

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

CLEILANE SILVA DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA LEI 13.465/2017.**

**BELÉM
2021**

CLEILANE SILVA DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA LEI 13.465/2017.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer.

BELÉM

2021

CLEILANE SILVA DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA LEI 13.465/2017.**

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

Aprovado em:

Conceito: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Orientadora

Prof. Dr. Jose Heder Benatti

Prof.^a Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

S237r Santos, Cleilane.
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO : UMA ANÁLISE DA LEI 13.465/2017 /
Cleilane Santos. — 2019.
107 f.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Luly Rodrigues da Cunha
Fischer

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação
em Direito, Belém, 2019.

1. unidades de conservação de uso sustentável . 2.
regularização fundiária urbana . 3. cidades na
Amazônia. I. Título.

CDD 341.347

AGRADECIMENTOS

Devo agradecer a psicóloga Patrícia Nunes e a amiga e nutricionista Karyme Anaissi, duas profissionais incríveis que me deram suporte para que eu tivesse condições de não desistir e elaborar este trabalho, mesmo diante das adversidades que me cercaram. Certamente, sem as orientações e ensinamentos eu não teria saúde física e emocional suficiente para concluir essa jornada.

Também, a minha orientadora pela paciência, compreensão e incentivo.

À Rede Mais Diversidade e às colegas Julyanne Barbosa e Clarice Teles.

RESUMO

A Lei 13.465/2017 reconheceu expressamente a possibilidade de regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, estabelecendo a obrigatoriedade de estudos técnicos ambientais que justifiquem a melhoria ambientais em relação a situação de ocupação informal anterior. Considerando a tipologia e objetivos das unidades de conservação de uso sustentável, trata-se de norma que incide sobre direitos de populações tradicionais e não tradicionais. As unidades de conservação, enquanto áreas protegidas, são reconhecidas legalmente como uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade. Todavia, no que tange ao meio ambiente urbano da Amazônia, as unidades de conservação passam a ter especial relevância por também serem responsáveis pela proteção do meio ambiente que se efetiva através da qualidade da vida humana pautada na preservação da cultura, sobretudo, para o caso de populações tradicionais. Assim, o tema da regularização fundiária urbana em unidades de conservação adquire relevância por ser um dos principais meios para consecução da efetividade do direito à cidade para o meio ambiente urbano da Amazônia, o que enseja uma análise holística das normas legais que incidem sobre o ambiente da cidade e do direito à moradia a partir de uma perspectiva nacional e internacional. Nesse sentido, a análise, demonstra que a regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, a partir dos termos da Lei 13.465/2018, não se adequa como instrumento eficaz para consecução do direito à cidade na Amazônia, ainda que para área de proteção ambiental, na qual as atividades que deverão ser desenvolvidas no meio ambiente, também deverão ser reguladas em consideração a importância da vida humana e da cultura como condição para efetivação do meio ambiente urbano da Amazônia.

Palavras-chave: unidades de conservação de uso sustentável; regularização fundiária urbana; cidades na Amazônia.

ABSTRACT

Law 13.465/2017 expressly recognized the possibility of urban land tenure regularization in conservation units for sustainable use, establishing the obligation of environmental technical studies that justify the environmental improvement in relation to the situation of previous informal occupation. It affects rights of traditional and non-traditional populations. As conservation units protected areas are legally recognized as one of the main rules for the conservation of biodiversity, however, with regard to the urban environment in the Amazon, as conservation units they are now special because they are also certified for the protection of the environment which is effected through the quality of human life based on the preservation of culture, especially in the case of traditional communities. Thus, the theme of urban land regularization in conservation units is acquired for being one of the main means for achieving the effectiveness of the right to the city for the urban environment of the Amazon, which entails a holistic analysis of the legal norms that affect the city environment and the right to housing from a national and international perspective. In this sense, the analysis demonstrates that urban land tenure regularization in conservation units for sustainable use, under the terms of Law 13,465/2018, is not suitable as an effective instrument for achieving the right to the city in the Amazon, even for an area of environmental protection, in which the activities that must be developed in the environment, must also be regulated taking into account the importance of human life and culture as a condition for the realization of the urban environment in the Amazon.

Keywords: sustainable use conservation units; urban land regularization; cities in the amazon.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA	9
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.3 METODOLOGIA	17
1.4 OBJETIVOS	18
1.4.1 Geral.....	18
1.4.2 Específicos	19
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
2. DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL DO DIREITO À CIDADE	21
2.1 DIREITO À CIDADE NO ÂMBITO INTERNACIONAL	21
2.2 DIREITO À CIDADE E A PROPRIEDADE NO BRASIL	28
2.3 CIDADES E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	35
2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES NA AMAZÔNIA....	40
2.5 CONCLUSÃO DA SEÇÃO	44
3. REGIME JURÍDICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL, DIREITO À CIDADE E POPULAÇÕES RESIDENTES	45
3.1 ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NO BRASIL: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INFRANCONSTITUCIONAIS.....	45
3.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMPATÍVEIS COM A OCUPAÇÃO HUMANA PERMANENTE	56
3.3 DIREITOS DAS POPULAÇÕES RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL À LUZ DO DIREITO À CIDADE	63
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA SEÇÃO:.....	67
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA À LUZ DO DIREITO À CIDADE	69
4.1 NOVO MARCO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE	69

4.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	82
4.3	DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA	87
4.4	CONCLUSÃO DA SEÇÃO	92
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
	REFERÊNCIAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA

Boaventura de Souza Santos (2014) destaca que a hegemonia dos direitos humanos, como linguagem de dignidade humana, apesar de incontestável, convive com a perturbadora realidade de ausência de efetividade, de modo que a grande maioria da população não é sujeito de direitos humanos e sim, objeto de discurso.

Mike Davis (2006) aponta que a cidade é cada vez mais responsável por todo crescimento populacional do mundo e, a chamada superurbanização, tem sido impulsionada também pela reprodução da pobreza. Nesse sentido, a cidade, espaço coletivo por excelência, demonstra que a efetividade dos direitos humanos, em especial, do direito humano ao meio ambiente equilibrado, depende de políticas públicas pautadas na equidade entre o valor de uso e o valor de troca do meio ambiente urbano¹.

As assertivas se confirmam ao analisarmos as proposições de Marques (2019) para quem a Amazônia é uma civilização de longa duração, lugar geográfico para onde concorrem as mutações de um sistema de esgotamentos de ecologias políticas inteiras, fruto da natureza americana de um padrão de acumulação, onde há uma correlação entre a pobreza e a degradação ambiental, que se agrava devido às condições estruturais dos países em desenvolvimento, que levam à cabo a sobreutilização dos recursos naturais, pois, pretensamente, esse é o capital natural que traria condições de vantagens.

Na Amazônia Legal, a situação exposta se reproduz, o que se demonstra pelo fato de que a população dos estados que a compõem mantém níveis de pobreza muito elevados e com qualidade de vida inferiores e, quando comparado com a média nacional, não há reflexo positivo às várias transformações pelas quais vem passando

¹ Rosa Luxemburgo (1970) assinala que o capitalismo vive à custa de economias coloniais, mais precisamente, de sua ruína e, que desde a sua origem, o capital utiliza todos os recursos produtivos do planeta com a necessidade de dispor e não encontrar limites. Corroborando o exposto, especificamente sob a perspectiva do espaço urbano, Trindade Junior e Santos (2019) expõem que a reprodução espacial da propriedade privada da cidade tem, enquanto limite à expansão econômica capitalista, cada vez mais, tornado o espaço socialmente produzido em uma mercadoria que, por serem corroídas pelos centros de consumo, deixam de oferecer qualidade ambiental à vida.

a economia na região, ao longo das décadas marcadas pela exploração em abundância de seus recursos naturais.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020) demonstram que o rendimento médio da Região Norte, onde tem os Estados que compõem a maior parte da Amazônia Legal, no ano de 2018, correspondia à R\$ 886,00 (oitocentos e oitenta e seis reais), bem abaixo do piso salarial do referido ano, que era de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais); por sua vez, as regiões Sudeste e Sul, no mesmo período, a média salarial correspondia a valores superiores à R\$1.600 (mil e seiscentos reais).

Olvidando-se dos fatores estritamente econômicos, a análise dos dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDMH (2020), observa-se que os piores índices do Brasil se encontram nos municípios que fazem parte dos Estados que compõem a Amazônia Legal, à exemplo dos municípios de Melgaço no Estado do Pará, Fernando Falcão no Estado do Maranhão e Atalaia do Norte no Estado do Amazonas, com índices de IDHM de 0,418; 0,443 e; 0,450, respectivamente.

Todavia, a avaliação dos critérios que compõem o IDHM não leva em consideração a cultura, os meios de vida tradicionais e nem mesmo a preservação do meio ambiente e da biodiversidade, fazendo com que a definição de qualidade de vida seja estrita a uma fórmula hegemônica que se reverbera também na produção legislativa, ainda que, a legislação ambiental e urbanística considere a importância da sustentabilidade, elevando ao patamar de objetivos a serem alcançados.

Nesse sentido, em razão da importância da Amazônia, da efetividade do direito ao meio ambiente urbano equilibrado e do direito à cidade, este trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do dispositivo legal constante no art. 11, §2º, da Lei 13.465/2017², responsável por instituir o novo marco da regularização fundiária urbana – Reurb no Brasil³.

² A lei 13.465/2017 é proveniente da Medida Provisória nº 759/2016, publicada em 22 de dezembro de 2016, com fundamento na relevância e urgência da matéria da Regularização Fundiária em face da desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática, que impedem a concretização do direito à moradia e produzem efeitos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e saúde pública. Referida emenda culminou com a promulgação da Lei nº 13.465, em 12 de julho de 2017.

³ Atualmente há três Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI 5771, 5787 e 5883 que tramitam em desfavor da Lei 13.465/2017. A ADI 5771 proposta pela Procuradoria Geral da República questiona a totalidade da nova legislação; a ADI 5787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores aponta diversos dispositivos legais, destacando-se os artigos 11, 33 e 36 por violarem normas relativas ao direito à cidade; e, finalmente, a ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, tem por objeto

Referida norma legal prescreve que:

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 regularização fundiária urbana (REURB) observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Quanto à aplicação do referido dispositivo, muitos questionamentos podem insurgir. De início, observa-se uma prescrição de cunho geral, que não determina ou preceitua quais unidades de conservação de uso sustentável ou instrumentos que serão eficazes para efetivação da regularização fundiária urbana às populações que ocupam áreas ambientalmente protegidas, ainda, uma leitura breve do supramencionado dispositivo, não permite alcançar a compreensão sobre os impactos da mudança legislativa no sistema de uso da terra.

A regularização fundiária urbana, nos termos da Lei 13.465/2017, corresponde às medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. Logo, a regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável exige uma análise profícua, vez que, por terem os espaços ambientais protegidos um regramento legal específico, trata-se de demanda que enseja à aplicação de diversos ordenamentos legais em conjunto.

Ao se analisar as disposições constantes na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tem-se que são espaços territoriais e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Grande parte dos conceitos incorporados pela lei do SNUC foram pautados por uma visão socioambiental que, conforme destaca Santilli (2012, *e-book*, posição 1972)

a integralidade do Título II e alguns dispositivos do Título III da Lei 13.465/2017, com embasamento substanciado na ausência de cumprimento do modelo constitucional de política urbana, bem como do instituto da legitimação fundiária e do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

prevaleceu sobre os conceitos defendidos pelo preservacionismo clássico⁴ e, por consequência, privilegiou a interface entre biodiversidade e sociodiversidade. Assim, com a edição da Lei nº 9.985/2000, atentando-se para utilização dos atributos naturais e dos ecossistemas, dois diferentes grupos de espaços ambientais especialmente protegidos foram criados: as unidades de conservação de proteção integral e as de uso sustentável.

O grupo das unidades de proteção integral, em acordo ao disposto art. 2º da Lei do 9.985/2000, não permite nenhuma forma direta de utilização dos seus atributos naturais, admitindo-se apenas o uso indireto. Nessa classificação há cinco categorias de unidades de conservação: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre.

Atentando-se para a disposição legal, objeto deste estudo, na qual se restringe às unidades de conservação de uso sustentável, nos termos do art. 11, §2º, da Lei 13.465/2017, trata-se de uma classificação que se baseia na exploração do meio ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável.

O referido grupo é constituído por sete categorias distintas de unidades de conservação, denominadas: área de proteção ambiental - APA, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional - Flona, reserva extrativista - Resex, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável - RDS e reserva do patrimônio natural.

Nessa perspectiva, em uma prévia análise das categorias listadas, é possível inferir que a compatibilidade com a regularização fundiária urbana, nos termos da Lei 13.465/2017, está diretamente ligada aos objetivos da unidade de conservação.

Com o propósito de ilustrar, observa-se a tabela abaixo, que destaca as definições e objetivos das unidades de conservação, bem como as possíveis (in) compatibilidades com a regularização fundiária urbana:

⁴ O projeto de lei do SNUC encaminhado ao Congresso, pelo então presidente Fernando Collor de Mello, adotava uma visão preservacionista inspirado em um modelo que desconsiderava as necessidades humanas, sem qualquer referência à perda da qualidade de vida das pessoas que habitavam as áreas a serem protegidas (SANTILLI, 2012).

Tabela 01 – Denominação, Definição, Objetivos e Domínio das Unidades de Conservação e sua Compatibilidade com a REURB nos termos da Lei 13.465/2017

Denominação	Definição	Objetivos	Domínio	REURB - 13.465/2017
Grupo de Uso Sustentável				
Reserva Extrativista - Resex (art. 18 da Lei 9.985/00)	área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte	proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade	Domínio público, com uso concedido através de CDRU	Incompatível.
Floresta Nacional - Flona (art. 17 da Lei 9.985/00)	área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Pública	Incompatível
Área de Proteção Ambiental - APA (art. 15 da Lei 9.985/00)	área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas.	Busca preservar os recursos naturais, evitar a extinção de espécies raras da natureza, através de um trabalho conjunto entre o órgão ambiental e a comunidade (BENATTI, 2013).	Pública e/ou privada	Compatível
Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS (Art. 20 da Lei 9.985/00)	área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.	preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente.	Publica e/ou Privada	Incompatível

Fonte: Elaborada pelo (a) autor (a) (2021).

Dentre as quatro categorias de unidades de conservação que são compatíveis com a presença humana para fins de moradia, três delas baseiam-se na necessidade de exploração sustentável das florestas, proteção dos meios de vida e da cultura das

populações tradicionais⁵.

O Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002, que regulamenta o SNUC, ao dispor sobre a criação de unidade de conservação prescreve que, no caso de reservas extrativistas, o ato de criação deve indicar a população tradicional beneficiária e; para reserva do desenvolvimento sustentável e de floresta nacionais, florestas estaduais ou florestas municipais, a população tradicional residente.

Assim, com o propósito de assegurar a efetividade dos direitos das populações tradicionais, a Lei do 9.985/2000 estabeleceu que a posse e o uso das áreas ocupadas em reservas extrativistas e nas reservas de desenvolvimento sustentável serão regulados por contrato, conforme regulamento específico, garantido o reconhecimento e efetividade dos direitos territoriais e culturais, especialmente, do direito à moradia por intermédio da proteção dos meios de vida, da cultura e garantia da subsistência.

Ao tratar sobre a possibilidade jurídica das populações tradicionais utilizarem as áreas de domínio público, Benatti (2009) destaca que a transferência para usufruto dos moradores dar-se-á por intermédio do contrato de concessão de direito real de uso e, nos termos do Decreto - Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, a concessão de direito real de uso é contrato solene, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

O domínio da unidade de conservação é do Poder Público em casos de reserva extrativista, floresta nacional e reserva de desenvolvimento sustentável, logo, é possível inferir que há regras específicas quanto à regularização fundiária em unidades de conservação para as ocupações em unidades de conservação de uso sustentável na qual tem por objetivo específico, para além da proteção ambiental, a preservação e manutenção de cultura e vida das populações tradicionais.

Por outro lado, tratando-se de área de proteção ambiental, unidade de conservação que tem por objetivo específico a conciliação da atividade humana com a preservação da vida silvestre, a proteção dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida, não há que se falar em regramento específico adicional para efetivação do direito à moradia.

⁵ População tradicional consideradas as elencadas na Lei 9.985/2000 e na Lei nº 13.123/2015, diferente de povos e comunidades tradicionais, descritas no Decreto 6.040/2007, como quilombolas.

Ainda que inexista arcabouço legal, doutrinário e/ou jurisprudencial que defina expressamente o significado de comunidades não tradicionais é certo que, os destinatários da atividade humana na área de proteção ambiental, são todas as comunidades que não se enquadrem, não se auto reconheçam ou não se autodeclarem como tradicionais e, por consequência, também não sejam titulares de direitos coletivos próprios de seus costumes⁶.

Little (2002) afirma que a imensa diversidade sociocultural do Brasil é acompanhada de uma extraordinária diversidade fundiária; entretanto, o uso do conceito de povos tradicionais procura oferecer mecanismos analíticos capazes de juntar fatores como a existência de regimes de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e as práticas adaptativas sustentáveis. Sobre a definição de comunidades tradicionais, corroborando o exposto, Moreira (2017, p. 43) afirma:

Não há *check list* a ser preenchido, não há uma fórmula ou receita a ser seguida para a determinação de quem se abriga nesta terminologia. O que há é o reconhecimento de realidades de existência e resistência advindas de mobilizações políticas e sociais que se apresentam sob diversas autodesignações e que se reconhecem em interseções advindas da diversidade sociocultural e suas relações fundantes com a natureza e, por via consequência, com o território.

Para execução dos ditames prescritos pela legislação urbanística as populações tradicionais, é certo que a consecução do bem-estar, devem possuir instrumentos que se baseiam numa lógica fundamentada em apossamentos agroecológicos que, conforme Benatti (2013), representam a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, materializados na casa, na roça e na

⁶ Nesse sentido, observa-se disposição constante no Título III da Lei 13.105 de 2015, Código de Processo Civil - CPC, relativo aos procedimentos especiais: ao dispor sobre as ações multidinárias possessórias, em outras palavras: que envolvem comunidades, o legislador apenas manifestou preocupação quanto a defesa processual dos vulnerabilizados, por intermédio da intimação da Defensoria Pública; da audiência de conciliação em casos de esbulho ocorridos há mais de um ano e um dia e; ao devido conhecimento acerca da demanda processual, por intermédio da citação de todas as pessoas que figuram no polo passivo da lide, nos termos do art. 554, §§1º, 2º e 3º c/c 565 do CPC. Somente com a Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, é que houve uma distinção entre a remoção de comunidades não tradicionais e tradicionais, por inferência, haja vista que, para os primeiros, a resolução estabelece que é suficiente o reassentamento que não cause impacto negativo nas ligações econômicas e sociais e que não provoque consequências ambientais negativas, em contrapartida, para povos e comunidades tradicionais, mais, o reassentamento deve respeitar a necessidade de área próxima ao território anteriormente ocupado, com as mesmas características do anterior; a reprodução dos modos de vida; a consulta prévia na escolha do novo território e; o direito de retorno tão logo cessem as condições que forçaram ocorrência da remoção, condicionado ao consentimento obtido via consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.

mata.

