

| 952 | O TRATAMENTO DISPENSADO AOS CONFLITOS  
QUE ENVOLVEM DIREITO AO MEIO AMBIENTE E DIREITO À  
MORADIA: ANÁLISE DOS TRABALHOS APRESENTADOS NO II  
SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE EM MEIO URBANO

Fabiana Cristina da Luz  
Brenda Aparecida Lima Cruz  
Jean Leonardo Tanajura Correia  
Juliana Lemes Avanci  
Fabiana Cristina da Luz  
Marina Roque Oliveira  
Brenda Aparecida Lima Cruz  
Jean Leonardo Tanajura Correia  
Juliana Lemes Avanci  
Marina Roque Oliveira

### **Resumo**

Esse artigo buscou sistematizar os artigos apresentados no II Seminário Nacional Sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano realizado entre os dias 9 e 11 do mês Maio de 2012, na cidade de Natal – RN. Nosso objetivo era compreender como os conflitos entre Áreas de Preservação Permanente e a questão da moradia tem sido tratado na diversas regiões do país.

Portanto, visando atingir esse objetivo trabalhamos com uma amostra de dez artigos, que tratavam especificamente dos conflitos socioambientais (entre APP e habitação) em áreas delimitadas, envolvendo dois ou mais atores, com interesses distintos explícitos, ao qual denominamos de 'conflitos territorializados'.

A partir da análise dos trabalhos apresentados, foi possível identificar três tendências na resolução de conflito socioambiental, a primeira está relacionada à existência de uma tolerância maior com o uso das APPs urbanas pelo mercado imobiliário quando comparado com a moradia de interesse social; a segunda demonstra a tentativa de modificação das normas de uso e de ocupação do solo em áreas ambientalmente protegidas, para atender interesse do mercado imobiliário e a terceira está associada à apropriação do discurso ambiental como elemento de valorização imobiliária.

**Palavras-chaves:** APP urbanas, Conflitos socioambientais, Direito à moradia e Direito ao meio ambiente.

### **Introdução**

Esse artigo resulta das discussões realizadas no âmbito de um grupo de estudo que discutiu os trabalhos apresentados no II Seminário APPs urbanas, com a finalidade de compreender como os conflitos urbanos e ambientais, especialmente os conflitos entre moradia e preservação ambiental, estão sendo tratados nas diferentes regiões do país.

No Seminário de APPs urbanas, as comunicações orais foram divididas em quatro grupos de trabalhos, nos quais foram apresentadas 84 pesquisas. No entanto, desse universo, selecionamos<sup>1</sup> apenas os artigos que abordavam os conflitos socioambientais (entre APP e habitação) em áreas delimitadas, envolvendo dois ou mais atores, com interesses distintos explícitos, ao qual denominamos de 'conflitos territorializados'.

Restaram, portanto, dez artigos. Embora aparentemente seja um número reduzido, diante da totalidade de trabalhos apresentados no Seminário, permitem identificar a tendência no atual contexto, em que o discurso ambiental preservacionista assume força, e a *angústia da questão social é substituída pela da catástrofe ecológica* (TOPALOV, 1997, p.33), o que desencadeia impactos severos à população pobre que, historicamente, ocupa áreas ambientalmente frágeis e valorizadas e impõe um desafio ao Poder Público uma vez que *“diversos são os casos onde questões tradicionalmente pertencentes à seara do planejamento urbano têm sido colocadas em termos de conflitos ambientais”* (FREITAS 2009, p.25). Neste sentido, a análise dos trabalhos apresentados nesse seminário pode contribuir para a discussão sobre como os conflitos socioambientais têm sido tratados em algumas regiões do país.

Assim, buscando atingir os objetivos propostos, dividimos o artigo em três partes. Na primeira parte realizamos uma discussão acerca do tratamento da questão ambiental no meio urbano, especialmente da relação entre a precariedade habitacional e a degradação ambiental. Na segunda parte, abordamos os casos relatados nos dez artigos apresentados II Seminário APPs Urbanas, que tratam do conflito entre as áreas de preservação permanente e a questão da moradia, buscando identificar se há um tratamento diferenciado na permissão de uso das áreas de APP pelo mercado imobiliário e pela moradia popular em especial pelos assentamentos precários do tipo favela. Por fim, na terceira e última parte são apresentados os resultados obtidos a partir da análise dos dez artigos apresentados no II Seminário APPs Urbanas.

## **O desafio de construir e implementar a agenda ambiental-urbana**

---

<sup>1</sup> A metodologia adotada no processo de seleção compreendeu as seguintes etapas: Após a leitura de X artigos apresentados no II APP urbanas, classificamos os artigos em três categorias: Conflito de Agenda (artigos que tratavam do conflito entre a política/planejamento urbano e ambiental ou dos conflitos entre a legislação, sem necessariamente explicitar os atores ou os interesses em conflito), Conflito territorializado (**conflitos entre** dois ou mais atores entre a preservação/recuperação da APP urbanas e a questão habitacional em área definida e delimitável) e aqueles artigos que não analisam nenhuma tipologia de conflito, denominados de Sem conflito.

