que tange às APPs e a regularização fundiária.

O trabalho tem como objetivo geral a análise do Projeto de Regularização Fundiária Moradia Cidadã destacando os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, à luz dos princípios jurídicos socioambientais.

Como objetivos específicos, a pesquisa irá:

- Examinar o direito à moradia enquanto direito social, positivado na Constituição de 1988.
- Analisar a legislação e doutrina das APPs urbanas, como instrumento de proteção ambiental.
- Verificar, no caso concreto do município de Mãe do Rio, através da ponderação de princípios, a densidade e relevância dos princípios jurídicos socioambientais.

Na primeira seção serão apresentados, conceituados e discutidos os princípios jurídicos socioambientais, levando em consideração a Constituição Federal de 1988, legislação infraconstitucional pertinente e disposições internacionais.

Para isso, será feita digressão acerca da diferenciação entre princípios e regras para os autores Ronald Dworkin e Robert Alexy, além da apresentação da técnica da ponderação dos princípios diante dos chamados “casos difíceis” (de difícil resolução, nos quais, a simples aplicação da regra não é a maneira mais adequada de resolver).

²⁶ Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá, Mãe do Rio e Tomé-Açu (BRASIL. Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 7).

Dentre os princípios socioambientais estudados, serão destacados dois, que possuem mais relevância para a presente dissertação, pelo caráter protetivo ao meio ambiente: o princípio da prevenção e da precaução.

Na segunda seção será analisada a questão urbana, as cidades sustentáveis e suas disposições constitucionais e infraconstitucionais, especialmente quanto ao Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), dentre outras questões relativas ao ordenamento espacial urbano, que podem ser instrumentos capazes de melhorar a qualidade ambiental urbana.

No mesmo capítulo será analisado o direito à moradia e suas particularidades (histórica e ambientais) na região amazônica, também será estudado o instituto da regularização fundiária urbana, suas principais disposições e a nova legislação, a Medida Provisória n. 759/2016, que altera as leis n. 11.952/2009, 11.977/2009 e Código Florestal de 2012. Ao final do capítulo, serão destacadas as áreas urbanas consolidadas e as modificações feitas pela MP n. 759/2016, além do estudo das Áreas de Preservação Permanentes urbanas como forma de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado urbano.

Na terceira e última seção, serão analisados os dados e a caracterização do Projeto Moradia Cidadã, realizado em parceria com o Ministério das Cidades, a Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará e o caso específico das Glebas Guamá II e Palheta do Município de Mãe do Rio e suas APPs urbanas, bem como seus resultados alcançados até o presente momento.

Ao final, será feita análise e discussão do referido Projeto à luz dos princípios jurídicos socioambientais e da moradia, levando à discussão a possibilidade da maior densidade de um princípio em relação ao caso concreto ou a possível harmonia entre eles.

2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS SOCIOAMBIENTAIS E DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Nesse capítulo serão tratados os princípios socioambientais, sua importância jurídica e contribuição para efetivação dos direitos socioambientais, para isso, será feita uma breve digressão acerca da diferença entre princípios e regras para Alexy e Dworkin, conceitos, como aplica-los e seus critérios diferenciadores.

Será analisada também a teoria da ponderação nos *casos difíceis*, nos quais somente a aplicação mecânica das regras não é suficiente para solucioná-los.

Após, serão estudados com mais detalhamento os princípios jurídicos socioambientais da prevenção e precaução, levando em conta sua relevância para o presente estudo de caso: moradias nas APPs urbanas de Mãe do Rio.

2.1 PRINCÍPIOS E REGRAS

Regras e princípios são espécies que integram o gênero norma jurídica²⁷. Dworkin afirma que existem dois tipos de distinção entre elas, uma é de natureza lógica²⁸. Para esta distinção, as regras utilizam o modelo “tudo ou nada”, ou seja, uma regra é válida ou inválida, e se assim for é extirpada do sistema jurídico, ela comporta exceções, porém, enumerar e apontar quais sejam é imprescindível para a validade dela.

Já os princípios funcionam de forma distinta, mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não apresentam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas²⁹. Ao contrário das regras, podem existir princípios jurídicos apontando em sentido inverso, sem que isso importe expurgo de um desses princípios do sistema jurídico³⁰.

O outro critério de distinção é quanto ao peso ou densidade. Para Dworkin, os princípios possuem uma dimensão que as regras não possuem: a importância ou peso em face do caso concreto. Assim, para ele, quando princípios se inter cruzam, o que vai resolver o conflito é a força relativa de cada um (e acrescenta que essa dimensão é parte integrante do próprio conceito de princípio)³¹.

²⁷ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 25.

²⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 39.

²⁹ *Ibid.*, p. 40.

³⁰ OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 26.

³¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 41.

Por sua vez, as regras não têm essa dimensão, nesse sentido, uma regra pode ser mais importante do que a outra porque desempenha um papel maior ou mais importante na regulação do comportamento. Ou seja, se houver conflitos entre duas regras, uma suplantar a outra, em virtude de sua maior importância, sendo que a de menor deverá ser invalidada, ou seja, retirada do sistema jurídico³².

Alexy diferencia regras e princípios. Para o autor, o ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que estes são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Os princípios são mandamentos de otimização, caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas³³.

Por outro lado, as regras são normas que são sempre satisfeitas ou não³⁴. O autor continua:

Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau.³⁵

A diferença entre regras e princípios mostra-se com maior clareza nos casos de colisões entre princípios e de conflitos entre regras. Um conflito entre regras só pode ser solucionado se se introduz, em uma delas, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida³⁶.

Quando se trata da colisão entre princípios a solução é diferente. Aqui, diante desses casos, um dos princípios terá que ceder, porém, não significa que um deles deva ser declarado inválido, nem que em algum deva ser introduzida uma cláusula de exceção. O que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições³⁷.

³² DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 43.

³³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90.

³⁴ *Ibid.*, p. 91.

³⁵ *Ibid.*, p. 91.

³⁶ *Ibid.*, p. 92.

³⁷ *Ibid.*, p. 93.

2.1.1 Densidade dos princípios - ponderação nos casos difíceis

Os “casos difíceis” são aqui entendidos como aqueles em que a presença de regras, ou aplicação delas, não se faz suficiente para a resolução do caso, parte-se para a análise dos princípios que envolvem o caso. Porém, analisando os princípios envolvidos, muitas vezes, ambos estão em colisão, então, como resolver esse problema?

Nesses casos, uma solução é seguindo a teoria da ponderação dos princípios.

A densidade ou peso dos princípios só é perceptível diante de um caso concreto de colisão entre dois ou mais princípios. Como bem ensina Oliveira³⁸, a relação de tensão entre os princípios se resolve segundo a dimensão de peso, ou seja, é feita uma ponderação entre eles (ou sopesamento, que nesse caso tem como objetivo definir qual dos interesses - que abstratamente estão no mesmo nível - tem maior peso no caso concreto),³⁹ tomados de forma isolada, pode até se questionar que os princípios são contraditórios entre si, mas, na realidade, significa que um limita a possibilidade jurídica do cumprimento do outro, há entre eles, portanto, uma relação de precedência condicionada⁴⁰.

Para Alexy, a questão decisiva é, portanto, sob quais condições qual princípio deve prevalecer e qual deve ceder. Assim, a lei de colisão indica quais as condições sob as quais um princípio precede a outro, isso constitui o pressuposto de fato de uma regra expressa a consequência jurídica do princípio precedente⁴¹, essa lei “reflete o caráter dos princípios como mandamentos de otimização – onde não existem relações absolutas de precedência – e se refere a ações e a situações não quantificáveis”.⁴²

2.2 PRINCÍPIOS JURÍDICOS SOCIOAMBIENTAIS

Os princípios jurídicos socioambientais integram o direito, como normas jurídicas que são e, consubstanciam valores morais considerados socialmente relevantes, incorporados ao

³⁸ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 28

³⁹ *Ibid.*, p. 95

⁴⁰ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 28

⁴¹ *Ibid.*, p. 28

⁴² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 99.

sistema de direito⁴³, assim, eles surgem como ferramentas para a garantia e efetivação de direitos fundamentais^{44,45}.

O Direito Ambiental surgiu com a ideia de proteção ao meio ambiente em decorrência dos grandes desastres e degradações da natureza. Atualmente, um dos grandes desafios da questão ambiental é a manutenção do meio ambiente equilibrado aliado ao avanço no desenvolvimento social, tecnológico e econômico.

Os princípios possuem a dimensão do peso ou importância quando, diante de um caso concreto, apresentarem uma contradição na sua aplicação. Assim, principalmente nos chamados “casos difíceis”, como os do presente trabalho, os princípios surgem como solução para os casos⁴⁶.

Inicialmente, os princípios foram apontados nas Declarações de Estocolmo (72) e do Rio de Janeiro (92), já no plano nacional, a Constituição Brasileira de 1988, valorizou os princípios, tanto quanto à quantidade quanto à diversidade de matérias.

A Constituição brasileira seguiu o cenário internacional de proteção ao meio ambiente e consolidou um rol de princípios ambientais ao longo do art. 225 (mas seus princípios, se espalham por toda a CF/88) devido à relevância desse artigo para a pesquisa, importante transcrevê-lo:

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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material

⁴³ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 50.

⁴⁴ Para Sarlet a regra do art. 5º, §2º da Constituição Federal Brasileira traduz o entendimento de que, para além do conceito formal de Constituição (e direitos fundamentais), há um conceito material, no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não estando no catálogo, importa recordar que o rol do art. 5º, apesar de analítico, não é taxativo. (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 80).

⁴⁵ Alexy estabelece um critério formal para a definição de normas fundamentais: “Mais conveniente que basear o conceito de norma de direito fundamental em critérios substanciais e/ou estruturais é vinculá-lo a um critério formal, relativo à forma de sua positivação. Segundo esse critério, são disposições de direitos fundamentais, em primeiro lugar, todas as disposições do capítulo da Constituição alemã intitulado ‘Os Direitos Fundamentais’ (arts. 1º a 19), independentemente daquilo que por meio delas seja estabelecido. Todavia, o que é abrangido por esse critério é ainda muito estreito. (...) poder-se-ia, provisoriamente, definir os conceitos de disposição e de norma de direitos fundamentais da seguinte maneira: disposições de direitos fundamentais são aquelas contidas nas disposições dos arts. 1º a 19 da Constituição alemã, bem como as disposições garantidoras de direitos individuais dos arts. 20, § 4º, 33, 38, 101, 103 e 104 da Constituição alemã. Normas de direitos fundamentais são as normas diretamente expressas por essas disposições” (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 68-69).

⁴⁶ *Ibid.* p. 50.

genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade⁴⁷

Sarlet e Fensterseifer⁴⁸ atentam para as funções dos princípios:

“Aqui é que se pode perceber já uma das funções dos princípios fundamentais da CF/88, pois, embora se cuide de princípios gerais e em parte de caráter estruturante, os mesmos servem de parâmetro material para a justificação de outros princípios, inclusive em matéria ambiental, assim como se dá com a identificação de direitos fundamentais não expressamente positivados no título próprio da CF/88. Assim, também é possível reconhecer a existência tanto de princípios expressamente positivados quanto implicitamente, como é o caso, entre outros, do princípio da proibição do retrocesso ambiental”.

Funcionam também como parâmetros materiais⁴⁹, permitindo ao intérprete e ao aplicador alcançar um sentido do ordenamento ambiental, inclusive para suprir eventuais lacunas existentes. Além disso, eles viabilizam o controle das ações e omissões do Estado e de entes privados, pois, mesmo os atos discricionários do poder público se vinculam aos princípios, podendo, inclusive, sofrer controle jurisdicional⁵⁰.

Da mesma forma a legislação infraconstitucional⁵¹, leis nacionais foram editadas, algumas reproduziram o texto internacional e constitucional em sua íntegra, outras trouxeram

⁴⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 16 jan. 2016

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 22.

⁴⁹ Ibid., p. 23

⁵⁰ Ibid., p. 23.

⁵¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 jan. 2016.

expressões novas dos princípios⁵². Destaca-se o Novo CFLOR⁵³, que trouxe um vasto rol voltado à proteção das florestas brasileiras.

O novo CFLOR trouxe a necessidade de se observar o binômio:⁵⁴ produção e preservação com o objetivo de alcançar a sustentabilidade, que seria a capacidade de produção a partir dos recursos naturais sem comprometer totalmente ou mesmo exaurir esses recursos para as presentes e futuras gerações⁵⁵.

Conforme afirmado, o rol dos princípios não é, por completo expresso. A presente pesquisa destacou os mais relevantes para relacioná-los ao caso concreto.

O princípio da prevenção é próximo ao da precaução, mas ambos não se confundem. Aquele aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa ter uma certa segurança, e é capaz de estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação de impactos futuros⁵⁶.

O princípio da precaução versa que, diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo a dignidade humana, inclusive em vista das futuras gerações⁵⁷.

O princípio do desenvolvimento sustentável, surge por conta da crise ecológica que passa a sociedade, é uma nova dimensão do Estado de Direito, na medida em que deve se ter uma convergência necessária entre agentes sociais e meio ambiente para o desenvolvimento humano⁵⁸.

⁵² Art. 6º. São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebido; III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>, acesso em 15 jan. 2006.

⁵³ Lei n. 12.651/2012.

⁵⁴ HABER, Lilian Mendes. **Código florestal aplicado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 48.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 164.

⁵⁸ SARLET, op. cit. p. 27.

A Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente (1992), trouxe em seu Princípio 4⁵⁹ a ideia de sustentabilidade atrelada à proteção ambiental, que implica manter o equilíbrio ambiental e uso racional dos recursos naturais.

Outro princípio é o da solidariedade⁶⁰, este expressa a necessidade fundamental de coexistência do ser humano em um corpo social, formatando a teia de relações intersubjetivas e sociais que traça, no espaço da comunidade estatal. Além disso, a solidariedade é um princípio socioambiental pois há uma relação entre homem e natureza, sendo essa baseada na solidariedade, já que a preservação da mesma, deve permanecer para esta e futuras gerações. Segundo Sarlet, essa responsabilidade é “intergeracional”, na medida em que “as gerações futuras nada podem fazer hoje para preservar o meio ambiente, razão pela qual toda responsabilidade (e deveres correspondentes) de preservação da vida e da qualidade ambiental para o futuro recai sobre as gerações presentes⁶¹.”

Nascido nos ideais da Revolução Francesa, o pensamento jurídico posterior exacerbou a ideia de liberdade⁶², e a igualdade foi contemplada com o Estado Social. Porém, ambos não deram conta de contemplar uma vida digna à comunidade, sendo imperioso o resgate da solidariedade enquanto princípio. Nossa Constituição adotou esse princípio como objetivo central da sociedade brasileira⁶³.

O princípio do poluidor pagador é constituído sobre a lógica básica de que quem auferir lucros ou benefícios pela utilização dos recursos ambientais deve ser responsável pelos custos resultantes dessa apropriação⁶⁴. Como a utilização dos recursos naturais gera externalidades negativas em termos de poluição e degradação, esse princípio busca a equidade social ao “internalizar” nas práticas produtivas os custos ecológicos.

⁵⁹ Princípio 4 Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

⁶⁰ SARLET, op. cit. p. 69.

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 69.

⁶² Ibid., p. 66.

⁶³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016

⁶⁴ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 51

Em outros termos, tem-se a necessidade da vinculação jurídica do gerador desses custos ambientais (poluidor), com o objetivo de responsabilizá-lo, exonerando a sociedade. Esse princípio não deixa de ser uma decorrência do princípio da responsabilidade⁶⁵.

Princípio da responsabilidade é o que responsabiliza o poluidor pelos danos causados ao meio ambiente. Atualmente, para que se tenha a preservação do meio ambiente, não se admite que esse seja um princípio meramente compensatório. Assim, a responsabilidade preventiva deve ser vista como a melhor maneira para prevenir danos ambientais.

O princípio da responsabilidade, foi expressamente disposto no Princípio 16 da Declaração do Rio (Rio-92)⁶⁶. Na legislação nacional, a Lei n. 6.938/81⁶⁷ conceituou poluidor, e mais recente a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos⁶⁸ (Lei n. 11.445/07) trouxe esse princípio em seu texto.

O princípio da informação⁶⁹ está afirmado nos princípios 10, 18 e 19 da Declaração do Rio de Janeiro, e de maneira geral dispõe que as informações sobre o meio ambiente devem ser

⁶⁵ A seguir, as Declarações de Estocolmo e Rio de Janeiro, respectivamente, no tocante à responsabilidade. Declaração de Estocolmo (72): **Princípio 4.** O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. **Princípio 22.** Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição. Declaração do Rio de Janeiro (92): **Princípio 7.** Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam. **Princípio 13.** Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>.

⁶⁶ Princípio 16. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, Ibid.)

⁶⁷ Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan 2016.

⁶⁸ Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em 15 jan. 2016.

⁶⁹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 52

acessíveis a todos os indivíduos. É dever dos Estados notificar os outros acerca de desastres naturais que possam prejudicar o equilíbrio ambiental desses Estados. Isso funciona como um aviso prévio de prováveis prejuízos ambientais.

O princípio da participação⁷⁰, previsto no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro expressa a ideia de que, para a solução de problemas ambientais, é necessária a participação da sociedade em cooperação com os Estados.

A educação ambiental⁷¹ é princípio que decorre da participação e está disposto também no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, versa que os Estados devem facilitar e estimular a conscientização popular acerca da questão ambiental. Além disso, está expresso no art. 225, §1º, VI da Constituição de 1988.

2.2.1 Princípio da Prevenção

Esse princípio surge sob a égide do brocardo “é melhor prevenir, que remediar”⁷². Com os avanços tecnológicos e científicos, principalmente a partir da década de 1960, a respeito da poluição e degradação ambiental, reforçou-se a ideia de prevenir danos ambientais já conhecidos.

Embora o princípio não apareça expresso com essa nomenclatura⁷³, já se encontrava no conteúdo de diversos dispositivos da Declaração de Estocolmo Sobre Meio Ambiente Humano (1972), como exemplo, o princípio 5, 6 e 15 dessa Declaração⁷⁴.

⁷⁰ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 52

⁷¹ *Ibid.*, p. 52.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 84.

⁷³ SARLET, op. cit. p. 161.

⁷⁴ Princípio 5. Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que **se evite o perigo de seu futuro esgotamento** e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização. Princípio 6. Deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para **que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas** (...). Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento aos assentamento humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, (...). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**, de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 02 jan. 2016).

Na Constituição Federal Brasileira, o princípio foi consagrado no *caput* do art. 225, quando diz ser dever do Poder Público e da coletividade proteger⁷⁵ e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações⁷⁶.

Milaré⁷⁷ traz a etimologia da palavra prevenção para explicar a diferença entre esse e o princípio da precaução. Para o autor, prevenção é substantivo do verbo prevenir (do latim *prae=antes* e *venire=vir, chegar*) e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação do tempo, é verdade, mas com intuito conhecido.

Esse princípio tem como um de seus objetivos⁷⁸ antecipar efeitos negativos de condutas que possam gerar danos. Importante frisar, que assim é nominado, pois suas causas já são conhecidas pela comunidade científica, caso contrário, o princípio seria o da precaução, que se baseia na incerteza científica. Contudo, os princípios da precaução e da prevenção têm em comum o fato de sustentarem ações de proteção ao meio ambiente destinadas a evitar danos ambientais. Porém, a antecipação com base em fato conhecido por gerar dano ao meio ambiente, configura o princípio da prevenção.