Nesse sentido, tratando-se de floresta nacional, reservas extrativistas ou reservas de desenvolvimento sustentável, o Estatuto da Cidade não consegue alcançar efetividade plena, uma vez que seus instrumentos são incompatíveis com as regras intrínsecas à efetivação do direito à moradia para populações tradicionais⁷, além do exposto, a regularização fundiária urbana, como já é possível inferir da própria terminologia, não se aplica nas áreas consideradas rurais, ainda que algumas populações tenham em seu território alguns elementos urbanos.

Nos termos do Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967, considera-se zona urbana, a edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos.

Por sua vez, nos termos do art. 11, I, da Lei 13.465/2017 e do art. 3º, I, do Decreto 9.310 de 13.03.2018, núcleo urbano é todo assentamento humano que tenha uso e características urbanas, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

Para José Afonso da Silva (2018) nem todo núcleo urbano habitacional pode receber o título de urbano e, para que um centro habitacional seja conceituado como urbano, torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos:

(1) Densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

O referido autor (SILVA, 2018) afirma que não basta a existência de um aglomerado de casas para configurar um núcleo urbano, razão pela qual, a princípio, surge uma dificuldade para formulação do conceito de cidade. Corroborando, Fischer (2009) afirma que a classificação entre urbano e rural e entre cidade e urbano não

⁷ Os instrumentos de intervenção urbanística, conforme as lições de Silva (2018) são de várias naturezas e distribuídos em quatro grupos: instrumentos de atuação urbanística, de aproveitamento adequado compulsório, de controle urbanístico e de composição dos custos urbanísticos. Embora distintos é importante destacar que, os referidos instrumentos, partem do suporte tradicional acerca do direito à propriedade. Muito embora, dentre os instrumentos da política urbana constantes no Estatuto da Cidade, tenha a previsão da Concessão Real de Direito Real de Uso que, conforme supramencionado, é o instrumento usado para efetivação da regularização fundiária em unidades de conservação ocupadas por populações tradicionais. Todavia, é importante mencionar que a Concessão de Direito Real de Uso tem regramento próprio, nos termos do Decreto – Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967 e é aplicável em áreas urbanas e rurais.

apresentam claros contornos e, que este debate é particularmente importante para Amazônia Legal, em razão das particularidades históricas, espaciais e culturais. A fim de elucidar o tema, a referida autora destaca cinco critérios classificadores entre áreas urbanas e rurais, quais sejam: delimitação administrativa; demográfico; econômico; modo de vida e; *continuum*.

Apesar das diversas teorias, no Brasil, um núcleo urbano é qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar, simbólico como sede de governo municipal (SILVA, 2018).

Face ao exposto, a proposta de pesquisa busca enfrentar a demanda relativa à regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável na Amazônia a partir da análise conjunta dos diversos dispositivos legais que tocam o tema, em especial, a Lei 13.465/2017.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, a partir dos termos da Lei 13.465/2018, pode ser utilizada como um instrumento para consecução do direito à cidade na Amazônia?

1.3 METODOLOGIA

O presente trabalho usará o método de abordagem teórico e, quanto ao procedimento, será utilizado o método dedutivo. Então, partindo-se da premissa maior que, fundamenta-se na consecução do direito à cidade em unidades de conservação de uso sustentável por intermédio da regularização fundiária urbana, seguir-se-á até as premissas menores, que foram formuladas por intermédio das legislações ambientais, do direito à cidade e de regularização fundiária, de modo a chegar a uma conclusão particular.

Gil (2018) destaca que, para que se possa avaliar a qualidade dos resultados

de uma pesquisa é necessário saber como os dados foram obtidos, bem como os procedimentos adotados em sua análise e interpretação. Assim, no presente trabalho adotar-se-á a técnica de pesquisa bibliográfica, elaborada com base em material já publicado, como: livros, artigos, teses, dissertações, legislação, etc.

Após o levantamento de dados, a fase seguinte é a análise e interpretação destes. Para Best (2018, apud MARCONI; LAKATOS, pag. 22) a análise e interpretação dos dados representam a aplicação lógica, dedutiva e indutiva, do processo de investigação, na medida em que a importância dos dados não está neles mesmos, mas no fato de proporcionarem respostas às investigações.

A análise é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores e, segundo Medeiros (2018, *e-book*, posição 744) é realizada em três níveis: interpretação, explicação e especificação.

Por sua vez, a interpretação é a atividade intelectual que procura dar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos, constitui a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema (MARCONI; LAKATOS, 2018, pág. 23).

Nesse sentido, para interpretação das disposições coletadas por intermédio da técnica de pesquisa bibliográfica será utilizada a técnica de apresentação de dados precipuamente através da representação escrita, com a exposição dos dados coletados em forma de texto.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Geral

Analisar as legislações brasileiras que incidem sobre a regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, a partir do novo marco regulatório instituído pela Lei 13.465/2017 e verificar de que forma contribuem para efetivação do direito à cidade no ambiente urbano da Amazônia.

1.4.2 Específicos

- Analisar as disposições nacionais e internacionais sobre o direito à cidade e sua contribuição para a proteção do meio ambiente urbano da Amazônia.
- Avaliar o regime jurídico de ocupação das unidades de conservação na Amazônia, em especial, da área de proteção ambiental e sua compatibilidade com a presença humana à luz do direito à cidade para a realidade amazônica.
- Analisar de que modo a regularização fundiária urbana, prevista na Lei 13.465/2017 e suas disposições para núcleos urbanos informais em unidades de conservação pode ser efetivada para consecução do direito à cidade na Amazônia.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para desenvolver o presente trabalho e apresentá-lo de forma prática foram elaboradas três seções.

A primeira seção visa analisar as disposições nacionais e internacionais sobre o direito à cidade e sua contribuição para a proteção do meio ambiente urbano na Amazônia. Essa discussão é pertinente para a problemática de pesquisa proposta, pois permitirá estabelecer o referencial teórico e normativo a ser observado para discutir os parâmetros interpretativos que devem nortear o processo de regularização fundiária urbana da população residente em unidades de conservação na Amazônia.

Por sua vez, a segunda seção visa analisar o regime jurídico de unidades de conservação no Brasil analisando-o sob a perspectiva constitucional e infraconstitucional, averiguando as unidades de conservação compatíveis com a ocupação humana permanente e o direito de permanência das comunidades urbanas não tradicionais sob a ótica do direito à cidade. Essa discussão é pertinente à problemática de pesquisa proposta, pois será um caminho para avaliar de que forma

o regime jurídico das unidades de conservação contribuem para efetivação do direito à cidade.

Finalmente, a última e terceira seção consiste no referencial teórico relativo ao instituto da regularização fundiária urbana e seus dispositivos aplicáveis às unidades de conservação de uso sustentável de área de proteção ambiental na Amazônia à luz do direito à cidade, analisando quais estudos podem e devem ser realizados e de que maneira isso impacta na efetivação do direito à cidade da população urbana da Amazônia.

2 DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL DO DIREITO À CIDADE

A expansão urbana nas cidades brasileiras, aliada à ausência de políticas públicas consistentes para efetivação das funções sociais da cidade, contribuem para que a população ocupe áreas ambientalmente protegidas sem observância das legislações urbanísticas e ambientais (MOURA; MOTA, 2018). Essa expressão da ordem capitalista impede não apenas a preservação do meio ambiente de forma adequada, mas, também, é responsável pela violação de direitos sociais.

Face ao exposto, a presente seção busca analisar as disposições nacionais e internacionais acerca do direito à cidade, de modo a evidenciar a importância do direito ao meio ambiente equilibrado e do direito social à cidade, em especial, na Amazônia.

Nesses termos, será apresentado um breve estudo sobre o direito à cidade no âmbito internacional e no ordenamento jurídico brasileiro com destaque para o novo marco teórico, pautado na efetivação de direitos coletivos e sua importância sob a perspectiva da Amazônia.

2.1 DIREITO À CIDADE NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Lefebvre (2001) destaca que antes de pensarmos na problemática causada pela expansão urbana, é necessário buscarmos um princípio que, para o autor, inicia-se com o processo de industrialização. Apesar da expansão das indústrias estar diretamente ligada à urbanização e crescimento demográfico nas cidades, na Amazônia, esse princípio se iniciou com a construção de estradas, no final da década de 1950, através da abertura da Rodovia Belém-Brasília, momento em que a predominância do modo de vida ribeirinho, fortemente ligada aos rios, veio a ser desafiada e, a floresta, ameaçada (HARRIS, 2017)⁸.

⁸ Harris (2017) destaca que os rios são centrais em qualquer retrato da Amazônia, pois não apenas promovem comida e água como dão forma à vida. Por sua vez, Cardoso, Melo e Gomes (2017) aduzem que, muito antes de ocorrer uma total identificação da era industrial com o urbano metropolitano, a cidade de Belém já polarizava vasta região e se conectava ao sistema econômico global por meio da comercialização em larga escala de produtos extrativos (cacau, fumo, especiarias, borracha, juta, etc.),

Sob a perspectiva mundial, o direito à cidade inicialmente foi difundido a partir de 1975, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), em decorrência da preocupação em torno do crescimento acelerado e descontrolado das cidades, bem como suas implicações na qualidade de vida, estabeleceu a Fundação das Nações Unidas para o Habitat e os Assentamentos Humanos (FNUHAH); todavia, ainda que a FNUHAH tenha sido o primeiro órgão oficial da ONU dedicado à urbanização, a percepção internacional de que a ação humana produz efeitos negativos sobre o meio ambiente iniciou-se em meados do século XX (PADILHA, 2010).

Assim, em 03 de dezembro de 1968, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, no dia 05 de junho de 1972, instada em razão do paradigma capitalista de desenvolvimento estritamente econômico, que tem a ocupação humana desenfreada, uma de suas consequências.

Anos depois, em 1975, a FNUHAH surgiu com a principal tarefa de ajudar os programas nacionais sobre assentamentos humanos mediante a provisão de capital e de assistência técnica, em especial, aos países considerados em desenvolvimento.

A preocupação intensificou-se e, em 1976, na cidade de Vancouver, Canadá, com objetivo de abordar os desafios do futuro em torno dos assentamentos humanos, a Assembleia Geral da ONU convocou a primeira conferência das nações unidas sobre assentamentos humanos, denominada: Habitat I (ONU HABITAT, 2019).

A conferência resultou na criação da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e no Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, precursores da ONU-HABITAT.

Também, durante a Conferência, os reconhecimentos, as metas e os objetivos das políticas e estratégias de desenvolvimento para a melhoria dos assentamentos humanos foram compilados na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e no Plano de Ação de Vancouver.

A Declaração reconheceu que a melhoria dos assentamentos humanos determina, em grande parte, a qualidade de vida das pessoas e, para consolidação desta, faz-se necessária a plena satisfação das necessidades básicas, tais como: emprego, habitação, serviços de saúde, educação e recreação (Introdução, 3º parágrafo).

e desenvolvia uma capacidade de articulação de dois universos distintos: o urbano industrial europeu e o ribeirinho amazônico.

Tal fato é relevante, na medida em que o direito à cidade surgiu efetivamente, enquanto marco teórico, por intermédio da Conferência de Habitat II, na medida em que, até então, a concepção dos direitos humanos estava pautada em um modelo tradicional com um bem-estar de forte conotação individual (MUSSI; GOMES, FARIAS, 2011).

Após a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - ONU Meio Ambiente, o então Secretário-Geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-primeira-ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU MEIO AMBIENTE, 2019).

Em abril de 1987, a Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou o relatório denominado *Our Common Future* que, pela primeira vez, trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável⁹ para o discurso público definindo-o como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades, contendo, precipuamente, dois conceitos chaves: o de necessidade e a noção de limitações (CMMAD, 1991).

A Comissão Brundtland (1991) ressaltou que o conceito de necessidade, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, deve receber a máxima prioridade e que, a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedem-no de atender às necessidades das presentes e futuras gerações, logo, ao se definirem os objetivos do desenvolvimento econômico e social é preciso levar em conta a sustentabilidade.

Ainda, o relatório Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*) prescreveu que a sustentabilidade requer responsabilidades mais amplas para os impactos das decisões e que, para tanto, são necessárias mudanças nas estruturas legais e institucionais que reforcem o interesse comum. Algumas dessas mudanças partem da

⁹O Estatuto da Metrópole, a Lei 13.089/2015, que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, define em seu art. 6º, VII, que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará o princípio da busca pelo desenvolvimento sustentável, sendo relevante para este estudo pois, como exemplo, tem-se o caso da Área de Proteção Ambiental Metropolitana de Belém, situada em porções dos municípios de Belém e Ananindeua que, tem dentre seus objetivos, conforme Decreto Estadual nº 1.551, o benefício de toda Região Metropolitana, pois resguarda o entorno dos lagos Bolonha e Água Preta e rio Aurá, responsável pelo abastecimento de água potável dos municípios de Belém e Ananindeua.

ideia de que um meio ambiente adequado à saúde e ao bem-estar é essencial para todos os seres humanos, inclusive, para as futuras gerações. Essa perspectiva coloca o direito de usar os recursos públicos e privados em seu contexto social apropriado e dá margem a medidas mais específicas (CMMAD, 1991).

Ainda, destacou-se o fato de que a lei, por si só, não pode impor o interesse comum, na medida em que, para tanto, é necessário o interesse da comunidade, implicando na participação pública das decisões que afetam o meio ambiente. Segundo o relatório *Our Common Future*, o melhor modo de se conseguir o interesse comum é através da descentralização da administração dos recursos de que dependem as comunidades locais, dando-lhe voz ativa no tocante a esses recursos e estimulando a iniciativas dos cidadãos, oferecendo mais poderes às organizações e fortalecendo a democracia local.

Apesar do exposto, somente em 1996, quando a Assembleia Geral da ONU convocou a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, em Istambul, Turquia, com o propósito de avaliar o progresso alcançado pelos estados membros durante os vinte anos após a Primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos, Habitat I, é que o direito à cidade nasceu efetivamente como um marco teórico.

O reconhecimento de que a deterioração global das condições de vida e dos assentamentos humanos alcançaram proporções de crise e a consequente necessidade de uma ação imediata tornou-se evidente e resultou no anúncio da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e na Agenda Habitat (Cúpula das Cidades), um plano estratégico aprovado por 171 países, com mais de 100 compromissos e 600 recomendações (ONU HABITAT, 2019).

A Agenda Habitat afirmou expressamente que as cidades devem ser lugares onde as pessoas possam viver com dignidade, boa saúde, felicidade e esperança, além disso, determinou o duplo propósito da Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos, reconhecidos também como o duplo objetivo da ONU-HABITAT e de grande importância no contexto mundial: a garantia de moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo urbanizado (Capítulo I, 2).

Mussi, Gomes e Farias (2011) evidenciam que a ideia do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo urbanizado já demonstra, por si só, clara referência à necessidade de reelaboração da compreensão dos direitos

humanos, até então pautados sob a ótica do individualismo.

Na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, realizada em 23 de novembro de 2016, em Quito, no Equador, consolidaram-se os desafios que as cidades enfrentam, o que culminou na Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para todos e no Plano de implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana.

A nova Agenda Urbana representou um paradigma na ciência das cidades e assentamentos humanos, com uma visão compartilhada de um futuro melhor e mais sustentável em que todas as pessoas tenham acessos iguais aos benefícios, oportunidades e, ainda, que as cidades possam cumprir os seguintes mandamentos (ONU, 2017): cumprimento da função social; participação e inclusão cívica; promoção da igualdade de gênero; enfrentamento dos desafios decorrentes de oportunidades do crescimento econômico inclusivo; cumprimento da função territorial; promoção do planejamento e investimento sensíveis à cidade e ao gênero para uma mobilidade urbana sustentável; aprovação e implementação de políticas de redução e gestão de risco de desastres e; proteção, conservação, restauração e promoção de seus ecossistemas.

Por sua vez, o Plano de Implementação de Quito para a nova Agenda Urbana firmou uma série de compromissos transformadores para o desenvolvimento sustentável destacando ações inclusivas com oportunidades para todos, encorajando o acompanhamento e a revisão da Nova Agenda Urbana de forma voluntária e liderada pelos próprios países, de modo inclusivo, multinível, participativo e transparente (ONU, 2017).

Considerando as grandes conferências e encontros realizados pela ONU em setembro de 2000 foi adotada a Declaração do Milênio, baseando-se no objetivo geral de comprometimento dos países-membros da ONU para reduzir a extrema pobreza. Segundo Roma (2019) os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram oito grandes objetivos globais, os quais, em seu conjunto, almejavam fazer com que o mundo progredisse rapidamente rumo à eliminação da extrema pobreza, através de oito objetivos previamente definidos.

Conforme destaca o Relatório Nacional de Desenvolvimento do Milênio (BRASIL, 2014) o sétimo ODM consistia em assegurar a sustentabilidade ambiental e, para alcançá-lo, os países-membros teriam que atingir quatro metas: duas relativas à proteção dos recursos ambientais e da biodiversidade e duas relacionadas ao

acesso à água potável e ao saneamento básico, além da melhoria das condições de vida da população urbana em assentamentos precários. O relatório apontou que o Brasil avançou na criação de unidades de conservação e que a Amazônia é o bioma com maior cobertura de áreas protegidas ambientalmente, abrangendo 26,2% (vinte e seis, vírgula dois por cento) de sua área total, com 16,5% (dezesesseis, vírgula cinco por cento) referente às unidades de uso sustentável.

Apesar do avanço em relação à criação de unidades de conservação o relatório não destacou uma relação direta entre a criação de unidades de conservação e proteção da biodiversidade e da qualidade de vida do meio ambiente urbano, que teve seus índices de melhoria mensurados apenas com avaliações pautadas estritamente nas taxas relativas ao déficit habitacional.

Com a necessidade de criação de uma nova agenda para substituir os ODM, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), lançou as bases para que os países-membros da ONU construíssem um novo conjunto de objetivos e metas voltados para o desenvolvimento sustentável, que passaram a vigorar após o ano de 2015: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (ROMA, 2019).

