

O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DA MORADIA DIGNA: ASSENTAMENTOS IRREGULARES SITUADOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

ALBERT SILVA RODRIGUES*

MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA**

RESUMO

O presente artigo trata dos desafios relacionados aos assentamentos irregulares instalados em Áreas de Preservação Permanente (APP). Para isso, utiliza a metodologia indutiva, com pesquisa de doutrina e legislação brasileira. Partindo-se do pressuposto de que o meio ambiente e a moradia digna são direitos humanos fundamentais e inerentes à dignidade da pessoa humana, conclui-se que o Poder Público deve promover a sua tutela por meio de instrumentos de políticas públicas específicas, com vistas a lidar com um conflito entre o exercício de ambos os direitos: moradia e proteção ambiental. O objetivo do artigo é analisar - de forma reflexiva e não exaustiva - a relevância dos direitos humanos mencionados. Como exemplos, são apresentadas neste artigo as políticas públicas adotadas para a solução desse complexo conflito em dois casos concretos: o da Favela do Pau Fininho, em Fortaleza-CE, e do Dique da Vila Gilda, em Santos-SP.

PALAVRAS-CHAVE

Moradia. Regularização Fundiária. Área De Preservação Permanente. Políticas Públicas. Efetividade.

* Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Imobiliário e Direito Notarial e Registral. Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. E-mail: albert@alvesdasilva.com

** Professora Associada do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Energia e Meio Ambiente. Consultora da UNESCO e da OEA. E-mail: marialuiza.granziera@unisantos.br.

INTRODUÇÃO

A aplicação de políticas públicas voltadas para a tutela dos direitos sociais e difusos, por parte do Poder Público, não é tarefa de pouca complexidade. Acentua-se sobremaneira quando ocorre um conflito aparente entre dois direitos humanos e fundamentais no caso concreto, por exemplo, nos assentamentos irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APP).

Verifica-se nesses casos o conflito entre a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia digna, ambos intrinsecamente relacionados com a dignidade da pessoa humana, mas que, em razão da situação fática, encontram-se sobrepostos de tal maneira que a tutela de um pode ensejar o agravamento na violação do outro.

De um lado tem-se as áreas de preservação permanente, que se caracterizam como espaços territoriais especialmente protegidos, nos quais se desenvolvem ecossistemas complexos, que, caso destruídos, podem ocasionar desequilíbrio ambiental.

Do outro lado, o resultado da expansão urbana desordenada, fruto da falta de planejamento urbano pelo Poder Público, que provocou o assentamento de moradias de forma irregular, estendendo a faixa urbana para além de encostas, matas e margens de corpos hídricos.

Diante dessa realidade, o presente artigo objetiva analisar o tema, apresentando casos concretos nos quais houve intervenção do Poder Público para tentar solucionar conflitos entre moradia e meio ambiente. A ideia é apontar pontos congruentes entre os casos concretos mencionados que possam conduzir, de forma dedutiva, a uma hipotética conclusão sobre a efetividade das políticas públicas adotadas. A pesquisa foi efetuada valendo-se do método hipotético-dedutivo, com base em revisão bibliográfica e na legislação aplicável.

Inicialmente será feito recorte sobre a caracterização das áreas de preservação permanente, inserindo-as no contexto dos instrumentos de efetivação do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Posteriormente será abordada a origem da formação dos assentamentos irregulares, bem como o status de direito humano da moradia digna, passando pela análise dos conflitos entre esse direito e o meio ambiente.

Ao final, serão apresentadas as soluções propostas pelo Poder Público aos casos concretos da Favela do Pau Fininho, localizada na Lagoa do Papicu em Fortaleza-CE e do Dique da Vila Gilda, localizado em áreas de manguezais, no Rio dos Bugres, em Santos-SP. Embora cada caso concreto abarque inúmeras situações que possam ser exploradas, o enfoque deste artigo ficará restrito às soluções propostas e sua efetividade, de forma a não extrapolar o objeto ora proposto.

Acredita-se que, por meio da análise de soluções dadas no passado, sobretudo no que diz respeito à sua efetividade, seja possível estabelecer parâmetros, não definitivos, tampouco exaurientes, mas que possam servir de base, juntamente com tantos outros trabalhos, para as futuras ações a serem tomadas pelo Poder Público.

Adota-se como justificção da análise que se propõe este artigo, a expressão de SANTAYANA (2017, online): “Aqueles que não conseguem se lembrar do passado, estão condenados a repeti-lo”.

1. AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) COMO INSTRUMENTOS DA PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Com o advento da tutela internacional dos direitos da pessoa humana, no período pós Segunda Guerra Mundial, foi observado pelo mundo o fenômeno dos tratados internacionais protetivos desses direitos, voltados para os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. A introdução do meio ambiente nessa seara surge diante da percepção de que a degradação do complexo ecossistema planetário pode trazer sérios riscos à saúde mundial e à própria existência da humanidade (MAZZUOLI, 2004, p. 97).

Dessa forma, a proteção ao meio ambiente passa a ser vista como um dever universal, dividido entre o Poder Público e a coletividade, por meio do qual busca-se, ainda, sua proteção em favor das futuras gerações, tornando-se um direito intergeracional (PINTO, 2011, p.133, online).

No que diz respeito ao reconhecimento internacional da proteção ao meio ambiente, MAZZUOLI (2004, p. 101 afirma):

A Declaração de Estocolmo, de 1972, deve ser compreendida em paralelo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. A conjugação de ambos os textos demonstra o caráter de direito humano fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em âmbito nacional, tem-se que a Constituição Federal de 1988 elencou, em seu artigo 255, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conferindo-lhe caráter de bem jurídico de interesse difuso e consagrando-o como direito humano fundamental.

Contudo, antes mesmo de obter status constitucional, o meio ambiente já era tutelado por leis esparsas, tendo o Poder Público adotado políticas públicas voltadas para a proteção deste direito fundamental.

A Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, bem como o desenvolvimento socioeconômico no país.

Dentre os instrumentos estabelecidos para o cumprimento dessas políticas, encontram-se os espaços territoriais especialmente protegidos. Estes espaços, uma vez criados, devem gozar de proteção pelo Poder Público (art. 9º, VI).

Segundo GRANZIERA (2019, online), esses espaços consistem em áreas ou porções do território, destacadas das demais áreas mediante ações do Poder Público, visando à proteção de valores relacionados com o meio ambiente.

SILVA (2009, p. 230) as conceitua como áreas localizadas no território nacional, públicas ou privadas, sujeitas a um regime jurídico de interesse público, o que implicaria a sua relativa inalterabilidade e utilização sustentada. Busca-se, portanto, preservar e proteger a diversidade de ecossistemas, o processo evolutivo das espécies e os recursos naturais.

Como fato gerador da proteção especial, tem-se, por exemplo, a proteção de recursos hídricos, efetuada mediante a manutenção da cobertura vegetal ou, ainda, da estrutura do solo. Esta proteção engloba parte das áreas de preservação permanente (APP) (GRANZIERA, 2019, online).

Conceituada como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, a APP possui a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Essas áreas não podem ter a cobertura vegetal alterada em vista de certas finalidades ligadas à natureza, como preservação de recursos hídricos, da paisagem, das encostas (RIZZARDO, 2015, online). Sua existência dessas áreas se justifica porquanto os ecossistemas se desenvolvem em locais específicos e, caso destruídos, podem ocasionar um desequilíbrio ambiental.

São áreas de preservação permanente, segundo o Código Florestal (BRASIL, 2012):

as áreas de mananciais, as encostas com certa declividade, os manguezais, as matas ciliares (formações vegetais que se estendem ao longo dos rios e córregos, ou que crescem às margens dos cursos d'água), as terras localizadas nas imediações das nascentes e cursos d'água, as lagoas, os lagos, os reservatórios d'água naturais ou artificiais, os topos de montanhas e serras, as restingas na faixa litorânea e as vegetações que se estendem em altitudes superiores a 1.800 metros.

Em que pese a tipificação da proteção dos espaços especiais na legislação brasileira, a sua mera classificação não é suficiente. A efetividade dessa proteção depende da atuação do Poder Público na fiscalização e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção dessas áreas, bem como na remoção de eventuais interferências humanas nelas empreendidas.

Por isso o Poder Público é o principal ator nos cenários em que há interferência humana em áreas de preservação permanente, devendo tutelar o meio ambiente de forma ampla e eficaz, garantindo assim a efetividade desse direito fundamental.

Contudo, em razão da inevitável interação entre homem e meio ambiente, a legislação ambiental traz exceções à proteção especial dessas áreas, sobretudo quando há utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Uma dessas exceções diz respeito à proteção dos manguezais, cuja intervenção ou supressão de vegetação nativa pode ser autorizada nos casos de “execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social”, bem como em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, nos termos do parágrafo segundo do artigo 8º do Código Florestal (BRASIL, 2012).