Durante a década de 70, a questão ambiental assumiu grande relevância nas discussões sobre a apropriação e uso do território, sobretudo no que diz respeito à conservação e preservação dos recursos e ecossistemas naturais. O reconhecimento da importância da questão ambiental no processo de desenvolvimento socioeconômico, e consequentemente na reprodução do território, teve como marco a realização pela ONU da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, em 1972. A Declaração de Estocolmo pactuada no encontro abordou diversos temas ambientais como extinção de espécies, poluição da água, efeito estufa, etc, focando os problemas ambientais mais amplos, *“resultantes de impactos ambientais, como a redução das florestas tropicais, aquecimento global e perda da biodiversidade”* (ALLEN, 2003, p.375), e segundo Arlete Moisés Rodrigues (S/D), os problemas ambientais urbanos receberam abordagem secundária.

A partir da publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1987), a questão ambiental urbana foi incorporada como importante temática nas discussões e conferências ambientais. Segundo Maria Lúcia Refinetti Martins (2006), a precariedade habitacional foi selecionada como a principal questão da problemática ambiental urbana, visto que há uma relação direta entre as degradações ambientais presentes no meio urbano (poluição dos cursos d’água, desmatamentos de terras etc) e a construção de habitações precárias, sobretudo em áreas ambientalmente frágeis.

Contudo, a autora esclarece que a população que reside em assentamentos precários assim o faz devido à falta de acesso ao mercado formal de moradias e, como não encontra *“solução de moradia adequada nem no mercado, nem pelos programas públicos, acaba ocupando áreas inadequadas, acabando banida da condição de cidadania, tanto pela condição econômica, quanto pelas restrições urbanísticas e ambientais”* (MARTINS, 2006, p.41).

Henri Acserald (2009, p.30) em uma abordagem semelhante, aponta que *“a segregação residencial sustentada pelo mercado de terras seria a condição da reprodução das desigualdades ambientais”*, sendo, portanto, a precariedade habitacional uma problemática socioambiental.

Nesse contexto, a luta em prol do direito à cidade, defendida pelos movimentos sociais favoráveis à reforma urbana, incluiu na sua agenda de reivindicações a questão

ambiental, e termos como justiça socioambiental, desigualdade ambiental, sustentabilidade urbana, entre outros, foram incorporados aos discursos que prezavam pelo direito à cidade por meio de articulações como o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

O documento formulado pelo FNRU que norteou os debates acerca dos problemas ambientais nas metrópoles, atribuiu uma concepção social dos problemas ambientais, visto que o documento *“ênfatiza[va] a desresponsabilização dos pobres pela degradação ambiental, já que as possibilidades de assentamento para as camadas de baixa renda são determinadas pelos padrões de desigualdade na distribuição de renda e nos investimentos públicos em áreas urbanas (CARDOSO, 2002, p. 60). Além disso, esse documento defendia que a solução da questão socioambiental na cidade somente seria viável através de uma atuação do poder público que estivesse baseada nos três princípios da Reforma Urbana, a saber: “Garantia da função social da cidade, direito à cidadania e gestão democrática da cidade” (ib, p.61).*

Sendo assim, Costa e Braga (2004) defendem que o reconhecimento da existência de uma problemática ambiental urbana é necessário, já que, a denominada desigualdade ambiental seria a *“expressão visível da desigualdade social, ou seja, os segmentos mais pobres e com menor capacidade de se fazerem ouvir estão mais expostos a riscos ambientais de toda ordem” (COSTA e BRAGA, 2004, p.196).*

De fato, nas grandes cidades brasileiras, a problemática habitacional seria a dimensão mais visível da desigualdade socioambiental, visto que, como afirmou Maricato (2001), não é preciso uma análise minuciosa para constatar a existência de uma relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. É preciso, portanto compreender que a questão ambiental é indissociável das relações sociais, políticas e econômicas presentes na sociedade; compreensão fundamental para intervenções que não agravem a injustiça e a segregação sócio-espacial.

Portanto, é preciso reconhecer que não são apenas os pobres os únicos responsáveis pela degradação ambiental, pois apesar dos assentamentos informais em áreas de proteção ambiental constituírem a principal tensão entre as agendas ambiental e a urbana (MARICATO, 1996), muitas vezes é o próprio poder público e/ou os proprietários fundiários e imobiliários os atores responsáveis pelos processos de degradação do meio ambiente, como ocorre, por exemplo, nos casos de aprovação concedida pelo poder público e/ou construção

pelo setor imobiliário de empreendimentos privados localizados em áreas ambientalmente frágeis, como é o caso do shopping Barigui, no Paraná (LUCAS, 2008).

