

EDITORA



**UnB**

# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal,  
metodologia e prática

Maria do Carmo L. Bezerra  
Tatiana M. S. Chaer  
(org.)



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia



**Universidade de Brasília**

**Reitora**  
**Vice-Reitor**

Márcia Abrahão Moura  
Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora**

Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial**

Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lídia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Sely Maria de Souza Costa  
Verônica Moreira Amado



# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal,  
metodologia e prática

Maria do Carmo L. Bezerra  
Tatiana M. S. Chaer  
(org.)



**Coordenação de produção editorial**  
**Preparação e revisão**  
**Diagramação**

**Equipe editorial**

Luciana Lins Camello Galvão  
Alexandre Vasconcellos de Melo  
Wladimir de Andrade Oliveira

© 2018 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,  
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do Edital DPI/DPG nº 2/2017.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

Q3            O que avançou na regularização fundiária urbana : conceitos, marco legal, metodologia e prática / Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer (org.). – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2020.  
220 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

ISBN 978-65-5846-042-8

1. Regularização fundiária. 2. Política habitacional. 3. Assentamentos informais. 4. Projeto de regularização. I. Bezerra, Maria do Carmo L. (org.). II. Chaer, Tatiana M. S. (org.). III. Série.

CDU 711.4

---

# Sumário

Prefácio – Benny Schvarsberg..... 9

Apresentação .....13

## **Parte 1** – Aspectos conceituais, normativos e avaliação da implementação da regularização fundiária

**Capítulo 1.** Formação da cidade informal.....19

Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. Visões sobre política habitacional e as abordagens sobre a promoção da moradia urbana de baixa renda no Brasil..... 20

2. O papel do modelo do planejamento urbano na formação da cidade informal .....29

3. A definição e o dimensionamento do problema da informalidade nas cidades brasileiras..... 34

**Capítulo 2.** Visões sobre a regularização fundiária.....51

Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer e Karoline Blanco

1. Marco conceitual e legal da regularização fundiária brasileira ..... 53

2. A visão pluridimensional da regularização ..... 56

3. A visão jurídica ou o enfoque na titulação..... 63

4. As vantagens e desvantagens de cada visão .....67

5. Marco legal brasileiro: a transição entre as duas visões.....73

**Capítulo 3. O quadro da implementação da regularização fundiária brasileira.....81**

Tatiana M. S. Chaer

1. As ações que representam o cumprimento da regularização na visão pluridimensional ..... 82
2. O atendimento à regularização nos programas governamentais federais .....96

**Parte 2 – Interfaces e método do Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária**

**Capítulo 4. A lógica e a metodologia dos Projetos Urbanísticos de Regularização.....111**

Yvette C. Salomon, Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. O escopo do Projeto de Regularização..... 111
2. Os procedimentos preliminares ..... 113
3. As etapas do Projeto..... 118
4. Método de elaboração de diagnóstico e preparação para as decisões de projeto .....130
5. Proposta de ordenamento urbanístico: o Projeto .....133
6. Os produtos técnicos resultantes de cada etapa do Projeto .....134
7. Considerações finais .....139

**Capítulo 5. Mobilidade para integração da cidade formal à cidade informal ..... 141**

Karoline Blanco e Maria do Carmo L. Bezerra

1. A mobilidade inserida na visão pluridimensional da regularização 142
2. Parâmetros urbanísticos e elementos configuracionais facilitadores da mobilidade ..... 147
3. Considerações finais .....162

**Capítulo 6.** Incremento de custos de obras de urbanização em áreas urbanas informais ..... **165**

Maria do Carmo L. Bezerra

1. Diferenças e similaridades entre melhoria de bairros e regularização fundiária..... **166**
2. Risco ambiental e risco social e a relação com custos de urbanização ..... **169**
3. Análise sobre os fatores de incremento dos custos de urbanização: intervenções na comunidade do Jaburu em Vitória/ES..... **172**
4. A elaboração dos projetos de engenharia, orçamentos e avaliação econômica ..... **174**
5. As técnicas de execução das obras..... **175**
6. Custos das obras em assentamentos informais no panorama nacional ..... **176**
7. Discussão sobre os fatores de incremento dos custos na comunidade do Jaburu..... **180**