Embora a proteção dessas áreas em si já exija a atuação constante e ativa da Administração, a situação se torna sobremaneira complexa nos casos em que a interferência humana no meio ambiente decorre de problemas sociais e habitacionais, notadamente nos casos em que existem moradias irregulares sobre essas áreas. Nesses casos, é exigido do Poder Público que atue de forma conjunta, tutelando o meio ambiente, bem como o direito de habitação.

2. CONFLITOS ENTRE O DIREITO À MORADIA DIGNA E AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Como visto, a degradação do meio ambiente traz graves riscos à vida humana – bem como, não se pode olvidar, a todas as espécies de seres vivos no planeta. Portanto, é de extrema importância que o Poder Público se empenhe na tutela desse direito, conforme determina o art. 225 da CF (BRASIL, 1988, online). Contudo, o fenômeno da expansão urbana desor-

denada trouxe situações nas quais essa proteção enfrenta outros dilemas, como o conflito com outro direito humano fundamental, a moradia.

A concepção de moradia como direito humano surge com sua tipificação na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Posteriormente, o direito à moradia foi incluído em diversos tratados e convenções internacionais (RANGEL; SILVA, 2009, online). Entre eles, cabe destacar Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em Istambul, em 1996 que influenciou a formulação da PEC nº 28 alterada para PEC 161-A, em 1998, quando tramitou pela Câmara Federal, incluindo o direito à moradia no art. 6º da Carta Magna (MERCIER, 2018, online).

No entanto, o reconhecimento à moradia digna como direito humano não impediu que a inércia do Estado provocasse a aglomeração de pessoas em assentamentos irregulares no entorno dos centros urbanos. O crescimento populacional observado no último século, notadamente o concentrado nesses centros, juntamente com a ausência de planejamento adequado, acarretou diversas consequências que se prolongam até os dias atuais.

Segundo CRUZ (2021, p.110, online), o crescimento das cidades e a insuficiência de moradias para atender à demanda social causam grande pressão de ocupação nas áreas ambientais, próximas a centros urbanos, que por sua condição, deveriam se manter desocupadas e protegidas por seus proprietários. Essa expansão sem o devido planejamento público e sem a oferta de moradias de forma suficiente e adequada pelo mercado imobiliário formal, acentuaram a segregação social nas cidades.

A expansão desordenada provocou a marginalização de grupos sociais com baixo poder aquisitivo, distanciando-os da moradia digna e sujeitando-os a uma discriminação urbano-espacial (RANGEL; SILVA, 2009, online). Ignorados pelo mercado formal e pelo Poder Público, essas pessoas se viram obrigadas a aderir ao mercado imobiliário informal, buscando moradia em áreas mais afastadas e sem equipamentos públicos sanitários, de energia elétrica ou abastecimento de água potável.

No Brasil, o problema habitacional dos grandes centros urbanos acentuou-se após as décadas de 1960-1970. O período foi marcado por políticas públicas implementadas no âmbito do Banco Nacional da Habitação, que previa o financiamento de conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro das cidades, mas que falhou em garantir o acesso à moradia digna aos pobres. Além de não suprir a demanda existente, o problema foi agravado pela falta de políticas destinadas à acessibilidade e mobilidade urbana (GONDIM, 2012, online).

As consequências dessa expansão desordenada não se limitaram aos problemas sociais. A busca por uma moradia próxima ao centro urbano também provocou a degradação ambiental pois, enquanto os espaços disponíveis para construção de moradias iam se esgotando, a população começou a avançar em direção às matas, encostas, margens de rios e lagoas, que caracterizam as APP.

No que diz respeito às repercussões ambientais dessa expansão, preconiza REIS (2013, online):

O crescimento desordenado das cidades brasileiras compele boa parte da população urbana para áreas marginais onde se constituem assentamentos informais, boa parte deles em áreas de especial tutela ambiental, como áreas verdes e áreas de mananciais. A situação criada pela omissão do Estado cria verdadeiros problemas do ponto de vista social e jurídico, posto que famílias às quais nunca se propiciou o direito fundamental à moradia

acabam por ocupar áreas protegidas, com fundamento no direito coletivo ao ambiente equilibrado e de acesso aos recursos naturais.

Para Gondim (2013, online), não se deve responsabilizar a população pela ocupação dessas áreas, mas há que se reconhecer a omissão do Poder Público e a atuação dos agentes e instituições que controlam o mercado imobiliário, que asseguram o uso da terra urbana a fim de beneficiar seus interesses individuais e especulativos, se opondo à função social da propriedade.