Além disso, mais recentemente a apropriação pelo mercado imobiliário dos atributos ambientais, como mais um elemento de valorização imobiliária, tem acirrado os conflitos socioambientais. Áreas, que antes não interessavam ao mercado imobiliário devido às restrições ambientais, e que por esse motivo foram ocupadas pela população de baixa renda, passaram a ser reivindicadas como áreas de proteção e de conservação ambiental, seja como paisagem, seja como banco de biodiversidade, fazendo surgir o conflito: o que fazer com a população que ali vive (HERCULANO, 2002, p. 6). O resultado dessas ações públicas voltadas a interesses privados é uma configuração sócio-espacial marcada pelo conflito e pela informalidade.

A existência de bosques privativos em condomínios de alto padrão na cidade de São Paulo, apesar de ser uma exigência legal (Lei nº 11.428/06<sup>2</sup>), exemplifica bem a apropriação do discurso ambiental como um elemento de valorização imobiliária, segundo Sandro Gamba, diretor de incorporação da Gafisa<sup>3</sup>, os bosques privativos na cidade de São Paulo<sup>4</sup>, seria como '*uma vista para a praia*', além disso, "*todo projeto com uma grande área verde tem boa valorização. Quanto mais verde, mais caro.*"<sup>5</sup>

O acirramento desses conflitos socioambientais, que nessa pesquisa serão entendidos com base no conceito desenvolvido por Carvalho e Scoto (1995, p.5), ou seja, como conflitos que "*expressam relações de tensão entre interesses coletivos/espços públicos X interesses privados/tentativas de apropriação de espços públicos*", sendo portanto, (...) "*um tipo de conflito social que expressa uma luta entre interesses opostos que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum*", pelo uso e apropriação dos espços ambientais no meio urbano, trás à tona o papel fundamental do Estado na mediação desses conflitos, e também, como agente capaz romper com a lógica de políticas ambientais e urbanas setoriais (COSTA E BRAGA, 2004).

---

<sup>2</sup> Segundo essa legislação nos perímetros urbanos aprovados (...), a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, (...) empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

<sup>3</sup> A Gafisa é uma incorporada e construtora imobiliária, que atua em diversas regiões do país.

<sup>4</sup> Entre os anos de 2004 e 2008, foram lançados ao menos 20 condomínios residenciais verticais com bosque privativo (TSUDA, 2010).

<sup>5</sup> Declaração feita por Sandro Gamba para a Revista da Folha de São Paulo, na data de 10 de Maio de 2009.

E embora, ainda persista a lógica de políticas setoriais, nos últimos anos, especialmente no desenvolvimento do arcabouço jurídico, parece estar em curso uma *tendência de convergência de olhares* no tratamento da questão urbana e ambiental (COSTA, 2008, p.81).

Um importante exemplo dessa tendência de convergência de olhares ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade (EC), considerado um novo marco legal e teórico que passa a reger as intervenções urbanas, a configuração do território e as relações entre Estado e sociedade, estabelecendo que uma cidade justa e sustentável, pressupõe esforços para superação das desigualdades traduzidas na divisão entre cidade formal e cidade 'ilegal' (MARICATO, 2000, p.122). Os princípios do direito à cidade exigem uma abordagem plural, como são suas relações, ao estabelecerem que a função social da cidade seja cumprida quando seus habitantes conseguem morar, trabalhar, se locomover e se expressar culturalmente no espaço urbano de forma plena.

A aplicação desses instrumentos jurídicos, que poderiam contribuir para um tratamento urbano e ambiental articulado na resolução dos conflitos socioambientais, são aplicados de forma incipiente e demorada, intensificando violações de direitos contra a população em situação de vulnerabilidade socioambiental. Sendo assim, na seção seguinte analisamos os artigos apresentados no II Seminário APPs urbanas, visando constatar a veracidade de tal afirmação.

### **Análise dos trabalhos apresentados no II Seminário Nacional sobre APPs Urbanas**

Como já explicitado, foram analisados dez artigos apresentados no II APPs urbanas, que abordavam conflitos desencadeados pela destinação e uso das APPs no meio urbano. Do universo dos trabalhos analisados, cinco<sup>6</sup> possuíam como foco de análise o uso da APP por assentamentos precários, principalmente por favelas, e os demais artigos<sup>7</sup> tratavam da tentativa de apropriação da APP pelo mercado imobiliário.