Para impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, faz-se necessária a imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas danosas⁷⁹. Por tais motivos, o princípio é um dos mecanismos de prevenção, a Constituição Federal destaca alguns desses mecanismos, como: a consciência ecológica, a ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental (art. 225, §1º, inciso IV), manejo ecológico (art. 225, §1º, inciso I), tombamento (art. 216), áreas protegidas como parques nacionais e estaduais,

⁷⁵ É reconhecida pela ordem constitucional, a dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma forma simultaneamente de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. Os deveres de proteção estão alicerçados no compromisso (político e jurídico-constitucional) assumido pelos entes estatais, por meio de pacto constitucional, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna e saudável aos indivíduos e grupos sociais, o que passa pela tarefa de promover a realização dos seus direitos fundamentais retirando possíveis óbices colocados à sua efetivação. Assim, como a proteção ambiental é alçada à status constitucional de direito fundamental, qual quer obstáculo que interfira na concretização do direito em questão deve ser afastado pelo Estado, seja tal conduta (ou omissão) obra de particulares ou do Estado (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 276).

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 fev. 2016.

⁷⁷ MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 263.

⁷⁸ Para Fiorillo, a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis. Para tanto, basta pensar: como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? Ou, de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel na natureza? assim, diante da impotência do sistema jurídico, surge o princípio como forma de prevenção do dano ao meio ambiente. (FIORILLO, Celso Pacheco de. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 120-121).

⁷⁹ MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 264.

estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, reservas biológicas, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, áreas sob proteção especial, parques ecológicos, áreas naturais tombadas, terras indígenas, reservas extrativistas e da biosfera (art. 225, §1º, inciso III c/c Lei 9.985/2000), liminares e sanções administrativas (art. 225, §3º)⁸⁰.

Um exemplo prático de efetivação dos instrumentos de prevenção ambiental são: o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA (art. 225, §1º, inciso IV da Constituição de 1988)⁸¹. Isso porque, tratam-se de um instrumentos administrativos para identificar danos ambientais de forma antecipada, tornando possível a adoção de medidas preventivas a fim de evitar a sua ocorrência (ou ao menos mitigação)⁸².

No plano infraconstitucional, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁸³ consagra no art. 2º a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, bem como seu art. 10 que assinala que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, *efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes*, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Portanto, da análise do princípio, pode-se considerar que este é fundamental em nosso ordenamento jurídico. Efetivar os direitos fundamentais também perpassa por esse princípio, já que, sua não aplicação, pode causar, em determinados casos, danos ambientais irreversíveis ao meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

2.2.2 Princípio da Precaução

Com o avanço da ciência e tecnologia surgem novos riscos para a humanidade provocados pela própria razão tecnológica, isto é, o seu desenvolvimento envolve apenas aspectos não conhecidos pela população em geral. O progresso técnico e científico traz consigo,

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2016).

⁸¹ Sobre o Estudo de impacto ambiental, a Declaração do Rio (ECO- 92), no seu princípio 17 assevera que a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016).

⁸² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 162.

⁸³ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 fev. 2016.

além de benefícios, efeitos negativos. Sendo que isso implica o modo preventivo de agir antes de conhecer os danos decorrentes do uso da tecnologia⁸⁴.

O desenvolvimento tecnológico apresenta, de um lado, solução de problemas, e de outro a criação de novos. Então, à prevenção, mediante o conhecimento dos danos já ocorridos, deve-se acrescentar a precaução, ou seja, a adoção de medidas contra danos ainda não existentes, mas em potencial, a fim de que, se possível, nem venham a existir⁸⁵.

Assim, diante de tantos avanços, há uma importante constatação: o aumento de poluição e possível esgotamento ou escassez dos recursos naturais, sendo assim, o modelo atual de desenvolvimento tecnológico, apresenta-se insustentável⁸⁶.

Diante disso, a ingerência jurídica em face dos avanços dos riscos tecnológicos se faz necessária, na medida em que o sistema jurídico cria mecanismos capazes de responder às demandas no campo do risco ambiental⁸⁷.

Para compreender a precaução faz-se imperiosa a análise do risco⁸⁸.

A *sociedade de risco*⁸⁹ é caracterizada pela possibilidade de ocorrência de danos catastróficos, irreversíveis, ou de difícil reversão, tais danos têm fundamento na crise ecológica que a sociedade vivencia, calcada, principalmente nos impactos negativos dos sistemas industriais.

Em virtude da possibilidade da ocorrência de riscos dessa magnitude, decisões, nessa sociedade, têm sido tomadas, diversas vezes em condições de incerteza científica.

Para Beck⁹⁰, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Então, da lógica da repartição da riqueza, segue-se à lógica da

⁸⁴ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jeronimo Siqueira. **A comunicação ecológica democrática e o direito à informação sob a ótica do princípio da precaução na sociedade de risco** in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 82. O autor continua ao afirmar que com o passar do tempo, o homem diante dessa situação, preocupa-se em antecipar aos danos que ainda não aconteceram, que não são observáveis ou que não se tem certeza que acontecerão.

⁸⁵ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 48.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 49.

⁸⁸ Luiz Araujo e Jeronimo Tybusch afirmam que com o avanço contínuo da ciência e tecnologia surgem novos riscos para a humanidade, riscos esses provocados pela própria razão tecnológica, isto é, o seu desenvolvimento envolve apenas aspectos não conhecidos pela população em geral. O progresso técnico e científico traz consigo, além de benefícios, também efeitos negativos. Sendo que isso implica o modo preventivo de agir antes de conhecer os danos decorrentes do uso da tecnologia. Com o passar do tempo, o homem diante dessa situação, preocupa-se em antecipar aos danos que ainda não aconteceram, que não são observáveis ou que não se tem certeza que acontecerão. ARAUJO; TYBUSCH, op. cit., p. 82

⁸⁹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 38-39

⁹⁰ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo: Editora 34, 2010, p. 23-24

distribuição dos riscos, que possui dois fatores: a) redução objetiva e social da “miséria material”; b) por motivo do crescimento exponencial das forças produtivas no processo de modernização foram criados riscos e potenciais ameaças em dimensões inimagináveis até o presente momento.

Os riscos atuais⁹¹, mesmo não sendo novos (advindos do desenvolvimento industrial), são diferentes do século passado, pois ameaçam a vida em sua globalidade, não possuem fronteiras e são riscos ainda não conhecidos⁹².

A sociedade de risco atual enfrenta como questão fundamental o problema de como evitar ou minimizar danos oriundos do seu próprio processo de desenvolvimento técnico e econômico, ao mesmo tempo em que não pode obstar esse processo, pois dele necessita, deseja mantê-lo a níveis aceitáveis do ponto de vista social, psicológico, médico e ambiental⁹³.

Assim, os danos atuais, são a níveis globais, perdem a delimitação tempo-espço e se tornam permanentes. Não podem mais ser apenas compensados financeiramente, o planejamento perde sentido e tentar prever o que ocorrerá no próximo dia também⁹⁴.

A realidade dos países em desenvolvimento (como o Brasil) e subdesenvolvidos⁹⁵ é que grande parte da população vive de atividades ligadas à natureza como a pesca, a coleta de frutos, a criação de animais entre outras. Dessa forma, o meio ambiente⁹⁶ é onde vivem, de onde tiram sua subsistência, de forma que, a degradação ambiental e seus riscos podem ter consequências mais nefastas para a camada da população mais pobre e que da natureza necessita⁹⁷.

Beck trata do efeito bumerangue⁹⁸ que os riscos trazem como nova lógica. Para o autor, os riscos da modernização afetam aqueles atores que os produziram ou que deles auferiram lucros ou benefícios. Esse efeito independe de classe ou de qualquer outro fator pois afeta a todos.

⁹¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo: Editora 34, 2010, p. 26

⁹² Riscos como desastres nucleares, desaparecimento de espécies, aquecimento global, entre outros com consequências imensuráveis e inestimáveis, ao mesmo tempo, de impossível ou difícil previsão e extensão.

⁹³ BECK, op. cit., p. 30.

⁹⁴ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 41

⁹⁵ BECK, op. cit., p. 24

⁹⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 43

⁹⁷ Nota-se que a extrema pobreza é atraída pelos riscos. Exemplo disso são indústrias perigosas, que degradam o meio ambiente e são instaladas em países pobres.

⁹⁸ BECK, op. cit., 44-45

Para Oliveira⁹⁹, uma das características do risco é o fato de que ele não se esgota nos danos causados, mas é dotado de uma projeção para o futuro. E nesse sentido, a ameaça presente pode existir no futuro. Os riscos são ao mesmo tempo reais e irreais, mas o centro da consciência dos riscos reside não no presente, mas na destruição futura, onde não cabem soluções posteriores, mas exigem uma atitude cautelar para evitar, mitigar, prever ou prevenir os problemas de amanhã.

É dessa forma que o princípio da precaução é pensado, com a finalidade de evitar que ocorram danos futuros de gravidade imensuráveis e que, mesmo sem a certeza científica, mais prudente é precaver para que o dano não aconteça.

Nesse sentido, o princípio da precaução¹⁰⁰ começou a constar nos instrumentos internacionais em meados dos anos 80. Ele tem como objetivo orientar o desenvolvimento e aplicação do direito internacional ambiental quando existir incerteza científica¹⁰¹.

É importante fazer uma breve distinção entre esse princípio da precaução e o da prevenção. O que os diferencia é a certeza científica dos danos.

Para Alexandre Kiss, a diferença entre esse princípio e o da prevenção¹⁰² reside na avaliação do *risco* que ameaça o meio ambiente. A precaução é considerada um risco elevado

⁹⁹ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 46

¹⁰⁰ O princípio da precaução atua sempre que houver perigo da ocorrência de um dano grave ou irresistível, a ausência de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes, a fim de impedir a degradação ambiental. LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais**. in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 62

¹⁰¹ Sands trata do histórico do princípio quando dispõe: “O núcleo desse princípio, segundo Santos, é refletido no Princípio 15 da Declaração do Rio. (...) embora sua formulação exata não seja idêntica em cada instrumento, a linguagem do princípio 15 recebe amplo suporte. Esse princípio encontra sua origem nos acordos ambientais mais tradicionais que solicitam aos participantes e às instituições por eles criadas agir e adotar decisões baseadas em pesquisas científicas ou métodos, ou à luz dos conhecimentos disponíveis no momento. Estes modelos sugerem que a ação deverá ser tomada somente quando existirem evidências científicas da ocorrência de danos ambientais significativos e que, na ausência de tais evidências, nenhuma ação é necessária.” O exemplo elencado pelo autor é o da Convenção de Paris de 1974, que permite “às partes adotarem medidas adicionais se a evidência científica estabelecer que um risco sério pode ser criado(...)”. A precaução foi baseada em medidas para proteger ambientes, como o ambiente marinho. O preâmbulo da Declaração Ministerial da Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte (1984) refletiu a conscientização de que os Estados “não devem esperar por provas de efeitos prejudiciais antes de entrarem em ação”. Desde então, vários Tratados ambientais, incluindo alguns que são de aplicação global em matérias ambientais de interesse amplo e aplicáveis a quase todas as atividades humanas, adotaram o princípio da precaução ou sua razão lógica básica. Importante enfatizar que “o princípio ou o enfoque da precaução tem recebido apoio difundido pela comunidade internacional em relação a uma grande variedade de temas. SANDS, Philippe. **O princípio da precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 29-33.

¹⁰² Este princípio reforça a regra de que as agressões ao ambiente, uma vez consumadas, são normalmente, de reparação difícil, incerta e custosa, e pressupõem uma conduta genérica *in dubio* pro ambiente. Isto significa que o ambiente prevalece sobre uma atividade de perigo ou risco (...) comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexos causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta. LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa

– tão elevado que a total certeza científica não deve ser exigida antes de se adotar uma ação corretiva, devendo ser aplicado naqueles casos em que qualquer atividade possa resultar em danos duradouros ou irreversíveis ao meio ambiente, assim como naqueles casos em que o benefício derivado da atividade é completamente desproporcional ao impacto negativo que essa atividade pode causar no meio ambiente. (...) em determinadas situações, a aplicação do princípio da precaução é uma condição fundamental para proteger os direitos das gerações futuras¹⁰³¹⁰⁴.

Assim, o princípio da precaução pode ser considerado como a forma mais desenvolvida da regra geral, impondo uma obrigação para impedir danos ao meio ambiente¹⁰⁵.

Enquanto princípio jurídico socioambiental estabelecido no princípio 15 da Declaração do Rio reflete o enfoque comum mais aceito de princípio da precaução¹⁰⁶: proteger o meio ambiente¹⁰⁷ pela necessidade de uma nova postura, em face dos riscos e incertezas científicas¹⁰⁸.

O autor afirma que, até esperar que haja prova de um impacto negativo sobre o meio ambiente, deve-se agir antes que tal impacto se materialize. Isso requer uma reconsideração de como as decisões políticas relativas ao meio ambiente são tomadas em caso de incerteza científica¹⁰⁹.

Ely. **As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais.** in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 62

¹⁰³ KISS, Alexandre. **Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 11

¹⁰⁴ Para Rudiger Wolfrum, é certo que o texto do artigo 15 da Declaração exige que certas atividades sejam controladas, ou não realizadas, ainda que não exista uma evidência científica nítida de que tais atividades resultariam em danos ao meio ambiente. Em relação a isso, o princípio da precaução se assemelha ao da prevenção. No entanto, os dois diferem significativamente, e isso constitui a natureza inovadora do princípio da precaução. O princípio da prevenção impõe obrigação ao Estado, para que previna danos ambientais conhecidos ou cientificamente previsíveis fora de seu território (...) já o da precaução reflete o reconhecimento de que as atividades humanas, tendo um impacto sobre o meio ambiente, muitas vezes têm consequências negativas que não podem ser completamente previsíveis ou verificáveis antes da ação. Em sua aplicação, o princípio da precaução requer que uma ação não deva ser executada se ela coloca em risco desconhecido de dano. WOLFRUM, Rüdiger. **O princípio da precaução.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 17-18

¹⁰⁵ KISS, op. cit., p. 11

¹⁰⁶ Segundo Rudiger Wolfrum, o princípio da precaução possui várias características substantivas e procedimentais. Estas devem ser consideradas como mecanismos para implementar as primeiras. Esse princípio não requer medidas reguladoras particulares; seu interesse está em quando as medidas conservadoras devem ser tomadas. WOLFRUM, Rüdiger. **O princípio da precaução.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 15-16.

¹⁰⁷ KISS, op. cit., p. 11

¹⁰⁸ SILVA, Solange Teles da Silva. **Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 75

¹⁰⁹ WOLFRUM, op. cit., p. 15-16

No direito brasileiro, esse princípio foi consagrado, aflorando do artigo 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (embora não esteja expressamente escrito). Tal princípio busca responder aos objetivos de segurança reforçada e à necessidade de regulamentação jurídica das dúvidas que advém do desenvolvimento e da ciência¹¹⁰¹¹¹.

Assim, a exigência constitucional de realização de estudo prévio de impacto ambiental para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente tem o sentido de base de ação quando a ciência não for capaz de prever riscos ainda que existentes¹¹².

A possibilidade de obras e atividades causarem degradação ambiental submete esses empreendimentos ao estudo prévio de impacto ambiental. Nesse momento, poderão ser levantadas as dúvidas e incertezas quanto aos riscos e danos hipotéticos que poderiam causar, bem como, sua real necessidade para a melhoria das condições da qualidade de vida da população¹¹³.

A precaução exige uma atuação racional, para os bens ambientais com a mais cuidadosa apreensão dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo. Segundo Morato Leite¹¹⁴, os caminhos para uma efetiva implementação do princípio da precaução passam por dilemas que exigem respostas adequadas e atitudes mais direcionadas à proteção ambiental, como sinal de equidade ambiental com relação ao futuro.

O autor reitera que uma crítica a este princípio é a dificuldade em precisar o seu exato conteúdo, tendo, na verdade, sido mais invocado do que realmente colocado em prática¹¹⁵.

É importante ressaltar que o risco, mesmo não conhecido, deve ser bem avaliado e não ignorado pela ciência, assim, tanto os princípios da precaução quanto da prevenção devem prevalecer, já que aceitos pelo ordenamento jurídico brasileiro como meios de assegurar um

¹¹⁰ SILVA, Solange Teles da Silva. **Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas**. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 76

¹¹¹ A autora explica que o objetivo do princípio não é politizar a ciência, nem aceitar um nível zero de risco, mas proporcionar uma base de ação sempre que a ciência não puder dar uma resposta clara e precisa. SILVA, op. cit., p. 86

¹¹² SILVA, op. cit., p. 85-86

¹¹³ Ibid. p. 85-86

¹¹⁴ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais**. in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução. Curitiba: Juruá, 2009, p. 63

¹¹⁵ Ibid, p. 63.

patamar mínimo de proteção ambiental, auxiliando na garantia do futuro da humanidade e do meio ambiente¹¹⁶¹¹⁷.

As cidades, grandes detentoras das relações humanas e destas com a natureza, tornaram-se espaços de conflito com o meio ambiente natural. O meio ambiente urbano, produz um grande risco à vida humana e à natureza, devido à poluição sonora, do ar, degradação ambiental para construção de prédios, casas e toda a infraestrutura das cidades.

Portanto, nas cidades, os riscos são intensificados, bem como a importância da utilização da precaução, como finalidade de antecipar tais riscos. A qualidade do meio urbano, propício à qualidade de vida da biota ali existente está em cheque¹¹⁸.

Milaré¹¹⁹ chama atenção para um tema de grande repercussão em nossa época: os aspectos negativos das megalópoles, o caráter inviável das grandes cidades, o esgotamento dos habitantes, a poluição, etc..

Diante desse cenário, faz-se necessário o seguinte questionamento: para que a qualidade de vida nas cidades seja alcançada, o que fazer? O que pode levar a uma cidade sustentável? Para responder tais questionamentos, faz-se importante a análise da questão urbana.

¹¹⁶ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais**. in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). *Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 64

¹¹⁷ O autor destaca que a não observância desses princípios, tanto pelo Estado quanto pela coletividade, responsáveis pela tarefa de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações, representa um retrocesso jurídico inaceitável. *Ibid.*, p. 64

¹¹⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 625

¹¹⁹ *Ibid.* 625

3 A QUESTÃO URBANA – AS CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO FORMA DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO

O desenvolvimento sustentável¹²⁰ já foi apresentado quando os princípios do direito ambiental foram tratados. Contudo, cabe enfatizar: para que as cidades sejam um espaço de garantias de direitos e harmonia e adequação com a natureza, busca-se sua sustentabilidade.

A priori, o desenvolvimento sustentável em cidades pode parecer um contrassenso por se pensar na ideia de urbanização *versus* sustentabilidade, como se fossem opostos. Isso porque o modelo de urbanização construído ao longo dos anos priorizou o esgotamento de recursos naturais e a exploração econômica desmedida.

As cidades se tornaram espaços de caos, poluição, degradação ambiental (especialmente as populações mais pobres), e foram palco de um processo de urbanização desenfreada e desorganizada. Além disso, o espaço urbano, sendo o maior atrativo de capital das grandes empresas e empreendimentos, transformou a ideia de cidade sustentável, em uma utopia¹²¹.

Porém, com a crise ambiental ao final do século XX e início do XXI, acompanhou-se uma mudança de mentalidade e consciência acerca das cidades construídas sem planejamento e transformadas em espaços sem qualidade de vida aos seres humanos.

Nada mais adequado de acontecer, pois a maioria da população mundial habita nas cidades, sendo percebido que o desequilíbrio ambiental afetaria não somente a natureza, mas o bem estar do homem¹²².