Em que pesa a importância histórica de se reconhecer a responsabilidade pelo estado atual desses assentamentos, fato é que o Poder Público deve lidar com a situação presente, encontrando soluções que visem à proteção e à reparação do meio ambiente quando degradado, mas sem olvidar da necessidade de garantir a moradia digna.

Buscando enfrentar esse dilema, o Poder Público editou normas jurídicas que buscavam orientar a atuação estatal em face de ocupações situadas em áreas de preservação permanente.

A Resolução CONAMA n° 369 de 2006 previu, dentre outras, a possibilidade de intervenção e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, para fins de interesse social, nos casos de regularização fundiária sustentável de área urbana (CONAMA, 2006). A intervenção deveria ser autorizada pelo órgão ambiental competente, devidamente caracterizada e motivada em processo administrativo autônomo e prévio.

Entre as diversas condições estabelecidas na resolução, para regularização fundiária nessas áreas, tinha-se que as ocupações deveriam ser de baixa renda e predominantemente residenciais; localizadas em área urbana declarada pela municipalidade como de interesse social; conter equipamentos públicos de infraestrutura urbana; que as ocupações estivessem consolidadas até 10 de julho de 2001; e que apresentasse densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare.

Além disso, a resolução estabeleceu limites para a regularização até determinadas faixas de área de preservação permanente. Outras condições para a intervenção ou supressão encontravam-se no texto da resolução, que também deveriam respeitar a legislação federal e estadual, bem como o plano diretor municipal, se existente.

Embora tenha-se reconhecido a importância de integrar a tutela ambiental com a tutela à moradia digna, a Resolução era demasiadamente técnica e exigia diversos pressupostos fáticos para a autorização da regularização fundiária.

Em 2007, foi promulgada a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2009). Em seu artigo 54, foi prevista a possibilidade da regularização de assentamentos urbanos situados em áreas de preservação permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007. Havia a condição de que o projeto fosse composto por estudo técnico que comprovasse a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Com o advento do Código Florestal de 2012 (BRASIL, 2012)), muito se discutiu sobre a revogação tácita da Resolução do Conama (CONAMA, 2006), enquanto a lei trazia elementos incompatíveis com o ato normativo. Embora a discussão tenha-se permeado inclusive por um suposto retrocesso promovido pela nova lei e em que pese a relevância de tal discussão, há que se ater ao fato de que o Código Florestal ratificou os termos da Lei n° 11.977/2009 (BRASIL, 2009, online), que adotou procedimento menos restrito para a regularização desses assentamentos, do que os impostos pela resolução.

A atual lei de regularização fundiária, Lei n° 13.465/2017 (BRASIL, 2017), trouxe dispositivo semelhante à Lei n° 11.977/2009, exigindo a apresentação de estudo técnico

que justifique as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, mantendo vigente o dispositivo da lei pretérita que elencava os requisitos do referido estudo. A lei nova previu ainda a possibilidade de regularização em assentamentos em área de unidade de conservação.

Percebe-se, com isso, a existência de inúmeros dispositivos legais que tratam da regularização fundiária de assentamentos urbanos situados em APPs. Contudo, tal fato não atenua a complexidade envolvida na sua aplicação prática pelo Poder Público.

Segundo GONDIM (20012, online):

A dificuldade do Poder Público em atender simultaneamente os direitos à moradia e ao meio ambiente não se resume à escassez de recursos. Trata-se de questões estreitamente imbricadas, só podendo ser compreendidas quando se considera o processo de produção do espaço urbano numa perspectiva social e política, e não meramente jurídica (formalista).

Com isso, entende-se ser essencial a implementação de políticas públicas adequadas à realidade local de cada assentamento irregular, buscando integrar a satisfação de ambos os direitos humanos, sem que a solução dada para o caso concreto resolva o problema ambiental e provoque, ao mesmo tempo, a acentuação do problema habitacional, e vice-versa.

MAZZUOLI (2004) entende que a solução para esse caso passa pela aplicação adequada do conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto o bom senso e a razoabilidade por parte do Estado de das pessoas pode amenizar os conflitos envolvendo os direitos humanos e o direito ao desenvolvimento.

3. EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS EM CASOS CONCRETOS DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES EM APP

Como já visto, os direitos conflitantes envolvidos nos assentamentos irregulares em áreas de preservação permanente demandam do Poder Público soluções de alta complexidade. Por isso é importante analisar casos concretos, notadamente no que diz respeito à abordagem escolhida pelo Poder Público, bem como suas repercussões imediatas e mediatas na tutela dos direitos humanos à habitação e ao meio ambiente.

Para tanto foram eleitos neste estudo dois casos concretos: o primeiro é a da Favela do Pau Fininho, situada nas margens da Lagoa do Papicu, no município de Fortaleza-CE; o segundo trata da maior favela de palafitas do Brasil, o Dique da Vila Gilda, situada em áreas de manguezais no Rio dos Bugres, no município de Santos-SP.

Não se pretende esgotar o tema, tampouco buscar minuciosamente compreender cada passo dado e sua repercussão, mas busca-se, de maneira breve, mas reflexiva, identificar pontos congruentes entre os casos concretos que possam conduzir à uma hipotética conclusão sobre as políticas públicas adotadas.

A análise se fundará na origem e formação das comunidades, os danos ambientais causados pelo seu assentamento, bem como sobre eventuais soluções propostas pelo Poder Público.

3.1 Lagoa do Papicu e a favela do Pau Fininho (Fortaleza-CE)

A formação da Favela do Pau Fininho se deu na década de 1980, com a ocupação de áreas próximas às margens da Lagoa do Papicu, em Fortaleza-CE. Em 1998, o Governo do Estado

removeu 83 famílias para um conjunto habitacional, a fim de possibilitar o prolongamento de duas ruas (GONDIM, 2012, online).

No mesmo ano foi delimitada a APP da Lagoa do Papicu, estabelecendo a preservação permanente sobre a vegetação às suas margens, em faixas que variavam entre 50 e 300 metros de largura mínima, em diferentes trechos da lagoa (ESTADO DO CEARÁ, 1998).

Em 2006, a Favela foi contemplada por um projeto municipal que previa a implantação de diversos equipamentos públicos, bem como a limpeza e desobstrução da Lagoa e a reforma de 134 residências localizadas em áreas mais afastadas, que permaneceriam no local. Além disso, o projeto também previu a construção de um conjunto habitacional destinado às famílias que seriam removidas das margens da Lagoa (GONDIM, 2012, online).

O trabalho envolvia, naturalmente, um complexo aparato de atos por parte do Poder Público: visitas técnicas ao local, cadastramento das famílias, bem como licitação para a contratação de empresa responsável pela execução das obras.

De acordo com GONDIM (2012, online), durante o tempo transcorrido entre o planejamento e a realização das primeiras obras, houve um crescimento incontrolável da Favela, com a migração de novas famílias para o local, que passaram a exigir sua inclusão no cadastro de contemplados com as unidades no conjunto habitacional. Contudo, os pedidos não foram atendidos, pois os recursos alocados para o projeto somente poderiam atender 612 famílias.

Diante de tal fato, surgiu um grande impasse para o Poder Público: se continuasse o projeto como previsto, o problema remanesceria existente, ou poderia se agravar, na medida em que as famílias não contempladas seriam removidas de suas moradias e ficariam ao relento.

O impasse ensejou a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público Estadual, que exigiu a atuação imediata do município na remoção das ocupações, cadastradas ou não, situadas na APP. O município defendeu-se dizendo que estaria tentando encontrar solução para o problema, diante da sua complexidade, de forma a encontrar um equilíbrio entre as tutelas ambiental e habitacional. Por fim, O Tribunal de Justiça do Ceará determinou a retirada das famílias não cadastradas, o que foi feito em abril de 2008, em face de cerca de 200 famílias (GONDIM, 2012, online).

Percebe-se que a morosidade do Poder Público ocasionou um superdimensionamento no problema, visto que o número de famílias instaladas na Favela sobressaía ao número inicialmente planejado. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário, provocada pelo Ministério Público Estadual, trouxe uma aparente solução para o conflito, mas que não solucionou o problema habitacional.

Para GONDIM (2012, online), no caso concreto em análise houve prevalência da pauta ambiental sobre a habitacional, embora tenha-se logrado êxito na remoção das famílias sem violência, mediante pagamento de – ínfima – indenização. Segundo a pesquisadora, a maior parte das famílias que foram removidas se mudaram para casas de parentes ou migraram para outras favelas, “realimentando o processo de ocupação de áreas de risco e a formação de assentamentos irregulares”.