O documento adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2015, intitulado: Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável é um guia para as ações da comunidade internacional e um plano de ação para todas as pessoas, criado com o objetivo de colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030.

Os 17 ODS contêm 169 (cento e sessenta e nove) metas associadas que são integradas e indivisíveis. Segundo o referido relatório (ONU, 2015) o décimo primeiro objetivo de Desenvolvimento Sustentável consiste em tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis, com as seguintes ações:

11.1 até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países

11.4 fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais

Conforme se observa, não há uma ligação expressa entre o desenvolvimento de cidades sustentáveis e a criação de unidades de conservação no meio ambiente urbano, bem como a preservação e valorização da cultura local como forma de garantia de acesso à qualidade de vida urbana, ainda que cidades sustentáveis seja objetivo evidente.

Considerando o fato de que as conferências internacionais são marcos interpretativos relevantes para o reconhecimento do direito à cidade, ainda que inexistente a força jurídica vinculante, destaca-se a importância das conferências que exerce influência significativa sobre a normatividade.

No Brasil, apesar dos entraves, é perceptível uma política de desenvolvimento urbano, fixada na ordem jurídica constitucional e sua regulamentação, por intermédio do Estatuto da Cidade, do Estatuto da Metrópole e da nova Lei de Regularização Fundiária que, trazem em seu bojo, instrumentos jurídicos relevantes para efetivação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da população, coadunando-se com os direcionamentos internacionais expostos, todavia, a aplicação destas normas gerais à realidade complexa que permeia a Amazônia é um desafio.

Nesse sentido, sobre o urbano Amazônico, Santana, Holanda e Moura (2012,

p. 160) aduzem que, em que pese os avanços alcançados com a aprovação do Estatuto da Cidade, vários de seus dispositivos não têm como ser utilizados em parcela significativa das cidades amazônicas por incompatibilidade com as realidades locais, algo que fica evidenciado com a elaboração de planos diretores participativos.

2.2 DIREITO À CIDADE E A PROPRIEDADE NO BRASIL

A concepção do direito à cidade foi introduzida formalmente no Brasil por intermédio do sociólogo Henry Lefebvre, pensador que na segunda metade do século XX, através da obra *le droit à la Ville* tentou entender e definir os processos e características da urbanização, em decorrência da influência da urbanização capitalista, com tendências segregacionistas e antidemocráticas.

No Brasil, Fischer (2009) aduz que, durante várias décadas, as legislações brasileiras eram voltadas apenas às demandas rurais e às atividades agrárias, sendo o uso e disciplina do solo urbano considerados sem importância e limitados pelas disposições previstas no Código Civil de 1916, relativas especificamente ao direito de propriedade.

As cidades tinham pouca expressão no período colonial, pois a base econômica estava subordinada ao campo, servindo apenas como centro de emanção do poder político e administrativo da metrópole, por isso, ao elucidar sobre a evolução do direito urbanístico no Brasil, Jose Afonso da Silva (2018) destaca que regras gerais já eram encontradas nesse período, através das ordenações portuguesas, mas com preocupação apenas voltada para a estética.

Dalmo de Abreu Dallari (1970) aduz que, numa visão ampla, em acordo as normas do período colonial e do Código Civil de 1916¹⁰, as limitações impostas ao direito de construir se classificavam em dois grupos: ou eram determinados pelo direito de vizinhança ou decorriam de proteção do interesse público, dando origem aos postulados fundamentais do direito urbanístico que ainda hoje se insurgem no Brasil, um de ordem legal, relativas as limitações urbanísticas impostas à propriedade

¹⁰ Art. 572 do Código Civil: O proprietário pode levantar seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

particular e outro de ordem jurisprudencial, relativa aos danos decorrentes de descumprimento.

No Brasil, o instituto da função social da propriedade evoluiu com uma abordagem mais conservadora do que em outros países, mesmo com o reconhecimento através da Constituição de 1934, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com influência direta do movimento pela Reforma Urbana, articulado através de um Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, é que a então Assembleia Constituinte permitiu a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que mudaram significativamente o curso da história dos municípios brasileiros¹¹ (BRASIL, 2017), somados a diversos dispositivos constitucionais vinculados à matéria urbanística, como as diretrizes sobre desenvolvimento urbano, preservação ambiental, planos urbanísticos e função social da propriedade¹².

O art. 182, da CF/1988, além de delegar a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, mencionou pela primeira vez as funções sociais da cidade como o objetivo da política urbana e, ao incluir a referida expressão, tentou consignar o deslocamento da esfera individual da propriedade para o bem coletivo da cidade¹³, uma vez que, a consecução do direito à cidade era

¹¹ Mussi, Gomes e Farias (2011) destacam que o movimento pela Reforma Urbana era composto por representantes de sindicatos, organizações não-governamentais, associações profissionais, associações comunitárias e acadêmicas, além de militantes de diversos outros movimentos sociais (movimentos por moradia digna, transporte de qualidade, universalização do saneamento, participação popular, na gestão urbana, etc.) e que o grande mérito do referido fórum foi a capacidade de ir além do conhecimento sobre os principais problemas das cidades brasileiras e propor um cronograma de Reforma Urbana para o país, através de uma “emenda popular pela reforma urbana” composta por 22 (vinte e dois) artigos e com a proposta de uma política urbana com diversos instrumentos novos na política urbana brasileira. Apesar do exposto, a correlação de forças na Assembleia Constituinte não permitiu a aprovação de uma boa parte das propostas oriundas dos movimentos sociais o que culminou apenas na existência dos artigos 182 e 183 da CF/88, que deram corpo ao Capítulo da política urbana na Constituição Federal.

¹² À exemplo no disposto no artigos 21, XX, da CF/1988 que esclarece a competência legislativa exclusiva da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; art. 23 da CF/1988 que estabelece a competência comum dos entes públicos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora; o art. 24 da CF/1988 estabelece a competência legislativa concorrente para proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; art. 21, IX, da CF/1988 que, em relação aos planos urbanísticos, determina a competência exclusiva da união para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e a competência municipal de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹³ Antes da nova ordem constitucional sobre a cidade, era possível presumir a ideia de existência de vida digna através do Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172 de 25 de outubro de 1972, que em seu artigo art. 32, §1º, define que para os efeitos do imposto sobre a propriedade territorial urbana, entende-se como zona urbana não somente a definida em lei municipal, mas a observância de

inalcançável em decorrência de uma série de obstáculos permeados por um senso comum vinculado estritamente à defesa do direito individual de propriedade.

A fim de efetivar o cumprimento da ordem constitucional, a CF/1988 reconheceu a competência própria municipal, em seu art. 30, VIII, para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Nas palavras de Jose Afonso da Silva (2018) tem-se que a finalidade do planejamento local é o adequado ordenamento do território municipal, com o objetivo de disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, assim, a propriedade urbana fica submetida ao processo urbanístico que vincula o cumprimento da sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor, nos termos prescritos pelos art. 182, §2º, da CF/1988.

Todavia, não se pode olvidar o fato de que essa competência não é exclusiva do ente municipal, pois o ente local deve internalizar as intervenções territoriais e dos estados. Nesse sentido, o art. 182, *caput*, da CF/1988 prescreve que a política urbana, executada pelo Poder Público municipal deverá atuar conforme as diretrizes fixadas em lei, complementando, o art. 30, II, da CF/1988, aduz que compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Segundo a doutrina urbanística, amparado pelas disposições do art. 2º, II, da Lei 10.257/2001, as cidades então, passaram a exercer, a partir da concepção de propriedade urbana, uma função social que acarreta a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e à mobilidade urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para às presentes e futuras gerações.

Assim, considerando a necessidade de planejamento municipal, dentro da ótica dos instrumentos da política urbanística estabelecida pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor recebeu destaque especial, dando origem ao princípio da reserva do plano, segundo a qual determinados assuntos estão reservados apenas para serem estabelecidos no plano diretor, não podendo ser tratados em outras normas. Ainda que o plano diretor não seja o único instrumento de planejamento municipal, resta-se

requisitos mínimos de existência de melhoramentos, como a presença de meio-fio ou calçamento, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel.

como um dos mais relevantes para concretização do direito à cidade, pois é nele que se encontra, por determinação constitucional, os parâmetros que ensejarão ao cumprimento, ou não, da função social da propriedade urbana.

Para tanto, o Estatuto da cidade estabeleceu quesitos obrigatórios para o plano diretor, como a necessidade de englobar todo o território do Município; a revisão no interstício mínimo de dez anos; a obrigatoriedade de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, etc. Ainda, determinou que o plano diretor deverá conter diversos parâmetros, responsáveis, em alguns momentos, por incidir em normas relativas ao parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano; no direito de preempção; na fixação de coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas; na outorga onerosa do direito de construir; nas operações consorciadas, etc.

O plano diretor, como guia de planejamento municipal, fixa diversos parâmetros para leis específicas, quando, por si só, não contemplar definições e regulações próprias. Ainda que tenha o condão de guiar o cumprimento da função social da propriedade urbana, nenhum de seus possíveis conteúdos alteram a lógica intrínseca de individualidade do direito à propriedade de modo a alcançar suas diversas possibilidades, fazendo com que o direito à cidade supere apenas parcialmente a antiga disputa de fundo, entre uma velha ordem jurídico-urbanística e uma nova ordem na qual a função social da propriedade e do direito à cidade demandam novos centros para o ordenamento jurídico, que, a rigor, deve ser policêntrico.

Mesmo o Estatuto da Cidade e a emergência dos novos direitos difusos e coletivos não foram capazes de afastar a ideia individualizada da propriedade urbana, ainda que moldada para o bem coletivo da cidade. Ao narrar sobre as leis municipais e o direito de construir, Dalmo de Abreu Dallari (1970) esclarece que o direito urbanístico ainda está fincado em suas raízes, pois a mesma lógica que movia o interesse público no passado, embora tenha se deslocado da estética, prevalece.

O princípio do interesse público se alargou e, em sua nova roupagem, o Estatuto da Cidade estabelece restrições e formulação da função social da propriedade, atentando-se a ideia de interesse público imbricada a promoção de lazer, recreação, da circulação, do transporte, da infraestrutura, de serviços públicos, entendidos como consectários do direito coletivo, entretanto, o direito coletivo à cidade, embora policêntrico, não alcança os diversos modos de vida, sobretudo os

que se ficam com bases ancestrais de respeito à terra e ao meio ambiente como meios de vida digna.

O Código Civil de 2002, em seu art. 1.228, §1º, proclama que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, com respeito à legislação especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Paulo Lôbo (2019), aduz que a norma se alterou em razão das influências dos valores que se consolidaram no século XX, da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana, moldando toda a ordenação do Livro III do Código Civil, do direito das coisas, pois, além da autonomia da posse a propriedade deixou de ser concebida como um senhorio exclusivo, abstrato e ilimitado.

Ainda, apegando-se aos ditames civilistas, a ideia de propriedade desvinculada de exclusividade e poderes ilimitados, ensejou nova espécie de desapropriação, qualificada como posse-trabalho ou desapropriação judicial. Nos termos do art. 1.228, §4º, do Código Civil, o proprietário pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. Observa-se que, ainda que fundamentada na ideia de coletividade e do interesse social econômico, a desapropriação judicial ou posse trabalho não evidencia a proteção ambiental.

Por sua vez, o art. 10 do Estatuto da Cidade, com redação fornecida pela Lei 13.465/2017, estabeleceu a usucapião urbana coletiva para núcleos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e com área total dividida pelo número de possuidores com medida inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor ou família.

Sobre o tema, Carlos Roberto Gonçalves aduz (2019, p. 264):

o art. 10 do Estatuto da Cidade não se trata de composses, em que um terreno é ocupado por várias pessoas, que exercem sobre ele posse em comum, mas de “núcleos urbanos informais”, referindo-se a núcleo habitacional desorganizado. Deve se preponderar o uso do imóvel para fins residenciais, não se afastando para finalidade comercial acanhada, como pequeno bar, por exemplo. Impede indagar sobre a existência de ruas, vielas, caminhos e espaços reservados para pequenas praças, creches e escolas e entendem

alguns que, havendo vias contidas na descrição do imóvel, automaticamente passarão para o domínio do município, como bens de uso comum do povo.

Pelo exposto, a usucapião urbana coletiva trata-se de uma modalidade fundamentada não necessariamente na ideia de coletividade e de bem comum, mas sim em solucionar casos peculiares, destinada a solucionar situações fáticas que encontram obstáculos de natureza eminentemente formal para o reconhecimento da prescrição aquisitiva, pois há diversos núcleos urbanos informais onde não é possível identificar os terrenos ocupados por cada família, logo, a ideia de comunidade não subsiste como fundamento criador da norma.

Ainda o modo de vida das populações tradicionais e sua relação com a terra e o meio ambiente não encontrem elementos civis ou urbanísticos que os acolham, a Constituição Federal de 1988 consagra a tese segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas em correlação com diversos tipos de bens e de titulares, razão pela qual não é possível falar em apenas uma propriedade.

Assim, existe a propriedade pública, propriedade social, propriedade privada, propriedade agrícola, propriedade rural e urbana, cada um dos tipos pode estar sujeito a uma disciplina particular fazendo com que o princípio da função social atue de maneira distinta a depender do caso concreto (SILVA, 2018).

De modo semelhante José Heder Benatti (2013) ao retratar sobre a posse agroecológica e o manejo florestal, destaca a pluralidade conceitual de posse, especialmente a diversidade de concepções sobre o apossamento de terra rural na Amazônia, trazendo à baila a posse e as distinções entre posse civil, agrária, indígena e agroecológica.

Nos termos do art. 4º, V, alínea e, do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, as unidades de conservação são legalmente reconhecidas como um instituto jurídico a ser utilizado para consecução do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental no âmbito da cidade, todavia, a estrutura lógica das normas que regem a gestão e planejamento da cidade não estão estruturadas para acolher as necessidades das populações tradicionais que, tem nas unidades de conservação de uso sustentável, como a Reserva Extrativista, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Floresta Nacional, a efetivação do seu direito à moradia, diferentemente do que ocorre na Área de Preservação Ambiental que, abriga comunidades não tradicionais, com costumes que se amoldam aos preceitos da propriedade civil e urbanística.

Considerando que a ordem jurídica é um dos instrumentos para transformação social e melhoria dos espaços urbanos, Daniella Dias (2010, p. 20) ressalta a falta de credibilidade das normas estatais, em razão da sua parcial implementação a determinados segmentos sociais e, por consequência, a necessidade de se viabilizar eficazmente o exercício da cidadania como uma condição para efetivação do direito à cidade¹⁴.

Sob a perspectiva da Amazônia, Castro (2006) destaca que a produção do espaço planejado das cidades, enquanto processos de intervenção direta de um pensar a cidade a partir de estruturas da racionalidade de mercado, procura anular a participação de sujeitos reais que vivem e fazem a dinâmica do lugar.

Por sua vez, Cardoso e Miranda (2018) destacam que Belém é metrópole há mais de 400 anos e muito antes de ocorrer a identificação da era industrial com o urbano metropolitano, a cidade já se conectava ao sistema econômico global por meio da comercialização em larga escala de produtos extrativos (cacau, fumo, especiarias, borracha, juta, etc.), e desenvolvia uma capacidade de articulação de dois universos distintos: o urbano industrial europeu e o ribeirinho amazônico.

Castro (2008) afirma que as cidades na Amazônia assumem diferentes significados para os diversos agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano-rural, o que não está inserido nas análises convencionais, que sempre associaram cidades às demandas urbanas por bens, serviços e empregos ou examinaram o fenômeno da urbanização com base na dinâmica demográfica¹⁵.

Assim, o enfoque adotado para explicar a natureza do urbano na Amazônia deve procurar entender a realidade urbana, incorporando na análise os diversos sujeitos sociais que constroem a cidade, que lutam em posições de classe diferentes e que são os verdadeiros autores da apropriação e da produção do espaço e protagonistas da construção de diferentes tipos de cidade, segundo suas singularidades.

Nesse sentido, Cardoso, Melo e Gomes (2017) destacam que cada vez mais, após a integração da Amazônia ao restante do Brasil, a formação das cidades está

¹⁴ Na obra *cidadania insurgente*, James Holston (2013) destaca que no Brasil a relação entre incorporação e a distribuição de cidadania é descrita como includentemente desigual, atestando que a desigualdade social compromete a efetividade da cidadania, portanto, do próprio direito à cidade.

¹⁵ Mike Davis (2006, e-book) aduz que a transição do rural para o urbano, onde a população urbana será mais numerosa do que a rural, representa um divisor de águas na história humana, comparável ao Neolítico ou às revoluções industriais.

atrelada a complexo e novos desenvolvimentos, que são diferenciados em função das dinâmicas econômicas predominantes em cada sub-região.

Pelo exposto, a percepção do urbano na Amazônia não se restringe às cidades idealizadas a partir de um dado padrão homogeneizador da sociedade, que as define, comumente, pela dúbia relação entre capital e sociedade industrial, fazendo com que as normas precisem ser revistas para integrar, ampliando, principalmente, a noção das diversas formas de efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado.

2.3 CIDADES E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Além dos avanços de ordem urbanística a Constituição Federal de 1988, reconheceu expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com aplicabilidade imediata, pois não depende de regulamentação, sendo coletivo e transindividual, prestacional e de defesa, o que gera um dever fundamental coletivo de proteção ao meio ambiente, que se efetiva quando as pessoas físicas e jurídicas cumprem a legislação ambiental. Em suma, trata-se de bem de uso comum do povo de natureza difusa, uma vez que não se submete a classificação tradicional dos bens públicos.

Para Frederico Amado (2018) o meio ambiente ecologicamente equilibrado será alcançado com o controle eficaz estatal da poluição, mantendo-a em padrões aceitáveis, por meio de instrumentos como o licenciamento e estudos ambientais, com medidas específicas para prevenir a extinção das espécies ameaçadas, com a preservação e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Somado ao exposto na Amazônia a proteção ambiental também se concretiza com o respeito aos modos de vida dos povos da floresta, das populações tradicionais; assim, a criação e implementação das unidades de conservação no meio ambiente urbano deve atentar-se às bases de direito socioambientais, relegando a concepção original de áreas protegidas, que se destacavam em razão de sua beleza cênica, para dar lugar à manutenção da diversidade biológica, com o uso racional dos recursos naturais.