O desenvolvimento sustentável das cidades¹²³, foi pensado primeiramente em âmbito

¹²⁰ Elida Séguin afirma a importância do desenvolvimento sustentável, por ter sido um conceito que migrou do “ambiental-natural” para se inserir em um tópico do direito urbanístico, propondo-se a encontrar soluções para os problemas das cidades, por isso, ele deve acompanhar as transformações contínuas e os avanços tecnológicos e sociais, ou não haverá sustentabilidade e preservação para as futuras gerações” (SÉGUIN, Elida. Estatuto da Cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 59 – 60).

¹²¹ Alexandre Kiss diz que nos dias atuais a ideia de uma cidade sustentável ainda se encontra no plano metafísico. Porém, além das perspectivas, podemos encontrar determinadas medidas que caminham em busca desta cidade ideal. KISE, Alexandre; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. **Direito urbanístico e ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014, p. 303

¹²² Edis Milaré traz uma relevante reflexão quando diz que “o que está em jogo na avaliação ambiental é a qualidade do meio ambiente urbano como tal, e que ele seja propício à qualidade de vida da biota ali existente (humanos, animais e plantas). MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 625

¹²³ As cidades sustentáveis surgem para tentar solucionar os problemas urbanos, elas buscam formas alternativas de energia, priorizam o transporte público, reciclam resíduos e outros materiais; limitam o desperdício, previnem a poluição, maximizam a conservação e promovem a eficiência. Integra-se planejamento e design para que sejam possíveis, visto que é durante a fase de planejamento de uma cidade sustentável que os pontos que devem ser melhorados são definidos. GUERRA, Maria Eliza Alves; LOPES, Anaísa Filmaiano Andrade. **Programa cidades sustentáveis**: o uso de indicadores de sustentabilidade como critério de avaliação do meio ambiente urbano. Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes, v. 3, n. 7, 2015. Disponível em:

internacional. A Conferência de Estocolmo (1972) já acenava uma preocupação com a qualidade de vida no espaço urbano quando tratou da melhoria do meio ambiente urbano. Além disso, a consolidação da Agenda 21¹²⁴ preconizou um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, baseado na sustentabilidade ambiental, social e econômica¹²⁵.

Em 1976 ocorreu a Conferência Habitat I¹²⁶ (em Vancouver) em que se discutiu as condições de vida de largas camadas populacionais em inúmeros países, a situação dos assentamentos humanos, incluindo o campo e a cidade¹²⁷. Na Conferência Rio-92 também houve grande debate acerca do desenvolvimento sustentável.

Contudo, o destaque para os assentamentos humanos, ocorreu após vinte anos da Habitat I, com a Habitat II¹²⁸(1996), realizada em Istambul. Constatou-se que o número de pessoas vivendo de forma indigna ao redor do mundo era expressivo, então o desafio se tornou maior ainda. Assim, a Conferência propôs uma ideia de adequada habitação para todos.

A Conferência é, na verdade, um Programa¹²⁹ que contém recomendações, objetivos, princípios, compromissos e metas, a necessidade de cooperação em nível internacional, além de traçar estratégias de habitação a nível mundial.¹³⁰ Os Estados-parte assumiram a

<http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/cidades_verdes/article/view/972/995>. Acesso em 7 fev. 2016

¹²⁴ A Agenda 21 é uma cartilha consensual acordada pela comunidade internacional que assinala alguns programas que farão parte de um plano de ação conjunta para frear a degradação ambiental, quais sejam: atmosfera, recursos da terra, agricultura sustentável, desertificação, florestas, biotecnologia, resíduos sólidos, resíduos tóxicos, entre outros. GUERRA, LOPES, op. cit.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ O evento resultou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, documento que resume as principais questões tratadas no encontro. Esta declaração também apresenta um plano de ação aprovado no Habitat I, com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais (Cronologia do Pensamento Urbanístico. **Realizada a Conferência Habitat I (Vancouver)**. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1209>>. Acesso em: 16 fev. 2016

¹²⁷ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **A organização do espaço e o direito**. Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade, v. 6, n. 1, 2015, p. 50. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/468/747>>. Acesso em: 15 jan. 2016

¹²⁸ Importante ressaltar que o Escritório Regional para América Latina e Caribe (ONU-HABITAT) se estabeleceu em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976. Com sede em Nairóbi, Quênia, a organização é a encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos. Em 2010, a ONU-HABITAT lançou a Campanha Urbana Mundial, que busca informar e conscientizar a população mundial sobre a necessidade de cidades sustentáveis, com pouca desigualdade e com serviços básicos de qualidade. **NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. ONU-HABITAT Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>> Acesso em 20 fev. 2016.

¹²⁹ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **A organização do espaço e o direito**. Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade, v. 6, n. 1, 2015, p. 50. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/468/747>>. Acesso em: 15 jan 2016

¹³⁰ Daniella Dias destaca em sua obra que a Conferência tem a finalidade de possibilitar soluções para os problemas urbanos, como forma de tentar combater a deterioração nos assentamentos humanos. Além disso, o Programa

responsabilidade de cumprir com os compromissos contidos na agenda por meio de políticas públicas que incluíssem desenvolvimento sustentável¹³¹, inclusive o Brasil.

No ordenamento jurídico do Brasil, destaca-se a Agenda 21 brasileira (criada pelo Decreto de 3 de fevereiro de 2004)¹³², ela concentra as dimensões ambiental, econômica, social e institucional, para que seja facilitada a participação da sociedade em diversos setores¹³³.

Para Detroz “uma cidade sustentável é uma cidade projetada, considerando os impactos socioambientais, nessas cidades o modelo e a dinâmica de desenvolvimento respeitam e cuidam dos recursos naturais e se preocupam com as gerações futuras”¹³⁴.

As cidades sustentáveis são uma forma de preservar o meio ambiente urbano, na medida em que leva em conta suas particularidades, sejam econômicas, sociais, geográficas, culturais e principalmente ambientais.

Assim, uma cidade sustentável na Amazônia não pode ser igual ao conceito de cidade sustentável na região sudeste do país. Isso porque, na região amazônica, a sustentabilidade está atrelada à construção de cidades no entorno de rios e à parte da população viver na floresta e dela tirar seu sustento.

Para que se tenham cidades sustentáveis, é importante que seja feito um estudo com as características acima. O bem estar da população cidadina só pode ser alcançado se pensando nesses moldes.

Habitat II se inspira em valores da Agenda 21, buscando equidade, paz, justiça e democracia por meio do desenvolvimento econômico, social e da proteção ambiental, componente do desenvolvimento sustentável. Sabe-se da necessidade de crescimento econômico, porém, deve ser feita por meio de utilização racional do meio ambiente e seus recursos naturais, proteção ao meio ambiente e respeito aos direitos humanos. (Op. cit., p. 58).

¹³¹Ibid., p. 63

¹³² A Comissão de Políticas e Desenvolvimento Sustentável foi criada pelo Decreto de 26.02.1997 com o escopo de analisar a situação do país, apontando fragilidades e potencialidades para um processo de desenvolvimento sustentável

¹³³ Daniella Dias afirma que: “A agenda 21 brasileira apresenta a sustentabilidade como novo paradigma que pressupõe distintos processos sociais (...). Pode-se afirmar o Brasil está buscando o caminho da sustentabilidade por meio de processo de planejamento democrático que incite a participação política dos cidadãos na escolha do rumo do desenvolvimento brasileiro (...). Os espaços urbanos, seus problemas e incongruências, são fruto de políticas inconsequentes, descontinuadas, ineficientes e desatentas ao aspecto social. É preciso uma renovação, reconstrução, uma nova forma de trata as questões nacionais, que também **as locais**”.(DIAS, Daniella Maria dos Santos. **A organização do espaço e o direito**. Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade, v. 6, n. 1, 2015, p. 66-67. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/468/747>>. Acesso em: 15 jan 2016.

¹³⁴ DETROZ, Djessica; PAVEZ, Cristienne Magalhaes Pereira; VIANA, Anna Paula. **Panorama das cidades sustentáveis e inteligentes do Brasil**. Revista de Extensão e Iniciação Científica UNIOSECIESC – REIS, v. 1, n. 1, Curitiba, 2014, p. 123.

3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CIDADE – DISPOSIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE

Os municípios brasileiros se elevam à importância constitucional principalmente a partir da Constituição de 1988¹³⁵, em que esse ente federado passa a desempenhar papel preponderante na disciplina urbanística¹³⁶.

É na política urbana¹³⁷ que se encontram as diretrizes para o desenvolvimento sustentável das cidades¹³⁸.

Assim, a atividade urbanística, seu planejamento e ordenamento¹³⁹, têm o objetivo de preservar o meio ambiente, artificial e natural. É nessa seara, que a Lei n. 12.257/2001 (Estatuto da Cidade) surge para promover as cidades sustentáveis¹⁴⁰, sendo uma norma geral sobre política urbana, composta por diretrizes a serem executadas pelos municípios por meio de seus respectivos Planos Diretores.

É importante ressaltar que a política urbana¹⁴¹ deve ser desenvolvida em conjunto com todos os entes federativos, além de todos os Poderes do Estado e a sociedade civil, só assim haverá uma adequada integração, planejamento e ordenação espacial das cidades, com vistas à sustentabilidade ambiental, afinal, sem uma política de planejamento urbano não há como

¹³⁵ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 54 – 65 e p. 88.

¹³⁶ Luly Fischer afirma que, segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade esse instrumento de política urbana deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do município em área urbana ou transfere ao Município a competência dos demais entes federados (...) a disposição do Estatuto da Cidade sobre planejamento territorial evidencia que as atividades, mesmo estando em área rural, devem ser reguladas pelo Município, por se tratar de exclusivo interesse local. (FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 146-147)

¹³⁷ A política urbana possui dentre suas diretrizes a distribuição espacial equilibrada da população e das atividades econômicas do Município, de modo a corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV), utilizando a ordenação do uso do solo para evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (art. 2º, VI, b). É também diretriz da política urbana a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais (art. 2º, VII). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 fev 2016

¹³⁸ Além de dispor sobre a competência do município sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme o art. 182, §1º da CF/88. OLIVEIRA, Beatriz Abitbol de. **A competência municipal para legislar sobre as áreas de preservação permanente em meio urbano**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em direito) - Universidade Federal do Pará, Pará, 2016, p. 33. Mimeografado.

¹³⁹ Ordenamento urbano é “a disciplina da cidade e suas atividades através da regulamentação edilícia, que rege desde a delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções, até a estética urbana” OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d’água: responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo código florestal e seus reflexos**. Curitiba: editora Juruá, 2014, p. 104.

¹⁴⁰ Conceito que será detalhado no próximo tópico.

¹⁴¹ Édis Milaré atesta que a materialização da política urbana se deu com o Estatuto da Cidade, restando claro que a execução do desenvolvimento urbano fica a cargo do município (MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 983).

garantir o bem-estar e a justa distribuição de benefícios¹⁴².

Para que isso seja alcançado, fundamental que os Entes Federados cumpram com sua obrigação (embasada no princípio do Estado Democrático de Direito) de garantir a dignidade da pessoa humana aos seus cidadãos¹⁴³. Importa destacar que a competência para legislar sobre direito urbanístico é comum entre os três entes¹⁴⁴, e aos municípios¹⁴⁵ legislar sobre assuntos de interesse local.

A Constituição Federal dispôs em seu art. 182 a política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo Poder Público municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei.

O Estatuto da Cidade¹⁴⁶ é a lei que regulamentou o citado diploma, esse tem como principais premissas o pleno desenvolvimento das funções da cidade e propriedade urbana (art. 2º)¹⁴⁷.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a política urbana, concedeu, por meio de legislação geral própria (Estatuto da Cidade), uma autonomia aos municípios para legislarem sobre questões ambientais locais, com o objetivo dessas diretrizes nela fixadas, servirem de base para as cidades construírem, como entenderem mais adequadas, cidades sustentáveis¹⁴⁸.

¹⁴²FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará. 2014. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 150

¹⁴³ Art. 1º, III da CF/88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁴⁴ Art. 24, I c/c art. 30, I e II da CF/88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁴⁵ Segundo Zedequias Júnior, é o município o principal responsável pela tutela do ambiente urbano, o que envolve suas vertentes natural, artificial, cultural e do trabalho, e que, em função da descentralização constitucional, está sob sua responsabilidade o tratamento dos espaços territoriais e sua forma de utilização, interação, convivência ou preservação. OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água**: responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo código florestal e seus reflexos. Curitiba: editora Juruá, 2014, p. 172

¹⁴⁶ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016

¹⁴⁷ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...) Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁴⁸ Termo inicialmente utilizado pelo *United Nations Human Settlement Program*, o qual considera sustentável a cidade “onde as realizações e os avanços em desenvolvimento social, econômico e físico são feitos para durar. Uma cidade sustentável possui uma reserva durável de recursos naturais dos quais depende o desenvolvimento (utilizando-os somente num nível de produção sustentável). Uma cidade sustentável mantém uma segurança durável diante dos desastres naturais que possam ameaçar o desenvolvimento (permitindo-se somente os riscos aceitáveis). Cidades sustentáveis são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico” (KISE, Alexandre; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. **Direito urbanístico e ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014, p. 303). Contudo, o conceito mais difundido de Cidades Sustentáveis é do relatório de Brundtland (documento publicado antes do Encontro Internacional ocorrido no Rio de Janeiro (1992), conhecido como “Nosso Futuro Comum”), que diz: “um processo de transformação, no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação da evolução tecnológica e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades as aspirações humanas”. (GUERRA, Maria Eliza Alves; LOPES, Anaísa Filmaiano Andrade. **Programa cidades**

3.2 DIREITO À MORADIA

O direito à moradia é calcado na sustentabilidade¹⁴⁹, isso porque o simples direito a ter um local para morar, não é suficiente, mas, sobretudo, “morar com dignidade e sustentabilidade”. Para isso, são necessárias medidas como: saneamento, água potável, tratamento de esgoto, mitigação da poluição sonora, notadamente dos ruídos ambientais e aéreos. Esses constituem requisitos mínimos para se considerar uma moradia sustentável e digna do ser humano com vistas ao seu bem estar¹⁵⁰.

O direito à moradia¹⁵¹ deve ser considerado mais que apenas uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar onde viver. Ele deve ser também concebido como condição necessária para se alcançar um padrão de vida adequado, o qual pode ser realizado por meio de arranjos sociais que incluam determinadas ações de promoção do direito à moradia e a não interferência na realização deste¹⁵².

Ou seja, a moradia ultrapassa a ideia de possuir um teto, um espaço físico para se abrigar. É o espaço de vivência do ser humano, no qual, mantém relações, e vive parte de sua vida.

sustentáveis: o uso de indicadores de sustentabilidade como critério de avaliação do meio ambiente urbano. Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes, v. 3, n. 7, 2015, p. 6-7. Disponível em: <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/cidades_verdes/article/view/972/995>. Acesso em 7 fev. 2016).

¹⁴⁹ Caúla e Arrais afirmam que o desenvolvimento sustentável tornou-se uma forma viável de se tentar coadunar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico na medida em que sugere mudanças na concepção dos parâmetros mundiais que estavam adequados a uma economia voltada exclusivamente para o lucro. Todos os anos a mídia divulga o número de pessoas desabrigadas por força das enchentes, principalmente nas regiões sul e sudeste do país. Não obstante, a população alega que vive nas áreas de risco porque não possui outro local para morar, ou seja, são forçadas a perder tudo, inclusive a própria vida em nome de um direito fundamental: a moradia. Essa realidade ratifica que o princípio da prevenção, norteador do direito do ambiente, ainda está longínquo de atingir um patamar de eficiência e aplicabilidade na agenda da Administração Pública, pois os riscos de enchentes no sul e sudeste e a seca no nordeste são conhecidos, porém negligenciadas as medidas de políticas públicas para mitigação e enfrentamento. Por seu turno, os atores sociais mantêm uma postura de total letargia na medida em que são omissos no protagonismo do exercício dos direitos e deveres. ARRAIS, Aline Frota Parente; CAÚLA, Bleine Queiroz. **O direito à moradia sustentável: um estudo na perspectiva dos agentes sociais em Fortaleza.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=16437d40c29a1a7b>> Acesso em 26 jun. 2016

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ O reconhecimento da importância da moradia e o fato de que ela só poderá ser garantida através da assistência social e da ação do Estado tem levado a comunidade internacional a reconhecê-la como um direito humano fundamental. O direito à moradia é reconhecido como tal na Declaração Universal dos Direitos Humanos: Art. 25. O direito à moradia encontra substância legal em muitos textos internacionais de direitos humanos e tem sido reafirmado em vários instrumentos declaratórios e de orientação de políticas. O direito à moradia adequada pertence a ambos os lados da divisão imaginária entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos inclui o direito de ser protegido em seu domicílio (art. 17, 1) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece o direito de todos a um adequado padrão de vida para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação (art. 11, 1). OSÓRIO, Leticia Marques. **O direito à moradia como direito humano.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 39-68).

¹⁵² Ibid., p. 40-41

O direito à moradia¹⁵³ é um direito fundamental, incluído no rol dos Direitos Humanos¹⁵⁴, que, em nível internacional, apenas despontou a partir da segunda metade do século XX, ganhando visibilidade com ações interestatais¹⁵⁵. Destaca-se a Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II, realizada em Instambul, Turquia, em 1996¹⁵⁶.

No Brasil, no rol dos direitos sociais, o direito à moradia, foi incluído na Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 2000¹⁵⁷. Segundo Gabriel Outeiro¹⁵⁸, o direito à moradia pode ser pensado em termos de políticas de inclusão social, nas cidades contemporâneas, e como mecanismo de redistribuição de propriedade e de acesso ao solo urbano.

Esse direito é um dos núcleos do direito à cidade por estar relacionado a outros direitos, como infraestrutura urbana e serviços públicos, fazendo com que o tópico tenha ganhado destaque na seara jurídica com diversos diplomas internacionais e documentos normativos nacionais tratando do objeto.

A legislação infraconstitucional brasileira tratou do assunto em diversos diplomas.

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), dispõe como objetivo da política urbana o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, diversas diretrizes gerais, como a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁵⁹.

¹⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em 02 jan. 2016

¹⁵⁴ Em reconhecimento à indispensável importância da habitação adequada para que indivíduos e grupos possam viver uma vida plena com dignidade, desfrutar e beneficiar-se de todos os direitos humanos, o direito à moradia encontra substância legal em muitos textos internacionais de direitos humanos e tem sido reafirmado em vários instrumentos declaratórios e de orientação de políticas. O direito à moradia adequada pertence a ambos os lados da divisão imaginária entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 41

¹⁵⁵ Como o Ano Internacional de Habitação para os Sem Teto (1987), a Estratégia Global para Habitação (1988) MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. **O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 145.

¹⁵⁶ SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 47

¹⁵⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016

¹⁵⁸ OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à moradia: Análise do projeto moradia cidadã em Concórdia do Pará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p.12-13.

¹⁵⁹ Art. 2º, *caput* e inciso I. BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 fev 2016

Dessa forma, o Estatuto reforça a importância do planejamento urbano, do plano diretor, das funções da cidade desenvolvidas com harmonia, como vetores de assegurar uma moradia digna a seus cidadãos.

O direito à moradia figura em nossa Constituição e nas leis infraconstitucionais, como direito social, como tal enfrenta muitos obstáculos de ordem pública e administrativa, principalmente quanto à sua efetivação. Resultados inconsistentes de políticas públicas inadequadas, tanto de habitação quanto de regularização em assentamentos informais, demonstram que a garantia da moradia digna para os cidadãos ainda é um desafio¹⁶⁰ em nosso País.