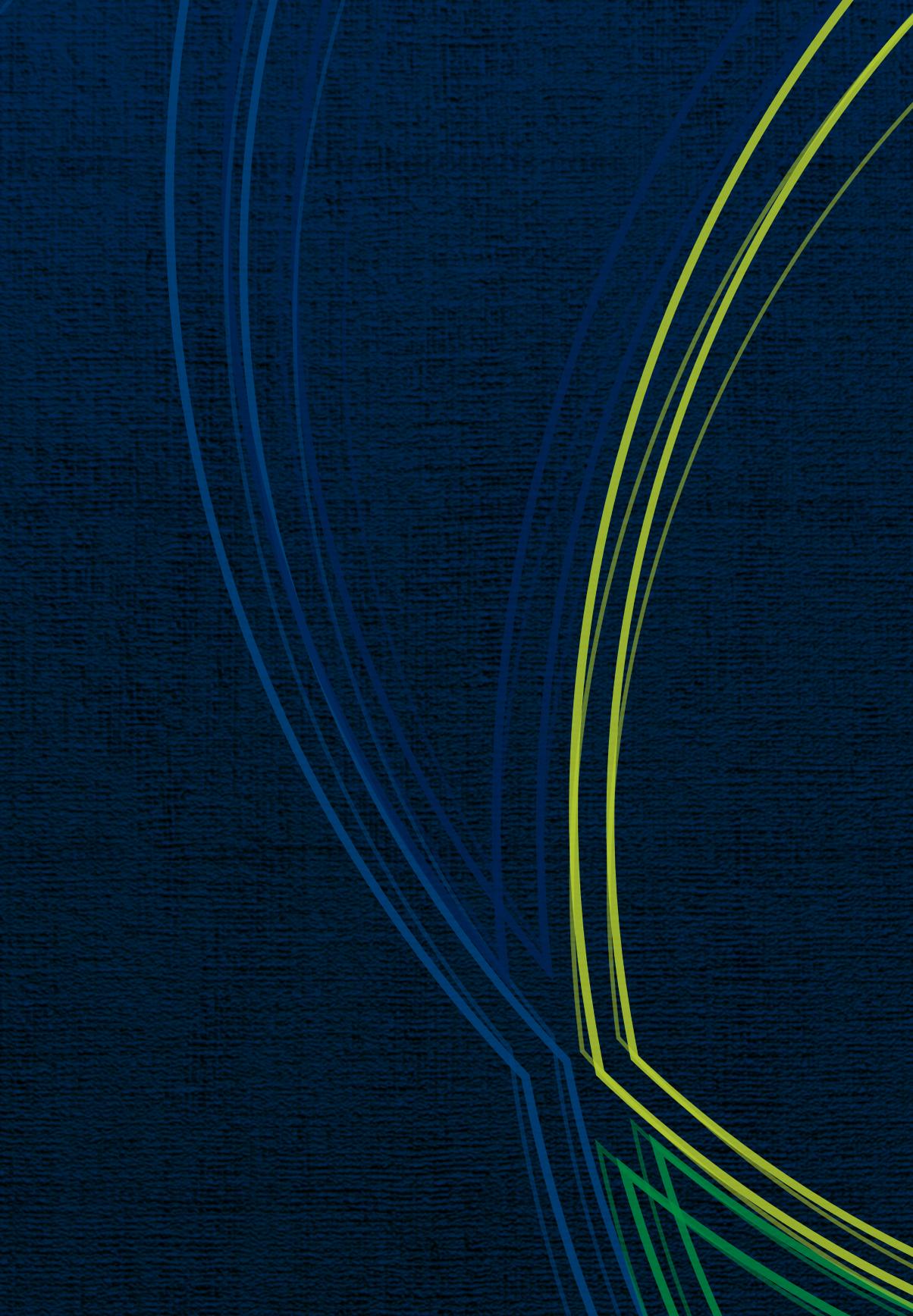
**Capítulo 7.** Desafio da regularização fundiária em áreas de preservação permanente ..... **187**

Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. Risco social e ambiental no contexto de ocupação das APPs..... **188**
2. A regularização fundiária e a proteção ambiental no cenário do marco legal inaugurado pelo Estatuto da Cidade ..... **193**
3. Avanços e retrocessos do marco legal ambiental voltado à regularização fundiária ..... **195**
4. À guisa de definição de procedimentos que articulem a proteção ambiental à regularização fundiária ..... **202**

Referências..... **205**

Sobre as autoras ..... **219**



# Parte 2

Interfaces e método do Projeto  
Urbanístico de Regularização  
Fundiária



## CAPÍTULO 7

---

# Desafio da regularização fundiária em áreas de preservação permanente

Maria do Carmo L. Bezerra

Tatiana M. S. Chaer

As áreas de fragilidade ambiental são sítios frequentes de assentamentos informais, a exemplo das ocupações sobre morros, mangues, beiras d'água ou fundos de vales. Por se encontrarem na percepção do censo comum como “sem uso”, tais áreas, inseridas nos perímetros urbanos e, portanto, de localização estratégica, atendem, muitas vezes, à necessidade emergencial de morar dos que não possuem acesso ao mercado formal de terras urbanas.

Esses terrenos, protegidos por lei ou não, são aqueles desinteressantes para o mercado imobiliário dado aos custos de implantação de infraestrutura de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial, dentre outros serviços, por requererem grandes investimentos. Podem ser ainda impróprios para parcelamentos formais em função de normas advindas das legislações de parcelamento urbana (Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979) ou ambientais, como é o caso do Código Florestal (Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012), dentre outras.

A informalidade das moradias de baixa renda associada à ausência parcial ou completa de infraestrutura e de segurança das edificações, em grande parte auto-construídas, vai além das questões da titularidade da terra ou do descumprimento

de regras urbanísticas: torna a ocupação e o meio ambiente sujeitos a situações de risco, seja à vida dos moradores, seja à degradação de recursos naturais.