Atentando-se à necessidade de preservação da biodiversidade, que ensejam a criação de unidades de conservação, o Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo

constitucional da Política Urbana, inovando as possibilidades de atuação do Poder Público municipal, ocasião em que os espaços territoriais especialmente protegidos também foram inseridos como um dos institutos jurídicos e políticos a serem utilizados para efetivação da política urbana, todavia, regendo-se pela legislação que lhe é própria, *in casu*, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei 9.985/2000 combinado com a Lei 13.465/2017.

Conforme prescreve Paulo Afonso Leme Machado (2013) a propriedade urbana e a cidade têm funções sociais e estas são cumpridas pela política urbana quando, no que diz respeito ao meio ambiente, se observarem as diretrizes gerais impostas pelo Estatuto da Cidade.

Nos termos do art. 2º da Lei 10.257/2001, há dezenove diretrizes gerais estabelecidas, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Ainda que todas estejam direta ou indiretamente ligadas à proteção ambiental e a garantia do direito a cidades sustentáveis, apenas a garantia do direito à moradia está mais próxima a atender os parâmetros das populações tradicionais, desde que, conforme veremos adiante, os parâmetros estabelecidos pelas normas internacionais sejam respeitados.

Dentre as diretrizes ligadas diretamente à efetivação do meio ambiente equilibrado se destacam a ordenação e o controle de uso do solo urbano de modo a evitar a poluição e a degradação ambiental; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, VI, XII, XIV, da Lei 10.257/2001).

Dentre as principais diretrizes que se coadunam diretamente com a proteção ambiental não há normas destinadas a preocupação da cultura e do modo de vida tradicionais como precursores da preservação ambiental, ainda que a instituição de unidades de conservação seja um instituto jurídico destinado integrante do planejamento municipal, gerando certa incompatibilidade ou omissão às efetivação das unidades que tem por objetivo, para além da preservação ambiental, a proteção cultural e do ser humano.

Na medida em que cabe à União somente a subsidiariedade dos entes que

fazem parte da federação, a efetivação da política urbana na Amazônia, enseja a tomada de providências específicas em respeito à realidade local, atentando-se à política, ao social, econômico, a cultura e ao ecossistema o que, muitas vezes, pode acarretar na execução de comandos inexecutáveis sobre a ótica da diretriz nacional, o que afeta a efetivação do princípio da autonomia municipal (art. 34, VII, c, da CF/1988).

Conforme prescreve Paulo Afonso Leme Machado (2013) as diretrizes gerais são constituídas por vários elementos, dentre os quais destaca-se a implementação do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e propício a uma sadia qualidade de vida, pois em matéria ambiental a União irá procurar a vantagem de todo o território nacional ou de ecossistemas específicos. Todavia, ao propor a utilidade nacional não poderá a União prejudicar o direito ao munícipe à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado o que, se ocorrer, ensejará a declaração de inconstitucionalidade através do Poder Judiciário.

Logo, constatada a existência de núcleo urbano informal situado total ou parcialmente em unidades de conservação, a regularização fundiária urbana deverá obedecer a caminhos que efetivem melhoria ambiental em acordo a realidade local e em respeito aos modos de vida tradicionais, conforme é o objetivo das unidades de conservação de uso sustentável denominadas Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista e Floresta Nacional. Por isso a necessidade da adoção de um conceito amplo de meio ambiente no meio ambiente artificial, a fim de atender as múltiplas formas de proteção ambiental e de significado de qualidade de vida.

Nas palavras de Paulo Afonso Leme Machado (2013) a ordem urbanística deve significar a possibilidade de uma nova cidade, em que haja alegria de se morar e trabalhar e para que essa ordem seja possível deve-se assegurar a proteção ambiental o que, na Amazônia, não é possível sem a efetivação da proteção socioambiental das populações tradicionais.

Assim, tratando-se de unidades de conservação de uso sustentável a Reurb deve atender aos parâmetros de cada unidade de forma individualizada, em acordo aos seus objetivos, uma vez que cada uma possui finalidades distintas. Todas estas Unidades de Conservação são criadas por meio de legislação específica e necessitam de um Plano de Manejo, regulamento baseado em estudo prévio da região que determinará os usos possíveis daquela unidade, além de medidas administrativas,

com mecanismos aptos a propiciar os meios para o desenvolvimento sustentável da nação (ANTUNES, 2014).

Paulo Afonso Leme Machado (2013, p. 76) corrobora que o princípio do desenvolvimento sustentável é fruto de uma diversa combinação de elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional).

O Estatuto da Cidade, enquanto norma legal que visa garantia dos direitos humanos, está em consonância com os debates que ensejaram as conferências internacionais sobre o tema. Todavia, o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade no Brasil não ampara a realidade urbana de determinados grupos sociais, tratados como invisíveis e nem foi capaz de conter os avanços nocivos dos processos de urbanização dominantes.

Nos termos da Carta Mundial pelo direito à cidade de 2006 é definido como:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

O direito à cidade, portanto, amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado em bens de infraestrutura, passando a observar qualidade de vida a partir de um elo holístico, que compreende o urbano e o rural, como um mecanismo de proteção da população através da valorização da cultura. Isso implica de enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e

realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos (RECH; LEAL, 2017).

Conforme esclarece Toshio Mukai (2006) o urbanismo moderno caracteriza-se por deixar de ser mera disciplina da cidade e passa a ser uma série de técnicas e conhecimentos relacionados com a construção, reforma e extensão das cidades, para projetos de estruturação regional para planos mais amplos que abarquem todo o país.

Nesse sentido, é possível inferir que no Brasil, a reforma urbana proposta pelo Estatuto da Cidade, com a previsão do plano diretor; da gestão democrática da cidade, com a participação da população e dos vários segmentos da comunidade; a função social da propriedade urbana; das diretrizes e; dos instrumentos da política urbana ainda não são caminhos seguros à consecução de cidades pautadas pelo desenvolvimento com sustentabilidade.

Conforme destaca Castro (2006, p. 25) a análise sobre o papel do Estado requer cada vez mais a compreensão sobre as tendências em curso na economia global e as dinâmicas sociais e territoriais emergentes e a orientação observada na política nacional é a de traçar medidas que reforcem a integração de mercado com países que se alinham nas amplas fronteiras da região amazônica sob a liderança pretendida pelo Brasil.

Ainda, segundo a autora, na discussão sobre a cidade, paradoxalmente, identificam-se, de um lado, sinais da adesão ou adaptação a esses novos momentos em que as cidades se integram rapidamente aos circuitos de alta tecnologia e, de outro, a reafirmação de padrões tradicionais de produção de bens e serviços, de informalidade acompanhada da precarização da vida urbana, assim, a produção do espaço planejado das cidades, enquanto processos de intervenção direta de pensar a cidade a partir de estruturas da racionalidade de mercado, procura anular a participação de sujeitos reais que vivem e fazem a dinâmica do lugar (CASTRO, 2006, p. 26).

Considerando a história da Amazônia, atravessada pela violência colonial, de permanente conflitos em decorrência de processos de decisões definidos por agentes governamentais e privados que pensam a cidade como espaço de oportunidades de mercado, tem-se o desafio de aplicação da norma geral, para que seja pautada na efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável combinado com o princípio da participação, com a reconstrução do pensamento hegemônico da norma padrão para

que seus instrumentos sejam incluídos no plano diretor municipal e aplicados na gestão do território, em acordo à realidade de cada município¹⁶.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES NA AMAZÔNIA

Marianne Schmink e Charles Wood (2012) destacam que a Amazônia pré-colonial é comumente descrita por antropólogos, a partir de registros da etnografia moderna, como um local que foi marcado pela presença de pequenos grupos de indígenas que viviam em assentamentos temporários e sobreviviam por meio da caça, pesca e agricultura de rotações; todavia, contrastando tais informações, há registros que demonstram a existência de assentamentos permanentes.

Embora os portugueses tenham avistado primeiro o território que hoje corresponde a Amazônia, foram necessários mais de 100 (cem) anos para que se estabelecessem ocupações de forma contínua no território. Isto porque o Tratado de Tordesilhas, assinado entre a Coroa Portuguesa e a Espanhola, previa que as terras existentes ao oeste da linha de Tordesilhas pertenciam a Espanha e as terras existentes a leste à Portugal¹⁷, assim, grande parte do território da Amazônia legal pertencia, por direito, à Coroa Espanhola e, com objetivo de garantir a ocupação e promover a produção de alimentos, os portugueses não estimularam a procura de ouro (BENATTI, 2013).

Conforme Becker (2013) a inserção do Brasil-colônia na divisão social do trabalho manteve as cidades brasileiras como pontos de controle da Coroa Portuguesa, mesmo na Amazônia, onde o território se manteve sob disputa por dois

¹⁶Tratar do urbano Amazônico é um desafio com diferentes dimensões: Santana, Holanda e Moura (2012) destacam a dificuldade de encontrar informações adequadas, a fragilidade institucional dos municípios, precários recursos materiais, humanos e financeiros e; a ausência de força para disputar os recursos disponíveis nos Orçamentos Gerais da União e dos Estados. Destaca-se também a ausência de conceitos adequados à compreensão da diversidade urbana amazônica, na qual o grupo de pesquisa urbana das cidades amazônidas, após duas décadas de pesquisa, assentou que as peculiaridades da urbanização na Amazônia necessitam de uma frente de pesquisa para recuperação de repertório.

¹⁷ Conforme aduz Benatti (2003, p. 64) somente com o Tratado de Madri, que tratou das linhas divisórias entre as possessões portuguesas e espanholas, em 13 de junho de 1750, e posterior confirmação do Tratado de Idelfonso, em 1777, é que as terras da região do Grão-Pará passaram a pertencer a Portugal. As fronteiras definidas ficaram praticamente o que representa a Amazônia atualmente, excluindo-se o Estado do Acre. O critério utilizado para redefinir o mapa do Hemisfério Sul foi o da ocupação (*uti possidetis*), cada parte há de ficar com o que atualmente possui.

séculos (XVII e XVIII), a distribuição das cidades seguiu a ótica da racionalidade europeia, por meio do modo como os Jesuítas e depois o Marquês de Pombal induziram processos produtivos e demográficos para, posteriormente, potencializar a exploração do território.

No início da colonização a Amazônia estava vinculada diretamente à Metrópole Portuguesa¹⁸, sendo formalmente integrada ao Brasil somente em 1823, fato que desencadeou fortes tensões políticas, como: a revolta da Cabanagem que, embora tenha deixado um vácuo no poder político, logo ocupou-se por novas elites, como comerciantes, mercadores e exportadores que surgiram com o auge da borracha, conforme destacaram Marianne Schmink e Charles Wood (2012).

Quando a demanda por borracha aumentou, período de 1850 e 1870, a rede preexistente de comerciantes de rio transformou-se em uma hierarquia de intermediários dominada pelas casas de exportação da borracha em Belém e Manaus, os fornecedores expandiram suas redes de seringueiros e comerciantes rumo a oeste e os recrutados geralmente migravam sem suas famílias e eram proibidos de exercer qualquer atividade de subsistência que os distraísse da extração da borracha, causando assim, impactos no processo de urbanização, povoamento e redes de cidades da Amazônia (SCHMINK; WOOD, 2012).

Em 1910, após o período da borracha amazônica atingir seu ápice seguido de queda houve uma crescente demanda por matéria oriunda da industrialização do sul do país, assim, a população passou a responder a exigência por outros produtos extrativistas. Marianne Schmink e Charles Wood (2012) aduzem que, até a década de 1930, a economia brasileira iniciou um crescimento de sua base industrial e isso trouxe significativas mudanças para a estrutura social e redefinindo as forças políticas e econômicas que, após retirar-se das mãos da elite agrícola, passou para a emergente burguesia urbana.

Essa expressiva mudança projetou-se sobre o significado de uma sociedade moderna que, baseada em um paradigma desenvolvimentista, fez com que as políticas públicas assumissem uma suposta meta de progresso para a região amazônica a partir da década de 1970.

A crença na necessidade urgente de povoar áreas ao longo das fronteiras

¹⁸ Destaca-se que Portugal dividiu o continente sul-americano em duas unidades administrativas distintas: a capitania do Brasil e a capitania do Maranhão e do Grão-Pará, sendo que estas últimas tratavam com a Metrópole Portuguesa as questões administrativas e judiciais (BENATTI, 2003, p. 63).

internacionais localizadas ao norte do Brasil, levaram ao fomento da imigração e da concessão incentivos financeiros para investimento do capital privado na região.

Segundo dados do IBGE (2010), a Amazônia registrou as maiores taxas de crescimento urbano nas três últimas décadas do século XX e início do século XXI. Enquanto a população urbana representava, em 1970, apenas 45,13% (quarenta e cinco, vírgula treze por cento) de taxa de urbanização, no ano de 2000, esse percentual chegou ao patamar de 73,53% (setenta e três, vírgula cinquenta e três por cento).

Em acordo a Russi (2014) houve uma ruptura do padrão anterior aos anos de 1960, com um forte dinamismo das cidades localizadas ou que passaram a surgir às margens das rodovias, em detrimento das cidades ribeirinhas, bem como uma urbanização concentrada nas cidades de maior porte e nas capitais estaduais.

De outra forma, Edna Castro (2008) destaca que, embora, a partir da segunda metade do século XX o Estado tenha sido o ator principal na definição de estratégias de intervenção na Amazônia, com consequências sobre a urbanização decorrente do avanço da fronteira no sudeste do Pará entre os anos 70 (setenta) e 80 (oitenta), é importante reconhecer que o avanço da fronteira não foi produto apenas decorrente do planejamento estatal, mas da recriação social e das relações construídas por várias gerações que acabaram por se envolver em um projeto de mudanças e de desenvolvimento regional, com impactos nas dinâmicas políticas de povoamento, na economia, na concentração de terras e afirmações de sujeitos políticos e identidades, o que faz com que a experiência de urbanização na Amazônia não se restrinja aos processos decorrentes do avanço da fronteira a partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, mas de um modelo estratégico aplicado para abrir novos territórios ao mercado que integrou cidades antigas ao povoamento, induzido pelos planos governamentais.

Estas particularidades de ordem histórica e sociocultural aliadas à baixa presença institucional dos entes políticos torna mais difícil a gestão territorial na Amazônia, especialmente dos núcleos urbanos que sempre tiveram um papel de destaque na dinâmica socioeconômica, embora com menor visibilidade pela comunidade internacional em razão do destaque dado às áreas rurais (FISCHER, 2014).

Cardoso, Melo e Gomes (2017) destacam que as políticas federais valorizaram grandes empreendimentos negando práticas socioespaciais camponesas e

extrativistas e, a restrição ao acesso de terras rurais e urbanas está aliada à omissão do poder público que foram responsáveis por impulsionar tanto o conflito rural como a ocupação urbana informal e improvisada do solo urbano e predação do ambiente natural, assim, a análise do efeito dos ciclos de produto sobre a evolução das cidades amazônicas expõe a concorrência de duas trajetórias de estruturação do espaço urbano: o padrão de urbanização da metrópole e o padrão de ocupação socioambiental tradicional o que traz para Amazônia duas racionalidades às cidades da região um grande potencial de inovação no campo do planejamento e desenho urbano.

Para Holston (2013) o processo histórico desencadeado pelo adensamento populacional nas grandes capitais e a criação das periferias, a partir da experiência em São Paulo, fomentou a insurgência de uma cidadania que tem como protagonista grupos socioeconomicamente vulnerabilizados, utilizados pelo sistema de justiça como instrumentos para sua subjugação. Na Amazônia esse processo se denota por meio da morfologia das cidades e da permanência de grupos invisibilizados pela ótica legal dominante.

Face ao exposto é possível inferir que a integração da Amazônia ao mercado globalizado revela a sua inserção em uma urbanização excludente que se demonstram pelos indicadores da região norte com mais precários índices de condições de habitabilidade, saneamento básico, tratamento de esgoto, mas também revela a insurgência de grupos marginalizados pelos colonizadores que não permitiram a desestruturação completa do seu modo de vida e da formação das cidades¹⁹.

Atualmente, o desafio dos povos que habitam a Amazônia é garantir o respeito aos seus modos de vida com o reconhecimento da sua importância para a preservação do meio ambiente.

¹⁹ Segundo dados recentes do Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil (2019), entre os dez maiores municípios do Brasil com os piores índices de atendimento urbano de água, seis pertencem à Amazônia Legal, sendo estes os municípios de Belém, Ananindeua, Santarém, Rio Branco, Porto Velho e Macapá; dentre os dez piores índices de atendimento urbano de esgoto, acrescenta-se à referida lista o município de Manaus.

2.5 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A ocupação humana sem planejamento tem sido apontada como um comportamento humano que ameaça efetivação da qualidade de vida, fato que demandou atenção da comunidade internacional e nacional. Ao reconhecer a problemática os encontros internacionais trouxeram indicadores capazes de influenciar a produção legislativa nacional, baseando-se precipuamente em conter os danos provocados pelo mercado capitalista, que causa segregação urbana.

Assim, a legislação brasileira sobre o direito à cidade, com perspectivas de promover a participação democrática e integração da cidade, postula a ideia de desenvolvimento sustentável como garantidor de acesso à moradia, lazer, circulação, bens e serviços, contudo, essa ótica invisibiliza as populações tradicionais da Amazônia, que tem na efetivação do direito ao trabalho e a moradia a preservação do seu modo de vida e de sua relação peculiar com a terra, além, de olvidar à importância do meio ambiente para a região.

Assim, na Amazônia, em razão do processo de integração comandado pelo governo e da degradação ambiental face a rica biodiversidade e bens naturais as unidades de conservação se caracterizam como um instrumento relevante para efetivação do direito à cidade, tanto sob a perspectiva das populações tradicionais quanto para as comunidades não tradicionais e, portanto, a regularização fundiária urbana em unidades de conservação deve atender ao direito à moradia de cada uma das populações, sem desconsiderar a importância do meio ambiente para a região.

3 REGIME JURÍDICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL, DIREITO À CIDADE E POPULAÇÕES RESIDENTES

Padilha (2010) destaca que há no Brasil uma longa história baseada no crescimento econômico em conjunto com o uso predatório dos recursos naturais, tendo como grande diferencial a riqueza de biodiversidade que se estende por diferentes biomas naturais em todo extenso território, comumente divididos entre Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa.

Para além, o país abriga a sociodiversidade representada por diversas populações e comunidades e, o território da Amazônia, apesar de ser considerado bioma único, possui imensa diversidade, tornando assim, complexo o desafio para se interromper ou conter o ciclo de uso predatório e de devastação frente a um modelo econômico descompassado de um modelo de sustentabilidade.