Na região amazônica novos instrumentos vêm possibilitando que as administrações municipais regularizem seus perímetros urbanos e, assim, possam reconhecer o direito à posse dos seus ocupantes. É uma forma de garantir moradia digna às populações mais carentes, além de um primeiro passo voltado à inclusão socioterritorial dos assentamentos informais à cidade justa e sustentável¹⁶¹.

Exemplos de instrumentos de garantia ao direito à moradia são: o Programa Terra Legal¹⁶² e o Projeto Moradia Cidadã¹⁶³, que são conjuntos de medidas que visam regularizar assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a regularização de assentamentos informais, mostra-se uma parte das medidas a serem tomadas pelo Poder Público para efetivar um direito que é de todos, a moradia digna.

Embora existam avanços na efetivação desse direito, ainda há muito “caminho pela frente”, a região amazônica, a busca pela efetivação do direito à moradia com dignidade tem

¹⁶⁰ SOARES, Priscila; GONÇALVES, Rafael Soares; CORRÊA, Ricardo de Gouvêa; MURAD, Virginia. **A regularização fundiária na favela da Rocinha. Aprendizado e desafios.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014 p. 248

¹⁶¹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 5

¹⁶² Programa de regularização fundiária, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com início no ano de 2009. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Terra Legal.** Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

¹⁶³ Desenvolvido desde janeiro de 2013, envolve estudos técnicos de topografia, urbanismo, tecnologia da informação, meio ambiente e serviço social, dentre outros voltados à regularização fundiária das moradias nas áreas objeto de intervenção do projeto. Esse projeto de regularização fundiária urbana tem como objetivo estabelecer um conjunto de medidas (jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais) para regularizar assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 5

alcançado novos patamares com a instituição dos instrumentos de regularização fundiária urbana desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que possibilitaram e ainda estão possibilitando avanços nas práticas de regularização fundiária¹⁶⁴.

3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Há uma relação intrínseca entre a regularização fundiária e o direito à moradia digna, na medida em que enquanto não existirem políticas eficientes de regularização, as moradias continuarão na informalidade, e esse direito não será garantido por completo.

Historicamente, a questão fundiária no Brasil iniciou-se com a chegada dos portugueses no século XIV¹⁶⁵, e desde então, nosso país tem experimentado diversos períodos e legislações acerca da regularização das terras.

Duas das modalidades de parcelamento do solo urbano são a regularização¹⁶⁶ fundiária e o planejamento das cidades, que constituem elementos imprescindíveis para a edificação do meio ambiente artificial saudável¹⁶⁷.

Como se pode depreender, a regularização é uma forma de modificar uma situação de

¹⁶⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 5

¹⁶⁵ Um pequeno histórico da regulação de terras em nosso país é feito pelos autores Lucia Moraes e Marcelo Vivas: “(...) o potencial de riqueza da terra despertou nos invasores a cobiça pela posse (...) estava assim, delineada a forma de apropriação do território: vastas extensões de terra, antes livres e exploradas coletivamente, passavam ao domínio do invasor, que instituiu a propriedade privada, privilégio de poucos (...) As sesmarias, autorizadas pelos governadores ao capitão-mor, chefe das expedições, tinham um caráter extraeconômico, conferindo status e prestígio social aos seus proprietários (...) diante da imensidão do território brasileiro, a burocracia exigida para a concessão, confirmação e legalização dessas propriedades possibilitou abusivas doações de terras por meio de sesmarias no período colonial. Nas décadas seguintes, as oligarquias regionais estenderam seu poder a todos os níveis da sociedade como forma de manutenção e reprodução de seus privilégios (...) o sistema sesmarial foi abolido em 1822, reflexo de uma instituição falida na qual o Estado não conseguia controlar sua situação fundiária. (...) a partir de 1943, uma frente pioneira direcionou-se a outras regiões do Brasil, sendo impulsionada pelos interesses imobiliários do grande capital. Dentro desse contexto, a política colonizadora incentivou a implantação de assentamentos em várias áreas do território nacional, visando à disseminação da pequena propriedade e à ocupação de grandes vazios no interior do país (...) Nos anos 80, a redemocratização garantiu avanços na regulação da questão fundiária, tendo a desapropriação da terra para fins de reforma agrária sido amplamente debatida durante a Constituinte. Com a nova Constituição, a propriedade, sem deixar de ser privada, passou a oferecer à sociedade uma maior utilidade, haja vista a concepção de função social que buscava relativizar o exercício dos direitos individuais. Por fim, como expoentes desse novo marco, tiveram-se a regulamentação política urbana em 2002, com o Estatuto das Cidades”. MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. **O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 143-144.

¹⁶⁶ A regularização pode ser feita no campo ou na cidade, para a presente pesquisa será aprofundada apenas a regularização fundiária urbana, como recorte metodológico, em virtude do objeto de pesquisa. Portanto, aqui, quando se tratar de regularização fundiária, estará implícita a questão urbana.

¹⁶⁷ LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes. **Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social**. In: *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. v. 2, n. 1, Brasília, Jan/Jun. 2016, p. 275

fato das moradias, que passam de um status jurídico informal, para a formalidade. Nesse sentido, a posse e a propriedade dos terrenos já regularizados, têm a importância de cumprir sua função social e ambiental¹⁶⁸.

A regularização fundiária foi definida na Lei 11.977/2009, no art. 46, como: “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Contudo, o artigo (bem como todo o Capítulo III da mencionada lei) foi revogado pela Medida Provisória n.759/2016, portanto, tal conceituação, não está mais presente no ordenamento brasileiro.

Ivan Carneiro Castanheiro¹⁶⁹ assevera que a regularização é um instrumento de política urbana (art. 4º Lei n. 10.257/2000). Enfatiza o autor que “como instrumento de política urbana, deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput* da Constituição Federal e art. 2º. Inciso XIV do Estatuto das Cidades)”. Assim, a regularização passa a ser um meio na melhoria da qualidade social e ambiental do município¹⁷⁰.

Deve-se dar importância ao aspecto urbanístico-ambiental na regularização fundiária visto que a regularização puramente dominial (registrária), sem considerar aspectos urbanos e ambientais, compromete a população ao entorno. Portanto, exige-se do Poder Executivo, em especial o municipal, apoio técnico e financeiro, do Estado e da União, quando for o caso.

Além disso, não regularizar ou evitar a expansão urbana desenfreada cria sérios problemas urbanos como o colapso do sistema de transportes, congestionamento de trânsito, assoreamentos de rios, impermeabilização dos solos, crescimento caótico das cidades, dentre outros. Para que haja uma regularização sustentável, deve-se levar em conta, aspectos urbanísticos e ambientais, visando garantir a qualidade de vida dos cidadãos¹⁷¹.

Dentre os objetivos da regularização fundiária, estão o de evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, a adequação dos assentamentos ilegais ao modelo legal ou ao ideal de cidade sustentável, de maneira a contribuir para corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio

¹⁶⁸ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Regularização Fundiária Urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas**. In NALINI, J. R., LEVY, W. Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, 2013, p. 39

¹⁶⁹ Ibid., p. 35.

¹⁷⁰ Ibid., p.36-37

¹⁷¹ Ibid., p. 37

ambiente (art. 2º, IV do Estatuto das Cidades)¹⁷².

3.3.1 As principais disposições da Lei n. 11.952/2009 acerca da regularização fundiária urbana na Amazônia Legal

A regularização urbana no território Amazônico deve ser diferenciada em face de sua estrutura fundiária. Nessa região coexistem áreas públicas federais, estaduais, municipais, bem como áreas privadas, por vezes sem delimitação clara, além da existência de terrenos de marinha, ilhas, territórios protegidos e de comunidades tradicionais¹⁷³.

Ao mesmo tempo, é um espaço de disputa de múltiplos interesses públicos e privados, que têm ocupado a região para os mais variados fins, criando e fortalecendo determinadas instituições¹⁷⁴.

Assim, a regularização fundiária em nossa região, por suas especificidades, relações distintas com a terra, formas peculiares de apropriação, bem como a relação ambiental com as moradias, foi especificada por meio Lei n. 11.952/2009¹⁷⁵.

A citada lei traz conceitos importantes como o de ordenamento territorial urbano, ocupação direta e indireta dentre outros¹⁷⁶. Além disso, discrimina quais as áreas passíveis de

¹⁷² (...) divide-se em: urbanística (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infraestrutura etc), administrativa (regularização da situação do parcelamento perante os órgãos públicos, Município, Estado ou Distrito Federal e eventualmente, a União) e civil (regularização da situação registraria e do direito real de aquisição ou do domínio dos adquirentes). Como consequências da regularização podemos citar: a remodelação parcial ou total do conjunto; aumento da dimensão e do número de unidades habitacionais, ou diminuição e demolição, ampliação ou redução dos espaços projetados; implantação ou remoção de equipamentos urbanos etc. (...) sob a perspectiva social, a regularização fundiária deve trazer benefícios para a cidade, ao atender expectativas da população diretamente beneficiada, bem como toda a coletividade. Não pode focar somente na regularidade habitacional a ser regularizado, pois não se pode perder de vista o direito de propriedade ligado à sua função social (art. 5º, XXII e XXIII da Constituição Federal e art. 182, § 2º) CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Regularização Fundiária Urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas**. In NALINI, J. R., LEVY, W. Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, 2013, p. 35.

¹⁷³ OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à moradia: Análise do projeto moradia cidadã em Concórdia do Pará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p.116

¹⁷⁴ Ibid., p. 116.

¹⁷⁵ Considerando o grande número de aposamentos irregulares na Amazônia, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 458, de 10 de fevereiro de 2009, dispondo sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, e que foi convertida em na Lei Federal n 11.952/2009, adotando modelos de regularização fundiária de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

¹⁷⁶ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família; II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa; (...); VII - ordenamento territorial urbano: planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos: a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural; VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária; e IX - alienação: doação ou venda,

regularização fundiária¹⁷⁷.

A Lei n. 11.952/2009 trata especificamente da regularização fundiária da Amazônia Legal¹⁷⁸, abarcando, portanto o campo de pesquisa do presente estudo, o Município de Mãe do Rio (Pará).

O *caput* do art. 21 da Lei n. 11.952/2009 trata da regularização fundiária em áreas urbanas. Essa será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas.

Quanto ao ordenamento territorial urbano (que abranja área a ser regularizada), este constitui requisito para que o município seja beneficiário da doação ou concessão de direito real de uso (art. 22).

A lei dispõe que incumbe ao Município¹⁷⁹ dispensar às terras recebidas a destinação de regularizar as ocupações nas áreas urbanas¹⁸⁰.

O artigo 30 da Lei n. 11.952/2009 com redação dada pela nova Medida Provisória n. 759, de 2016 dispõe que o Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização fundiária urbana.

No caso do Projeto Moradia Cidadã no Município de Mãe do Rio, as dezenove glebas se enquadram como área pública municipal, pois foram doadas pelo Governo Federal no âmbito do Programa Terra Legal¹⁸¹.

Lei n. 11.952/2009 trata da maioria das disposições de regularização fundiária urbana na Amazônia Legal, contudo, ao final do ano de 2016, houve significativas mudanças na

direta ou mediante licitação, nos termos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º.

¹⁷⁷ Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras: I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971; II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987; III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas. Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.

¹⁷⁸ Que são os seguintes estados: Estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), acrescidos da totalidade do Estado de Mato Grosso e dos municípios do Estado do Maranhão situados a oeste do meridiano 44º. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro de Municípios localizados na Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm?c=2>> Acesso em 08 Set. 2016

¹⁷⁹
¹⁸⁰ Art. 29 da Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 8

mencionada Lei com edição da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.

Assim, faz-se imprescindível breve análise das principais mudanças legais na regularização fundiária urbana no âmbito da Amazônia Legal.

3.3.2 Mudanças da Medida Provisória n. 759/2016 quanto à regularização fundiária urbana

Tabela 1 – Inovações da Medida Provisória n. 759/2016 quanto à regularização fundiária urbana

Artigo	Inovação
Art. 9º, I, II e III	Conceito de núcleos urbanos, núcleos urbanos informais e ocupantes
Art. 9º, § 3º	APPs em núcleos urbanos informais – observar o disposto no Código Florestal
Art. 10	Objetivos da regularização fundiária urbana
Art. 11	Modalidades de regularização (interesse social e específico)
Art. 12	Restrição da regularização para núcleos urbanos informais em áreas de risco
Art. 12, §1º	Realização de estudos técnicos para avaliar a viabilidade de regularização
Art. 12, §2º	Condição indispensável à regularização, o observado no §1º
Art. 12, §3º	Quando não eliminação dos riscos nessas áreas, serão realocados os ocupantes dos núcleos urbanos informais, no caso de regularização por interesse social
Art. 20	Legitimados para requerer a regularização fundiária urbana
Art. 21	Legitimação fundiária
Art. 21, §3º	Conceito de núcleos urbanos informais consolidados
Art. 21, §4º	Condições para a legitimação fundiária na regularização por interesse social

A Medida Provisória n. 759/2016¹⁸² trouxe conceitos novos para a regularização fundiária urbana na Amazônia Legal. Por sua recente edição, ainda não há análises mais

¹⁸² BRASIL. Medida Provisória n. 759, de 22 de Dezembro de 2016. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm> Acesso em 06 Jan. 2017.

aprofundadas da medida legislativa, bem como, pouca dimensão das mudanças que realmente terão efeitos práticos na regularização fundiária. Contudo, faz-se necessário analisar tais mudanças.

O Título II, Capítulo I da MP traz as disposições gerais acerca da regularização. A seção I introduz a regularização fundiária. O *caput* do art. 8º traz um novo conceito para regularização fundiária: “Ficam instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais”.

Outra novidade conceitual da lei é quanto aos núcleos urbanos definidos como: “adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados: a) em áreas qualificadas como rurais; ou b) em imóveis destinados predominantemente à moradia de seus ocupantes, sejam eles privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado”¹⁸³.

A legislação inovou ainda mais quando tratou da realidade das moradias informais, comuns nos grandes centros urbanos, cidades e metrópoles, definindo “(...) II- núcleos urbanos informais como “os clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos e III - ocupantes - aqueles que detenham área pública ou que possuam área privada, a qualquer título, de unidades imobiliárias situadas em núcleos urbanos informais ”¹⁸⁴.

O art. 10 descreve quais objetivos da Reurb¹⁸⁵.

Quanto às modalidades de regularização, pela nova lei, são duas: a) a Reurb de interesse social: aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal; b) e Reurb de interesse específico: aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não

¹⁸³ Ibid., art. 9º, inciso I.

¹⁸⁴ Ibid., art. 9º, inciso II.

¹⁸⁵ I - identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida; II - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados; III - promover a integração social e a geração de emprego e renda; IV - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; V - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes; e VIII - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

qualificada na hipótese de interesse social.

Importante analisar a regularização fundiária em áreas de risco¹⁸⁶, não se aplica Reurb aos núcleos urbanos que estejam situadas nessas áreas. Para que seja constatada a situação de risco do núcleo urbano, serão feitos estudos técnicos¹⁸⁷ e, ao final, será examinada a possibilidade de eliminação ou diminuição do risco. Além disso, a condição para que a Reurb seja realizada é a implantação das medidas que indicarem os estudos técnicos¹⁸⁸. Em casos de não eliminação dos riscos nas áreas de Reurb de interesse social, o Município ou Distrito Federal procederá à realocação dos ocupantes desses núcleos urbanos informais¹⁸⁹.

A Medida Provisória n. 759/2016 traz os legitimados a requerer a Reurb¹⁹⁰, bem o conceito de legitimação fundiária¹⁹¹.

Além das inovações em relação à regularização urbana, há a alteração de diversos dispositivos da Lei n. 11.952/2009 e do Código Florestal. Só serão apresentados os artigos

¹⁸⁶ BRASIL. **Medida Provisória n. 759, de 22 de Dezembro de 2016**. Disponível em; < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm> Acesso em 06 Jan. 2017, art. 12.

¹⁸⁷ Ibid., art. 12, §1º.

¹⁸⁸ Ibid., art. 12, §2º.

¹⁸⁹ Ibid., art. 12, §3º.

¹⁹⁰ I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. § 1º Nos casos de parcelamento do solo, conjunto habitacional ou condomínio informal, empreendido por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso aos beneficiários contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. § 2º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

¹⁹¹ Art. 21. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado. § 1º Na legitimação fundiária, o beneficiário adquire a unidade imobiliária com destinação urbana devidamente regularizada livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado. § 2º Na hipótese a que se refere o § 1º, os ônus, os direitos reais, os gravames ou as inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem permanecerão gravando o seu titular original. § 3º São núcleos urbanos informais consolidados: I - aqueles existentes na data de publicação desta Medida Provisória; e II - aqueles de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelos Municípios ou pelo Distrito Federal. § 4º Na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido beneficiado por mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público. § 5º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a conceder o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária. § 6º Nos casos previstos neste artigo, o ente público encaminhará para registro, junto ao projeto de regularização fundiária, a listagem dos ocupantes, e a sua devida qualificação, e das áreas que ocupam para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado.

modificados com alguma relevância para a presente pesquisa. Abaixo, segue quadro comparativo:

Tabela 2 – Comparação da Lei n. 11.952/2009 com a Medida Provisória n. 759/2016 em relação à área urbana consolidada

Artigo/ Legislação	Lei n. 11.952/2009	Medida Provisória n. 759/2016
Art. 22, § 1º	Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.	Sem alterações
Art. 22, § 2º	Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, nos termos do regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo.	Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º.

Como se pode notar, houve mudança da Medida Provisória à Lei n. 11.952/2009 em relação às áreas consolidadas. Devido a essa modificação, faz-se importante analisar seu conceito.

Área urbana consolidada era definida no art. 3º, XXVI do Código Florestal de 2012 e dispunha que área urbana consolidada é aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei n. 11.977/ 2009 (alteração feita pela lei n. 12.727/2012¹⁹². Contudo, a Medida Provisória n.

¹⁹² Lei que altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012.

759/2016 modificou o art. 47, Observa-se o seguinte quadro:

Tabela 3 - Modificações legais do conceito de área urbana consolidada

Lei n. 12.651/2012 (CFLOR)	Lei n. 11.977/ 2009	Alteração da Medida Provisória n. 759/2016
Art. 3º, (...) XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009;	Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (...) II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (Revogado)	Art. 21, § 3º São núcleos urbanos informais consolidados: I - aqueles existentes na data de publicação desta Medida Provisória; e II - aqueles de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.

Observa-se que área urbana consolidada era assim considerada se preenchesse determinados requisitos (densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada com, no mínimo, dois dos equipamentos de infraestrutura urbana descritos no inciso do artigo).

Contudo, a Medida Provisória alarga o conceito de áreas urbanas consolidadas (agora utilizando a denominação “áreas urbanas informais”), não exigindo um número mínimo de habitantes, nem detalhando quantidade dos equipamentos de infraestrutura urbana presentes. É importante tal ampliação, visto que podem existir outros núcleos informais que não preencham necessariamente o número de habitantes exigido na lei anterior.

O inciso I do art. 21 §3º considera núcleos urbanos informais consolidados, aqueles existentes na data de publicação da Medida Provisória.