---

<sup>6</sup> A saber: *Regularização de favelas em área de preservação permanente na região do grande ABC; Análise da problemática habitacional no Programa 100 Parques para São Paulo: estudo de caso do Parque Linear Canivete; Habitação e Meio Ambiente em Disputa. Estudo de Caso de um Conflito Socioambiental em Fortaleza-CE; Intervenções, alternativas em assentamentos urbanos uma contraposição à política habitacional oficial e Política habitacional como instrumento para a reabilitação das áreas de preservação permanente – Jequiá da Praia – AL.*

<sup>7</sup> São eles: *A ADE de Interesse Ambiental do Ribeirão do Isidoro e o empreendimento Granja Werneck: Considerações do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Ocupação de margem de rio na metrópole amazônica: origem local e tendências globais; Mobilização de uma Comissão de Moradores em Defesa da Área*

Na análise desses trabalhos, foi possível identificar três tendências no tratamento dos conflitos socioambientais; a primeira delas está relacionada com a existência de uma tolerância maior do uso das APPs pelo mercado imobiliário, quando comparado com as habitações populares, especialmente pelas favelas e demais assentamentos precários. No artigo *Regularização de favelas em área de preservação permanente na região do grande ABC*, as autoras constataram que apesar de 47% dos assentamentos precários existente na região do grande ABC, possuem alguma restrição ambiental, apenas 1% desses assentamentos teve a sua regularização fundiária concluída. Esse fato demonstra, segundo as autoras, que há um descompasso entre os órgãos públicos que se traduz na burocratização e emperramento das políticas públicas voltadas à população de baixa renda, devido às exigências e rigor maior no caso do licenciamento ambiental para favelas localizadas em APP.

Mônica Nogara (2008, p.132), afirma que a utilização das mesmas regras em intervenções de urbanização de favelas e na construção de novos empreendimentos, não considera que *essas exigências podem inviabilizar melhorias [em favelas] em situações que já estão consolidadas condenando (...) a irregularidade permanente esses assentamentos.*

Em outras situações, a solução para os assentamentos precários localizados em áreas de restrição ambiental têm sido a remoção, como ocorreu no caso da implantação do Parque Linear Canivete (*Análise da problemática habitacional no Programa 100 Parques para São Paulo: estudo de caso do Parque Linear Canivete*) na cidade de São Paulo, e na favela do Pau Fininho em Fortaleza (*Habitação e Meio Ambiente em Disputa. Estudo de Caso de um Conflito Socioambiental em Fortaleza-CE*). Em ambos os casos, em prol de uma recuperação e preservação ambiental, a solução apontada foi a remoção da população local, sem necessariamente garantir o direito à moradia adequada para todas as famílias removidas.

No primeiro caso, do total de 527 famílias que residiam na área lindeira ao córrego Canivete, e que foram removidas em decorrência da implantação do Parque Linear, 315 receberam como solução habitacional, a Verba de Atendimento Habitacional (VAH), no valor de cinco mil reais, e no caso da favela do Pau Fininho, que integrava um Programa de urbanização de favelas do município de Fortaleza, 200 famílias que ocuparam a área da Duna de Papicu, após a confirmação pela Habitafor (Fundação para o desenvolvimento

---

*de Preservação Permanente (APP) do Ribeirão Piracicamirim, no Município de Piracicaba-SP; Disputa de valores às margens do Rio Guaíba, reflexões a partir do conflito na Ponta do Melo em Porto Alegre – RS e Proteção Ambiental e Direito à Cidade Reflexões Sobre o Modelo de Ocupação Urbana na APA do Rio São Bartolomeu, DF.*

habitacional de Fortaleza) da aprovação de um projeto de intervenção para a área, foram removidas e receberam como 'ajuda de custo' valores que variaram entre 500 reais a 2000 reais.

Os três casos citados acima, nos levam a compactuar com as constatações de Rose Compans (2007, p.84), quando afirma que, se inicialmente a proteção de áreas com fragilidades ambientais por meio de legislação específica inviabilizou o uso dessas áreas pelo mercado imobiliário e facilitou a ocupação pela população de baixa renda, num segundo momento, *essa mesma legislação vem proporcionando uma nova justificativa para contenção ou mesmo a remoção desses assentamentos informais.*

Muitas vezes, essas remoções não visam garantir a proteção ambiental dessas áreas devido sua importância ambiental, mas, refletem um contexto em que o aspecto ambiental é utilizado como atributo de valorização imobiliária, pois como argumenta Maricato (2000), é a lei do mercado imobiliário e não a fragilidade ambiental que define quais são as áreas a serem recuperadas ou preservadas.