Pelo exposto, é possível inferir que, na Amazônia, a proteção socioambiental se justifica em razão do valor simbólico, ambiental, de identidade cultural e de uma autoestima coletiva, não aferível sob o ponto de vista econômico e, por vezes, não passível de reparação. Assim sendo, o cenário jurídico nacional tem um papel desafiador para implementar a proteção jurídica do equilíbrio do meio ambiente e social, especialmente, através da criação de unidades de conservação.

Conforme será visto, a compreensão de adequada aplicação das normas à realidade do meio ambiente urbano amazônico, não se limita aos conflitos de lei no tempo, no espaço ou em razão da competência legislativa, mas de implementação administrativa, caso não seja capaz de proporcionar a efetivação do direito ao meio ambiente e aos direitos sociais já garantidos por intermédio da Constituição Federal de 1988.

3.1 ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NO BRASIL: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INFRANCONSTITUCIONAIS.

Ao tratar sobre a gênese das unidades de conservação sob o contexto mundial,

Ferreira (2013) destaca que a primeira área protegida no sentido moderno foi o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872 nos Estados Unidos. Seguindo esse conceito, no Brasil, o primeiro parque nacional foi criado em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, pelo então presidente Getúlio Vargas, situado nos municípios de Itatiaia e Resende entre os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais²⁰. Criado sob a égide da Constituição de 1934, o parque nacional mais antigo do Brasil seguiu a ideia de que a proteção do meio ambiente, através de espaços, destinava-se estritamente à proteção do ambiente natural pelo controle dos recursos naturais por intermédio da privação de uso, limitados a fins de lazer e recreação. Por sua vez, na Amazônia Legal, Veríssimo *et al.* (2011) afirmam que as unidades de conservação somente tiveram início com a criação do Parque Nacional do Araguaia (TO) no ano de 1959.

Conforme Diegues (1996), a criação de espaços ambientalmente protegidos esteve vinculada, inicialmente, as aspirações da classe aristocrática, proprietária de terras que reservava espaços exclusivos para caça e desfrute de belezas naturais, influenciada pelo mito europeu da valorização do mundo natural, fomentado através do romantismo na literatura. O Brasil utilizou esse modelo para instituir políticas de conservação do meio ambiente, culminando na disseminação de espaços especialmente protegidos com a desconsideração da realidade brasileira e a introdução de parte da ideologia de que o homem é destruidor da natureza. De forma distinta, para a perspectiva da realidade amazônica, Pereira e Veríssimo (2020) destacam que em razão do desafio em integrar o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais, a criação de áreas protegidas na Amazônia iniciou-se após o século XXI em função das tentativas de controle do desmatamento, impulsionada pela opinião pública brasileira e internacional.

Após o século XIX, com a imensa pressão sobre os recursos naturais provocada pela industrialização, movimentos na Europa e na América do Norte passaram a reivindicar a formação de áreas intocáveis para as populações e, por consequência, merecedoras de proteção que as retirassem da mercantilização da natureza através da busca por matérias-primas ou instalações de infraestrutura, como

²⁰ Antes da Criação do Parque Nacional de Itatiaia, as áreas que podem ser consideradas como ambientalmente protegidas eram criadas sob o contexto de política florestal, à exemplo da Reserva Florestal do Território Federal do Acre, criada pelo Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911 e; do Parque Estadual Albert Löfgren, mais conhecido como Horto Florestal, criado em 1886 pelo sueco e botânico Albert Löfgren da Comissão Geográfica e Geológica do Estado de São Paulo, instituída em 1886 com o objetivo de realizar dados detalhados sobre o clima, solo e hidrologia do Estado de São Paulo.

estradas, ferrovias e barragens. Nesse período, no Brasil, as críticas em relação aos danos provocados ao meio ambiente fundamentavam-se no fato de que o sistema escravista, durante os quatro séculos de vigência, provocou prejuízos aos bens ambientais devido à baixa produtividade e ineficiência que somente se expandia através da incorporação de novas terras agriculturáveis (ANTUNES, 2014).

Assim, conforme destaca Santilli (2012), somente no século XX, entre os anos de 1920 e 1970, é que no Brasil iniciaram as primeiras iniciativas de cunho preservacionista, inspiradas no modelo de proteção de áreas naturais adotado nos Estados Unidos, com objetivo primordial de garantia da preservação dos recursos naturais²¹.

Nesse sentido, o Decreto nº 4.421 de 28 de dezembro de 1921 previa a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e uma seção especial sob a denominação de Serviço Florestal do Brasil, com objetivo de conservação, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas, através da criação de parques, em áreas reconhecidas como grandiosas e belas e, por isso, perpetuamente conservadas.

Seguindo, a Constituição de 1934, primeira a reconhecer áreas a serem especialmente protegidas, determinou que o Poder Público dedicasse especial atenção às belezas naturais, estabelecendo a competência da União e dos Estados para proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico e, sem romper com a visão já estabelecida pela referida norma constitucional, o Código Florestal de 1934 também previa a criação de parques, definindo-os como monumentos públicos naturais. Em 1937, a Constituição do Estado Novo, sob o aspecto de áreas protegidas, reconheceu que os monumentos naturais, as paisagens e os locais particularmente dotados pela natureza gozavam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios.

Através do Decreto Legislativo nº 03/1948, o Brasil aprovou a Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, a Convenção de Washington, que culminou na introdução de diversas categorias jurídicas de áreas protegidas, com objetivo primordial de manutenção da beleza

²¹A criação de parques sempre foi algo difícil no Brasil, haja vista que havia muita resistência à retirada de terras do mundo da economia, mesmo em se tratando de terras públicas ou daquelas que necessitavam de desapropriação para que fossem afetadas aos parques (ANTUNES, 2014).

natural, através da proteção de espécies e gêneros de toda flora e fauna²².

Posteriormente, a Constituição de 1946, o Código Florestal de 1965 e a Constituição de 1967 permaneceram quase que inalteradas sob o aspecto de áreas ambientalmente protegidas, mantendo a lógica de proteção de áreas naturais dotadas de beleza naturais.

Ao discorrer sobre o regime de unidades de conservação no Brasil, Antônio Herman Benjamin (2001) destaca que a adoção do modelo de áreas protegidas, como instrumento de tutela da natureza, é anterior ao surgimento do próprio Direito Ambiental²³ e, em razão da ausência dessa evolução histórica, as áreas protegidas nacionais resultaram em ineficiência na consecução de suas finalidades, sem, contudo, provocar a extinção o que, por si só, representou avanços²⁴.

Mudança significativa iniciou-se durante o fim do século XX e no começo do século XXI, quando, conforme as lições de Nurit Besunsan (2001 apud Santilli, 2012) os ecólogos se uniram em torno de uma nova ideia de conservação da natureza baseada na biodiversidade²⁵ e no fato de que os sistemas naturais são dinâmicos e complexos, por consequência, o uso sustentável da biodiversidade tornou-se o principal objetivo das unidades de conservação, consignando-se o reconhecimento de

²² Segundo o art. 1 da Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, sob o fundamento de que os países da América, desejosos de proteger e conservar o ambiente natural e de conservar as paisagens de grande beleza, bem como espécies e gêneros de toda flora e fauna, foram definidos os seguintes mecanismos de proteção, divididos entre áreas e animais protegidos: Parques Nacionais; as Reservas Nacionais; os Monumentos Naturais; as Reservas de Regiões Virgens e; as Aves Migratórias.

²³ O Direito Ambiental, entendido como ramo composto por princípios e regras que regulam condutas humanas que afetem, potencial ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente, embora seja um ramo jurídico com leis ambientais anteriores (Código de Águas, Código Florestal, Lei da Proteção à Fauna) é apenas com a edição da Lei 6.938/1981 que entende-se o seu surgimento, pois, além de ser o primeiro diploma normativo nacional que regula o meio ambiente é considerando que, antes apenas existiam normas ambientais setoriais, mas não um Direito Ambiental propriamente dito, formado por um sistema harmônico de regras e princípios (AMADO, 2018). De outro modo, Padilha (2010), destaca que a busca de referências diretas ou indiretas ao meio ambiente ou aos seus elementos, no sistema normativo no período colonial até o período republicano, evidencia a quase inexistência de proteção jurídica ambiental neste período, dominando a omissão legislativa, mas cuja a preocupação se centrava mais na titularidade da exploração de alguns recursos ambientais do que propriamente na proteção, denotando uma visão simplista e superficial. Referida fase se estende do período colonial e imperial ao republicano, até a década de 1960.

²⁴ Em acordo a Marcelo Abelha Rodrigues (2018) por intermédio da regulação dos incisos I e III do §3º do art. 225 da CF/1988 foi colocado um ponto final nos chamados “parques de papel”, criados por decretos e resoluções eram utilizados mais como instrumento de perseguição política, não tendo nenhum comprometimento com os elementos ou atributos ambientais da área protegida, pois eram criados sem consulta a população local; não estabeleciam regime especial de uso e fruição; restringiam a propriedade sem qualquer contraditório ou até mesmo eventual indenização aos proprietários.

²⁵ Em acordo a Paulo Bessa Antunes (2020) a diversidade biológica pode ser compreendida como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, alcançando, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e demais ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos que fazem parte.

que não era suficiente selecionar uma área e preservar a paisagem deixando-a intocável.

Apesar do exposto, no âmbito jurídico, a atividade humana ainda era observada sob a ótica estritamente mercantilista, em desconsideração às populações tradicionais. Conforme Benjamin (2001) as atividades humanas, permanentemente, estão pondo em risco a biodiversidade do planeta, por meio da exploração predatória e, principalmente, com a degradação de *habitats* com objetivo de dar ao solo usos economicamente produtivos, à exemplo da exploração minerária e, no contexto do meio ambiente urbano, da especulação imobiliária.

Conforme já tratado na primeira seção, a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972, dentre seus princípios asseverou que o ser humano tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos e, conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Apesar de não ter expressamente mencionado sobre áreas a serem ambientalmente protegidas, foi após a Conferência de Estocolmo que o Brasil iniciou um processo significativo de mudança quanto à criação de espaços protegidos, à exemplo da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que ergueu os espaços territoriais especialmente protegidos a uma condição de importância que os colocou como um de seus instrumentos²⁶.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, primeira a mencionar o termo meio ambiente em seu texto, declara em seu art. 225 e seguintes que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações²⁷, atribuindo

²⁶ Conforme dispõe o artigo 9º, VI, da Lei 6.938/1981 a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa redação foi dada pela Lei 7.804 de 18 de julho de 1989, todavia, a redação anterior, que previa a criação de reservas ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, já havia sido recepcionada pela Carta Magna de 1988.

²⁷ Benatti (2009) aduz que, ao consignar os princípios do desenvolvimento sustentável, da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público e da participação democrática na gestão dos recursos

ao Poder Público, em todas as unidades da Federação, à definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção²⁸.

A disposição constitucional tem por objetivo dificultar ao máximo o retrocesso na proteção ambiental por intermédio do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes da República, tendo em vista a possibilidade de a legislação infraconstitucional prever diversas situações não toleráveis, como a diminuição das áreas protegidas; a redução da proteção ambiental ou a extinção dos espaços protegidos (AMADO, 2018).

Rodrigues (2018) menciona que a doutrina jurídica é pacífica no sentido de considerar que, foi apenas com o texto constitucional de 1988 que a criação de espaços ambientais especialmente protegidos, passou a ser um instrumento real e formal de proteção ao meio ambiente²⁹ e que a opção política do constituinte está em sintonia com a compreensão internacional de que as áreas protegidas constituem uma das estratégias mais eficientes para assegurar a proteção do meio ambiente, vez que

ambientais, colocando em patamar de direitos e obrigações o público e o privado, a Constituição Federal de 1988 eliminou uma antiga dicotomia civilista, que se coaduna com a própria definição de bens ambientais especialmente protegidos. Corroborando, Fiorillo (2019) destaca que a antiga concepção jurídica entre direito público e direito privado sempre procurou assegurar uma política de construção que declarava, através do direito administrativo e do direito civil, abusivas as moradias e os bairros construídos espontaneamente pelos habitantes. Ainda, a partir de 1988, com a nova ordem constitucional, a cidade e suas realidades passam a ter natureza jurídica ambiental e, por consequência, deixa de existir com base em regramentos adaptados aos bens privados ou públicos.

²⁸Conforme assevera Antunes (2020) existem dois sistemas de proteção ambiental previstos na Constituição Federal de 1988, materializados pela legislação ordinária através da generalidade dos ecossistemas e biomas, Lei 12.651/2012 o Código Florestal e; o segundo voltado para as áreas merecedoras de proteção especial, materializado pela Lei 9.985/2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. As referidas legislações infraconstitucionais estão atreladas às competências legislativas, concorrentemente, estabelecidas entre os entes federativos da União, dos Estados e dos Municípios que, em acordo ao art. 24, VI, da CF/1988 atribuiu expressamente a competência para legislar sobre a conservação da natureza, estabelecendo um sistema de proteção ambiental específico para áreas merecedoras de proteção especial, distinguindo-se, do regime jurídico florestal, concretizado pelo Código Florestal Brasileiro.

²⁹ Santilli (2012) expõe que desde a elaboração do primeiro anteprojeto de lei sobre o SNUC, que data de 1988, observou-se uma expressiva evolução na concepção do significado e do papel das áreas naturais protegidas para a conservação da natureza e o desenvolvimento, com implicação importante sobre o modo como essas áreas devem ser criadas e geridas. A principal crítica à concepção tradicional das unidades de conservação era a de que essas áreas foram criadas e geridas sem consulta à sociedade, especialmente às comunidades diretamente atingidas, assim, os parques e reservas permaneciam isolados, sem interação com a dinâmica socioambiental local e regional. Corroborando, Antunes (2020) destaca que a Lei 9.985/2000 estabeleceu um conjunto de normas vinculantes juridicamente que coíbem a prática de excessos e que impedem a criação de unidades de conservação que concretizem danos sociais maiores que os benefícios de sua criação, em outras palavras, não há margem ou discricionariedade ao Administrador, que deve estabelecer a unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção socioambiental possível.

asseguram a manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais ao bem-estar humano.

Atentando-se à definição legal internacional, em acordo ao art. 2º da Convenção da Diversidade Biológica do ano de 1992, promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 2.519 do ano de 1998, área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada ou regulamentada e administrada para alcançar mecanismos específicos de conservação.

Em acordo a Veríssimo *et al.* (2011), para atender às metas de conservação da biodiversidade assumidas pelo Brasil no âmbito da Convenção da Biodiversidade Biológica, de 1999 a 2002, o incremento da proteção na Amazônia voltou a se concentrar nas Unidades de Conservação.

Paulo de Bessa Antunes (2014) destaca que não há consenso sobre a definição e conteúdo da norma constitucional sobre espaços territoriais a serem especialmente protegidos e que há duas correntes: uma de natureza maximalista e que busca enquadrar no conceito toda e qualquer área que mereça determinado nível de proteção por parte do poder público e; outra que entende que o conceito constitucional tem natureza especial e depende de um ato constitutivo concreto. Apesar do exposto, em suma, espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação, ainda que sejam conceitos próximos, não são expressões sinônimas.

Analisando o sistema jurídico, há os espaços territoriais especialmente protegidos constantes no Código Florestal, Lei 12.651/2012, a exemplo das áreas de preservação permanente, da reserva legal e das áreas de uso restrito, apicuns e salgados; áreas de proteção especial previstas na Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, com fundamentos e finalidades próprias; as reservas da biosfera e³⁰; as Unidades de Conservação por intermédio da previsão legal constante na Lei 9.985/2000.

Ainda, a Carta Magna de 1988 elenca outros espaços territoriais especialmente protegidos, inicialmente, ao estabelecer em seu art. 225, §4º, que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônios nacionais e sua utilização, na forma da lei, deve

³⁰ Conforme art. 41 da Lei 9.985/2000 a Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações e; não integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

ocorrer dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, recebendo, portanto, tutela especial³¹.

Para além, a CF/1988 também reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, também, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que, aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos.

Conforme as lições de Santilli (2012) o próprio conceito de terras indígenas abrange os recursos ambientais necessários ao bem estar dos povos indígenas e trata-se do reconhecimento de que a reprodução física e cultural é possível por meio da proteção aos recursos ambientais de suas terras, uma vez que a relação dos povos indígenas com a natureza é determinada pelos seus padrões culturais, de modo semelhante as comunidades quilombolas, que também desenvolveram formas culturalmente diferenciadas de ocupação de seus territórios e de apropriação coletiva e uso compartilhado de seus recursos ambientais, desenvolvendo atividades econômicas de baixo impacto ambiental, o que retrata a síntese socioambiental que se revela por meio da concretização de dois valores em um único bem jurídico: a biodiversidade e a sociodiversidade.

Logo, a Constituição Federal de 1988, em respeito ao direito ao meio ambiente em seu sentido pleno, inovou ao compatibilizar o respeito às diversas formas de vida existentes e a sustentabilidade dos recursos naturais renováveis e não renováveis, elevado a um patamar de direito humano fundamental que traz melhorias para a qualidade de vida desta e das futuras gerações.

Apesar do exposto, originalmente, somente as unidades de conservação eram consideradas áreas protegidas, todavia, a partir de 2006, o Plano Nacional de Áreas Protegidas incluiu as terras indígenas e os Territórios Quilombolas, por meio do Decreto n.º 5.758/2006, as reconhecendo legalmente como áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

³¹ Paulo Bessa Antunes (2020) destaca que à exceção do cerrado, da caatinga e dos pampas, todos os demais grandes biomas brasileiros foram classificados como patrimônio nacional com menção expressa pelo Poder Constituinte de 1988.

Atentando-se a regulamentação da norma constitucional, no que se refere às Unidades de Conservação, conforme o art. 2º da Lei 9.985/2000³² o legislador definiu que unidade de conservação é:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Para Santilli (2012) a definição legal deixa evidente que o conceito de unidade de conservação da legislação nacional se equipara ao conceito internacional de área protegida, todavia, distingue-se do conceito mais amplo e genérico de espaço territorial especialmente protegido adotado pela Constituição.

Atentando-se às considerações de Benjamin (2001), a definição de unidades de conservação, nos termos da Lei 9.985/2000, não está distante da própria definição de áreas protegidas conforme consta na própria Convenção da Biodiversidade. Ainda, do amplo conceito dado pela lei, é possível extrair os pressupostos necessários à configuração jurídico-ecológica das Unidades de Conservação, quais sejam: relevância natural; oficialismo; delimitação territorial; objetivo conservacionista e; regime especial de proteção e administração.

De início, por proteção, entende-se como o cerne do objetivo da instituição de áreas protegidas, pois além de se resguardar paisagens de notável beleza, almeja-se manter e restaurar a biodiversidade, sendo necessário, para tanto, proteger espécies e os que, com a natureza, mantêm respeito, incluindo, portanto, as populações tradicionais.