O inciso II do §3º do art. 21, ao dispor “aqueles de difícil reversão” trata das situações

em que, a realocação seria tão dificultosa e sacrificante a ponto de se tornar inviável. Isso porque esses núcleos urbanos informais estão consolidados são os que, de alguma forma, seja pelo tempo de ocupação, pelas edificações construídas, pela localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos¹⁹³.

Embora as mudanças, no sentido de ampliar o conceito possam beneficiar determinados núcleos urbanos informais a atingir a regularização fundiária, ao final do §3º do inciso II do art. 2, dispõe que assim são considerados os que se enquadrem em outras circunstâncias a serem avaliadas pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.

Vejamos, a Medida Provisória, ao permitir que tal avaliação seja feita pelos municípios ou Distrito Federal, pode-se criar uma questão política. Isso porque, sem maiores critérios, o Poder Executivo, em busca de aceitação política, pode regularizar áreas que não sejam consideradas núcleos urbanos informais.

Outra mudança relevante trazida pela Medida Provisória 759/2016¹⁹⁴ é em relação às **Áreas de Preservação Permanente**. Para analisa-las, faz-se necessário, primeiramente, conhecer as APPs urbanas.

3.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS

Para entender como ocorrerá a regularização nessas áreas é pertinente tratar do conceito e principais legislações sobre esse instrumento de proteção ambiental.

Em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal dedicou o Capítulo VI à proteção ambiental. O art. 225 dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, além de ser dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, o artigo incumbe ao Poder Público: preservar os ecossistemas, os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental dentre

¹⁹³ Interessa notar que para efeitos do PMC, as áreas regularizadas pelo Projeto, se enquadram nos novos termos da Medida Provisória, visto que Mãe do Rio, segundo o PRORIS, possui a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários. Malha viária implantada por meio de formação de 173 quadras e 3.598 lotes na Gleba Guamá II e 190 quadras e 4.500 lotes na Gleba Palheta, com lotes em média de 730m² de área; Melhoramentos urbanos como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, drenagem urbana, pavimentação equipamentos públicos como escola e posto de saúde.

¹⁹⁴ Art. 9º, §3º da Medida Provisória n. 759/2016.

outras incumbências¹⁹⁵.

As APPs¹⁹⁶ são uma forma de proteger o meio ambiente da degradação humana e preservar áreas importantes para o equilíbrio ecológico, com vistas à garantir à humanidade uma existência de forma mais sustentável com a natureza.

Diversas legislações surgiram para tratar de áreas protegidas, observa-se no quadro síntese abaixo as principais disposições sobre o assunto:

Tabela 4 – Síntese das legislações de áreas protegidas

Legislação	Disposições relevantes
Constituição Federal de 1988	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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
Decreto n. 4.421/1921	Surgem na legislação brasileira as APPs, quando se criou o serviço florestal brasileiro.
Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal de 1965) – revogado pelo Código de 2012.	Surge a denominação “proteção permanente”. Art. 1ºAs florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

¹⁹⁵ Constituição Federal de 1988 – art. 225. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

¹⁹⁶ Segundo Machado: A Constituição inova profundamente na proteção dos espaços territoriais como, por exemplo, unidades de conservação, áreas de preservação permanente e reservas legais florestais. Poderão essas áreas ser criadas por lei, decreto, portaria ou resolução. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225, § 1.º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido. O inciso em análise é auto aplicável, não demandando legislação suplementar para ser implementado (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Os espaços territoriais protegidos e a Constituição Federal**. Lusíada. Direito e Ambiente, Lisboa, n. 1, 2008, p. 269, Disponível em: <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/viewFile/2119/2238>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

<p>Lei n. 6.839/1981 (instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente)</p>	<p>Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana</p>
<p>Lei n. 9.985/2000 (institui o Sistema de Unidades de Conservação)</p>	<p>Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;</p> <p>II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral; (...)</p>
<p>Medida Provisória n. 2.166-67/ 2001.</p>	<p>Traz pela primeira vez o conceito de áreas de preservação permanente: Art. 1º, 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;</p>
<p>Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal de 2012)</p>	<p>Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.</p> <p>O art. 4º traz um rol do que se considera como Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas.</p>
<p>Medida Provisória n. 759/2016</p>	<p>O § 3º do art. 9º da Medida Provisória n. 759/2016 trata da regularização de áreas em Áreas de Preservação Permanentes urbanas e dispõe que, a regularização deverá observar o disposto nos arts. 64 e 65 do novo Código Florestal, hipótese para a qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos. Altera os arts. 64 e 65 do Código Florestal.</p>

Conforme visto na tabela, a Lei n. 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e criou as Áreas de Preservação Permanente, que são espaços territoriais especialmente protegidos¹⁹⁷ e voltadas à manutenção da funcionalidade de espaços fundamentais à proteção do meio ambiente.

As APPs possuem um papel importante no equilíbrio e proteção do meio ambiente, além de auxiliar na conservação da biodiversidade e serem responsáveis por assegurar o fluxo gênico de espécies da fauna, flora, além de ter como função proteger o solo, recursos hídricos e matas ciliares¹⁹⁸.

O art. 4º do Novo Código Florestal define os perímetros¹⁹⁹ das áreas de APPs²⁰⁰. Essas áreas têm a função de assegurar um meio ambiente ecologicamente protegido a todos, além disso, uma função mais abrangente de conservação da qualidade ambiental e bem estar das populações humanas²⁰¹.

¹⁹⁷ O Art. 225, § 1º da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁹⁸ Lei 12.651/2012 – Código Florestal – art. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

¹⁹⁹ Segundo Lilian Haber, o Novo CFLOR, vem sendo criticado por ter diminuído alguns limites. Crítica que poderia fazer supor que estaríamos à frente da quebra do princípio da vedação do retrocesso ambiental (sendo esse consequência da vinculação dos Poderes Públicos aos direitos fundamentais ambientais. No direito brasileiro, esse princípio tem relação com a melhoria da qualidade ambiental, recuperando áreas degradadas e com intuito de defender o meio ambiente equilibrado). A autora continua, afirmando que, o Governo Federal rebateu as críticas defendendo que não houve nenhum prejuízo ambiental em se ter APP com área menor que 500 metros (como era no antigo Código, em seu art. 2º, a) 5), já que não havia estudo científico que justificasse uma APP tão extensa. HABER, Lilian Mendes. **Código florestal aplicado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015, p. 39-40.

²⁰⁰ Art. 4º. Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei n. 12.727, de 2012). IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros. V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; VII - os manguezais, em toda a sua extensão; VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 30 jan. 2016

²⁰¹ NERY, César Vinícius Mendes, et. al. **Aplicação do Novo Código Florestal na Avaliação das Áreas de Preservação Permanente em Topo de Morro na Sub-Bacia do Rio Canoas no Município de Montes**

Importa destacar que essas áreas são fundamentais no alcance do desenvolvimento sustentável, já que propiciam benefícios em relação à proteção dos componentes físicos dos ecossistemas e aos diversos serviços ecológicos prestados pela fauna e flora nessas áreas²⁰².

Para Vasconcelos e Bandeira²⁰³, apesar das polêmicas, o Novo Código Florestal, de acordo com o art. 1º, §1º, se pauta nos seguintes princípios para promover o desenvolvimento sustentável: compromisso com a proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático; efetivação do bem-estar das presentes e futuras gerações; da ratificação da importância da atividade agropecuária e das florestas, da proteção e uso sustentável da floresta; bem como do fomento aos incentivos econômicos voltados à proteção e recuperação da vegetação nativa.

Cabe salientar que as APPs, atualmente, vem sofrendo diversos impactos ambientais, devido às pressões antrópicas sobre o meio ambiente²⁰⁴, mesmo sendo amplamente protegidas. Em nosso país, esses agravantes surgem da necessidade, cada vez mais intensas, da pecuária e grandes empreendimentos, além da urbanização desordenada.

Porém, devemos notar que o próprio CFLOR estabelece que as APPs não são intocáveis, porque permite, por exemplo, que por interesse social haja a implantação de infraestrutura pública em APPs destinadas a lazer, atividades educacionais etc. (art. 3º, IX “c”)²⁰⁵.

Sobre as delimitações das APPs, enquanto que o art. 4º define as APPs por lei, o artigo 6º²⁰⁶ do Novo CFLOR trata da delimitação por ato do Chefe do Poder Executivo. Cabe destacar,

Claros/MG. Revista Brasileira de Geografia Física, Vol. 6, No 6, 2013, p. 1675. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/view/633/500>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

²⁰² Segundo Nery, alguns desses serviços ecológicos se baseiam em: fornecimento de refúgio e alimento para os insetos polinizadores de culturas; refúgio e alimento para a fauna terrestre e aquática; preservação do fluxo gênico para elementos da flora e fauna; proteção e controle de pragas do solo; reciclagem de nutrientes etc. NERY, César Vinícius Mendes, et. al. **Aplicação do Novo Código Florestal na Avaliação das Áreas de Preservação Permanente em Topo de Morro na Sub-Bacia do Rio Canoas no Município de Montes Claros/MG.** Revista Brasileira de Geografia Física, Vol. 6, No 6, 2013, p. 1675. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/view/633/500>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

²⁰³ VASCONCELOS, Isadora C. C. de; ALVES, Luana N. Bandeira. **Avanços e retrocessos entre a possibilidade de aproveitamento econômico e a proteção ambiental relacionados às áreas de preservação permanente a partir dos códigos florestais de 1965 e 2012.** Belém, 2015. Mimeografado.

²⁰⁴ NERY, César Vinícius Mendes, et. al. **Aplicação do Novo Código Florestal na Avaliação das Áreas de Preservação Permanente em Topo de Morro na Sub-Bacia do Rio Canoas no Município de Montes Claros/MG.** Revista Brasileira de Geografia Física, Vol. 6, No 6, 2013, p. 1674. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/view/633/500>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

²⁰⁵ HABER, Lilian Mendes. **Código florestal aplicado.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015, p. 40-41

²⁰⁶ Art. 6º (...) **I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas;** IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas,

que no caso das glebas Guamá II e Palheta de Mãe do Rio, o tipo de APP é urbana e delimitada pelo art. 4º, eis que a regularização fundiária das habitações será feita às margens dos cursos d'água dos rios da cidade (inciso I).

Por se tratar da análise do PMC, que objetiva a regularização fundiária na cidade de Mãe do Rio, a pesquisa enfocará nas APPs urbanas.

As APPs urbanas já eram protegidas no Código Florestal anterior²⁰⁷. O novo CFLOR utiliza o mesmo conceito geral de APPs (art. 3º, II) e determina que para serem caracterizadas como urbanas, as APPs devem possuir uma função ambiental. As metragens da APPs urbanas e rurais deviam ter sido diferenciadas, devido às distinções de cada espaço (urbano e rural), contudo, o Novo CFLOR perdeu essa oportunidade, sendo alvo de críticas nesse ponto²⁰⁸.

No ambiente urbano²⁰⁹, a proteção às margens dos cursos d'água traz o benefício da qualidade de vida, um direito humano fundamental. Segundo Zedequias Junior²¹⁰, a importância da proteção, não só jurídica, é uma necessidade sob o ponto de vista intra e intergeracional, notadamente no espaço urbano, onde a maior parte da população vive e interage.

Sabe-se que a realidade Amazônica é particular em relação ao resto do país. Além da cultura e modo de viver peculiar do povo amazônico ribeirinho, mesmo nas cidades, a particularidade é que estas, em sua maioria, se localizam “no meio da floresta”.

Os requisitos do art. 4º do Código Florestal, que possuem quantitativos numéricos são considerados como norma geral, o que é no entendimento da doutrina ambientalista majoritária, o requisito mínimo a ser atendido em todo o território²¹¹.

Luly Fischer²¹² afirma que as disposições sobre APP do Novo Código Florestal impactam adversamente na utilização do solo em áreas urbanas na Amazônia, especialmente no que se refere às faixas marginais de rios, com uma bacia hidrográfica extensa, rios de grande extensão e um histórico de ocupação territorial voltado para o transporte fluvial. Nessas regiões,

especialmente as de importância internacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

²⁰⁷ Art. 4º da Lei n. 4.771/1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

²⁰⁸ HABER, Lilian Mendes. **Código florestal aplicado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015, p. 40.

²⁰⁹ Para efeitos desse trabalho, não iremos adentrar na diferença terminológica entre espaço urbano, meio urbano e ambiente urbano, sendo, aqui utilizados como sinônimos.

²¹⁰ OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água: responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo código florestal e seus reflexos**. Curitiba: editora Juruá, 2014, p. 37.

²¹¹ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 203.

²¹² *Ibid.*, p. 204.

centros urbanos estão localizados à beira dos rios.

Cidades praticamente inteiras, como Mãe do Rio, foram construídas (de forma espontânea ou não) por ocupações às beiras dos rios, em residências como palafitas²¹³ ou nas proximidades das várzeas de rios²¹⁴, nas quais, populações “ribeirinhas” desenvolveram práticas para a exploração econômica sustentável²¹⁵. Dessa forma, a legislação pensada para o Brasil, pode não compreender as particularidades da forma de ocupação espacial das cidades amazônicas.

Luly Fischer trata dessa distorção acerca das apps na região amazônica:

(...) O grande problema dessa definição (**do art. 4º**) é que a Lei n. 12.651/2012 disciplina a manutenção de APP com larguras que variam de trinta a quinhentos metros sem considerar as diferenças entre os ecossistemas naturais e antropizados, no que se refere ao cumprimento das funções ecológicas das APP e nas diferentes repercussões no regime de propriedade privada de áreas rurais e urbanas, que tem sua área quantificada, respectivamente, por hectares e metros quadrados. **Assim, enquanto quinhentos metros pouco influenciam na produção de uma atividade agrária, a mesma dimensão, em áreas urbanas afetará diversos de proprietários, que não poderão exercer seu direito de construir, demandando ações urbanísticas custosas para sua a proteção, uma vez que não admitem o seu uso direto.** Esse impacto adverso no uso do solo em decorrência da limitação administrativa de uso e ocupação da APP foi mitigado pela Lei n. 12.651/2012, pois a mesma disciplinou hipótese de flexibilização de seu uso, e mesmo de sua supressão, o que dá maior autonomia para os municípios planejarem ações de compatibilização do uso do solo urbano com esse requisito ambiental. (...) Nos termos do art. 8º a supressão de APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental mediante prévia autorização do órgão ambiental competente. (...) Ao analisarmos as hipóteses de supressão introduzidas pela Lei n. 12.651/2012 é possível verificar que essa exceção contempla vários dos usos necessários ao planejamento urbano, o que apenas submete a atuação do município ao licenciamento ambiental. (...) Cumpre observar **que nos casos de regularização fundiária urbana poderá haver a supressão de APP na modalidade de interesse social, mediante aprovação de projeto urbanístico em que fique caracterizada a melhoria de condições ambientais com o processo de urbanização**, especialmente no que se refere ao uso adequado dos recursos hídricos, desocupação de áreas de risco, proteção de unidades de conservação, e a garantia de acesso público aos corpos d’água (art. 64, §1º)²¹⁶.

²¹³ Segundo o Dicionário Eletrônico Houaiss: s.f. (1877) conjunto de estacas que sustentam habitações construídas sobre a água <as casas que margeiam o Amazonas erguem-se sobre palafitas> 2 habitação construída sobre essas estacas <aquele pescador mora numa p.>. HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss**, versão 3.0, 2009, CD-ROM

²¹⁴ Vasconcelos e Bandeira, afirmam que: de um lado a ocupação territorial da Amazônia é delimitada pelos cursos d’água voltado às dinâmicas econômicas na relação entre nossa região e as demais e de outro lado existe a história e formação socioterritorial, onde atuam diversos grupos sociais, diferenciados cultural e economicamente. _____, **Avanços e retrocessos entre a possibilidade de aproveitamento econômico e a proteção ambiental relacionados às áreas de preservação permanente a partir dos códigos florestais de 1965 e 2012**. Belém, 2015. Mimeografado

²¹⁵ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará. 2014. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 204.

²¹⁶ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2014, p. 204-205.

Assim, por meio da possibilidade de supressão de vegetação de APPs por interesse local²¹⁷, criou-se uma forma de regularizar terrenos em áreas de preservação permanente em núcleos urbanos, desde que seja feita mediante aprovação de projeto urbanístico em que fique caracterizada a melhoria de condições ambientais com o processo de urbanização.

O interesse local é social urbano, ambiental ou econômico que se revela importante para o município e que pode ser modificado com o tempo a depender das necessidades do município. Determinar o que seria ou não de interesse local, em rol taxativo não seria possível pela mudança de necessidades. Ainda, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, decidiu que o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da Constituição Federal de 1988)²¹⁸.

No caso do PMC, que é um projeto de regularização fundiária urbana de áreas mais pobres da cidade de Mãe do Rio, a possibilidade de regularizar terrenos edificados em APPs é de interesse local na medida em que visa à melhoria da qualidade de vida daqueles habitantes, visto que: do ponto de vista socioeconômico a população desse município é caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico²¹⁹.

Quanto ao Projeto Urbanístico, de que trata o art. 64, §1º do Código Florestal, houve estudo urbanístico e ambiental feitos pelo PMC em que foram adotados parâmetros para o projeto urbanístico²²⁰, dentre eles, a definição das faixas de proteção das Áreas de Proteção Permanente (APP) de morro e de curso d'água.

Como resultado do estudo urbanístico e ambiental foi elaborada planta de intervenção

²¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015 p. 858-859.

²¹⁸ RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, com repercussão geral.

²¹⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 11

²²⁰ 1- Garantir a mobilidade urbana, com a manutenção das vias existentes e projeção de prolongamentos e conexões viárias de modo a promover maior fluidez na malha urbana; 2- Delimitar novas quadras para abertura de novas vias, evitando-se lotes soltos ou encravados (sem acesso à via); 3- Definir a projeção de meio-fio, como garantia da largura mínima do leito carroçável, conforme a hierarquia viária existente; 4- Definir as áreas de calçadas resguardado o tamanho mínimo de 1,20m conforme NBR 9050 (norma de acessibilidade), quanto possível; 5- Ajustar o desenho do alinhamento dos lotes, como garantia de largura mínima de calçadas, quando possível; 6- Definir as áreas não edificáveis (linhas de transmissão de energia e faixas de rodovias) além das faixas de proteção das Áreas de Proteção Permanente (APP) de morro e de curso d'água; 7- Indicar as áreas vazias não parceladas para fins de incorporação ao patrimônio municipal e destinação a implantação de equipamentos público e programas sociais de moradia. Ibid. p. 11.

urbanística (em anexo) e ambiental²²¹, ou seja, o projeto urbanístico em que fiquem caracterizadas melhorias de condições ambientais com o processo de urbanização será elaborado pelo município, sendo apenas feito no PRORIS sugestões de medidas ambientais sustentáveis²²².

Na planta de regularização fundiária elaborada no PRORIS do PMC, observa-se a existência de Áreas com Restrições, ou seja, áreas que apresentam algum tipo de restrição à ocupação, como faixas de áreas de preservação permanente, cujo estudo apontou a necessidade de desenvolvimento de estudo técnico, nos termos da legislação pertinente, para fins de licenciamento ambiental²²³.

No caso de Mãe do Rio, a regularização se dará em áreas urbanas consolidadas, e conforme observado, algumas dessas áreas consolidadas possuem restrições, dentre elas as APPs, portanto, necessário o estudo de áreas consolidadas em APPs.

3.4.1 Áreas Urbanas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente

Áreas urbanas consolidadas (já tratada no tópico 3.3.2 desta dissertação) podem se localizar em áreas que, mesmo antes das leis ambientais existirem para proteger o meio ambiente, já estavam consolidadas pelo tempo, ou infraestrutura.