*O trabalho de Clarissa Freitas e Lúcia Cidade (2009, p.16), Proteção Ambiental e Direito à Cidade Reflexões Sobre o Modelo de Ocupação Urbana na APA do Rio São Bartolomeu - DF exemplifica bem essa situação. As autoras identificaram que no DF, especialmente na APA São Bartolomeu, os locais que possuem zoneamento e legislação de uso e ocupação de solo mais restritivo em termos ambientais, não são as áreas ambientalmente mais frágeis, sendo que a proteção ambiental é utilizada como justificativa para modelos de ocupação do território restritivos e socialmente excludentes. Nesse contexto, a população mais pobre, excluída do mercado formal de habitação e que também não é atendida pelos programas públicos de provisão habitacional, acabam residindo nos ecossistemas ambientalmente sensíveis.*

A relação entre preservação ambiental e mercado imobiliário não representa um caso isolado, mas compõe a segunda tendência verificada nesta análise, na qual identificamos que há uma tentativa, pelo mercado imobiliário, de modificação das normas de uso e de ocupação do solo em áreas ambientalmente protegidas, seja através de pressão para flexibilizar as legislações ambientais (especialmente municipais) que possibilitaria o uso da área protegida, seja pela defesa da recuperação ambiental de áreas ocupadas por assentamentos precários, por meio da remoção da ocupação. A substituição de uma favela, por uma área verde, seria capaz de garantir a valorização imobiliária de uma determinada região.

Os artigos '*A ADE de Interesse Ambiental do Ribeirão do Isidoro e o empreendimento Granja Werneck: Considerações do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*', '*Ocupação de margem de rio na metrópole amazônica: origem local e tendências globais*', '*Mobilização de uma Comissão de Moradores em Defesa da Área de Preservação Permanente (APP) do Ribeirão Piracicamirim, no Município de Piracicaba-SP*' e '*Disputa de valores às margens do Rio Guaíba, reflexões a partir do conflito na Ponta do Melo em Porto Alegre – RS*' representam bem essa tentativa de uso da APP urbana pelo mercado imobiliário, evidenciando a apropriação privada dos valores simbólicos da cidade.

Nos artigos citados acima que tratam do empreendimento Granja Werneck e das margens do Rio Guaíba, os empreendedores imobiliários buscam em conjunto com o Poder Legislativo, a alteração das normas que regem o uso e a ocupação do solo nas áreas de seu interesse para viabilização de projetos.

No caso do empreendimento Granja Werneck, os vereadores da cidade de Belo Horizonte foram acusados de modificar alguns pontos da legislação ambiental para permitir a construção desse empreendimento, situado em área de conservação ambiental. Situação semelhante ocorreu na cidade de Porto Alegre, as margens do rio Guaíba na Ponta do Melo, essa área que pertencia ao município, e que ficou por cerca de 20 anos sob a responsabilidade da sociedade anônima da indústria naval, foi levada a leilão.

Na proposta inicial para leiloar a área, que foi normatizada por lei municipal (lei complementar nº 420/2002), havia a exigência de que o local fosse utilizado para atividades de *interesse cultural, artístico e paisagístico, sendo vedado habitação, e destinado um percentual (não mencionado o valor) à área pública, constituído por um parque urbano* (SOUZA, 2012, p.5).

Porém, após a finalização do leilão, a Câmara de Vereadores propôs um projeto de lei complementar que permitia o uso residencial e privado da área do rio Guaíba. Diante, dessa situação alguns movimentos sociais, entidades profissionais (como o Instituto dos Arquitetos Brasileiros – IAB, o Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul, entre outros) e a sociedade civil em geral, se mobilizaram contra a implantação desse empreendimento, que limitava o uso público da área.

Embora o impasse ainda não tenha sido solucionado, e a possibilidade desse empreendimento ser construído permaneça, o artigo demonstra que, além da ameaça de apropriação privada da APP do rio Guaíba, através da flexibilização e da modificação da

legislação, a mobilização da sociedade civil pode contribuir na garantia de uso adequado das APPs urbanas, dentro dos princípios previstos no Estatuto da Cidade.

O artigo '*Mobilização de uma Comissão de Moradores em Defesa da Área de Preservação Permanente (APP) do Ribeirão Piracicamirim, no Município de Piracicaba-SP*', também exemplifica bem essa questão, da oposição da sociedade civil ao uso da APP pelo mercado imobiliário. No caso, do Ribeirão Piracicamirim, havia a proposta de construção de um projeto habitacional formado por cinco blocos residenciais com sete andares cada um, que já havia sido autorizada pelo poder público municipal. Esse projeto habitacional, segundo os empreendedores imobiliários, estaria fora da APP do Ribeirão que possuía largura máxima de 10 metros e, portanto, sua área de preservação permanente seria de 30 metros.

No entanto, os moradores da região questionaram a largura apresentada pelos empreendedores imobiliários, e após uma medição local, foi constatado que o Ribeirão Piracicamirim apresentava largura que variava de 11 a 15 metros, e, baseado nas diretrizes do Código Florestal, a APP seria de 50 metros, o que inviabilizaria a construção do empreendimento habitacional. Foi com fundamento nessa justificativa técnica que os moradores conseguiram impedir o uso da APP pelo mercado imobiliário para interesses restritamente privados.