Quanto ao termo relevância natural, um dos mais importantes para avaliação no ambiente urbano da Amazônia, Antonio Herman Benjamin (2001) destaca que, para além da raridade ou singularidade do bem, o legislador pretendeu que se levasse em conta o contexto ecológico local, regional ou nacional.

Ainda, as unidades de conservação devem possuir o pressuposto formal, marcado pelo oficialismo, o que demanda um pronunciamento público ou em conjunto

³² Para Herman Benjamin (2001) há uma inadequação terminológica na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pois o constituinte não se refere à expressão Unidades de Conservação e, sim o termo correto Espaços Especialmente Protegidos. Segundo o autor conservação não é gênero, nem, por consequência, preservação é espécie. Conservação seria modalidade de proteção especial da natureza contrapondo-se à preservação. Em suma, espaços protegidos são gênero sob a qual incluem-se preservação e conservação.

com particular, evidenciado na determinação de instituição pelo Poder Público³³, que deverá atentar-se à delimitação territorial.

Em suma, como assevera Rodrigues (2018) a legislação que regula as unidades de conservação tem por finalidade estabelecer uma regra geral com conceitos, tipos e nomes de espaços, regimes jurídicos e respectivas finalidades para evitar uma pulverização e a falta de uniformidade conceitual a respeito do tema e, a partir de então, permitir que a criação de espaços ambientalmente protegidos com fundamentos em critérios de cunho científico.

Assim, extrai-se do SNUC possibilidades de diversas classificações, separando as unidades de conservação entre públicas e/ou privadas; de proteção integral ou de uso sustentável e; de uso indireto ou direto dos recursos naturais.

Considerando a classificação entre as unidades de conservação públicas e privadas, conforme destacou Benatti (2013), a unidade de conservação não pode ser definida como um bem público, segundo a classificação do Código Civil (art. 99).

Frederico Amado (2018) destaca que, em direito ambiental, é possível que um bem, público ou privado, seja de uso comum do povo em uma conotação diversa da classificação tradicional dos bens públicos e, isso ocorre em razão da natureza autônoma do bem ambiental, naturalmente difuso. Assim, as unidades de conservação com áreas públicas ou privadas, encontram-se uma definição comum, em outras palavras, a de bens ambientais que, para Juliana Santilli (2012), são definidos como bens de interesse público, macrobem, unitários e integrados, de natureza incorpórea e imaterial, pertencentes à coletividade.

Quanto à classificação legal, nos termos da Lei nº 9.985/2000, dois diferentes grupos de espaços ambientais especialmente protegidos foram criados: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável que, apesar de terem algumas características em comum, possuem objetivos distintos.

Enquanto as unidades de proteção integral prescrevem a observação da manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo-se, em regra, apenas o uso indireto dos atributos naturais, as unidades de conservação de uso sustentável baseiam-se na exploração do meio ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e

³³ Conforme Benjamim (2001) a não prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, demonstra que a atribuição é outorgada também ao Poder Executivo e, de forma subsidiária, ao Poder Judiciário, nos casos de omissão do administrador e do legislador

dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável, reconhecendo, portanto, a possibilidade de uso indireto dos recursos naturais.

Nesse sentido, as unidades de proteção integral, composto por cinco categorias: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, tem como objetivo básico a preservação da natureza, sendo considerada, nos termos do art. 49 da Lei do SNUC, como inseridas na zona rural, portanto, não sendo objeto deste trabalho, em razão da incompatibilidade com as normas de direitos urbanístico e com a impossibilidade de uso indireto, como para fins de moradia.

Por sua vez, as unidades de conservação de uso sustentável, que tem como objetivo básico o uso sustentável do meio ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais, são reconhecidas pela Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, todavia, embora admitam o uso indireto dos recursos naturais, nem todas são compatíveis com a ocupação humana, conforme veremos.

Atualmente, no século 21, o desafio dos povos que habitam a Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, é o respeito ao seu modo de vida em consideração a relevância para a proteção de seus recursos naturais. Para isso, muitas iniciativas estão sendo desenvolvidas, entre as quais a criação de áreas protegidas (Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Terras Quilombolas) e o combate ao desmatamento.

No final da década de 1980, o governo federal, cada vez mais pressionado pela opinião pública brasileira e internacional, iniciou tentativas de controle do desmatamento, que não tiveram êxito. A situação permaneceu fora do controle até 2004, quando o Brasil buscou melhorar a fiscalização e criou mais de 500 mil quilômetros quadrados de Unidades de Conservação (PEREIRA E VERÍSSIMO, 2020).

3.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMPATÍVEIS COM A OCUPAÇÃO HUMANA PERMANENTE

A Constituição Federal de 1988 não proibiu que as áreas merecedoras de especial proteção legal pudessem ser utilizadas e exploradas, seja para fins econômicos ou para fins de moradia, contudo, proibiu utilização que alterasse as características e os atributos que fundamentam a proteção adequada. Considerando o valor do bem ambiental e a necessidade de compatibilização de seus usos e regimes, o legislador ordinário, ao editar a Lei 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, criou diversas unidades de conservação que, conforme já demonstrado, dividem-se em dois grupos principais: unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável.

Partindo dessa premissa o art. 4º, XIII, da Lei 9.985/2000, há expressa referência aos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que deve proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento, sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Dentre os diversos tipos e funções das unidades de conservação, as de uso sustentável destinam-se à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável do recursos naturais e, dentre elas, somente as áreas de proteção ambiental, a floresta nacional, as reservas de desenvolvimento sustentável e as reservas extrativistas são compatíveis com a ocupação humana para fins de moradia, uma vez que a área de relevante interesse ecológico é área que, além da pequena extensão, tem pouca ou nenhuma ocupação humana e a reserva particular de patrimônio natural é área privada com objetivo precípua de conservar a diversidade biológica.

A área de proteção ambiental – APA, definida no art. 15 da Lei 9.985/200, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei 6.902/1981 que, em seu art. 8º, determina que o Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais, assim, nos termos da lei, a área de proteção ambiental é estabelecida em regiões que já se encontram ocupadas,

logo, a instituição de APA tem, dentre os seus objetivos precípuos, o de assegurar o bem-estar das populações humanas que nela habitam.

Benatti (2013) acrescenta que a APA pretende disciplinar o processo de ocupação, assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e promover, quando necessário, a recuperação dos ecossistemas degradado, conciliando as atividades humanas com a preservação da vida silvestre, a proteção os recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida da população, através de um trabalho conjunto entre o órgão ambiental e a comunidade.

A Floresta Nacional, prevista no art. 17 da Lei 9.985/2000, é definida como uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas e, conforme destaca Benatti (2013), destina-se principalmente a exploração sustentada da madeira e de outros recursos florestais, possibilitando também a recreação, a educação ambiental e o manejo da fauna e a presença de populações tradicionais, em acordo ao estabelecido pelo plano de manejo e o órgão responsável pela administração.

Para Antunes (2020) o conceito de uso múltiplo sustentável é aberto e deve ser preenchido casuisticamente, sendo sustentável tudo que não implique na subtração perene da cobertura vegetal. Dentre as principais características das Florestas Nacionais, tem-se que, devem ser constituídas em áreas de domínio público, por consequência, áreas particulares devem ser desapropriadas; a admissão de permanência das populações tradicionais é permitida desde que nelas habitem antes da criação; visitas públicas e pesquisas são permitidas, mas condicionadas às normas estabelecidas para o manejo de conservação da unidade pelo órgão responsável pela administração. Embora seja utilizada a expressão Floresta Nacional, a legislação reconhece que a unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Por sua vez, a Reserva Extrativista, nos termos do art. 18 da Lei 9.985/2000, é uma área ocupada por populações tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação doméstica de animais de pequeno porte. Tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade de conservação.

Conforme destaca Benatti (2013, p. 159) a Reserva Extrativista foi a primeira unidade de conservação que conciliou dois conceitos, até então vistos dissociados: a conservação com a exploração. Para o autor, essa área protegida pretende conservar o meio ambiente com o desenvolvimento da pesquisa científica, que vise o aumento da produtividade e à melhoria das condições de vida de segmentos de camponeses que tenham sua base econômica no agroextrativismo e deve ser criada em espaços naturais considerados de interesse ecológico e social, sendo que a sua criação é condicionada a iniciativa das populações extrativistas destinatárias.

Nos termos do art. 18 c/c art. 23 da Lei 9.985/2000, a Reserva Extrativista é de domínio público com o uso concedido às populações tradicionais por meio de contrato que, nos termos do art. 13 do Decreto 4.340/2002, será através do instrumento da concessão de direito real de uso, em acordo com o Plano de Manejo.

Por sua vez, estabelecida pelo art. 20 da Lei nº 9.985/2000, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, são áreas naturais que abrigam populações tradicionais, cuja existência baseiam-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

As RDS têm como objetivo básico preservar a natureza e, concomitantemente, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido pelas populações tradicionais.

A posse e uso das áreas ocupadas por populações tradicionais serão reguladas por contrato de concessão de uso, à semelhança das Reservas Extrativistas, na qual os habitantes se comprometem a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

Conforme se observa da legislação sobre as unidades de conservação compatíveis com a presença humana, três delas são destinadas à ocupação por populações tradicionais, importando, então, que é dever do Poder Público em resguardar a garantia do usufruto comum da terra por parte das populações tradicionais, sobretudo, tratando-se do meio ambiente na Amazônia.

Conforme destaca Jose Heder Benatti (2013, p. 106), na Amazônia encontram-se vários segmentos de camponeses e, cada um deles, tem peculiar relacionamento

com a terra e podem ser divididos em dois grupos de migração: primeiro dos camponeses que migraram para a Amazônia atraídos pela política federal de “terras sem homens para homens sem-terra” e que chegaram de forma espontânea e através de assentamentos oficiais. O segundo grupo formado por camponeses que se encontravam na Amazônia antes da década de 1960: os que surgiram após segunda metade do século XVIII e os que migraram de 1850 a 1912 e durante a Segunda Guerra Mundial.

Para Benatti (2013) o primeiro grupo se expressa por meio de uma modalidade de apossamento e de uso dos recursos naturais compatíveis com a posse agrária e, o segundo grupo é composto pelos ribeirinhos, seringueiros e remanescentes de quilombos, denominados, grupos de povos da floresta ou populações tradicionais e, sobre o apossamento desses grupos, a análise deve ser diferenciada.

O instituto da posse, nos termos do art. 1.196 do Código Civil, considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício de alguns dos poderes inerentes à propriedade, sendo esta a definição legal relativa à posse civil, o que não deve excluir outras diferentes concepções de posse.

Há definições diversas, da posse autônoma como direito subjetivo próprio, em que a lei e a Constituição dispensam a correlação com a propriedade, que corresponde mais à sua funcionalização como meio de aquisição e utilização das coisas necessárias à vida, assim, o direito à posse expandiu-se para alcançar não apenas pessoas individuais, mas também coletividades (LOBÔ, 2019).

A posse agrária, existe em razão do direito à moradia, previsto no art. 6º, *caput*, da CF/1988, tem relação com a proteção à cultura, ao trabalho, permitindo o acesso à estabilidade em caráter comunitário do exercício da propriedade, singularizando a noção de propriedade comunitária. O elemento objetivo da posse agrária baseia-se na relação direta com o lugar de viver revelado por atos materiais de construção. Já o elemento subjetivo, é responsável por identificar o imóvel como um lugar de história e de resistência. Assim a intenção do possuidor agrário não está ligada precipuamente à titularidade do direito de propriedade e nem a vontade de proceder como habitualmente faz o proprietário. Em suma, a posse agrária é o elemento essencial que caracteriza o objetivo constitucional de corrigir a distorção histórica em que sempre se optou por dar prioridade ao domínio e a posse civil em detrimento ao direito de morar, da reprodução cultural e da produção na terra (IBRAIM *et al.*, 2015).

Por sua vez, quanto à posse dos grupos de povos da floresta ou populações

tradicionais, Jose Heder Benatti (2013) destaca que há necessidade de se estudar o fenômeno social da posse no contexto amazônico, apresentando uma nova noção sobre esse instituto jurídico, uma vez que a visão existente sobre posse, ainda que agrária, não considera a totalidade de relações jurídicas e sociais que se desenvolvem na Amazônia e é necessário observar que, além da concepção jurídica formal, existem as concepções jurídicas de segmentos de camponeses que historicamente formaram a posse agroecológica.

Conforme exposto, a posse civil se conecta com a ideia de propriedade não exigindo o efetivo exercício sobre o bem, sendo suficiente que o titular da posse tenha o interesse potencial em conservar e proteger de qualquer tipo de moléstia, desde que mantenha com o bem uma relação de normalidade que seja capaz de cumprir a função socioeconômica (GONÇALVES, 2019), já a posse agrária se conecta com a exploração da terra pelo possuidor.

De outro modo, conforme aponta Benatti (2013, p. 111) a posse agroecológica tem como fato objetivo o uso sustentável da terra, pois para ter a posse é necessário interagir com o meio. Assim, a terra para as populações tradicionais não é mercantilizada, não se constitui em objeto de troca e não é vista como apossamento individual, somente familiar, conjugada com a coletiva.

Em suma, a forma coletiva de apossamento dos recursos naturais e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo, que fundamentam a criação das unidades de conservação denominadas Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista são características da posse agroecológica.

Logo, é possível inferir que a posse agroecológica, diferentemente da posse civil, agrária ou até urbanística, é a que mais se amolda nas referidas unidades de conservação, justificando que o exercício do direito de posse é a relação direta com o objeto, uso efetivo do bem e que a utilização socioambiental, legitima o direito à moradia, portanto, à permanência. Assim, é nesse sentido que o legislador definiu quais unidades de conservação terão domínio público ou privado, de forma exclusiva ou conjugada, e quais os casos em que será permitido o exercício da posse ainda que a área seja de domínio público, o que corresponde a admissão da presença humana.

Nesse sentido, destaca Ibraim *et tal.* (2015, p. 95):

A posse agroecológica é evidente quando há famílias que exercem a posse coletivamente num imóvel, respeitando cada um os seus espaços, não por

ver no outro um proprietário, mas por reconhecerem-se mutuamente da mesma origem histórica que trocam experiências do dia a dia de conviver social, cujo pleito perante o Estado, por meio de sua entidade competente, objetiva no mais das vezes, antes do domínio, a concessão de estabilidade do direito de viver com dignidade e sustentabilidade ambiental.

De outro modo, tendo em vista os objetivos da área de proteção ambiental é possível perceber a sua compatibilidade com a posse e a propriedade civil e urbanística, desde que atendidos os parâmetros constitucionais relativos ao meio ambiente, tendo em vista que o que fundamenta a ocupação na área não se vinculada a posse conjugada e étnica ou em valores construídos com base em vínculos ancestrais, sendo necessário, precipuamente, a disciplina do uso para que não provoque danos ambientais.

A instituição de APA não exige a permanência de populações tradicionais³⁴, mas à disciplina das atividades humanas de modo a conciliar com a preservação dos recursos naturais em conjunto com a qualidade de vida da população, o que justifica a possibilidade de sua instituição em área de propriedade privada, amoldando-se à ideia tradicional de propriedade.

Marília B. Moraes (2011, p.148) reforça que podem ser desenvolvidas atividades econômicas na APA mas que podem receber limites, citando que o Poder Executivo deve estabelecer normas limitando ou proibindo:

a implantação e o funcionamento das indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas e o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Considerando as diversas posses e propriedades, também, a implementação de uma unidade de conservação pode implicar a sobreposição de múltiplas territorialidades, diante da diversidade de interesses e atores sociais. Diferentemente das demais modalidades de uso sustentável que permitem a ocupação humana, nas APAs poderão ser permitidas diversas atividades econômicas, todavia, com o principal objetivo de ordenação das ações de caráter não sustentável que tenham impacto sobre o meio ambiente. As limitações serão impostas por intermédio de um aparato

³⁴ Apesar do exposto, é possível a presença de populações tradicionais em território de APA.

gestacional que irão restringir e/ou regular as atividades.

Em acordo a Lei nº 6.902/81, regulada pelo Decreto 99.274/1990, em seu art. 17:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

O licenciamento ambiental em acordo a Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010 prevê diversas exceções à realização de licenciamento ambiental para a Área de Proteção Ambiental.

Moraes (2011) destaque a questão do licenciamento é complexa para unidade de conservação de APA e demanda um protocolo discutido entre poderes públicos e dos envolvidos no território e que, embora a ausência de alguns dispositivos voltados para à etapa do licenciamento das atividades, de modo semelhante às unidades que preveem compromissos entre as partes, a APA deveria requerer mecanismo do gênero, em respeito à complexidade e abrangência das atividades, pois o estabelecimento de acordos viabiliza maior grau de autodeterminação mediante sanções definidas em contrato, de modo democrático e com o devido controle do poder público.

Observa-se que, o legislador, atento ao modo de vida das populações tradicionais, não reservou a estas a necessidade de disciplina de ocupação ou imposição de limitações para impor relacionamento adequado com o meio ambiente, diferentemente do que estabeleceu para APA, pois aquelas bastas oferecer meios adequados para sua vivência, tendo em vistas que as práticas dos povos da florestas já estão intimamente imbricadas com a proteção do meio ambiente, portanto, cabe somente fornecer meios de vida que sejam compatíveis com o modo de vida das populações tradicionais.

Já no que se refere a APA, tendo em vista que é possível o exercício de atividades, não estritamente ligadas à moradia e que causem impacto ambiental, resta-se evidente também a necessidade de disciplina das atividades, para além da atividade humana para fins de moradia.

Do exposto, infere-se que, cada unidade corresponde a direitos e deveres distintos a serem respeitados e orientados pelo Poder Público competente.

3.3 DIREITOS DAS POPULAÇÕES RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL À LUZ DO DIREITO À CIDADE

Tanto o Sistema Nacional de Unidades de Conservação quanto o Estatuto da Cidade foram leis elaboradas após décadas de debates e enfrentamento de interesses que envolveram diversos atores. Especificamente sobre o SNUC, Teixeira (2005) afirma que houve intenso debate sobre a ocupação humana em unidades de conservação, resultando na prevalência da utilização com uso sustentável dos recursos naturais, o que se amolda à tipologia da APA e, para as demais unidades de uso sustentável como a RESEX, a RDS e a FLONA, além da proteção do meio ambiente, do uso sustentável dos recursos naturais.