Dentre as áreas protegidas pela legislação ambiental em que são comuns as grandes ocupações de moradias informais, destacam-se as áreas de preservação permanente (APP), sobretudo aquelas localizadas às margens da rede hídrica, uma de suas categorias. A questão expõe uma das interfaces mais conflituosas entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental: de um lado, a perspectiva urbana, que visa regularizar a ocupação tendo em conta, de maneira enfática, os aspectos sociais; e de outro, a perspectiva ambiental, que, em geral, parte da hipótese de remoção da ocupação com o objetivo de proteger os recursos naturais.

As ocupações em APPs, que respondem por boa parte<sup>1</sup> da informalidade da moradia de baixa renda nas cidades brasileiras de vários portes, contrapõem o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, ambos garantidos pela Constituição Federal de 1988, no entanto, enquadrados em normatizações diferentes e muitas vezes divergentes. Nesse sentido, o equilíbrio entre os dois temas representa grande desafio para os processos da regularização fundiária.

### 1. Risco social e ambiental no contexto de ocupação das APPs

A lógica que pauta a definição das restrições de ocupações e usos aplicáveis às APPs é calcada nos princípios da rigidez e da intocabilidade (ARAÚJO, 2002). *A priori*, não há previsão de nenhum tipo de uso do solo em tais áreas, a não ser, excepcionalmente, em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme inserções legais recentes, como o caso da Resolução n.º 369, de

---

<sup>1</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um total de 12% dos domicílios em favelas no Brasil estão às margens de córregos e rios. No entanto, outros dados dão conta de números maiores de moradias nessas mesmas condições, como no caso de São Paulo: das 1.982 favelas oficiais, 633 estariam total ou parcialmente sobre APPs de beiras de águas, ou seja, mais de 30% (LUZ, 2013, p. 40, com base em HABISP: <http://www.habisp.inf.br>, dados de 2013).

28 de março de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e, mais tarde, pela extinta Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, e pelo Código Florestal.

Ocorre que o estabelecimento das APPs é originário de uma legislação criada, na década de 1960, num cenário brasileiro bem menos urbanizado. Mais tarde, com a expansão das cidades, as áreas de preservação se configuraram em extensos terrenos vazios internos aos tecidos urbanos, onde o regime de proibição de usos e isolamento não foi capaz de articulá-las ao funcionamento das cidades, tampouco de protegê-las de usos indevidos.

São áreas isoladas espacialmente, muitas vezes sem o manejo ou a manutenção necessários para o cumprimento de seu papel ecológico, que acumulam, conseqüentemente, uma série de problemas socioambientais. Assim, é facilmente observado que o tratamento legal atribuído às APPs não foi eficaz em evitar os grandes problemas concernentes à ocupação informal, muito menos foi eficiente em preservar a vegetação ou evitar o desequilíbrio dos corpos d'água. Será discutido adiante por que a legislação recente da revisão do Código Florestal não definiu um tratamento adequado para as APPs, pelo menos, em áreas urbanas.

A fragilidade do meio físico nessas ocupações é mais conhecida por meio do perigo iminente e da ocorrência de deslizamentos, enchentes e desmoronamentos, usualmente denominados de *situações de risco*, que, nesse caso, são riscos para a população. Essa perspectiva é centrada no chamado *risco social*, que representa prejuízos à vida e aos bens dos moradores da área informal.

Também, a ocupação e a construção nessas áreas representam, para as funções ambientais das margens de rios, riscos de comprometimentos das APPs e dos recursos naturais, além de diversos impactos negativos. Nesse caso, trata-se do risco ambiental que engloba um conjunto numeroso de possíveis desgastes, dentre os quais: erosões; assoreamento do corpo hídrico; impermeabilização do solo; diminuição de recarga do lençol freático; contaminação do solo, do subsolo e do curso d'água; impossibilidade de variação do curso natural do leito; retirada indiscriminada de vegetação; e afugentamento da fauna.

O paralelo entre os dois tipos de riscos, o ambiental e o social, requer equilibrar as tomadas de decisão nos processos de regularização fundiária entre o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável. Portanto, o que de fato está em jogo é o cuidado em se resguardar um direito quando o outro tiver de se sobrepor (FERNANDES, 2005), como, por exemplo: transferir o direito à moradia para um lugar seguro quando for necessária a remoção da ocupação ou garantir a compensação ambiental quando couber a manutenção da ocupação.

O pano de fundo da problemática é a interface entre o tema urbano e o tema ambiental, que implica compreender e reaproximar as lógicas divergentes com que vem sendo tratado aquilo que rege e gerencia o meio construído e aquilo que rege e gerencia o meio natural. O primeiro vem de uma trajetória que, por muito tempo, predominou o foco sobre a propriedade privada, pautou-se pela crença de infinitude dos bens naturais e cujas definições estão no âmbito municipal. Enquanto o segundo regula o que é bem comum, reconhece a limitação do meio natural e opera, primordialmente, nas esferas estadual e federal, conforme classifica Ribas (2003).