Por fim, a terceira e última tendência identificada na análise dos dez artigos apresentados no Seminário, foi a apropriação do discurso ambiental como elemento de valorização e marketing urbano, que apesar de permear de forma implícita os demais artigos que analisamos, se apresenta de forma mais evidente no artigo '*Ocupação de margem de rio na metrópole amazônica: origem local e tendências globais*'.

Na pesquisa citada acima, o uso do discurso ambiental em prol da valorização imobiliária exemplifica um processo em curso em muitas regiões do país, no qual, muitas vezes, a remoção de assentamentos precários é o primeiro pressuposto para garantir a valorização dos empreendimentos imobiliários.

Contudo, cabe ressaltar as devidas especificidades regionais desse processo. Na Região Amazônica, por exemplo, a existência de uma relação histórica de identidade da população ribeirinha com os cursos d'água, associa os modos de vida das comunidades tradicionais à ocupação das áreas de várzeas dos rios. Assim, mesmo que o tecido urbano atingisse essa população, a localização permitia o aproveitamento e continuidade de seus

saberes tradicionais. Além disso, essas áreas, devido às restrições ambientais e pela dinâmica de inundações dos cursos d'água, não foram apropriadas pelo mercado imobiliário formal, sendo, portanto, ocupadas pelas famílias de baixa renda excluídas desse mercado formal de habitação.

Mas, recentemente, segundo os autores do texto, as áreas de várzea têm sido reivindicadas pelo mercado imobiliário sob a alegação de que a ocupação pelas populações ribeirinhas estaria impedindo o uso público desse território pelos demais moradores da região metropolitana de Belém, e caberia ao Poder Público modificar essa situação, através da remoção da população ribeirinha e da urbanização da orla.

E nesse contexto *a apropriação paisagística* pelos empreendedores imobiliários (...) *da orla da cidade se torna uma estratégia de marketing que passa a ser incorporada ao projeto arquitetônico das unidades e ao seu valor de mercado*, além de dificultar o processo de regularização fundiária das habitações precárias localizadas nas áreas lindeiras aos cursos d'água. E, no caso de Belém, a população removida foi reassentada em conjuntos habitacionais situados em regiões periféricas, sem participar do processo de decisão, portanto, sem o direito à cidade e à moradia adequada assegurados (NETO e CARDOSO, 2012, p.10).

A adoção desse tipo de procedimento, não representa uma situação exclusiva da Região Metropolitana de Belém, pelo contrário, apesar da existência de um arcabouço jurídico, que poderia assegurar o direito à moradia para população que reside em áreas ambientais protegidas por lei, na prática, ainda é possível identificar diversas situações em que o caráter difuso do direito é reconhecido apenas em relação ao meio ambiente, ignorando que o mesmo conceito se aplica ao direito à cidade. Muitos entendimentos partem da interpretação isolada da norma, considerando o direito ao meio ambiente como 'superior' ao direito a moradia, pois além desse último estar relacionado ao direito de um indivíduo, ele poderia ser realizado em outro local (NOGARA, 2008).

Ações pautadas na lógica acima, que hierarquizam o direito ao meio ambiente e a moradia, são utilizadas, como tentamos demonstrar no decorrer desse artigo, para justificar a remoção de favelas ou para garantir a preservação de espaços ambientais de interesse do mercado imobiliário, ampliando as desigualdades socioambientais, principalmente quando a defesa em prol do meio ambiente exclui a garantia de moradia adequada. Essa questão

torna-se ainda mais grave, se considerarmos que as populações pobres estão mais sujeitas aos riscos ambientais e são, portanto, mais vulneráveis do ponto de vista socioambiental (TORRES, 1997; HERCULANO, 2002; ALVES, 2006).

Nesse contexto, as pesquisas de Nogara (2008) e de Compans (2007) são representativas ao demonstrar o procedimento do Poder Judiciário na resolução dos conflitos entre a moradia popular e preservação ambiental. Em grande parte das decisões, os conflitos são dispersos e não solucionados, desencadeando graves violações de direitos, permanência da configuração sócio-espacial segregada e intensificação da disputa pelo território.

Decisões genéricas como 'deverá ser atendida pela política de habitação' não consideram nem a possibilidade do não atendimento, nem a possibilidade dessas famílias removidas ocuparem outras áreas ambientalmente protegidas, gerando assim um círculo vicioso entre ocupação de área com fragilidade ambiental- remoção- ocupação de outra área com fragilidade ambiental.

E, apesar de ainda existir um predomínio de intervenções urbanas e ambientais setoriais, que na maioria das vezes intensifica os conflitos socioambientais, dois artigos apresentam algumas possibilidades para garantia tanto do direito ao meio ambiente, como também do direito à moradia, na resolução dos conflitos socioambientais.