Os direitos das populações tradicionais e a importância do seu modo de vida para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade têm amplo reconhecimento legislativo, como na Lei nº 13.123/2015, que dispõe sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; na Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB³⁵; na Lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e define populações tradicionais como as que vivem em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental.

A Convenção 169 da OIT trata com especial relevância as terras ocupadas pelas populações tradicionais, estabelecendo que os governos deverão respeitar as culturas e valores espirituais e a sua relação com as terras ou territórios, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; o reconhecimento aos povos interessados e os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, com a instituição de procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas

³⁵Art. 8º da CDB: Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas; Art. 10 da CDB: Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: c) Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável.

pelos povos interessados; os direitos aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos, assegurando a participação da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados, etc.

A fim de cumprir os preceitos legais, a Instrução Normativa nº 07, de 21 de Dezembro de 2017 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), que instituiu as diretrizes para a elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação de natureza federais, ao dispor sobre as especificidades das reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável e outras unidades de conservação de uso sustentável com população tradicional, estabeleceu uma série de diretrizes a serem respeitadas.

Para a referida Resolução Normativa, nº 07/2017, a elaboração do plano de manejo de Unidades de Conservação com populações tradicionais deve considerar:

o reconhecimento, valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural e seus sistemas de organização econômico, social e cultural; reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de proteção da reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais; garantia dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e de seu protagonismo no planejamento e gestão das RESEX e RDS, conforme indicado pelo Grupo de Governança; reconhecimento e valorização de diferentes formas de saberes, especialmente as práticas e conhecimentos das populações tradicionais; o dever de buscar a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e aos direitos de cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais; e considerar que as práticas tradicionais e extrativistas se constituem em processos históricos sujeitos a adaptações, inovações e incorporações de novas tecnologias, respeitando os atributos de sustentabilidade e prevendo o etnodesenvolvimento.

Portanto, ao tratar da regularização fundiária urbana em unidades de conservação, caberá ao ente público competente adequar-se para a garantia dos direitos das populações residentes, que vão para além das normas vinculadas ao direito à cidade, prescritas por intermédio da Lei 10.257/2001, sobretudo, no que tange ao parcelamento do solo urbano, uma vez que este instrumento é incompatível com o uso coletivo da terra.

Nesse sentido, Trindade Junior e Santos (2019), ao abordar os impactos socioterritoriais em quilombos que sofrem com intensificação do processo de metropolização do espaço na Amazônia, destacam que, ao se deparar com a cidade, as comunidades sofrem com os processos de transformação no território, com as políticas de governo que imprimem dinâmicas influentes nas práticas e formas de

organização social e territorial.

Embora o apossamento dos remanescentes de quilombo não seja considerado unidade de conservação é, também espaço especialmente protegido, razão pela qual, a analogia se faz pertinente, mormente, por tratar-se de povos tradicionais que utilizam de maneira diferenciada os recursos naturais, não se adequando, por exemplo, às titulações individuais.

Ao exemplificar sobre o conflito para a criação da RESEX Renascer no município de Prainha, estado do Pará, Meda (2014) destaca que a opção pela implantação de Reserva Extrativista, implica em proteger os meios de vida e da cultura das populações extrativistas tradicionais, bem como o uso sustentável dos recursos naturais da unidade e, de forma distinta, a implantação da APA, buscar-se-á somente o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

No que se refere a tipologia APA, segundo Nogueira-Neto (2001 apud EUCLYDES; MAGALHÃES, 2006) a categoria foi criada no início da década de 1980, com base nos modelos europeus de áreas protegidas, em acordo a experiência dos parques naturais existentes em Portugal e na França, com áreas protegidas que contêm áreas privadas em seu território e tem como paradigma o desenvolvimento sustentável com a possibilidade de convivência do regime administrativo público e o regime de propriedade privada e que contemplava a articulação entre os interesses da população residente com finalidades ecológicas tais como as funções de conectividade e amortecimento e com a função de evitar maiores danos ambientais em áreas já ocupadas por seres humanos, além de reger o uso dos recursos naturais em áreas privadas de difícil desapropriação.

Conforme mencionado alhures, através da Lei 6.902/1981, a APA foi reconhecida como a porções do território nacional que julgasse relevantes para o interesse público, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. Para atingir este objetivo, a lei define que o governo estabeleça normas de uso do solo do referido local, já que a proposta envolve manter o domínio particular ou público do solo e as atividades socioeconômicas.

Em 1990 a APA foi regulamentada pelo Decreto 99.274/1990. Nesta regulamentação definiu-se que o decreto de criação deve conter sua denominação, seus limites, seus principais objetivos e suas principais restrições de uso, ficando a cargo do poder público a supervisão e fiscalização das áreas. Posteriormente a APA

integrou o SNUC, como unidade de conservação de uso sustentável.

O SNUC fornece a definição de unidades de conservação e das várias categorias de manejo nas quais as áreas protegidas já existentes devem se reenquadrar. A Lei do SNUC, em seu art. 15, §5º, dispõe sobre o caráter da propriedade das terras nas APAs, o zoneamento dessas áreas, das condições para visitação pública e da pesquisa e sobre a necessidade de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.

Referido Conselho tem diversos objetivos em acordo ao Decreto 4.340/2002, destacam-se a competência para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; a manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação; e as diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade.

Conforme as lições de Gonçalves (2014) a especificidade da APA está em conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental e que encontramos terras públicas ou privadas sujeitas a restrição do uso do solo e dos recursos naturais segundo seus objetivos, assim, sua gestão torna-se complexa, pois exige algo além da legislação restritiva e da fiscalização

Segundo preceitua Jose Rubens Morato Leite (2015) a fim de se delinear o conteúdo da função social da propriedade urbana, há que se combinar análise do texto constitucional e do Estatuto da Cidade, na qual se infere que a propriedade está subordinada ao objetivo maior da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes o que inclui, necessariamente, a preservação ambiental.

Segundo o SNUC a APA caracteriza-se por ser dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, contendo em seus objetivos básicos a sustentabilidade.

Conforme já mencionado, para o Estatuto da Cidade, a sustentabilidade consiste na garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, já a APA, por sua vez, engloba uma sustentabilidade que busca conciliar o desenvolvimento das atividades humanas com

a conservação dos recursos naturais, portanto, são submetidas ao planejamento e gestão ambiental.

Para o SNUC a promoção do desenvolvimento sustentável ocorre a partir dos recursos naturais, incorporando a noção de desenvolvimento sustentável da II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Assim, a criação de APA tem por finalidade, para além da promoção dos direitos sociais constitucionais o uso racional do meio ambiente a fim de não prejudicar nem as presentes e nem as futuras gerações. Deste modo, cabe ao plano diretor municipal englobar o planejamento necessário a fim de que a sustentabilidade, em compatibilidade aos moldes do Estatuto da Cidade e do SNUC sejam atendidos e, ao mesmo tempo, atendendo aos direitos da população residente.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA SEÇÃO:

A Constituição Federal de 1988 deve ser interpretada de forma a assegurar a compatibilidade entre todas as suas normas, uma vez que dela se presume um conjunto harmônico de regras e princípios. Logo, ao legislador ordinário, em decorrência das determinações constitucionais, cabe em sua produção legislativa, estabelecer critérios capazes de assegurar a compatibilidade de aplicação das normas.

Nesse sentido, a legislação infraconstitucional, ao estabelecer o SNUC criou diversas categorias e, a fim de assegurar a proteção do meio ambiente através do respeito ao modo de vida das populações tradicionais, instituiu as Reservas Extrativistas, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e a Floresta Nacional.

Seguindo a legislação ordinária em acordo às determinações constitucionais o Estatuto da Cidade, com objetivo de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, estabeleceu diversos instrumentos e institutos para consecução do bem-estar humano, com especial relevância, para além da regularização fundiária e das unidades de conservação a determinação do parcelamento do solo, conforme já regulado por norma específica.

O entrelaçado de normas expostas, avaliadas de forma holística, demonstra uma ruptura e confronto de parâmetros em relação ao direito das populações

tradicionais e comunidades não tradicionais, uma vez que o Estatuto da Cidade e a Lei de Parcelamento do solo fundamentam-se em apossamentos não agroecológicos, que desconsideram o uso coletivo da terra para a vivência de determinadas populações, sobretudo, para as que vivem no meio ambiente da Amazônia.

A Lei do SNUC, para além da definição já exposta, em seu art. 15, dispõe também sobre a dominialidade nas APAs, sobre o zoneamento dessas áreas, sobre condições para dominialidade das APAs, que podem ser públicas ou privadas e que, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA À LUZ DO DIREITO À CIDADE

A nova ordem legal a respeito da regularização fundiária urbana trouxe mudanças significativas com impactos para o meio ambiente urbano das cidades, em especial, a legislação evidencia a preocupação com as consequências advindas de um meio ambiente urbano considerado irregular e que não atende aos parâmetros aceitáveis para a proteção do meio ambiente artificial e da consecução de justiça social, pautada na integração da cidade e na instalação de infraestrutura básica.

Tratando-se de regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável a legislação limitou-se a exigir elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, o que enseja a análise em conjunto com o SNUC e com o direito à moradia a fim de verificar a compatibilidade da prescrição legal com a proteção de povos e comunidades tradicionais e não tradicionais no meio urbano da Amazônia.

Face ao exposto a seção tem por escopo avaliar o tema da regularização fundiária urbana em unidades de conservação em conjunto com o direito à moradia e sua efetivação a partir de uma perspectiva que não se limite a dividir a cidade entre excluídos e incluídos que, para consecução da sustentabilidade necessitem de infraestrutura mínima, mas sim entre a importância de culturas e saberes visibilizados e invisibilizados, que demandam ou não a efetivação da cidade sustentável com efetiva proteção ao meio ambiente.

4.1 NOVO MARCO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE

A Lei 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, representa o novo marco da regularização fundiária urbana no Brasil. A legislação trouxe mudanças significativas, alterando diversos regramentos que impactam diretamente o meio

ambiente urbano, especialmente, com a alteração da Lei 11.977/2009, relativa à parte que tratava sobre a regularização fundiária urbana; a alteração na Lei nº 6.766/1979³⁶, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; mudanças na Lei 10.406/2002, o Código Civil³⁷ e; também na Lei 13.105/2015, o Código de Processo Civil³⁸, entre outros regramentos.

No âmbito da regularização fundiária rural Pedroso (2018) acrescenta que as inovações trazidas pela Lei 13.465/2017 não apresentaram sérias dificuldades, de início, porque o legislador não trouxe um desenvolvimento sistemático da matéria e, depois, porque apenas inseriu normas em outras leis federais, já em vigor, e que não provocaram impactos significativos de infraestrutura jurídica, a ponto de adentrar na constitucionalidade da matéria³⁹. Para o autor, de modo distinto, no âmbito da regularização fundiária urbana, as inovações trazidas pela legislação apresentaram potenciais conflitos com a norma constitucional, pois o legislador disciplinou a matéria de modo amplo, trouxe um quadro concorrente de legislação com o direito urbanístico e interferiu na interpretação que desafiam os limites da propriedade urbana, da autonomia municipal e até na garantia constitucional da liberdade associativa.

A densidade legislativa do tratamento dado a regularização fundiária urbana é evidente pela sistematização e centralização da matéria, vez que o legislador agrupou o tema em quatro partes, delimitadas em: disposições gerais, instrumentos da regularização fundiária urbana, procedimento administrativo e registro da regularização fundiária urbana e normas especiais de Reurb para imóveis da União.

Conforme já mencionado, para além do exposto pela doutrina majoritária, os impactos afetam também, de maneira distinta, o meio ambiente urbano das cidades na Amazônia, especialmente, no que tange as áreas ambientalmente protegidas, pois

³⁶ Modificações relativas aos condomínios fechados, nos termos do art. 2º, §§ 7º e 8º; art. 4º, §4º; art. 36-A e parágrafo único.

³⁷ Introduziu o direito real de laje, nos termos do art. 1.225, XIII, do Código Civil; introdução do tratamento do condomínio de lotes, constante no artigo 1.358, *caput* e §§, 1º, 2º e 3º, do Código Civil; tratamento do direito real de laje, a cessão de superfície nos artigos 1.510-A até 1.510-E.

³⁸ Modificou o Processo de Execução, incluindo, no capítulo das disposições gerais das diversas espécies de execução, a necessidade do exequente requerer a intimação do titular da construção-base, do titular das lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje e, requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção -base (art. 799, X, XII, da Lei 13.105/2015).

³⁹ Apesar do exposto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5771, proposta pela Procuradoria Geral da República, tem como objeto a suposta afronta de dispositivos legais da Lei 13.465/2017 ao dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de Reforma Agrária e da previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária, conforme disposto nos artigos do art. 184, *caput*, e 188, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

ainda que o tema da regularização fundiária seja uma preocupação nacional, há evidente variantes regionais marcantes em torno das relações que se constituem a regularização fundiária urbana e seus temas transversais.

Sobre a Amazônia, não se pode olvidar as consequências advindas do processo de federalização e de intervenção direta do Poder Público nacional, que reduziu a capacidade administrativa local causando impactos na capacidade institucional, na história e na geografia, relegando à região a uma posição ora subserviente ora invisibilizada.

Nesse sentido, Raquel Rolnik (2015) levanta que, fundamentalmente, a insegurança da posse é uma questão de economia política, uma vez que as leis, instituições e processos de tomadas de decisões relacionadas ao acesso e ao uso da moradia são atravessadas pelas estruturas de poder existentes na sociedade⁴⁰, assim, tanto as formas de gestão do solo como as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de convergência ou de bloqueio à terra urbanizada para determinados ocupantes, especialmente, aos que detêm marcadores sociais da raça e da classe.

Logo, é no interior dessa conjuração jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão ou exclusão dentro das cidades, razão pela qual, os mecanismos previstos na nova ordem fundiária urbana mostram-se relevantes fontes de estudo.

De início, atentando-se ao o art. 9º da Lei 13.465/2017 c/c art. 1º do Decreto nº 9.310/2018 a legislação esclarece o estabelecimento de normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, asseverando um complexo de normas para cumprimento do forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano estabelecido como regular.

⁴⁰ Na Amazônia esse fator é ainda mais relevante uma vez que, conforme aponta Benatti (2013) com a promulgação do Código Civil em 1916, o Brasil acompanhou a tendência internacional da propriedade, consolidando os princípios liberais e colocando o direito de propriedade como o mais amplo dos exercícios das liberdades civis, enquanto no Pará foi criada a figura jurídica do aforamento perpétuo, pois o Governo Paraense preferiu transferir o domínio através de aforamento ao invés de vender as terras e a preocupação principal era a de garantir controle político sobre as terras, cujo valor econômico de produção extrativista era alto. Somado ao exposto, acrescenta-se a falta de incentivo a pequena produção agrícola e incentivos econômicos à agropecuária em larga escala, a empresas madeireiras, mineradoras e o incentivo da ideia do desmatamento como sinônimo de produtividade.

Sobre esse ponto, José Afonso da Silva (2018) evidencia que a regularização fundiária urbana exige atuação multidisciplinar e que, apesar de ser um problema basicamente urbanístico, para sua efetivação requer também ambientalistas, sociólogos e juristas.

O objetivo da legislação em comento é relevante na medida em que, conforme destaca Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2019) a antiga concepção jurídica entre direito público e direito privado foi imposta durante séculos e positivou relações normativas no Brasil, assegurando uma política de construção que declarava, por intermédio de mecanismos de direito administrativo ou de direito civil, abusivas as moradias e bairros construídos espontaneamente pelos habitantes da cidade considerada não regular. Para o autor, a ideia que sempre vigorou foi a de oferecer moradias caras para a população em quantidade insuficientes às necessidades, ao mesmo tempo, as moradias e os bairros espontâneos se tornaram incômodos e insalubres, com existência irreconhecível oficialmente.

Se coadunando com esse preceito, ao dispor sobre a ocupação irregular do solo urbano brasileiro, Pinto (2003), afirma que:

a maior parte do território urbano do País tem sido constituído mediante parcelamento irregular do solo. São os chamados "loteamentos clandestinos", empreendimentos realizados à margem da legislação urbanística, ambiental, civil, penal e registraria, em que se abrem ruas e demarcam lotes sem qualquer controle do Poder Público. Estes são em seguida alienados a terceiros, que rapidamente iniciam a construção de suas casas. Os assentamentos assim constituídos não obedecem a qualquer planejamento urbanístico e são totalmente carentes de infraestrutura.

A Lei 13.465/2017, em seu art. 10, como mecanismo de reparação, reconhece que é missão fundamental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação a situação de ocupação informal anterior, além de criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes, ampliando o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, proporcionando a integração social e a geração de emprego e renda, garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, além da efetivação

da função social da propriedade, ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar dos seus habitantes, com a prevenção e desestímulo da criação de novos núcleos urbanos informais.

Em suma, da leitura atenta dos objetivos e da moldura estrutural da regularização fundiária urbana, conclui-se que o Poder Público é o responsável não apenas pela identificação das áreas informais, mas pela estabilização dos direitos dos ocupantes do solo urbano, com vistas a efetiva inclusão social e prevenção de novos núcleos urbanos socialmente reconhecidos como marginalizados, os denominados, núcleos urbanos informais.

A fim de melhor seguir esses objetivos a legislação, conforme prescreve o art. 13, I e II, da Lei 13.465/2017, estabeleceu duas modalidades de regularização fundiária urbana: a de interesse social – Reurb-S e a regularização fundiária de interesse específico, Reubr – E.

A Reurb-S é uma modalidade de regularização fundiária destinada aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda, conceito aberto que é verificado no caso concreto pelo ente municipal, desde que a renda familiar não seja superior a 5 (cinco) vezes o salário mínimo vigente. Por sua vez, a Reurb – E, é a modalidade de regularização fundiária urbana aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na definição de população de baixa renda, de acordo com análise do ente público municipal. A diferença importante entre as duas modalidades está vinculada a responsabilidade de custeio da implantação do projeto de regularização fundiária urbana e em relação aos encargos pois, nos termos do art. 13, §§ 1º, 2º e 3º da Lei 13.465/2017, estão previstas gratuidades das custas, emolumentos notariais e registrais em favor dos beneficiários imediatos da Reurb- S, não aplicáveis à Reurb-E. Em suma, a classificação da modalidade, interesse social ou específico, visa precipuamente a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial.

A legislação também estabeleceu a possibilidade de modalidade de Reurb mista, ou seja, as duas modalidades podem ser aplicadas em um único núcleo urbano informal, todavia, o Decreto 9.310/2018, em seu art. 5º, §4, esclarece que, a Reurb de uso misto somente poderá ser utilizada se a parte do núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, for classificada na modalidade da Reurb-S, e o remanescente por Reurb-E, não podendo essa modalidade ser

predominante⁴¹.