Com isso, percebe-se no caso concreto que quando há implementação de forma isolada das políticas de proteção ao meio ambiente, ignorando a questão habitacional, há risco de se agravar sobremaneira ambos os problemas. As famílias removidas do local ficam ao relento se não houver a atuação conjunta do Poder Público na construção de unidades habitacionais ou promoção de outras medidas análogas. Dessa forma, essas famílias removidas acabam buscando se assentar em outras comunidades, de maneira que o seu deslocamento pode inclusive levar ao agravamento de danos ambientais a outras áreas de preservação.

3.2. Rio dos Bugres e o Dique da Vila Gilda (Santos-SP)

O assentamento irregular no Dique da Vila Gilda, em Santos, se deu sobre a área de preservação permanente ao longo da margem do Rio dos Bugres, que faz divisa entre os municípios de Santos e São Vicente.

Antes mesmo da formação do assentamento, a área de manguezais sofreu impactos causados pelo próprio Poder Público, com a construção de um dique e canais de drenagem, na década de 1950, resultando num grande aterro que cobria toda a extensão das margens do Rio dos Bugres, destruindo assim parte da vegetação ribeirinha e parte do manguezal (FABIANO; MUNIZ, 2010, online).

Uma parte do dique, seca e plana, possibilitou as primeiras invasões, que ocorreram por volta de 1960, enquanto as invasões posteriores foram seguindo em direção ao meio do rio, em casas sobre palafitas, que consiste em um conjunto de estacas que sustentam habitações construídas sobre a água. Com isso, foi-se destruindo o que restou da vegetação nativa. Outro fato que causou impacto ambiental foi a ausência de coleta de esgoto, que ocasionou o despejo de efluentes domiciliares nas águas do rio (FABIANO; MUNIZ, 2010, online).

Em 1965, instalou-se de um lixão municipal que ocupava parte da margem do rio, na margem de São Vicente. Este lixão foi o único depósito do município durante cerca de 30 anos, que se transformou em uma montanha de lixo que, sem o devido tratamento, ocasionou na poluição do rio (FABIANO; MUNIZ, 2010, p. 234,online).

Em 2007, a COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista) apresentou projeto de regularização das moradias, com a remoção de 2.402 unidades habitacionais, e regularização de 1.654 famílias, cujas moradias seriam mantidas. O projeto previa a instalação de uma rua beira-rio, para evitar que novas ocupações ocorressem às suas margens (FABIANO; MUNIZ, 2010, p.234, online).

Em meados de 2021 foi divulgado pela Prefeitura de Santos um estudo para regularizar as moradias situadas na Vila Gilda, que culminou no projeto denominado “Parque das Palafitas”. O projeto pretende transformar as moradias existentes sobre a região de mangue em habitações sustentáveis, com a construção de conjuntos habitacionais na área seca do mangue, próximos à via, e casas com estrutura pré-fabricada sobre a água. O projeto ainda se encontra em fase inicial, sem previsão para início de implementação, embora a prefeitura tenha prometido entregar as primeiras moradias até o final de 2024 (DIQUE, 2021, online).

O projeto, embora bem-intencionado, esbarra justamente nas políticas públicas voltadas para a proteção ao meio ambiente, notadamente à proteção das áreas de mangue, essenciais para a proteção à biodiversidade. Em que pese o art. 8º, § 2º do Código Florestal autorizar a implantação de moradias sobre mangue, a inércia e omissão do Poder Público na fiscalização de novas invasões acaba permitindo que a destruição dos mangues seja perene.

Vale dizer que a ideia subjacente ao dispositivo mencionado seria regularizar fatos consumados. Mas não permitir que isso ocorra permanentemente. Ademais, o STJ já tratou da matéria, não aceitando o “fato consumado” como argumento a ser aceito quando ocorre a destruição de APP. Segundo a Súmula 613, de 2018, não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Também em 2021 noticiou-se outro projeto denominado “Vida Digna”, a ser promovido pelo Governo do Estado de São Paulo e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), que prevê a construção de um empreendimento com 800 moradias em Cubatão, outros dois com capacidade para atender 580 famílias em Guarujá e mais três

conjuntos habitacionais para 100 famílias na Praia Grande. Além disso, foi previsto o reassentamento de 990 famílias em Santos e São Vicente (FERREIRA, 2021, online).

Embora o projeto seja ambicioso, é necessário que a população esteja atenta, uma vez que, como visto, há um recorrente histórico de atraso na conclusão de obras desse tipo, quando não o abandono completo do projeto.