As possibilidades de regularização de ocupações em áreas de preservação são oportunidades de aproximação dessas duas lógicas e de consolidar o entendimento de meio ambiente de maneira sistêmica e holística, como constrói Milaré (2004), uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia a dia da sociedade e do cidadão. Se o direito de todos ao meio ambiente equilibrado abrange o meio natural e o meio construído, com todos os seus aspectos (sociais, culturais, históricos e econômicos), é vital reunir as dimensões urbana (social) e ambiental não sob a perspectiva de conflito, mas de conciliação.

A questão que se sobressai do esforço em construir pontes entre proteção e ocupação urbana de áreas de fragilidade ambiental pode ser assim expressa: Como o projeto urbanístico da regularização pode contribuir para a minimização dos impactos, promoção do equilíbrio ambiental e garantia dos serviços e moradia à população?

Um caminho apresentado pela legislação é o da garantia do envolvimento da população de modo a esclarecer as condições ambientais da área, discutir possibilidades de ocupação e, por meio de projetos de educação ambiental, melhor preparar os moradores para viverem em uma área ambientalmente frágil. O caso de retirada parcial ou total das ocupações em áreas de risco social, que, em grande parte, também, são áreas de risco ambiental, deveria ser garantida a segurança dos solos por meio de reflorestamento e recuperação ambiental. Esses procedimentos são reduzidos ou inexistentes em muitos projetos.

Os problemas ambientais são entendidos apenas como fatores de risco nos casos em que a população enfrenta enchentes, deslizamentos, erosões. Ou seja, o risco social ainda tem preponderância sobre o risco ambiental, muitas vezes sem que as providências sejam tomadas no sentido de garantir o direito de todos ao meio equilibrado.

A pesquisa desenvolvida sobre o quadro brasileiro de atuação sobre regularização, apresentada no Capítulo 3, demonstra que predominam, nos programas, nos projetos e nas ações, os investimentos em infraestrutura. Ou seja, há predominância da dimensão urbana da regularização fundiária se comparada à dimensão ambiental.<sup>2</sup>

É sabido que, em boa parte das ocupações informais, em áreas ambientalmente frágeis ou não, ao se implantar as obras de saneamento, estas mitigam os impactos decorrentes do uso desconforme, reduzindo os efeitos causadores da situação de riscos individuais e de riscos coletivos. No entanto, o tema da preservação ambiental vai bastante além do investimento em infraestrutura, que muitas vezes é implantado com técnicas equivocadas em relação à proteção dos meios físico e biótico.

De fato, é possível observar que a questão ambiental ainda é tratada de forma secundária dentro dos processos de regularização fundiária. Fato que pode ser

---

<sup>2</sup> No período avaliado, que corresponde aos três planos plurianuais, em média, 60% dos programas se enquadra no perfil de infraestrutura urbana e provisão habitacional. A média de 60%, aproximadamente, também se verifica no atendimento à dimensão urbana, enquanto a dimensão ambiental obteve equivalência de 11% do total de ações governamentais observadas no período.

considerado como consequência da visão prevalecente de que o interesse social se sobrepõe ao interesse ambiental, em que pese as normas legais e os discursos técnico e político da regularização fundiária pluridimensional.

Pesquisa realizada junto ao banco de experiências de regularização fundiária do sítio eletrônico do Ministério das Cidades<sup>3</sup> buscou verificar as ações de proteção ambiental e a aplicação de instrumentos urbanísticos e ambientais utilizados pelos projetos, o que permitiu algumas constatações importantes que corroboram com a leitura de que o tema ambiental ainda persiste num papel secundário nos processos de regularização fundiária.

Além dos aspectos já destacados acima, o levantamento das experiências mostrou que, quando realizados os estudos ambientais, estes ocorrem de modo posterior à decisão de regularizar e levam a um enfrentamento entre os atores institucionais envolvidos nas duas searas. Outros indícios deram conta de que a proteção ao meio ambiente é enxergada como uma etapa legal e formal a ser transposta. A afirmação decorre do fato de que o cumprimento das exigências legais ambientais, como a avaliação de impactos e o licenciamento ambiental, é ignorado na maioria dos casos e, quando feito, o é de modo burocrático.

A maioria dos exemplos de processos de regularização não explicitam medidas de recuperação ambiental, mesmo em áreas de APPs – exceções ocorrem em alguns casos que realizaram termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público. Em suma, os procedimentos previstos na política ambiental e todo o instrumental – desde estudos, licenciamento, cumprimento de condicionantes e medidas ambientais – ainda não demonstraram visibilidade suficiente dentro da regularização. Esse fato só vem a aumentar a judicialização do tema ambiental em detrimento do próprio objetivo da área urbana em agilizar os processos de regularização fundiária.

---

<sup>3</sup> Na pesquisa realizada em 2010, no sítio eletrônico, foram estudados 15 casos de regularização do período de novembro de 2006 até junho de 2007. Tal conjunto não foi atualizado pelo órgão, no entanto, as situações gerais identificadas que conformaram os itens de avaliação se mantêm frente a realidade que se vivencia ainda hoje.