As Glebas Guamá II e Palheta de Mãe do Rio são exemplos de núcleos urbanos consolidados, pois, segundo o PRORIS, o município possui: sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, área urbana por meio de quadras e lotes, existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários, ou seja, uso predominantemente urbano²²⁴.

O art. 64, *caput* do Código Florestal²²⁵ (modificado pela Medida Provisória n. 759/2016) dispõe:

Na regularização fundiária de **interesse social dos núcleos urbanos informais** inseridos em área urbana de **ocupação consolidada** e que ocupam **Áreas de Preservação Permanente**, a regularização ambiental será admitida por meio da

²²¹ Além de apresentada aos membros do Grupo Municipal de Trabalho e moradores para fins de ajustes e validação final. Em complementação às propostas de intervenção urbanística o projeto apresentou recomendações para sustentabilidade urbanística e ambiental de cada gleba (as medidas ambientais sustentáveis serão tratadas no Capítulo 4 desta pesquisa).

²²² BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 15-16.

²²³ Ibid., p. 18

²²⁴ Ibid., p. 9

²²⁵ Lei 12.651/2012 **Código Florestal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.

A regularização ambiental nesses casos, será feita por meio do Projeto de Regularização fundiária, tal projeto a que se refere a lei, é feito pelo Município. O PMC elaborou (conforme observado no tópico 3.4) estudos urbanísticos e ambientais e propôs medidas ambientais para a melhoria da qualidade ambiental das Glebas de Mãe do Rio, contudo, não realizou o projeto urbanístico ambiental.

Conforme foi observado, houve modificação do artigo 64 do Código Florestal. Faz-se importante a análise das modificações produzidas pela Medida Provisória n. 759/2016 no que tange às Áreas de Preservação Permanente.

3.4.2 As Modificações legais da Medida Provisória n. 759/2016 quanto às APPs.

Em relação à regularização de APPS urbanas, o § 3º do art. 9º dispõe que, constatada a existência de área de preservação permanente, total ou parcialmente, em núcleo urbano informal, a regularização deverá observar também, o disposto nos arts. 64 e 65 do novo Código Florestal, hipótese para a qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

A Medida Provisória inova, pois a legislação anterior não tratava especificamente da regularização em APPs, mais ainda quando remete ao Código Florestal, em casos de regularização por interesse social, como no caso do Projeto Moradia Cidadã.

É importante destacar que a Medida Provisória modifica os artigos 64 e 65 do Código Florestal, conforme demonstra a tabela comparativa:

Tabela 5- Alterações no Código Florestal trazidas pela Medida Provisória n. 759/2016

Código Florestal (antes da Medida Provisória n. 759/2016)	Texto novo dado pela Medida Provisória n. 759/2016
<p>Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.</p>	<p>Art. 64 Na regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.</p>

Com relação à obrigatoriedade de estudos técnicos²²⁶ para esse tipo de regularização, a lei dispõe que devem ser para justificar melhorias ambientais em relação à situação anterior, ou seja, a regularização urbana deve ter essa finalidade, de não apenas conformar as situações de fato, mas também conformar um novo cenário de regularização em equilíbrio com o meio ambiente²²⁷.

O artigo modificado fazia menção à Lei n. 11.977/2009, porém, excluía a regularização em áreas localizadas na Amazônia Legal, abarcadas pela Lei n. 11.952/2009.

No caso do PMC em Mãe do Rio, o estudo urbanístico e ambiental²²⁸ já foi realizado, conforme consta do PRORIS, além disso, o artigo remete à lei de regularização fundiária que, no caso de Mãe do Rio é a Lei n. 11.952/2009, por se localizar na Amazônia Legal.

²²⁶ Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, art. 9º, §3º.

²²⁷ O § 1º do artigo 64 do novo CLOR dispõe que o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”. Pode-se inferir que, a regularização de terrenos e moradias na área urbana, por interesse social, como no presente estudo de caso, deve ter a condição de melhorar a situação ambiental daquele local.

²²⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA)**. Belém, Pará, 2016, p. 14

4 PROJETO MORADIA CIDADÃ – REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ– ESTUDO DE CASO DAS GLEBAS GUAMÁ II E PALHETA DO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO (PARÁ)

A presente pesquisa se propôs a estudar o Projeto Moradia Cidadã, localizado no Estado do Pará.

O estudo tem como foco as duas Glebas do Município de Mãe do Rio e o cerne do trabalho é a regularização fundiária de Áreas de Preservação Permanente urbanas nesse Município.

O estudo de caso iniciou-se em junho de 2015, época em que o Projeto já estava em curso, e realizava os estudos técnicos e mapas acerca da possibilidade de regularizar áreas urbanas informais nesse Município.

Embora a pesquisa necessitasse de resultados acerca do modo como foi realizada a regularização fundiária em áreas de preservação permanente urbanas, conforme se notará pelos dados do Projeto, a regularização dessas áreas (áreas com restrição) só será feita em momento posterior pelo Município que poderá ou não seguir os estudos técnicos propostos pela equipe técnica da Universidade Federal do Pará no âmbito do Projeto Moradia Cidadã.

Para entender a pesquisa, é preciso detalhar o Projeto, seu histórico, dados e seus resultados obtidos até o final da presente dissertação.

O Projeto Moradia Cidadã (PMC) é parte do Programa Terra Legal (PTL), para entendê-lo e para fins de contextualização, é necessária breve digressão acerca do PTL. Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), juntamente aos estados e municípios, iniciou uma nova fase no processo de conservação e implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal²²⁹.

O chamado Mutirão Arco Verde Terra Legal uniu ministérios e órgãos federais com o objetivo de preservar ambientalmente a Amazônia. Esse mutirão objetivou o acesso a direitos e cidadania para a população beneficiada, com ações de regularização fundiária e combate à grilagem, se concentrou, prioritariamente, em 43 municípios nos Estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, considerados líderes no ranking do desmatamento²³⁰.

²²⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Terra Legal**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

²³⁰ Ibid

Esse mutirão marcou o início do Terra Legal Amazônia, programa de regularização fundiária, coordenado pelo MDA. O programa visa entregar títulos de terras a posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não estejam em reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar. Outro objetivo do Programa é impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal, além de regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais²³¹.

O PTL se comprometeu a transferir para os municípios áreas urbanas localizadas em terras da União. Isso será feito mediante processo de regularização fundiária. Essa ação será desenvolvida pelos Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério das Cidades (MCidades) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento²³².

4.1 DADOS E CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO MORADIA CIDADÃ

Em atendimento ao preceito constitucional da função social da propriedade urbana²³³ e ampliação do acesso à terra urbana regularizada, em especial às famílias de menor renda, o Governo Federal por meio do PTL, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em conjunto com o MCidades propôs parceria à Universidade Federal do Pará (UFPA), para implementação da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana nas terras sob tutela do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), transferidas aos municípios de Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá, Mãe do Rio e Tomé-Açu, através do referido Programa Federal²³⁴ (conforme mapa abaixo, figura 1).

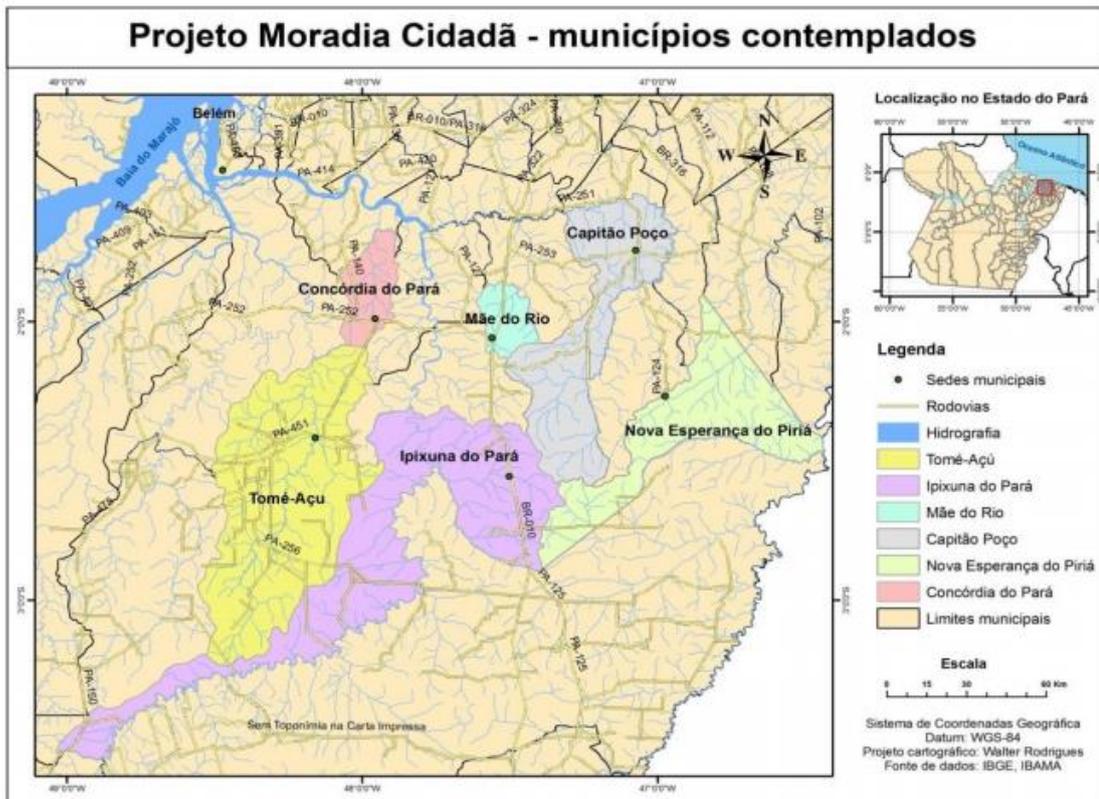
²³¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Terra Legal**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

²³² Ibid

²³³ Art. 182, § 2º da CF/88 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

²³⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 7

Figura 1 – Mapa de Localização dos Municípios Contemplados



Fonte: IBGE, IBAMA, 2013

Os municípios citados foram selecionados pela forma de acessibilidade e proximidade com Cidade de Belém, onde se localiza o Campus Universitário do Guamá e a Comissão de Regularização Fundiária (CRF) da UFPA. Esta condição geográfica possibilita a definição, acompanhamento e interação permanente das equipes que atuaram e continuam atuando no Projeto²³⁵. A seguir o tabela 6 com os quantitativos de glebas e imóveis a serem regularizados por localidades e total por municípios²³⁶.

²³⁵Registra-se que no total deverão ser regularizadas 25 áreas (assentamentos), considerando as 04 sedes municipais e as 21 vilas, sendo uma vila no município de Tomé- Açu, seis em Concórdia do Pará e quatorze vilas em Capitão Poço.

²³⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 8

Tabela 6 - Área, lotes e população estimada por área

Município	Localização	Área (Ha)	N. de Lotes (processo)	Pop. Estimada (processo)
Mãe do Rio	Sede	773	4.836	23.475
N. Esperança do Piriá	Sede	143,9	2.725	8.412
Ipixuna do Pará	Sede	173,3	1.364	5.713
Tomé-açu	Vila Portelinha	73,3	744	3.018
Concórdia do Pará	Vilas	24,1	171	692
Capitão Poço	Sede e Vilas	362,4	3.521	13.123
TOTAL		1550	13.361	54.433

Fonte: Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã, 2013.

Com relação à abrangência, o PMC visou realizar ações de regularização fundiária na dimensão urbanística e jurídica nos assentamentos e lotes existentes nos perímetros urbanos repassados pelo PTL às administrações municipais, para que isso fosse efetivado, realizou medidas em seu Plano de Trabalho²³⁷.

Importante destacar que o PMC assumiu como método de execução das medidas citadas, um processo de regularização a ser conduzido de forma integrada, envolvendo os trabalhos técnicos administrativo, jurídico, engenharia, informática, urbanístico e social²³⁸.

²³⁷ Medidas adotadas no Plano de Trabalho do PMC: 1- Mobilização de agentes locais por meio de oficinas técnicas, comunitárias e plenárias públicas acerca das ações de regularização fundiária; 2- Desenvolver atividades específicas de regularização fundiária e urbanística, com vistas à titulação da população beneficiária e registro do parcelamento do assentamento, dentre as quais: pesquisa dominial, estudo do processo de doação, reconhecimento físico das áreas, cadastramento dos lotes, sistematização, digitação e análise de dados, recolhimento de documentação, instrução processual jurídica, administrativa e cartorária dos lotes inseridos áreas de intervenção, observados os critérios legais para aplicação dos instrumentos jurídicos de regularização; 3- proceder aos estudos urbanísticos, ambientais e topográficos do parcelamento e ocupação existente, à luz da legislação municipal vigente, subsidiando a orientação necessária aos ajustes e flexibilização nas respectivas leis quando necessário, e subsequente aprovação do parcelamento junto ao setor municipal competente, bem como, no cartório de registro de imóveis; 4- Desenvolver sistema de informações cadastrais para armazenamento dos dados produzidos pelo projeto de regularização fundiária urbana, a ser disponibilizado ao Ministério das Cidades, para utilização em outras ações desenvolvidas no âmbito da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana. (BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica**. Belém, Pará, 2013, p. 8)

²³⁸ O trabalho de engenharia inicia com o reconhecimento do perímetro de intervenção do projeto, identificação da infraestrutura existente, passando ao levantamento topográfico, confecção de cartografia planialtimétrica cadastral, plantas de lote e memorial descritivo. Após os estudos e definição do projeto urbanístico, a equipe de engenharia deverá orientar o município na estimativa dos custos das obras de urbanização ou reurbanização, proposta neste projeto. O trabalho de informática contempla o desenvolvimento de software como ferramenta de apoio aos trabalhos de gestão do cadastro imobiliário, socioeconômico, equipamentos etc., prevendo a interface

O trabalho administrativo envolve o desenvolvimento de ações operacionais, como a articulação institucional e técnicas, como o apoio ao levantamento de informações e análise dos processos e fluxos de regularização adotados pelos municípios, visando orientar a normatização dos mesmos²³⁹.

O trabalho jurídico teve início com a análise da Lei 11.952/2009²⁴⁰ a fim de identificar os instrumentos jurídicos aplicáveis na regularização fundiária dos moradores das áreas repassadas pelo PTL aos Municípios beneficiados pelo PMC em consonância com as legislações federais referenciais no projeto²⁴¹.

Em seguida, foram examinadas as legislações municipais que possuem relação com a questão fundiária, verificando a necessidade de atualização ou adequação dessas, em consonância com as legislações federais. Posteriormente, a equipe jurídica orientará os Municípios na redefinição dos procedimentos administrativos e jurídicos de regularização fundiária urbana atualmente adotados²⁴².

com ferramentas de geoprocessamento para identificação cartográfica, geração de plantas e memoriais dos lotes, e aplicativos para emissão de pareceres, contratos e relatórios de acompanhamento dos processos, entre outros. O trabalho urbanístico consiste na análise e compreensão da dinâmica de uso e ocupação do solo, à luz dos instrumentos existentes de gestão territorial municipal como Plano Diretor, Macrozoneamento Municipal e legislação pertinente, além de proceder à análise dos dados cadastrais físicos, imobiliários, infraestrutura, registro fotográfico das unidades e plantas topográficas. Este estudo subsidiará a realização de oficinas técnicas e comunitárias necessárias a discussão e elaboração da planta de urbanização e regularização fundiária. A planta de regularização deverá indicar as áreas passíveis de regularização ou não, demarcando ainda as áreas sujeitas a possíveis remanejamentos. O trabalho social, voltado ao fortalecimento dos mecanismos de participação social e fomento à autogestão comunitária, abrange a identificação das organizações sociais formais ou informais, a sensibilização de lideranças, a mobilização comunitária, a realização de treinamentos e oficinas de capacitação quanto ao processo de regularização fundiária, a adoção de práticas preservação ambiental e patrimonial e os mecanismos de organização e gestão comunitária. Sempre que possível esse trabalho visa articular e incentivar a realização de campanhas educativas, emissão de documentação e demais ações de suporte a cidadania, já desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, que poderão complementar as ações do Projeto (BRASIL. Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 9-11)

²³⁹ Ibid., p. 9

²⁴⁰ BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016.

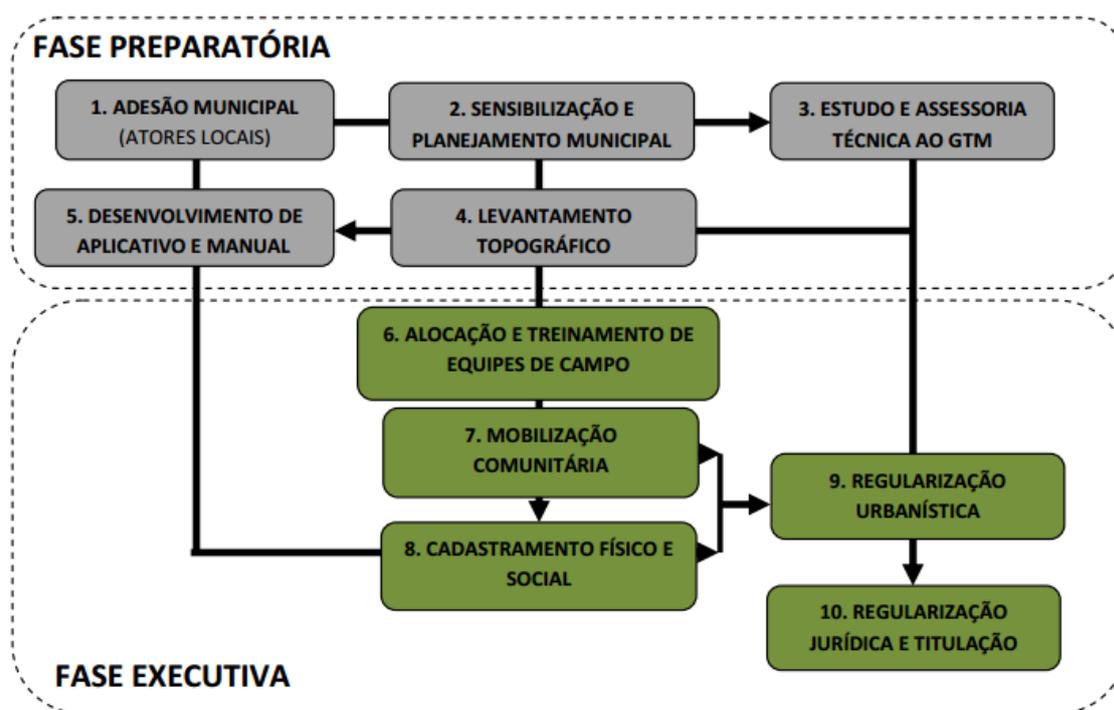
²⁴¹ Que são as leis: 11.952/2009 e 11.977/09 (sendo essa a que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 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. BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016.

²⁴² BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica.** Belém, Pará, 2013, p. 9

Como objetivo o PMC tem o repasse das áreas aos municípios pelo Governo Federal, cabendo ao Poder Executivo Local proceder à regularização fundiária em favor dos moradores, mediante os critérios e mecanismos estabelecidos na Lei n. 11.952/2009²⁴³.

Metodologicamente, o PMC se estrutura por meio de duas fases de atuação: Preparatória e a Executiva. A Fase Preparatória visa promover a mobilização dos municípios, planejamento das ações e preparação de equipes de trabalho. A Fase Executiva volta-se ao desenvolvimento dos trabalhos técnicos de campo, visando o envolvimento comunitário e regularização urbanística e jurídica, propriamente dita, conforme demonstra o quadro abaixo (figura 2):

Figura 2 - Fluxo de Fase/Etapas do Projeto.