Ocorre que, embora tenham-se construído ao longo dos anos conjuntos habitacionais para atender a população que vive no Dique, fato é que o assentamento continua existindo. Nenhuma medida efetiva, de caráter definitivo, que atendesse o problema habitacional e ambiental, foi tomada.

Embora tenha se vislumbrado a atuação do Poder Público nas mais diversas esferas, ora apresentando projetos para solucionar o problema, ora promovendo a remoção de famílias para conjuntos habitacionais ao longo dos anos, viu-se que o problema não foi solucionado por completo, uma vez que o assentamento ainda existe e não houve a recuperação ambiental da área afetada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a proteção ambiental se sobrepõe ao direito à moradia digna, e vice-versa, a tutela desses direitos por parte do Poder Público enseja soluções complexas, que envolvem a atuação conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas e competências do Poder Público.

O conflito entre os direitos pôde ser observado nos casos concretos apresentados. Contudo, embora tenham sido apresentados somente dois exemplos, fato é que existem inúmeros assentamentos irregulares em áreas de preservação permanente espalhados pelo país.

Embora em ambos os casos seja possível observar a atuação do Poder Público, as soluções propostas foram meramente paliativas, uma vez que os problemas habitacionais e ambientais locais continuam existindo.

Também foi observado que a atuação preventiva do Poder Público é extremamente importante. Isto é, se houvesse uma preocupação em proteger essas áreas de forma ativa e constante, não se permitiria que assentamentos irregulares fossem, aos poucos, se formando.

Por outro lado, o problema habitacional também poderia ter sido evitado, ou ao menos mitigado, se, tomando notícia do déficit habitacional da região, o Poder Público tivesse elaborado projetos para o atendimento dessa demanda, o que poderia ocorrer tanto por expansão do zoneamento urbano, quanto por meio de incentivos à iniciativa privada, no que diz respeito à construção de moradias que atendessem a essa demanda.

No Dique da Vila Gilda foi observado ainda que a atuação do Poder Público causou danos ambientais antes mesmo da existência do assentamento, tendo provocado indiretamente a situação que conduziu a sua formação.

Contudo, uma vez que os assentamentos já estão instalados e consolidados, não há que se falar em prevenção, mas sim em solução do problema.

A tutela dos direitos à habitação e ao meio ambiente não devem se resumir à solução meramente imediata da situação. O problema da falta de moradia é observado em larga escala, repercutindo nos centros urbanos do país e é fruto da falta de planejamento ativo do Poder Público. Além disso, decorrem também da ausência de soluções suficientes e adequadas para o incentivo público à produção de moradias que atendam a essa demanda, por parte dos agentes do mercado imobiliário formal.

Diante disso, surge a necessidade de formular políticas públicas adequadas e equilibradas, que ponderem a aplicação das tutelas das agendas “verde” e “marrom”, sem permitir a perpetuação da degradação ambiental, tampouco o agravamento das mazelas habitacionais.

Mas não somente isso, é necessário também que essas medidas sejam eficientes e efetivas, atuando de forma definitiva e permanente na solução do problema.

É sabido que as restrições orçamentárias do Poder Público são um dos maiores empecilhos para a solução do problema, embora não se olvide também que alguns gestores públicos o ignorem. Portanto, se faz necessário que a atuação estatal esteja aberta para iniciativas inovadoras e mais eficientes, com custo menor ou até mesmo com parceria com a iniciativa privada ou órgãos não governamentais.

Não se pode mais permitir a retroalimentação do problema ou soluções meramente paliativas. De nada adiante remover os moradores do assentamento sem que haja alternativa para sua moradia. Ao mesmo tempo, não se pode permitir que haja avanços na expansão dos assentamentos em detrimento do meio ambiente, tampouco que a sua degradação ocorra de forma contínua e se prolongue no tempo.

A legislação que regulamenta a regularização fundiária nessas áreas evoluiu ao longo dos anos, tendo hoje um sistema que permite a solução do problema habitacional, que confere título de propriedade regularizada aos moradores, somado às melhorias ambientais. Ou seja, não se espera mais que toda a área degradada seja recuperada, o que muitas vezes obstaría a própria regularização das moradias, mas que a situação ambiental passe por melhorias, de forma a viabilizar a regularização, a recuperação daquilo que for possível, bem como evitar novas violações à área preservada.

Em que pese a possibilidade de aplicação de tais políticas, há que se considerar ainda que existem diversos critérios estabelecidos na legislação que talvez possam impedir a regularização de situações mais extremas. Mas a legislação atual encontra-se apta a dar solução a alguns - se não muitos - casos.