## 2. A regularização fundiária e a proteção ambiental no cenário do marco legal inaugurado pelo Estatuto da Cidade

A discussão pertinente aqui se refere à análise da inserção do tema de regularização fundiária no marco legal que norteia a política urbana e o entendimento da proteção ambiental, para além do conceito que define a regularização como pluridimensional.

Antecipa-se que a solução para regularizar assentamentos informais urbanos, em especial os que se encontram em áreas ambientalmente frágeis como as APPs, deveria ter implicado revisão da legislação ambiental para contemplar tal situação, e não apenas da legislação urbanística no que se refere ao zoneamento urbano e/ou parâmetros urbanísticos, como o foi com a criação da zona especial de interesse social (ZEIS).

Pelo contrário, no que se refere à APP, quando se teve a oportunidade de rever o Código Florestal em 2012, nada foi referido em relação à flexibilização para permitir a fixação das ocupações informais urbanas e APPs, o que veio ocorrer agora com a Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Dessa forma, o que temos como o principal marco legal que instrumentalizou a regularização fundiária e consolidou a importância de reintegrar as áreas informais à cidade legal é o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001). A grande contribuição do Estatuto da Cidade para fazer prevalecer a função social da propriedade foi a disposição de um conjunto de instrumentos urbanísticos afetos ao uso, à ocupação e à titulação com potencialidade de utilização em assentamentos informais para facilitar sua regularização.

Após o reconhecimento do direito à moradia e à regularização fundiária no âmbito dos princípios e diretrizes o Estatuto estabelece o instrumento da ZEIS como primeiro passo para regularização. Além da ZEIS, pode-se citar instrumentos complementares como usucapião de imóvel urbano, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia e outros que atuam de maneira mais indireta, mas ainda capazes de articular com a regularização.

Por outro lado, como já destacado no Capítulo 6, o Estatuto da Cidade possui instrumentos de regularização que facultam remover a população nos casos de prejuízos ambientais, mas obrigam nos casos de riscos à saúde e à vida da população. Neles não estão claros os procedimentos necessários à compensação do recurso ambiental afetado. A maior contribuição na interface ambiental urbana fica por conta da referência à obrigação do cumprimento da legislação ambiental quando de intervenções urbanas, como é o caso de se proceder ao licenciamento ambiental.

É compreensível essa visão, dado que a trajetória de luta pela regularização fundiária se deu no seio da reforma urbana, movimento de cunho essencialmente social e que mais tarde resultou na instituição do próprio Estatuto da Cidade. Entretanto, regularizar impõe a necessidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento. Se a flexibilização de parâmetros urbanísticos pressupõe abrir mão da qualidade urbanística desejável para a cidade (sem perder de vista a qualidade mínima de habitabilidade da moradia), o mesmo se pressupõe para as regras ambientais. Deveriam ser flexibilizados os padrões ambientais desejáveis para uma área sem abrir mão de atributos ambientais estratégicos e a integridade do ecossistema em questão.

Muitas das ocupações não poderão permanecer no exato lugar que estão. Esses casos ocorrem tanto em relação aos riscos sociais como aos ambientais, que devem ser tratados com igual peso, não significando que todas as áreas de fragilidade ambiental devem ser intocadas e não ocupadas, como nem toda população deve ser fixada onde está, desconsiderando a insalubridade da habitação e a baixa qualidade do espaço urbano.

Aqui, reconhece-se que, mesmo diante da constatação de que o Estatuto possui como alvo principal a regulação da propriedade urbana em prol dos objetivos sociais, existem avanços em relação à tutela do meio ambiente urbano, pelo menos, em termos de princípios, restando à comunidade ambiental e urbana adequar a aplicação dos instrumentos à promoção da proteção ambiental.

### 3. Avanços e retrocessos do marco legal ambiental voltado à regularização fundiária

As omissões do marco legal ambiental em relação à regularização fundiária urbana tem levado à judicialização do licenciamento ambiental, dado que diferentes atores adotam diferentes normas para avaliar o tema. Entretanto, existem avanços e algumas perdas de oportunidade de melhor tratamento da questão que merecem discussão no sentido de pôr foco no caminho a ser seguido. Assim, vale destaque, para o Código Florestal, a edição da Resolução Conama n.º 369/2006 e de duas normas de cunho urbanístico, mas que tratam parcialmente de estabelecer como seria o licenciamento ambiental nos caso de regularização: a extinta Lei n.º 11.977/2009 e a Lei n.º 13.465/2017.

#### *3.1 A Dimensão Urbana e a regularização fundiária dentro do código florestal*

O Código Florestal, principal norma que trata do tema das APPs, foi editado inicialmente em 1965 (Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro desse ano) e sofreu sua mais ampla alteração em 2012 (Lei n.º 12.651/2012). Em especial, dessa revisão, faz-se relevante uma compreensão do debate que foi travado, na época, sobre a aplicabilidade dos seus instrumentos entre o meio urbano e rural. Assim, ainda prevalece a visão de que se estende para as cidades as mesmas exigências da área rural, deixando em aberto a discussão sobre o não uso ser ou não pertinente como estratégia de proteção de uma área localizada em meio urbano.