Os artigos citados são '*Intervenções, alternativas em assentamentos urbanos uma contraposição à política habitacional oficial*' e '*Política habitacional como instrumento para a reabilitação das áreas de preservação permanente - Jequiá da Praia - AL*'; no primeiro texto, o autor aponta a partir de quatro estudos de casos (ocupação de dunas Angra dos Reis e Vila do Arvoredo; ocupação de morros Alto Pantanal, Serrinha e os 16 assentamentos do Maciço do Morro da Cruz, a ocupação da área lindeira do Rio Papaquara e a Comunidade Ponta Leal), do estado de Santa Catarina, como a participação de atores diversos, inclusive universidade, pode contribuir na resolução dos conflitos socioambientais, tendo como premissa, a participação da população que reside nas APP.

O autor do artigo defende que apesar da solução das problemáticas socioambientais ser uma incumbência do Estado, a universidade pode assumir um papel importante na resolução dessas problemáticas por meio, de programas de extensão universitária, como ocorreu nas experiências relatadas no artigo.

O respaldo técnico oferecido pela universidade pode, segundo o autor, auxiliar na formulação de ações específicas para cada área de intervenção, rompendo, assim, com a lógica de intervenção homogênea do Poder Público que em diversas situações desconsidera as especificidades sociais, urbanas, ambientais e jurídicas de cada ocupação, em prol de uma política urbana social e ambientalmente sustentável (PEREZ, 2012).

Por fim, o último trabalho analisado (*Política habitacional como instrumento para a reabilitação das áreas de preservação permanente – Jequiá da Praia – AL*) demonstra a importância da política habitacional participativa na reabilitação das áreas de preservação permanente.

O caso apresentado por Palmeira (2012) trata de uma Reserva Extrativista (RESEX) na cidade de Jequiá da Praia, na qual grande parte das áreas com restrições ambientais estão ocupadas.

No entanto, segundo a autora, apesar das restrições, as soluções apontadas não visam apenas a remoção da população, até porque parte da ocupação existente no município é anterior às legislações ambientais. Além disso, a inexistência de áreas municipais sem ocupação e sem restrição ambiental para realizar o reassentamento da população, inviabiliza a remoção total.

Outro fator importante, segundo Palmeira (2012, p.15), em favor da garantia do direito à moradia da população que reside nas áreas ambientais protegidas por lei, foi o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), uma vez que possibilita a discussão entre o poder público, órgãos ambientais (como o IBAMA, INCBio etc) e a população local. De certa forma, o Plano reforçou a *possibilidade de permanência da população tanto nas áreas próximas quanto na própria APP*, através da realização de estudos técnicos e da criação de critérios capazes de garantir condições adequadas de moradia.

Assim, podemos afirmar que esses dois últimos artigos, demonstram que para garantir um tratamento adequado dos conflitos socioambientais, é preciso que exista uma articulação das denominadas ações ambientais e urbanas, que busquem assegurar concomitantemente o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, especialmente da população mais pobre que reside em favelas e outras tipologias de assentamentos precários.

## **Conclusão**

O cenário construído, a partir dos casos relatados nos dez artigos apresentados no Seminário APPs urbanas, evidencia o predomínio da intervenção setorial no tratamento da problemática socioambiental, mesmo em um contexto em que há respaldo institucional e jurídico para realização de intervenções integradas.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecem o direito à cidade como um dos direitos humanos fundamentais, reconhecendo a função social da cidade e da propriedade e a participação popular na definição das prioridades em investimentos e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial. Entre os princípios do direito à cidade está a construção de um modelo que corresponda às características sociais, econômicas, culturais e ambientais.

O direito de acesso a terra e ao território e a função social da cidade se configuram como direito difuso, assim como a ordem urbanística e a participação social. Deste modo, para avançar na construção de cidade justas e sustentáveis, o ordenamento e definição de uso e ocupação do solo deve ter como objetivo proporcionar manifestações vitais diversas como moradia, trabalho, lazer, educação, saúde, cultura, entre outros.

No entanto, a disputa de modelos e territórios e a priorização de setores imobiliários especulativos, ameaçam o direito à cidade - sendo a moradia um de seus elementos -, desencadeando impactos negativos diretos à população de baixa renda e grupos vulneráveis, entre eles os moradores de habitações precárias e ocupações irregulares. É possível constatar, a partir da análise das pesquisas que ora se apresenta que ainda é preciso avançar na elaboração de políticas públicas coesas e que tenham como escopo a reparação da exclusão da prioridade de Estado a que tem sido submetida essa população.

Portanto, é possível afirmar que, para garantir uma efetiva preservação ambiental no meio urbano, é imprescindível que o direito à moradia, seja considerado como um elemento-chave na garantia do direito ao meio ambiente. Do contrário, a lógica do círculo vicioso da causa e efeito, permanecerá.