Fonte: Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã, 2013.

Como estratégia de execução do projeto, foi prevista a criação de três grupos de trabalho como forma de garantir a transferência de conhecimento e a participação social, a saber: Grupo de Coordenação Técnica, Grupo de Trabalho Municipal e o Grupo Comunitário. Cada um deles com responsabilidades distintas e complementares ao pleno desenvolvimento das ações de regularização específicas do Projeto²⁴⁴.

²⁴³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 5

²⁴⁴ Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 14-16.

Observa-se que o PMC é complexo, com várias fases e seis municípios de sua abrangência. A presente dissertação estuda as glebas do Município de Mãe do Rio apenas, visto que, o tempo para a pesquisa é exíguo além de estarem, os estudos, mais avançados nesse Município.

Para entender como o PMC ocorre em Mãe do Rio, importante fazer breve análise de seu histórico, população e características gerais, para que se possa adentrar no estudo da regularização fundiária e de suas APPs urbanas.

4.2 O CASO ESPECÍFICO DAS GLEBAS GUAMÁ II E PALHETA DO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO E SUAS APPS URBANAS

O Município de Mãe do Rio teve sua colonização iniciada no final da década de 1950, indiretamente ligada a criação da Rodovia Belém-Brasília. Mãe do Rio localiza-se na Mesorregião do Nordeste Paraense e na Microrregião Guamá²⁴⁵, possui uma população equivalente a 27.892 habitantes²⁴⁶.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Mãe do Rio apresentou crescimento populacional de 10,02%²⁴⁷ na última década. Dados que revelam o predomínio da população urbana, que segundo informações obtidas na visita de reconhecimento de campo, corresponde a 100% dos habitantes a serem beneficiados no perímetro da área doada. Deste total, o projeto previu o cadastramento socioeconômico familiar de aproximadamente 52% destes moradores²⁴⁸.

Quanto à situação habitacional e de moradias de Mãe do Rio, o IBGE/2010 considera como “domicílio com saneamento adequado” aquele com escoadouro ligado à rede geral ou à

²⁴⁵ Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica.** Belém, Pará, 2013, p. 14

²⁴⁶ Ibid., p. 15.

²⁴⁷ Segundo o Censo do IBGE, no ano 2000, a **População Total era de 25.351** de habitantes, a **População Urbana era de 18.738** de habitantes (73,91%) e a **População Rural era de 6.613** de habitantes (26,08%). Em 2010 os números se modificaram para: 27.892 total de habitantes, população urbana com 23.036 habitantes (82,58%) e população rural com 4.856 (17,41%). (BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica.** Belém, Pará, 2013, p. 16)

²⁴⁸ Os dados do IBGE (2010) revelam que 22,89% do total de domicílios em Mãe do Rio recebem de 1/2 até 1 salário mínimo, 28,69% recebem mais de 1 a 2 salários mínimos e 26,34% mais de 2 a 5 salários mínimos. Observa-se uma distribuição de renda desigual, onde os rendimentos mais altos estão concentrados na mão da minoria. Ou seja, em 31,64% dos domicílios o rendimento mensal é de até 1 salário mínimo e em 55,03% o rendimento é de 1 a 5 salários, totalizando 86,87% dos imóveis como de baixa renda. Assim, nota-se a relevância do PMC no que tange aos benefícios sociais que o projeto representa (e em alguns casos representará) para comunidade local, através da regularização jurídica de forma gratuita (BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica.** Belém, Pará, 2013, p. 16-17)

fossa séptica, servido de água proveniente de rede geral de abastecimento e com destino do lixo coletado diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza.

Os “domicílios com saneamento semi-adequado” possuíam, pelo menos, um dos serviços de abastecimento de água, esgoto ou lixo. Os “domicílios com saneamento inadequado” não apresentaram qualquer condição de saneamento básico, isso é, não estavam conectados à rede geral de abastecimento de água, ao esgotamento sanitário nem tinham acesso à coleta de lixo. No município em questão, a pesquisa apontou que somente 9,6%²⁴⁹ dos imóveis foram considerados como adequados, indicando a necessidade de intervenções urbanas²⁵⁰.

Já em relação à base normativa do município, por meio de dados e informações obtidas na visita institucional realizada pela Comissão de Regularização Fundiária (CRF) da Universidade Federal do Pará (UFPA), foi identificado que se dispõe de um conjunto de normas jurídicas que fundamentam o processo de regularização²⁵¹.

Deste conjunto de instrumentos destacam-se o Plano Diretor Municipal, e as seguintes legislações: legislação fundiária municipal n.º. 522/09, que disciplina sobre a concessão de terras do patrimônio do município de Mãe do Rio e dá outras providências e o Decreto 060/2013, que dispõe sobre o fluxograma do processo de regularização fundiária e emissão de títulos definitivos pela Prefeitura do município, que visa à regularização da área urbana²⁵².

Com relação ao Projeto Moradia Cidadã no município de Mãe do Rio, por meio de Parecer Técnico Justificativo, houve análise e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária na Modalidade Interesse Social das Glebas Guamá II e Palheta²⁵³. A referida análise e aprovação corresponderá ao licenciamento urbanístico e ambiental²⁵⁴, vez que a Gestão Municipal atende aos requisitos de órgão licenciador.

O PRORIS (projeto de regularização por interesse social) abrange um conjunto de duas glebas, que correspondem a totalidade do perímetro urbano da sede municipal em Mãe do Rio.

²⁴⁹ Imóveis com moradia adequado: 9,6%, Semi-adequado: 81,0% e Inadequado: 9,4%. BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica.** Belém, Pará, 2013, p. 16-17

²⁵⁰ Ibid., p. 19.

²⁵¹ Ibid., p. 22.

²⁵² Ibid., p. 22.

²⁵³ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA).** Belém, Pará, 2016, p. 6

²⁵⁴ Por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, nos termos dos artigos 51 e 53 da lei Federal n.º. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Pode-se afirmar que as Glebas Guamá II e Palheta atendem aos requisitos de área urbana²⁵⁵ previstos na Lei 11.952/2009²⁵⁶, visto que possuem malhas viária implantadas por meio de formação de 173 quadras e 3.598 lotes na Gleba Guamá II e 190 quadras e 4.500 lotes na Gleba Palheta, com lotes em média de 730m² de área e melhoramentos urbanos como rede de energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública, limpeza, coleta e manejo de resíduos, drenagem urbana, pavimentação equipamentos públicos como escola e posto de saúde²⁵⁷.

Do ponto de vista socioeconômico esta população pode ser caracterizada como predominantemente de baixa renda, dos quais grande parte complementa sua renda com os benefícios do Programa Federal Bolsa Família e práticas econômicas de pequenos comércios e serviços ou atividade informal, conforme dados do cadastro socioeconômico²⁵⁸.

Quanto à delimitação da área de intervenção do PMC no município de Mãe do Rio, corresponde ao perímetro de ocupação identificado no Título de Doação com Encargo BLM1504059001, equivalendo a um total de 773 ha, subdividida em duas Glebas: Palheta e Guamá II²⁵⁹, conforme a figura seguinte, que consta a localização da poligonal de regularização fundiária e divisão de bairros.

²⁵⁵ Tomando como referência os requisitos jurídicos de caracterização de áreas com ocupação para fins urbanos já consolidados, nos termos do art. 2º do Decreto nº.7.341/2010, que regulamenta a Lei 11.952/2009, e estabelece os elementos mínimos para caracterização, a saber: a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários. Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres (§ 1º); Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres (§ 2º). BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA)**. Belém, Pará, 2016, p. 9

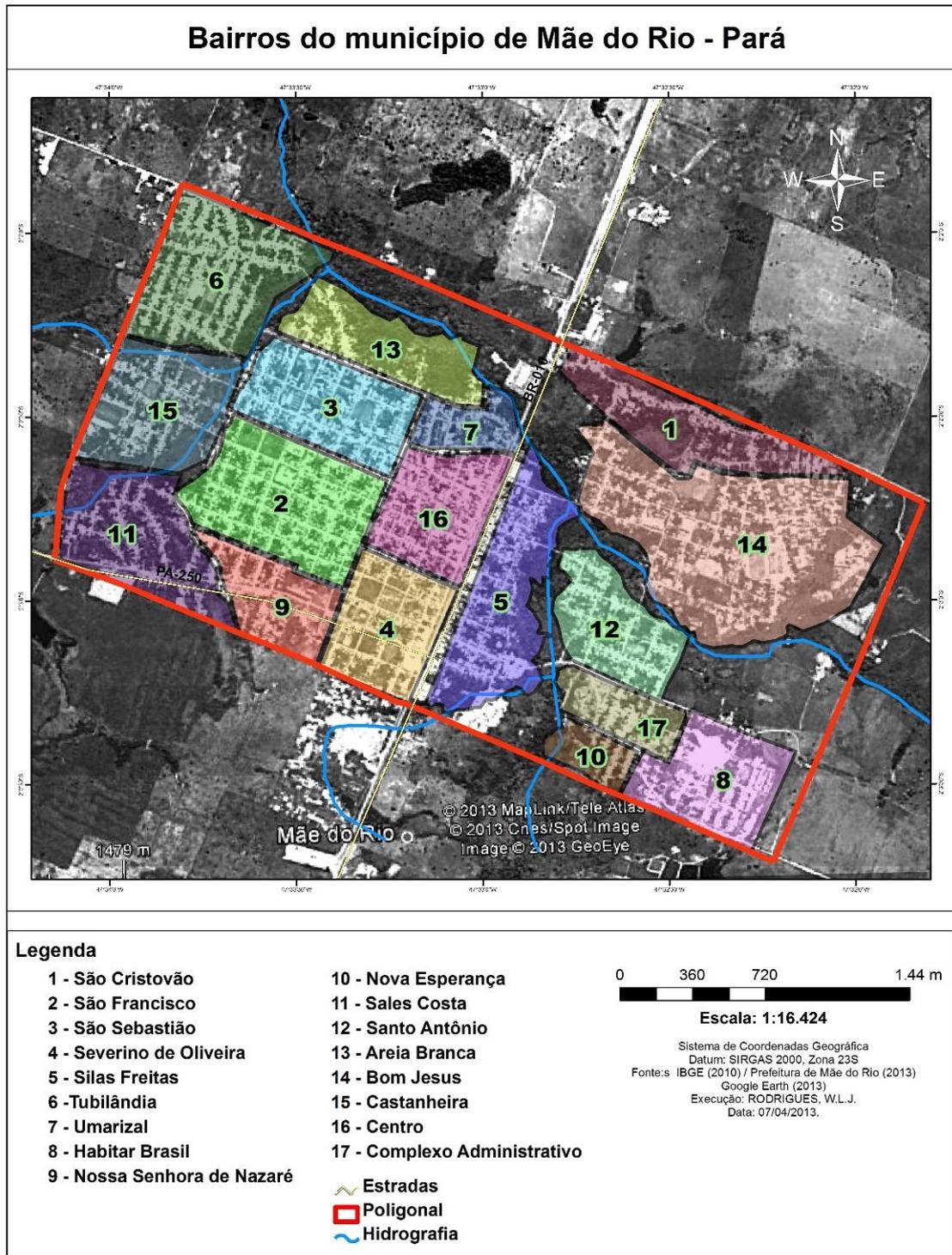
²⁵⁶ Art. 2º e 21 da Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016

²⁵⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA)**. Belém, Pará, 2016, p. 10. Além disso, Ante ao exposto, pode-se afirmar, ainda, que a Gleba Guamá II e Gleba Palheta se encontram consolidadas pelo grau de urbanização acima referido, e por apresentar contingente populacional estimado de 39 mil moradores, sendo de 17 mil na Gleba Guamá II e 22 mil na Gleba Palheta, resultando numa densidade demográfica em torno de 50 hab/ha em cada gleba e, portanto, no limite da previsão legal de 50 hab/ha previsto na Lei 11.977/2009.

²⁵⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA)**. Belém, Pará, 2016, p. 11.

²⁵⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica**. Belém, Pará, 2013, p. 26

Figura 3 – Localização da Poligonal de Regularização Fundiária e Divisão de Bairros



Fonte: Plano de Ação Municipal, UFPA/2013.

Com base nos levantamentos topográficos, foi desenvolvido um estudo urbanístico e ambiental das áreas demarcadas em cada gleba a ser regularizada, observando as distintas formas de uso e ocupação existente, os lotes ocupados e vazios, bem como as áreas sobranes

(áreas livres), de forma a permitir a projeção da continuidade das vias públicas, visando à integração da área com seu entorno imediato, em caso de expansão urbana e delimitação das quadras indefinidas²⁶⁰. A tabela abaixo sintetiza a conclusão aos estudos de sustentabilidade ambiental:

Tabela 7 - Medidas de sustentabilidade ambiental

PROBLEMAS OBSERVADOS	MEDIDAS RECOMENDADAS
Ocorrência de desmatamento para expansão da ocupação urbana	Exploração dos recursos vegetais de florestas e matas da redondeza de forma controlada, garantindo o replantio sempre que necessário.
Supressão da vegetação da frente dos lotes	Preservação de áreas verdes nos quintais.
Supressão da cobertura natural da frente dos lotes	Evitar a capinação da frente dos lotes; Orientar para manutenção da cobertura natural do solo, evitando a erosão.
Poluição do solo por meio de soluções inadequadas de esgotamento sanitário	Adoção de medidas que visem a não poluição do solo e soluções sanitárias adequadas, como substituição das fossas rudimentares por tanques sépticos.
Abandono dos poços rasos de abastecimento de água individual	Desativação dos poços rasos, por meio de selagem, evitando a contaminação do solo e depósito de resíduos.
Adoção de práticas inadequadas de descarte de resíduos sólidos (queima ou lançamento a céu aberto) e ingestão de água não tratada.	Educação Ambiental, através da formação de multiplicadores (professores, técnicos das oficinas pedagógicas, coordenadores pedagógicos, agentes comunitários de saúde, dentre outros), com isso transmitir o conhecimento para comunidade em geral.
Erosão em torno dos canais de drenagem abertos pelos moradores	Recuperar a cobertura natural em torno dos canais de drenagem existente.

Fonte: Ministério das Cidades. Projeto Moradia Cidadã: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio, 2013.

O estudo urbanístico indicou áreas com restrições urbanísticas e ambientais, as quais deverão ser objeto de estudo técnico para fins de licenciamento urbanístico e ambiental ao

²⁶⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013, p. 16-17

futuro registro de parcelamento ou ao remanejamento dos ocupantes, conforme a indicação no respectivo estudo²⁶¹.

Para fins dessa pesquisa, as restrições relevantes são as ambientais, como as Áreas de Preservação Permanentes urbanas, contudo, como se observa na figura 3, existem áreas de riscos iminente de alagamento e de preservação ambiental, entorno dos cursos d'água que entrecortam a Gleba Guamá II e Gleba Palheta em toda a sua extensão, conforme observado, assim, o Projeto indicará estudo técnico para cada área impactada²⁶².

O próximo passo em relação às APPs urbanas de Mãe do Rio é a realização do Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado de regularização fundiária de Interesse Social²⁶³ (nos termos do art. 53 da Lei Federal n. 11.977/2009), mediante análise e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, quando o município possuir órgão e conselho ambiental capacitado²⁶⁴, segundo o PRORIS.

Contudo, foram revogados os dispositivos 46 ao 71 da Lei n.11.977/2009, dentre eles o art. 53 que o PRORIS menciona. Portanto, a regularização fundiária de interesse social nas APPs, a partir da edição da Medida Provisória n. 759/2016, deverá ser feita nos moldes do art. 64 do Código Florestal, ou seja, a regularização ambiental será feita pela aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.

Relevante notar que, no caso de Mãe do Rio, em que há diversas áreas de preservação permanente, a regularização desses terrenos será feita por meio de uma lei específica, que considera estudos ambientais técnicos sobre a viabilidade ou não dessa regularização.

Uma possibilidade para tal exigência legal é a necessidade de proteção ambiental de APPs, através de estudos que apontarão essa possibilidade ou não. Assim, será analisado se a permanência de lotes e moradias nesse local é sustentável ao meio ambiente. Porém, como a medida provisória é recente, difícil fazer afirmações acerca da aplicabilidade da mesma.

Na seguinte tabela, consideram-se os seguintes conceitos: a) áreas com restrição são aquelas que apresentem restrição à ocupação e englobam: 1- áreas de preservação permanente; 2- áreas de faixa de linhão, que são zonas de proteção de rede de energia elétrica e 3- áreas de

²⁶¹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2013, p. 18

²⁶² Ibid. p. 8

²⁶³ Procedimento administrativo do setor municipal responsável pela regularização fundiária urbana, mediante preenchimento de formulário específico, contendo dados referentes à localização, área, perímetro, situação dominial e registro imobiliário, bem como do tipo, estágio e tempo de ocupação, população estimada e nível de renda, para fins de enquadramento nos requisitos legais de área urbana, nos termos do art. 2º do Decreto n. 7.341/2010, que regulamenta a Lei Federal 11.952/2009, e de modalidade de regularização fundiária de interesse social, em consonância com o inciso VII, do art. 47 da Lei Federal 11.977/2009.

²⁶⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 23-24

restrição urbana, que são áreas sem destinação específica que poderão ganhar destinação pela prefeitura ou aquelas que sobraram do desenho de parcelamento do solo²⁶⁵:

Tabela 8 – Total de áreas com restrição

	Colunas1	AREA TOTAL	AREA COM RESTRIÇÃO	AREA PRESERVAÇÃO PERMANETE	AREA DE FAIXA DE LINHAO	AREA DE RESTRIÇÃO URBANA
GLEBA GUAMA II	ÁREA (m²)	3.881.815,1128	731.808,7535	668.559,8511	50.326,1119	12922,7905
	Percentual	100%	19%	17,2%	1,3%	0,3%
	Número de Lotes	3.643	517	156	35	326
	Percentual	100%	14%	4%	1%	9%
GLEBA PALHETA	ÁREA (m²)	3.848.597,0720	1.235.165,8351	499.091,1775	21.337,9049	714.736,7527
	Percentual	100%	32%	12,97%	0,55%	18,57%
	Número de Lotes	4789	349	256	74	19
	Percentual	100%	7%	5%	2%	0,4%
	SOMA DE ÁREAS (m²)	7.734.057,1848	1.967.491,9190	1167807,2437	71.699,0394	727985,6360
	SOMA DE LOTES	8432	866	412	109	345
	Percentual	100%	10%	5%	1%	4%

Observa-se que grande parte das áreas com restrições nas Glebas são de APPs, ou seja, áreas em que há a necessidade de estudos técnicos para avaliar a viabilidade de moradias nesses locais.

²⁶⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã**: Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016, p. 18

Na Gleba Guamá II, as áreas de preservação permanente representam 17,2% (por cento) de sua área total e 90,5% (por cento) das áreas com restrição. Segundo a tabela, são 156 (cento e cinquenta e seis) lotes construídos sobre áreas de preservação permanente urbanas.

Já na Gleba Palheta, as áreas de preservação permanente representam 12,9% (por cento) de sua área total e 39,6% (por cento) das áreas com restrição, nesse caso, são 256 (duzentos e cinquenta e seis) lotes edificadas nas APPs urbanas.