Fato que também já se havia observado em alterações anteriores como as revisões do código feitas pela Lei Federal n.º 7.511, de 7 de julho de 1986, pela Lei Federal n.º 7.803, de 18 de julho de 1989, e pela Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Mesmo que essas alterações tenham representado iniciativas de transpor para a realidade urbana alguns dos dispositivos do código, ainda assim persistiram pontos que não elucidaram sua aplicabilidade às cidades.

É muito relevante destacar que a transposição da exigência do Código Florestal para o meio urbano somente ocorreu pela Lei n.º 7.803/1989. Se antes não estava explícito que as APPs se aplicariam às áreas urbanas, também não se dizia o contrário e prevalecia um limbo que foi eloquente para que a gestão urbana não cuidasse dessas áreas.

Por sua vez, a Lei n.º 7.803/1989 definiu que,

[...] No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (BRASIL, 1989).

Esse parágrafo único também gerou controvérsias devido às diferentes interpretações do termo “limites”. As delimitações deveriam ficar a cargo do ente federativo municipal, sob pena de ser a lei local uma mera repetição da federal. Ademais, os limites federais não podem ser mínimos, porque a limitação municipal seria mais restritiva, fato que remeteria ao paradoxo de serem as exigências urbanas maiores que as exigências rurais (ARAÚJO, 2002).

Essa inserção de um único parágrafo na lei estendeu para as cidades as mesmas exigências da área rural; e o que parecia ser óbvio, como a delegação aos planos diretores e leis de uso do solo para a articulação entre os interesses urbanos e ambientais no espaço urbano, foi ignorado na aplicação prática do código e no entendimento dos atores da política ambiental.

De maneira mais objetiva, foi a Medida Provisória n.º 2.166-67/2001 (tratada no mesmo período da aprovação do Estatuto da Cidade e, portanto, num cenário de maior peso urbano e social, como já visto) que estabeleceu a possibilidade de supressão de vegetação em APP para fins de utilidade pública ou interesse social da ocupação em área urbana, desde que comprovada a inexistência de alternativa técnica ou locacional e mediante autorização do órgão ambiental competente. Isso sem que, no entanto, ficasse clara a aplicação em casos de regularização fundiária.

Para além da indefinição se as APP urbanas e rurais merecem o mesmo tratamento, o estabelecimento de um único critério para definir larguras das faixas de preservação se mostrou ineficiente para a aplicação em áreas urbanas, porque não se consideram os variados comportamentos das diferentes bacias, climas, tipos de solos. Assim, tanto esse aspecto quanto a indistinção entre as definições de APPs entre áreas rurais e urbanas ainda se mantêm na versão mais atual do Código Florestal, de 2012.

Os dispositivos absorvidos pelo Código Florestal revisado ainda deixam algumas lacunas, a exemplo dos quesitos de licenciamento e processo de aprovação da regularização fundiária em APP. Mas, em alguma medida, manteve alguns avanços que já haviam sido conquistados sobre a possibilidade de regularização em APP, inaugurados sobretudo pela Resolução Conama n.º 369/2006, como será visto no item seguinte.

Essas constatações revelam que persiste, e não foi modificado com as revisões e alterações do código, o distanciamento entre as dimensões ambiental e urbana, o que resulta em novas ocupações indevidas, colaborando com o ciclo vicioso de produção da informalidade, em especial nas áreas que deveriam ser protegidas ambientalmente.

### *3.2 Resoluções do Conama e alguns avanços da interface ambiental urbana*

Algumas resoluções do Conama trataram de detalhamentos de aspectos do Código Florestal que tiveram rebatimento no urbano, como é o caso da Resolução Conama n.º 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APP. Quanto aos limites das faixas marginais, estabelece: 30 metros para curso d'água com menos de 10 metros de largura; 50 metros para curso d'água com 10 a 50 metros de largura; 100 metros para curso d'água com 50 a 200 metros de largura; 200 metros para curso d'água com 200 a 600 metros de largura; e 500 metros para curso d'água com mais de 600 metros de largura.

Mas, como visto, foi com a edição da Resolução Conama n.º 369/2006 que, de forma clara, abriu-se a possibilidade da regularização nas APPs. Algumas categorias

ficaram imunes a qualquer tipo de intervenção ou supressão, mas, nos casos de margens de cursos d'água, a regularização fundiária ficou permitida desde que sejam mantidas faixas de 15 metros de afastamento mínimo para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixas de 50 metros para os demais cursos d'água.

A referida resolução pode ser considerada como a primeira e quase única iniciativa da área ambiental em reconhecer a necessidade de lidar com a regularização fundiária urbana. A intervenção em APP na forma de regularização fundiária está prevista no texto da resolução como um dos casos de interesse social. Foram definidas as possibilidades de uma APP sofrer supressão de vegetação ou intervenção que são os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental e mediante autorização do órgão ambiental competente.

Art. 9.º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: [...] (BRASIL, 2006).