## Referências

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina. 2º ed, 2009.

ALLIEN, Adriana. Experiências internacionais de articulação entre o planejamento ambiental e a interface rural-urbana. In: STENBERGER, Marília. **Território, Ambiente e Políticas Públicas**. Brasília: LGE, 2006.

ALVES, Humberto Prates. **Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana**: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. Revista brasileira de Estudos. Populacionais, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./jun, 2006.

BENEDITO, Camila; BRAGA, Roberto. **Mobilização de uma Comissão de Moradores em Defesa da Área de Preservação Permanente (APP) do Ribeirão Piracicamirim, no Município de Piracicaba-SP** In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

CARDOSO, Adauto Lúcio. Trajetórias da questão ambiental urbana: da Rio 92 às agendas 21 locais. Revista Paranaense de Desenvolvimento, janeiro/junho, n.102, 2002.

CARVALHO, I; SCOTTO, G. **Conflitos sócio-ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

COMPANS, Rose. **A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental**. Anais XII Encontro da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. Bélem do Pará, 2007.

COSTA, Heloísa S. M. **A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil**: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA J. G. Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA Heloísa e BRAGA, Tânia. **Entre a conciliação e o conflitos**: dilemas para o planejamento e a gestão urbana ambiental. In: ACSELRAD, Henri. (Org.) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

DENALDI, Rosana; JODAS, Ana. **Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC** In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

DRUMMOND, José Augusto. **A Primazia dos Cientistas Naturais na Construção da Agenda Ambiental Contemporânea**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21. nº 62, 2006.

FERNANDES, Édesio. Proteção ambiental ou direito a moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 356-358.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio; CIDADE, Lucia Cony Faria. **Proteção Ambiental e Direito à Cidade**: Reflexões sobre o Modelo de Ocupação Urbana na APA do Rio São Bartolomeu, DF In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social**: a temática da Justiça. Ambiental e sua construção no Brasil. In: I ENCONTRO DA ANPPAS, 2002.

LIMA, Daniela Batista; et al. **A ADE de Interesse Ambiental do Ribeirão do Isidoro e o Empreendimento Granja Werneck**: Considerações do Ministério Público do Estado de Minas Gerais In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

LUCAS, Renata Paula. **O código florestal em meio urbano**: Implicações da Lei nº 7.803/889 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades. 2008. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo.

LUZ, Fabiana Cristina; CRUZ, Brenda Aparecida Lima. **Análise do Tratamento da Problemática Habitacional no Programa 100 Parques para São Paulo**: Estudo de Caso do Parque Linear do Canivete In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente

em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no Brasil". In: Arantes, Otilia. A cidade do pensamento único- desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades alternativas para a crise.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARMERI, Silvana Ferracciú; SOBRINHA, Maria Dulce P. B. **Comunidades Tradicionais em Áreas Protegidas: Convergências e Lacunas da Política Urbana e Ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão/RN** In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na Metrópole.** São Paulo, FAUUSP/ FAPESP, 2006.

NETO, Raul da Silva Ventura; CARDOSO Ana Cláudia Duarte. **Ocupação de Margem de Rio na Metrópole Amazônica: Origem Local e Tendências Globais** In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012.

NOGARA, Mônica de A. C. **Conflitos Socioambientais na Justiça: da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006).** Dissertação de mestrado FAUUSP. São Paulo: 2008.

PALMEIRAS, Maria Veronica Lins. **Política Habitacional como instrumento para reabilitação das Áreas de Preservação Permanente - APP: Estudo de Caso no Município de Jequiá da Praia, Alagoas** In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012. <<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

PERES, Lino Fernando Bragança. **Intervenções Alternativas em Assentamentos Urbanos: Uma Contraposição à Política Habitacional Oficial - Garantindo a Permanência das Populações, ainda que seja em Área de Preservação In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012.**  
<<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Produção e Consumo no Espaço Urbano: A problemática urbana ambiental.** S/D. Disponível em:  
[seer.ufrgs.br/paraonde/article/download/22106/12866](http://seer.ufrgs.br/paraonde/article/download/22106/12866). Acesso em 10/10/2012.

SOUZA, Carolina Herrmann Coelho de. **Disputa de Valores às Margens do Rio Guaíba - Reflexões a partir do Conflito na Ponta do Melo em Porto Alegre/RS In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras, II, 2012, Natal. Anais APP Urbana 2012.**  
<<http://www.cchla.ufrn.br/appsurbanas/>>

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? In Cadernos IPPUR Cadernos IPPUR/UFRJ. Vol.XI N°1e 2(jan/dez 1997). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. 1997.

TORRES, Haroldo Gomes. **Desigualdade Ambiental na cidade de São Paulo.** 1997. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.