Assim, embora estudos urbanísticos já tenham sido feitos no PRORIS, este não é o documento hábil para a regularização ambiental das áreas de preservação permanente. O PRORIS fez recomendações do ponto de vista ambiental, que podem ou não ser seguidas ou não pelo Município.

Após a análise do Município de Mãe do Rio, seu histórico, a situação do Projeto, além da análise qualitativa de suas APPs urbanas, o trabalho irá apresentar a relação entre essas áreas e os direitos à moradia e meio ambiente equilibrado.

4.3 DIREITO À MORADIA E DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO CASO DO PROJETO MORADIA CIDADÃ NAS GLEBAS DE MÃE DO RIO

O Projeto de regularização fundiária urbana Moradia Cidadã, no Município de Mãe do Rio, trata dos temas abordados por essa dissertação, da seguinte forma:

a) regularização fundiária urbana: por se tratar de Projeto do Governo Federal de regularização fundiária, a atividade-fim do mesmo é regularizar lotes e moradias do Município de Mãe do Rio, desde que cumpridas as exigências mínimas legais apresentadas no Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (PRORIS). A regularização visa, nesse caso, entregar um direito tão caro aos cidadãos desse Município, a moradia, com a condição de não prejudicar o meio ambiente e os cidadãos (por isso a maior observância e necessidade de estudos técnicos aprofundados nas áreas com restrições). Importante frisar que o PMC foi elaborado na vigência de leis que posteriormente tiveram modificações e revogações de dispositivos legais acerca de regularização urbana, por isso o trabalho analisou tais legislações;

b) direito à moradia: o direito “chave”, ou seja, o direito fundamental que se busca garantir com a regularização, que é nada mais que uma forma de garantir a dignidade das pessoas que forem beneficiadas pelo projeto de regularização fundiária. O direito à moradia não é só entregar um teto, não apenas o espaço físico, é o indivíduo se sentir parte daquele espaço, seu lar. Com o projeto, busca-se uma forma de garantir tal direito aos menos favorecidos,

economicamente, conforme visto no PRORIS, a maior parte da população de Mãe do Rio a ser beneficiada pelo programa tem renda mínima sendo muitos usuários de programas de assistência social federais como programa Bolsa Família;

c) direito ao meio ambiente equilibrado: para que a regularização fundiária urbana seja conseguida, deve ser pensada em moldes de uma cidade sustentável, ou seja, a urbanidade em harmonia com o meio ambiente equilibrado, e o Projeto Moradia Cidadã trata desse assunto quando recomenda medidas de urbanização e de sustentabilidade ambiental. A questão ambiental é priorizada quando se ressalta a necessidade de estudos técnicos ambientais em áreas com restrições (áreas de faixa de linhão, áreas com restrição urbana, áreas de risco e APPs). Nessas áreas, a regularização deverá ser feita de modo diverso, pois, a não observância das leis ambientais e desses estudos, poderá prejudicar o meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da população;

d) áreas de preservação permanente urbanas: o Projeto trata das APPs de Mãe do Rio, que possuem considerável espaço no município (por este ser entrecortado por rios), como áreas que possuem restrição à imediata regularização fundiária. Como áreas protegidas, por sua importância ecológica, elas merecem estudo técnico mais detalhado a ser feito em momento posterior pelo Município de Mãe do Rio, que pode ou aproveitar as recomendações de sustentabilidade ambiental feitas pelo Projeto Moradia Cidadã no PRORIS;

d) princípios jurídicos socioambientais: quanto à regularização das áreas sem alguma restrição, essas poderão de pronto ser regularizadas, visto que não existem empecilhos. Contudo, nas APPs urbanas de Mãe do Rio, há uma aparente colisão de princípios, já que, de um lado se encontram os princípios protetivos ambientais como precaução e prevenção, representando a retirada de lotes das APPs, e de outro, que poderia afastar tais princípios, o da sadia qualidade de vida, representado pela permanência das moradias nos lotes em APPs, sem a necessidade de remanejamento da população.

Embora não tenha havido a oportunidade de serem analisadas de forma detalhada, pelo Projeto Moradia Cidadã, as APPs de Mãe do Rio (visto que os estudos técnicos serão feitos em momento posterior), elas possuem os seguintes caminhos a serem seguidos ao serem realizados os estudos técnicos de viabilidade ou não de regularização, e em cada uma das situações, a solução dos conflitos entre os princípios será respectivamente conforme a tabela:

Tabela 9 – Possibilidades antes dos estudos/soluções posteriores

CAMINHOS POSSÍVEIS ANTES DOS ESTUDOS TÉCNICOS	SOLUÇÃO DO CONFLITO APÓS O ESTUDO DE VIABILIDADE OU NÃO
O estudo técnico pode apontar a possibilidade de regularização nas APPs, sem maiores considerações, com proteção ambiental;	Nessa hipótese, os princípios protetivos ambientais serão sacrificados, visto que o meio ambiente cederá espaço às moradias e, no caso concreto, tais princípios serão afastados.
O estudo técnico pode apontar a impossibilidade de regularização nas APPs por degradação ambiental, e a conseqüente retirada ou remanejamento dos lotes para outra área no espaço urbano;	Os princípios protetivos ambientais prevalecem, e no caso concreto, têm mais “peso”, isso porque retirando a população dos locais em que o meio ambiente poderá ser prejudicado, esse ficará protegido.
O estudo técnico pode apontar a possibilidade de regularização nas APPs, porém com medidas ambientais que visem minimizar o impacto (inerente) da atividade humana no local.	Há a harmonização dos dois princípios, sem a prevalência de nenhum, suas densidades e importância são iguais, assim, não há afastamento de um deles, explica-se: utiliza-se a ponderação dos princípios, isto é, embora a atividade humana cause impactos ambientais, com medidas mitigatórias, é possível harmonizá-las com a preservação da natureza, desde que o princípio da sadia qualidade de vida também seja condicionado à moradia de forma sustentável. Portanto, pode surgir no caso concreto, o princípio da cooperação entre homem e natureza, que é a possibilidade de harmonizar tais princípios para que ambos os direitos sejam garantidos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia.

A ponderação só é possível diante de um caso concreto, e, com esse objetivo, analisou-se o Projeto Moradia Cidadã em Mãe do Rio, além disso, os temas estudados (regularização fundiária, APPs, direito ao meio ambiente, direito à moradia, cidades sustentáveis etc.) ganharam um substrato maior quando analisados diante de um caso prático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ambiental é uma preocupação internacional e, para que chegasse a níveis concretos, princípios jurídicos foram desenvolvidos, primeiramente a nível internacional, depois nas legislações internas.

Os princípios da prevenção e precaução ambiental, têm suma importância para a proteção do meio ambiente, e conseqüentemente para a vida humana e sua qualidade, visto que, sem esses instrumentos, a vida em todas as suas formas se torna comprometida, assim, conclui-se que são princípios nevrálgicos.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e dever de todos os cidadãos, garantido constitucionalmente, de tal forma que não pode ser visto de forma isolada, mas sim inserido no maior espaço de convivência humana: as cidades. Portanto, o meio ambiente urbano é protegido constitucionalmente e por meio de legislações, medidas e projetos pensados na nova lógica da sustentabilidade.

Nessa lógica, as cidades sustentáveis são meios de garantia de uma vida digna de seus cidadãos. Nas cidades, grande parte da convivência e interação social humana ocorrem dentro da moradia.

O direito à moradia, que é um direito social e constitucional, é mais que um simples espaço físico, um teto ou um chão, é um local onde os cidadãos possam exercer essa convivência de forma digna. Para que esse direito seja garantido em sua plenitude, a habitação deve ser regularizada.

O instituto da regularização fundiária urbana tem como principais legislações: a Lei n. 11.952/2009 e a nova Medida Provisória n. 759/2016. Essa trouxe diversos conceitos novos, como o de núcleos urbanos informais, pois solidifica uma situação factual das habitações brasileiras.

A regularização fundiária urbana, além de instrumento de garantia do meio ambiente urbano mais equilibrado e harmônico, é também uma forma de garantia do direito à moradia. Contudo, nem todo local dentro de uma cidade pode ser regularizado, há espaços que são protegidos pela legislação como forma de garantir o equilíbrio ecológico. É o caso das áreas de preservação permanente urbanas.

No Brasil, diversos instrumentos foram criados como forma de preservação ambiental, dentre eles, as formas de proteção de áreas fundamentais para a manutenção do equilíbrio ecológico como as áreas de preservação permanente.

O Código Florestal de 2012 é uma das principais legislações que dispõem sobre as APPs urbanas. Com a introdução da Medida Provisória n. 759/2016, a regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APPs foi modificada.

Destaca-se que a regularização ambiental passou a ser admitida pela aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana (o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas).

Foi partindo da regularização fundiária urbana e da garantia do direito à moradia, que o Projeto Moradia Cidadã (como parte do Programa Terra Legal, do Governo Federal em parceria com municípios paraenses e apoio técnico da Universidade Federal do Pará), iniciou-se em seis municípios próximos a capital Belém. A presente dissertação analisou o Projeto no Município de Mãe do Rio, em virtude do maior quantitativo de dados coletados.

O Projeto Moradia Cidadã tem como base seus dados, históricos e as legislações vigentes de regularização fundiária na Amazônia Legal (Lei n. 11.952/2009), no entanto, no decorrer da pesquisa, a Medida Provisória n. 759/2016 modificou dispositivos e revogou outros de suma importância para a análise da regularização, embora todo o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Mãe do Rio (PRORIS) tenha sido elaborado na vigência das normas anteriores à medida provisória.

A Medida Provisória n. 759/2016, que modificou diversos dispositivos, embora ainda muito recente, tem um ponto positivo no que tange à necessidade de lei específica de regularização fundiária, que é maior segurança jurídica na garantia de direitos. Contudo, uma face negativa é em relação à eficácia desse direito, visto que, as leis, até que sejam elaboradas, podem procrastinar direitos tão caros como o da moradia e do meio ambiente equilibrado, que, ao esperar por um período indeterminado de tempo até que a lei possa ser editada, o direito em si, pode perder sua eficácia.

No caso concreto, o Projeto Moradia Cidadã, foi elaborado sob a vigência da norma anterior, porém, como ainda está em curso, será modificado se adaptará a tais alterações legislativas. O caso é relevante para que os temas elencados em teoria e na legislação encontrassem substrato na prática.

Assim, a teoria se aliou à prática multidisciplinar (várias áreas do conhecimento como arquitetura e urbanismo, estatística, geologia, geografia, dentre outras).

Embora o Projeto Moradia Cidadã não tenha alcançado o resultado esperado pela presente pesquisa, qual seja, a análise, por meio de estudos técnicos, das áreas de preservação permanente urbanas (com relação à viabilidade sustentável), o estudo do caso ofereceu substrato para a análise dos temas propostos e para o alcance dos objetivos desse trabalho.

Os objetivos da dissertação foram alcançados, na medida em que o direito à moradia enquanto direito social, positivado na Constituição de 1988, foi analisado, bem como a legislação e doutrina e jurisprudência das APPs urbanas, como instrumento de proteção ambiental.

O último objetivo é a verificação, no caso concreto do Município de Mãe do Rio, através da ponderação de princípios, a densidade e relevância dos princípios jurídicos socioambientais.

Ao final, concluiu-se que, pela ponderação dos princípios jurídicos, os princípios jurídicos ambientais poderiam se comportar de três formas distintas, já que, os estudos técnicos de viabilidade ambiental só poderão ser feitos em momento posterior.

Assim, se o estudo técnico apontar a possibilidade de regularização nas APPs, sem maiores considerações, os princípios protetivos ambientais serão sacrificados, e, no caso concreto, afastados. Já se o estudo apontar a impossibilidade de regularização nas APPs por degradação ambiental, e a conseqüente retirada dos lotes, os princípios protetivos ambientais prevalecerão, e no caso concreto, terão mais “peso”.

No caso do estudo técnico apontar a possibilidade de regularização nas APPs com medidas ambientais que visem minimizar o impacto (inerente) da atividade humana no local, haverá a harmonização dos dois princípios, sem a prevalência de nenhum, e emergirá o princípio da cooperação, no qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia se farão presentes no caso concreto.

No caso de Mãe do Rio, em que o meio ambiente natural está inserido no meio ambiente urbano, devido à presença de várias áreas de proteção (como as APPs), o PMC, sendo uma iniciativa de regularização fundiária urbana, cumpre o que propõe. Garante o direito à moradia digna nas áreas passíveis de regularizar, cria incentivos e medidas para a sustentabilidade desse Município e determina quais áreas não podem ser regularizadas por sua atenção ambiental.

O PMC é um projeto complexo, que envolve diversas áreas do conhecimento, seu estudo foi de fundamental relevância no sentido de demonstrar que a proteção ambiental não é completa apenas por meio do estudo de leis, os estudos técnicos, sociais, estatísticos, geológicos e geográficos mostram a complexidade do meio ambiente e sua interação com o ser humano e

a necessidade de o conhecimento jurídico buscar outras formas de conhecimento para dar respostas e garantir os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, estes tão caros ao ser humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas de preservação permanente urbanas: o novo código florestal e o judiciário**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512451/001041591.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 fev. 2016

_____. **Direito ambiental**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jeronimo Siqueira. **A comunicação ecológica democrática e o direito à informação sob a ótica do princípio da precaução na sociedade de risco**. in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução**. Curitiba: Juruá, 2009

ARRAIS, Aline Frota Parente; CAÚLA, Bleine Queiroz. **O direito à moradia sustentável: um estudo na perspectiva dos agentes sociais em Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=16437d40c29a1a7b>> Acesso em 26 jun. 2016

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.749/RN, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/05/2013, DJe 22/05/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201301182544&dt_publicacao=22/05/2013>. Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus N. 62.119/SP. Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, julgado em 10/12/2015, DJe 05/02/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501805606&dt_publicacao=05/02/2016> Acesso em: 16 mar. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016

BRASIL. Decreto n. 7.341, de 22 de Outubro de 2010. **Regulamenta a Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar no**

124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 30 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 fev 2016

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm>. Acesso em 15 jan 2016.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 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.** Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 02 fev. de 2016.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em 15 jan 2016.

BRASIL. Lei n. 12.727, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016

BRASIL. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo código florestal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em 30 jan. 2016

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan 2016.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de Setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm> Acesso em: 16 mar. 2016

BRASIL. Medida Provisória n. 759, de 22 de Dezembro de 2016. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.** Disponível em; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm> Acesso em 06 Jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Projeto de regularização fundiária de interesse social no Município de Mãe Do Rio (PA). Belém, Pará, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Regularização Fundiária e Urbanística em Municípios do Estado do Pará: Produto 1: Caderno de Execução Metodológica. Belém, Pará, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Moradia Cidadã:** Regularização Fundiária e Urbanística no Município de Mãe do Rio: Produto 2: Plano de Ação Municipal. Belém, Pará, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Terra Legal.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Regularização Fundiária Urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas.** In NALINI, J. R., LEVY, W. Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, 2013

CORRALO, Giovani da Silva. **Município:** autonomia na federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

DANTAS, Eugênia Maria; TROLEIS, Adriano Lima. **Plano diretor e ordenamento territorial:** uma análise do espaço urbano de Natal. Revista Novos Cadernos NAEA, v. 18, n. 2, p. 217-230, jun-set, 2015. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2124/2722>>. Acesso em: 20 fev. 2016

DETROZ, Djessica; PAVEZ, Cristienne Magalhaes Pereira; VIANA, Anna Paula. **Panorama das cidades sustentáveis e inteligentes do Brasil**. Revista de Extensão e Iniciação Científica UNIOSECIESC – REIS, v. 1, n. 1, Curitiba, 2014, p. 121-134

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **A organização do espaço e o direito**. Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade, v. 6, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/468/747>>. Acesso em: 15 jan 2016.

_____. **Democracia Urbana: É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

FIORILLO, Celso Pacheco de. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal do Pará, Pará, 2014.

GUERRA, Maria Eliza Alves; LOPES, Anaísa Filmaiano Andrade. **Programa cidades sustentáveis: o uso de indicadores de sustentabilidade como critério de avaliação do meio ambiente urbano**. Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes, v. 3, n. 7, 2015. Disponível em: <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/cidades_verdes/article/view/972/995>. Acesso em 7 fev. 2016

HABER, Lilian Mendes. **Código florestal aplicado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss**. versão 3.0, 2009, CD-ROM

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro de Municípios localizados na Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm?c=2>> Acesso em 08 Set. 2016

KISE, Alexandre; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano. **Direito urbanístico e ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: *Lumen Iuris*, 2014.

KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 1-12

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais**. in: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução**. Curitiba: Juruá, 2009

LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes. **Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social**. In: *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. v. 2, n. 1, Brasília, Jan/Jun. 2016, p. 274-292

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Os espaços territoriais protegidos e a Constituição Federal**. Lusíada. *Direito e Ambiente*, Lisboa, n. 1, 2008, p. 267-274.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Durnarã, 1992

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Lúcia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. **O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 141-160.

MUKAI, Toshio. **Direito urbanístico e Ambiental**. São Paulo: Fórum, 2007, p. 35

NERY, César Vinícius Mendes, et. al. **Aplicação do Novo Código Florestal na Avaliação das Áreas de Preservação Permanente em Topo de Morro na Sub-Bacia do Rio Canoas no Município de Montes Claros/MG**. *Revista Brasileira de Geografia Física*, Vol. 6, No 6, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/view/633/500>>. Acesso em: 16 fev. 2016

OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água**: responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo código florestal e seus reflexos. Curitiba: editora Juruá, 2014.

OLIVEIRA, Beatriz Abitbol de. **A competência municipal para legislar sobre as áreas de preservação permanente em meio urbano**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em direito)-Universidade Federal do Pará, Pará, 2016.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à moradia: Análise do projeto moradia cidadã em Concórdia do Pará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade Federal do Pará, Pará, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 25 jan. 2016

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em 02 jan. 2016

_____. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**, de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. **ONU-HABITAT: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso em 26 Jun. 2016

OSÓRIO, Letícia Marques. **O direito à moradia como direito humano**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 39-68.

PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA Rafael Santos de (Coords.). **Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Prevenção**. Curitiba: Juruá, 2009.

SANDS, Philippe. **O princípio da precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 29-46

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER e Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 261-292

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

SENADO FEDERAL. Desenvolvimento sustentável: onde tudo começou. **Revista em Discussão.** Ano 3, n. 11, p. 34, Brasília, Julho de 2012.

SILVA, Edson Jacinto da Silva. **Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.** 3ª ed. Leme: JH MIZUNO, 2014.

SILVA, Solange Teles da Silva. **Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 75-92.

SOARES, Priscila; GONÇALVES, Rafael Soares; CORRÊA, Ricardo de Gouvêa; MURAD, Virginia. **A regularização fundiária na favela da Rocinha. Aprendizado e desafios.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014 p. 247-260.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; SANTANA JÚNIOR, Gilson Alves de. **O neoconstitucionalismo e a concretização da dignidade da pessoa idosa.** *Revista de Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade*, v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/download/502/792>>. Acesso em: 15 jan 2016

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VASCONCELOS, Isadora C. C. de; ALVES, Luana N. Bandeira. **Avanços e retrocessos entre a possibilidade de aproveitamento econômico e a proteção ambiental relacionados às áreas de preservação permanente a partir dos códigos florestais de 1965 e 2012.** Belém, 2015. Mimeografado.

WHITACKER, Arthur Magon. Cidade imaginada. Cidade concebida. In: WHITACKER, Arthur Magon; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano.** São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 131-155

WOLFRUM, Rüdiger. **O princípio da precaução.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 13-28

ANEXO