Contudo, embora possam ser encontrados na legislação instrumentos aptos a solucionar o problema das moradias irregulares em áreas de preservação permanente, a eficácia desses instrumentos depende diretamente da atuação do Poder Público, que não pode ser meramente paliativa, mas buscar sempre a solução definitiva e permanente da situação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 dez. 2021.

_____. _____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 02 dez. 2021.

_____. _____. *Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009*. Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. _____. *Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012*. Código Florestal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 02 dez. 2021.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 369 de 28 de março de 2006*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 02 dez. 2021.

CRUZ, K. A. A. da. *Poder local e o exercício da governança para o atendimento da sustentabilidade ambiental no meio urbano*. Tese (Direito). Unisantos, 2021, Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/7423/1/Karla%20Aparecida%20Wasconcelos%20Alves%20da%20Cruz.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

DIQUE da Vila Gilda, em Santos, tem projeto para revitalização com habitações sustentáveis. *Santa Portal*, Santos-SP, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://santaportal.com.br/geral/dique-da-vila-gilda-em-santos-tem-projeto-para-revitalizacao/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

ESTADO DO CEARÁ. *Decreto n.º 25.276, de 30 de novembro de 1998*. Alterou o Decreto nº 15.274 de 25 de maio de 1982. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276814>. Acesso em: 28 nov. 2021

FABIANO, C.; MUNIZ, S. Dique Vila Gilda: caminhos para a regularização. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.34, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/173>. Acesso em: 01 dez. 2021.

FERREIRA, M.. Em Santos, João Doria lança programa Vida Digna às famílias que vivem em palafitas. *Santa Portal*, Santos-SP, 07 ago. 2021. Disponível em: <https://santaportal.com.br/baixada/em-santos-joao-doria-lanca-programa-vida-digna-as-familias-que-vivem-em-palafitas/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

GRANZIERA, M. L. M. *Direito Ambiental*, 5. ed., Indaiatuba, SP: Foco, 2019, online.

GONDIM, L. M. de P. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH [online]*. v. 25, n. 64, 2012, pp. 115-130. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100009>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MAZZUOLI, V. de O. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 34, 2004, p. 97 – 123.

MERCIER, B. B. do C. O Direito Ambiental Internacional e o Direito Fundamental Social à Moradia: A Contribuição da Soft Law no Ordenamento Brasileiro. In: GRANZIERA, M. L. M.; REI, F.(orgs), *Anais do V Congresso de Direito Ambiental Internacional*, 24 a 26 de outubro de 2018. Santos: Leopoldianum, 2018, p. 101 a 119. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/10/ANAIS-2018.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

PINTO, K. A. V. S. Tutela ambiental como forma de promoção da dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Privado*, vol. 47, 2011, p. 333 – 355. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a000001d7b567cc2811e9a15&docguid=I41ea3f90ef1411e0b3bd00008558bb68&hitguid=I41ea3f90ef1411e0b3bd00008558bb68&pos=2&epos=2&td=4000&context=11&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 02 dez. 2021.

RANGEL, H. M. V.; SILVA, J. V. da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol.6, n.12, 2009. Disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/77>. Acesso em: 02 dez. 2021.

REIS, J. E. de A.. Direito ao Ambiente e o Direito à Moradia: Colisão e Ponderação de Direitos Fundamentais. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol.10, n.20, 2013. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/416>. Acesso em: 02 dez. 2021.

RIZZARDO, A. *Curso de direito agrário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, online.

SANTAYANA, G. *The Life of Reason*. Open Road Media, 2017, online.

SILVA, J. A. da . *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ABSTRACT

Based on the assumption that environment and housing are fundamental human rights, inherent to the dignity of the human person, it is understood that the Public Authorities must promote their protection through specific public policy instruments. However, in certain situations this tutelage becomes the object of complex execution, especially when there is a conflict between the exercise of both rights, in irregular settlements installed in areas of permanent preservation. The objective of the paper is to analyze - in a reflexive and not exhaustive way - the relevance of the mentioned human rights, also passing through the analysis of the public policies adopted for the solution of this complex conflict. Therefore, two specific cases will be analyzed: the “Favela do Pau Fininho”, in Fortaleza-CE, and the “Dique da Vila Gilda”, in Santos-SP.

KEYWORDS

Public Policies. Effectiveness. Housing. Land Title Regularization. Permanent Preservation Area.