A postura de revisão dos conceitos e de funções de proteção exercidas pelas APPs, de certa forma, permeia o texto da resolução, que apresenta a necessidade da elaboração do plano de regularização fundiária sustentável. Essa exigência permite a análise de cada caso em especial, com suas particularidades e soluções, condizentes com as condições reais do meio em que se situa a ocupação. Há, ainda, mecanismos para evitar novas apropriações indevidas ou a continuidade do processo ilegal no pós-regularização.

O conteúdo do plano engloba importantes dispositivos capazes de subsidiarem ações de proteção, conservação e recuperação ambiental, mediante estudos e análises ambientais que necessitam preceder a autorização pelo órgão ambiental competente para intervenções em APP, como é o caso da regularização fundiária.

A resolução que, posteriormente, teve parte de seu conteúdo contemplado em lei depende, para seu sucesso, de uma atuação harmônica e competente de diferentes gestores públicos no cumprimento do licenciamento nas esferas ambiental

e urbana, a quem a resolução atribui papel decisivo de aplicabilidade das exceções à regra geral de APP.

### 3.3 O tratamento das APPs dentro da nova lei da regularização fundiária

A edição da Lei n.º 13.465/2017 foi precedida pela aprovação da Medida Provisória n.º 759, que revogou, em 22 de dezembro de 2016, a Lei n.º 11.977/2009. No campo das normas urbanísticas da regularização, a instituição da Lei n.º 11.977/2009 tratou de forma indireta dessa necessária articulação ambiental urbana quando definiu o conceito *pluridimensionalidade da regularização*, fortalecendo, em termos de dispositivos, a dimensão ambiental.

A polêmica da edição da Medida Provisória n.º 759/2016 gerou de imediato ampla discussão sobre os retrocessos que acarretaria, em especial, em relação a incompatibilidades com outros diplomas legais, como já introduzido no Capítulo 2.

No que diz respeito ao tema das APPs, a lei antecessora previa o estudo técnico-ambiental e seu conteúdo mínimo para a avaliação ambiental-urbana por uma só instância institucional em todos os casos de regularização (ainda que a alteração pela Lei Federal n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, reforçasse a necessidade de conselho e órgão ambiental municipal). Diferentemente do que se pode imaginar à primeira vista, de que o tema ambiental foi simplificado na então medida provisória (que omitiu os conteúdos e objetivos do estudo), ocorreu, na verdade, o contrário: o tema se colocou com maior potencial de conflito por ter sido deixado em suspenso um nicho de interface ambiental-urbano.

No período anterior à votação da medida provisória que veio a se transformar na Lei n.º 13.465/2017, houve bastante movimentação e debate nos cenários acadêmico, técnico-urbanísticos e jurídicos com foco sobre as lacunas, incompatibilidades com outras normativas e omissões dos dispositivos que já haviam sido mais bem delimitados na lei anterior. Fato que se observa posteriormente, no texto da nova lei, é que foram retratados ou mantidos, com alguma alteração de redação, parte dos

dispositivos anteriores, no entanto, sem apontar avanços. O quadro a seguir, sem a pretensão de esgotar as comparações, demonstra as diferenças no teor dos três institutos – a Lei n.º 11.977/2009, a Medida Provisória n.º 759/2016 e a Lei n.º 13.465/2017.

**Quadro 1:** Comparação do tratamento ambiental e das APPs nas leis (continua)

Lei n.º 11.977/2009	MP n.º 759/2016	Lei n.º 13.465/2017
Art. 53. [...] § 1.º A aprovação municipal prevista no <i>caput</i> corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.	-	Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.
Art. 54. [...] § 1.º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.	§ 3.º Constatada a existência de área de preservação permanente, total ou parcialmente, em núcleo urbano informal, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, 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.	§ 2.º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

**Quadro 1:** Comparação do tratamento ambiental e das APPs nas leis (conclusão)

Lei n.º 11.977/2009	MP n.º 759/2016	Lei n.º 13.465/2017
<p>§ 1.º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.</p>	-	<p>§ 1º 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.</p>
<p>2.º O estudo técnico referido no § 1.º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.</p>	-	<p>Tratado no art. 64 do Código Florestal inserido por esta lei.</p>

Fonte: Elaboração das autoras.

Como o quadro demonstra, no que tange ao tema das ocupações sobre APPs, a medida provisória havia suspenso parte dos dispositivos que representavam a articulação urbana e ambiental com vistas à regularização. O paralelo acima ainda deixa claro o resgate de alguns conteúdos relevantes da lei antecessora para a lei nova. Cabe destacar que os dispositivos do estudo técnico que a nova lei se refere e que foram incluídos no Código Florestal se encontram em consonância com os itens componentes que já haviam sido instituídos pela Lei n.º 11.977/2009.

Embora tenha sido resgatada pela lei atual a figura da aprovação ambiental-urbana, nos casos de municípios com órgãos competentes, é possível observar que ainda não estão claros os contornos desse procedimento. Quais os passos e requisitos dentro do processo da regularização, para além do conteúdo do estudo técnico, que constituem a aprovação ou o licenciamento?

### 4. À guisa de definição de procedimentos que articulem a proteção ambiental à regularização fundiária

No âmbito das normas ambientais, os instrumentos de avaliação e licenciamento ambiental possuem vocação para mediar a preservação ambiental com o uso dos recursos ambientais.

Entretanto, analisando as resoluções ambientais que tratam do trâmite do licenciamento, como as resoluções Conama n.º 001, de 23 de janeiro de 1986, e n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, estas não tratam do caso específico dos assentamentos informais e também não contribuem com o esclarecimento dos procedimentos específicos que poderiam efetivar a proteção ambiental dentro dos processos de regularização fundiária em áreas ambientalmente sensíveis.

A discussão procedida reforça o entendimento de que a articulação ambiental-urbana da regularização fundiária passa pela definição de procedimentos específicos e flexíveis de licenciamento ambiental, assim como, no caso urbanístico, passou pela flexibilização do zoneamento de uso e ocupação do solo com a criação da ZEIS.

Questão que poderia ter sido elucidada com a revisão do Código Florestal, que elevaria à condição de lei o que já havia sido definido na Resolução Conama n.º 369/2006 e poderia aprimorá-la, estabelecendo as devidas articulações com o plano diretor urbano e o licenciamento ambiental.

Hoje, esse conjunto de ambiguidades e de valores de difícil compatibilidade são deixados a cargo do processo de licenciamento ambiental dos projetos de regularização fundiária, o que tem agravado a burocratização do instrumento, tornando-se um palco de muitos conflitos. Estes ocorrem toda vez que a legislação é cumprida, porque, em muitos casos, prevalece a visão apenas urbanística da regularização e as devidas compensações ambientais, ou mesmo sua avaliação ambiental para elaboração do plano urbanístico não é realizada. Em outras palavras, na maioria dos casos, as obras de infraestrutura de regularização só ocorrem quando o licenciamento ambiental não é cumprido, o que é, no mínimo, contraditório, pois regularizar deveria significar cumprir a legislação.

Estas conclusões põem em relevo a necessidade de definição de um instrumento de caráter ambiental próprio para lidar com a regularização capaz de minimizar conflitos entre a gestão ambiental e urbana.

O Plano de gestão ambiental, adotado em alguns casos de projetos de regularização executados com apoio de financiamentos internacionais, tem procurado articular as exigências ambientais legais definidas pelo licenciamento, que, muitas vezes, encontram-se focadas na preservação de ecossistemas naturais, com as reais necessidades de melhorias socioambientais da comunidade envolvida em projetos de regularização fundiária.

Esse plano vincula-se ao licenciamento ambiental e constitui em um conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias a serem executadas durante as obras de implantação do projeto urbanístico de regularização.

Se considerados os casos de regularização fundiária em APPs, em que já é exigido o plano de regularização sustentável, segundo a Resolução Conama n.º 369/2006, na fase de estudos preliminares ao projeto urbanístico de regularização, o plano de

gestão ambiental poderia ser o seu contraponto na fase de implantação das obras, contemplando as exigências ambientais com maior efetividade do que os chamados "estudos ambientais", que subsidiam o licenciamento ambiental.

A vantagem do plano de gestão urbana é que parte da premissa de que a área deve ser regularizada, isentando-se de questionar o que já foi decidido no planejamento urbano, voltando-se para a definição de ações práticas de mitigação e levando-se em conta os aspectos ambientais e sociais da população envolvida.

Assim, a exigência de um plano de gestão ambiental, com sua execução monitorada por órgão ambiental competente, tem se mostrado uma prática positiva e poderia passar a se constituir num instrumento ambiental de caráter legal.

Assume-se, assim, uma alteração do tradicional processo de licenciamento ambiental em favor do espírito da regularização fundiária em ZEIS e do tratamento específico das APPs urbanas.

# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal, metodologia e prática

Conhecer o desempenho das políticas públicas de regularização fundiária urbana demanda o conhecimento de elementos capazes de fundamentar o acompanhamento dos processos, verificando avanços e apontando impasses. No entanto, é sabida a limitação e a fragilidade que predominam nos processos de monitoramento e avaliação dos programas voltados à temática urbana, de forma geral. E a regularização fundiária, ou as ações sobre as áreas irregulares, não fogem à regra.

Este livro visa levantar as diferentes perspectivas sobre o tema da regularização fundiária, desde as razões de seu surgimento, os diferentes entendimentos da irregularidade da ocupação urbana e seu dimensionamento para avaliar a formulação da base normativa sobre o tema e a formulação e implementação das políticas públicas que se apresentam como respostas ao problema. Objetiva avaliar quanto se avançou, bem como os êxitos e os obstáculos. Os achados são resultados de pesquisas dos últimos 15 anos e se dão sob a perspectiva dos investimentos realizados nas diferentes dimensões da regularização, e não só na titulação, como poderia levar uma visão mais restrita da problemática da irregularidade. Como contribuição à elaboração dos projetos urbanísticos de regularização, apresentam-se resultados de estudos sobre a lógica metodológica própria desse tipo de projeto urbanístico que deve possuir na interface entre o ambiental e o social a base para promoção da cidade sustentável.



EDITORA



**UnB**