Segundo Paulo Sérgio Ferreira Filho (2017), na regularização fundiária de interesse social, a norma impõe à sociedade o financiamento do projeto de regularização fundiária, que beneficiam as famílias de baixa renda, porém, quando se trata de interesse específico, os custos de implantação serão suportados pelos próprios beneficiários. Todavia, uma análise dos benefícios da regularização fundiária urbana, como bem expôs o referido autor, deve-se ser atrelada a consecução do princípio da igualdade material, pois a legislação tratou desigualmente as diferentes classes sociais abrangidas pelo instituto da Reurb.

Para além, ao avaliar melhorias a serem provocadas, é evidente que são superiores aos custos financeiros, já que a legislação prevê a adoção de intervenções benéficas ao meio ambiente urbano, com melhorias ambientais e urbanísticas, o que eleva a expectativa de vida saudável da população, portanto, apesar das diferentes classificações, toda a população, direta ou indiretamente, é beneficiada com a efetivação da regularização fundiária urbana⁴².

⁴¹A instituição da Reurb mista é uma evidência do legislador que tem por objetivo promover a integração social, a geração de emprego e renda nos núcleos urbanos informais, avanço perceptível através da alteração provocada no artigo 10 da Lei 10.527/01, Estatuto da Cidade que, ao ser alterado pela Lei 13.465/17, possibilitou a expansão do reconhecimento da usucapião coletiva, que anteriormente à modificação, restringia o reconhecimento apenas para as ocupações com finalidade específicas de moradia. Além, destaca-se art. 23, III, da Lei 13.465, que prevê a concessão da legitimação fundiária, na Reurb-S, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, ao qual seja reconhecido o interesse público da ocupação, nesse caso, trata-se de associações, centros culturais e até áreas destinadas a fins comerciais, uma vez que fomenta a geração de emprego e renda. Tal fato se coaduna com a ordem funcional do urbanismo, que tem, dentre as suas três funções fundamentais, o habitar, o trabalhar e o recrear (SILVA, 2018).

⁴² Não se pode olvidar a regularização fundiária como um dos pilares do desenvolvimento econômico e da boa gestão municipal. Como é sabido, uma das principais fontes de aquisição de recursos financeiros para municípios está adstrita ao Fundo de Participação Municipal que, nos termos do art. 159 da CF/1988, consiste na entrega da União, aos Municípios, de uma porcentagem da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. O Fundo tem como objetivo trazer equidade a renda e receitas dos municípios brasileiros e, de acordo com a Lei 5.172/1966, os critérios de distribuição estão baseados no fator quantitativo populacional, produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Todavia, o Decreto nº 4.740/2003, que aprova o Estatuto do IBGE, em seu art. 3º, estabelece a revisão periódica do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas em intervalos não superior a cinco anos e segundo informações no sítio da fundação (BRASIL, 2021), as estimativas de população são publicadas anualmente com base no método matemático desenvolvido, em 1972, por João Lira Madeira e Celso Cardoso da Silva Simões, denominado AiBi, que utiliza como insumos básicos o crescimento populacional de cada Município na última década e populações obtidas das Projeções da População para o Brasil e as Unidades da Federação mais recentes. Logo, um município com seu meio ambiente urbano regularizado tem mais condições para avaliar os dados que ensejam a captação de recursos para do Fundo de Participação dos Municípios, uma vez que consegue ter um cadastro imobiliário consolidado, que pode servir de parâmetro, inclusive para contestações judiciais em caso de disparidades que ocasionariam menor arrecadação ao município. Ainda, tem-se, diretamente, a arrecadação de impostos de competência municipal, como o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD e o Impostos de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.

Para além da previsão legal expressa é reconhecida também outras modalidades de regularização fundiária urbana. A Reurb inominada - Reurb -I e a regularização fundiária de parcelamento.

A Reurb-I, que é um rito diferenciado de regularização urbana, é destinada apenas para glebas parceladas existentes há mais de 41 (quarenta e um) anos, antes da entrava em vigor da Lei 6.766/1979, ou seja, antecedente a data de 19 de dezembro de 1979 e que ainda não possuem registro, desde que haja infraestrutura implementada e esteja integrada à cidade. Diferentemente das demais modalidades, tendo em vista suas características que se amoldam a de um rito simplificado, a Reurb-I, nos termos do art. 69 das disposições finais e transitórias da Lei 13.465/2017 c/c art. 81 do Decreto 9310/2018, não prescreve a necessidade de cumprimento integral do procedimento administrativo geral para a regularização fundiária urbana, como a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, aprovações, estudo técnico ambiental, licenças, alvarás.

A Reurb – I pode ser utilizada pelo interessado com pedido efetivado diretamente ao cartório de registro de imóveis que irá processar o pedido ou, de requerimento ao Poder Público Municipal que, nesse caso, ensejará a necessidade de instauração de Reurb e a consequente classificação.

Quando utilizada diretamente pelo interessado, na Reurb – I, o ente público municipal apenas atuará expedindo documento que ateste o marco temporal da gleba e de sua integração à cidade, ao revés, ao ser instaurada pelo município, a Reurb- I, embora dispensada de atender aos parâmetros urbanísticos e ambientais, deverá efetivar medidas sociais, como o cadastramento dos ocupantes. Ainda, nos termos do art. 87 do Decreto 9.310/2018, as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada por meio do registro do parcelamento, utilizando-se dos instrumentos previstos na Lei nº 13.465/2017, o que enseja a necessidade de notificação, a ocorrência de eventuais impugnações e a própria emissão de CRF.

A base de fundamentação para a existência da Reurb - I e do seu rito abreviado, reside no fato de que⁴³, antes da existência da Lei de parcelamento do solo, o Decreto

⁴³ Quanto instaurada diretamente pelo interessado ao cartório de registro de imóveis, a fundamentação de simplificação do rito da Reurb-I também ocorre em razão da aquisição derivada da posse, uma vez que, neste caso, a posse é transmitida pelo possuidor a outrem com o consentimento do possuidor precedente, desde que preenchidos os requisitos do art. 104 do Código Civil (GONÇALVES, 2017). De

58/1937, que dispunha sobre o loteamento do solo urbano, não tinha previsão urbanística e ambiental, uma vez que o caráter da norma era eminentemente mercadológico e, por consequência, visava proteger as relações de consumo⁴⁴.

Em outras palavras, trata-se de aplicação do princípio da segurança jurídica. Segundo as lições de José Afonso da Silva (2018, p. 27), a urbanização criou problemas que precisavam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência. Dentre os seus princípios formadores o urbanismo tem a função pública, como uma de suas principais lições, caracterizada pelo instrumento normativo através do qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, contudo, sem prejuízo ao princípio da legalidade.

Assim, ao estabelecer que é possível a regularização de glebas originadas por regramento jurídico antigo, por intermédio de um rito simplificado, sem as exigências que consubstanciam uma proteção ambiental urbanística, o legislador está aduzindo a impossibilidade de fato consumado, na vigência de regramento anterior, ser adequado a lei posterior, *in casu*, atual Lei 13.465/2017.

Para José Carvalho dos Santos (2017), um dos deveres da Administração é o de adotar algumas soluções para mitigar os efeitos das mudanças: isso ocorre através da exclusão dos efeitos do novo regime jurídico; da previsão de medidas transitórias ou de um período de *vacatio* ou; da indenização compensatória pela quebra da confiança decorrente de alterações em atos normativos que, pela essência do direito, acreditavam-se sólidos.

Ao estabelecer o rito previsto no art. 69 da Lei 13.465/2017 o legislador não excluiu as glebas antigas do novo regime jurídico, mas anunciou medidas adaptáveis ao caso concreto, consubstanciado através da simplificação para o alcance da regularização fundiária urbana, por isso, ainda que uma gleba parcelada na data exigida pela legislação não tenha sido efetivada de maneira regular, atendendo as

outra maneira, para o caso de inexistência de contratos de compra e venda, instrumento particular e recibos de quitação e demais documentos comprobatórios, poderá ocorrer a tramitação também pela aquisição originária da posse, ou seja, por intermédio da prescrição aquisitiva, o que, justificará a adoção de outras medidas previstas para utilização desse instrumento, como a publicação de edital em jornal de grande circulação, nos termos do art. 216-A do Código de Processo Civil.

⁴⁴ Nos termos do Decreto-Lei nº 58/1937 os proprietários e coproprietários de terrenos urbanos que pretendiam vendê-lo deveriam depositar no cartório de registro de imóveis um memorial, contendo a denominação da área, a relação cronológica dos títulos de domínio e o plano de loteamento. Para os casos de propriedade urbana total ou parcialmente florestada o decreto apenas exigia prévia aprovação pelo ente municipal ouvidas as autoridades florestais.

exigências do Decreto 58/1937, se preenchidos os requisitos exigidos pela nova lei, a regularização fundiária urbana não deverá ser negada.

Por sua vez, conforme prescreve o art. 31, §3º, da Lei 9.310/2018, na Reurb de parcelamento do solo, as edificações já existentes nos lotes poderão ser regularizadas, a critério do Poder Público municipal ou distrital, em momento posterior, de forma coletiva ou individual. Trata-se de modalidade de regularização fundiária, onde não haverá a realização de projeto de regularização fundiária com estudos ambientais, projetos urbanísticos, estudo técnico ambiental etc. uma vez que, presume-se, a área está em conformidade com os parâmetros urbanísticos ambientais, todavia, ausente apenas o registro de cartório, o que a torna um núcleo urbano informal.

Além das modalidades e ritos simplificados, a legislação ampliou o rol de legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, que poderão ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e; o Ministério Público.

A inovações trazidas são uma forma de não criar empecilhos ao requerimento da Reurb que é o primeiro e, portanto, o mais importante passo no caminho da regularização fundiária. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XVII e XVIII, estabelece a plena liberdade de associação para fins lícitos e que, a criação de associações, na forma da lei e de cooperativas, independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Apesar do exposto, para as comunidades que se enquadram na modalidade Reurb-S, o empecilho ocorre em razão da onerosidade e formalidade exigida para o ato de formação de associação, cooperativas etc., uma vez que a legislação prescreve a necessidade de contratação de profissional com registro na Ordem dos Advogados, reuniões, elaboração de ata de fundação, estatuto social, registro no Oficial de Registro de Títulos e Documentos, inscrição na Receita Federal, o que, na prática, inviabiliza que os ocupantes de núcleos urbanos informais tenham plenas condições

de efetivar requerimento aos municípios via associações ou cooperativas, mormente, porque não há previsão de gratuidade para esses atos.

Superada essa formalidade, a elaboração requerimento de Reurb exige a contratação de profissionais capacitados, portanto, a legitimidade conferida à Defensoria Pública ou ao Ministério Público representa um avanço na busca pela consecução da regularização fundiária pela possibilidade de os legitimados requererem todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive, os de registro perante o Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente.

Uma das bases para a consecução da regularização fundiária urbana refere-se aos seus instrumentos. Em seu art. 15, a Lei 13.465/2017 estabelece um rol exemplificativo de instrumentos⁴⁵, uma vez que outros poderão ser utilizados em acordo ao caso concreto⁴⁶. Destacam-se os instrumentos exclusivos no âmbito da Reurb: a legitimação de posse e a legitimação fundiária, além da demarcação urbanística.

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição da propriedade conferida por ato do poder público e foi criada para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, definidos como núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação dos ocupantes, mesmo que os parâmetros definidos em lei tenham se concretizado, em núcleo urbano consolidado.

A definição de núcleo urbano consolidado, traz debates em razão da sua elevada subjetividade. Ainda que uma definição clara seja conquistada somente a

⁴⁵ Destacam-se os elencados pelo art. 15 da Lei 13.465/2017: concessão de direito real de uso, compra e venda, doação, concessão especial para fins de moradia, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a requisição, a transferência do direito de construir, o direito de preempção, a desapropriação por interesse social, o consórcio imobiliário, a arrecadação de bem vago, a desapropriação em favor dos possuidores, a usucapião. Além pode haver autorizações e permissões de ocupação, direito de superfície, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social.

⁴⁶ Os instrumentos demonstram o princípio da desjudicialização que permeia toda a essência da regularização fundiária urbana. Destaca-se a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos do art. 1.228, §§ 4 e 5º do Código Civil, comumente chamado pela doutrina de desapropriação judicial, uma vez que, pela lei, cabe ao magistrado avaliar as obras e serviços que considere relevante, bem como fixar o valor da justa indenização devida ao proprietário. Apesar da denominação exposta doutrinariamente, pelos enunciados das Jornadas de Direito Civil é possível perceber a possibilidade de adequação do instrumento aos termos da Reurb, ainda que possa ser questionado posteriormente pela via judicial, uma vez que o ente público municipal poderá, por iniciativa, tomar medidas que o próprio judiciário lhe ordenaria. À exemplo do enunciado nº 307 da IV Jornada de Direito Civil, que aduz sobre a determinação de intervenção dos órgãos públicos competentes para o licenciamento ambiental e urbanístico; bem como o enunciado nº 308 que prescreve sobre a justa indenização devida ao proprietário, que deverá ser suportada pela Administração Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual.

partir da análise de cada núcleo urbano, a legislação define o núcleo urbano informal consolidado como o de difícil reversão, em acordo análise do tempo da ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias que deverão ser avaliadas pelo Município.

Sobre o tema, Pedroso (2018, p. 170), declara:

tais critérios, a rigor, são abertos, com boa dose de fluidez e de discricionariedade. Nem sequer um tempo mínimo de ocupação é indicado. Tudo, assim, parece ficar sob o crivo e a avaliação quase arbitrária do município. O que se espera, portanto, no mínimo, é que essa declaração de núcleo urbano informal consolidado em Reurb seja expressa em decisão administrativa bem fundamentada pela autoridade competente, veiculada em ato formal, a que se deve dar publicidade (art. 28, V, da Lei 13.465/2017), até porque ela não está isenta de eventual controle na esfera jurisdicional.

Para a Lei 9.636/1998, que, dentre outras medidas, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, com inclusão provocada pela Lei 13.465/2017, considera-se área urbana consolidada aquela que esteja incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica com a presença de sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas; com uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços. Ainda, a referida legislação esclarece a necessidade mínima de três equipamentos de infraestrutura urbana, podendo ser a drenagem de águas pluviais, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, a distribuição de energia elétrica e a limpeza urbana.

A definição precisa sobre núcleo urbano consolidado não foi uma opção escolhida pelo legislador em relação à 13.465/2017, no que se refere à Reurb, uma vez que não definiu os diversos critérios objetivos a serem avaliados, o que não impede a possibilidade de encontrar parâmetros norteadores.

André Luiz de Oliveira (2020) aponta que, de início, deve-se atentar ao marco temporal que, não se refere ao tempo da posse das unidades individualizadas e sim da data de consolidação do núcleo. Quanto à implantação de infraestrutura essencial no núcleo urbano, não há obrigatoriedade de estar presente no momento da aprovação do projeto de regularização fundiária, podendo constar no cronograma de obras. Em suma, para o autor, ao definir um núcleo urbano informal consolidado, os

critérios de maior destaque são a irreversibilidade da situação, considerada aquela em que há um bom número de unidades, tanto comercializadas quanto ocupadas, e a infraestrutura essencial⁴⁷ que, apesar da importância, não é elemento obrigatório.

Pelo exposto, observa-se que há poucos critérios objetivos para serem analisados, estando a cargo do município definir, em acordo a cada caso concreto. A posse é o elemento central da legitimação fundiária, entretanto, sozinha, não está apta a determinar a aquisição dominial, uma vez que necessita da conjugação do elemento temporal e do ato do poder público. Sendo que, na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando detentoras do domínio, tem a legitimidade para o reconhecimento do direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

Considerando a impossibilidade de reconhecimento da usucapião em imóveis públicos, nos termos do art. 182, §3º, da CF/1988, a legitimação fundiária constitui um instrumento que, se bem aplicado, pode ser a efetivação do dever que o poder público, enquanto sujeito passivo da obrigação de garantia dos direitos socioambientais, tem em reparar anos de violações sistemáticas à direitos humanos, uma vez que, historicamente, o sistema de justiça brasileiro igualou os ocupantes de imóveis públicos às titulares de uma mera detenção⁴⁸, impedindo, de sobremaneira, o acesso ao direito à moradia.

Por sua vez, a legitimação de posse, prevista no art. 25 e seguintes da Lei 13.465/2017 é, conforme mencionado alhures, um instrumento de uso exclusivo da Reurb, consubstanciado em ato do poder público destinado a conceder título de posse, conversível em direito real de propriedade.

Nos termos da legislação, o poder público tem competência para reconhecer o exercício da posse sobre um bem imóvel objeto da regularização, através da

⁴⁷ Em acordo ao art. 36, §1º, da Lei 13.465/2017, considera-se infraestrutura essencial os equipamentos de sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

⁴⁸ Nos termos da Súmula 619 do STJ, a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Em acordo as lições de Paulo Lôbo (2019, p. 59) ainda que os tribunais procurem dar sentido à vedação constitucional de aquisição de terras públicas por meio da usucapião, valem-se de fundamentação equivocada, pois quem as ocupam investem-se na situação de possuidor, que é situação fática passível de proteção pelos interditos possessórios, não se confundindo com a figura de detentor, a qual, para o direito brasileiro, é quem se encontra em situação de dependência com o possuidor e nas ocupações públicas não há qualquer dependência ou vínculo entre possuidor e o ente federativo (União, Estados ou Municípios).

identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse e, de forma distinta da legitimação fundiária, a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos de domínio público.

Reconhecido o exercício da posse através da legitimação de posse e decorrido prazo de 5 (cinco) anos haverá conversão automática título de propriedade, se verificado que se enquadra nos requisitos da usucapião especial urbana, independentemente de requerimento ou ato registral. Por isso, semelhante a usucapião, a legitimação de posse é forma originária de aquisição de posse e a competência para o reconhecimento do exercício da posse deve ser pautada no cumprimento da função social dela.

A relação entre a ocupação do espaço e o direito à moradia adequada mediante a utilização de instrumentos de regularização fundiária urbana é de suma importância, principalmente, ao entender que, a segurança jurídica da posse, enquanto mecanismo garantidor da permanência da população em áreas juridicamente reconhecidas como irregulares, mas já ocupadas, indica que a resistência às remoções forçadas não se resume à permanência nas ocupações, mas no respeito as formas de vida, tradicionais e não tradicionais.

Logo, a análise profícua do paradigma institucional urbano criado pela Constituição Federal de 1988, que consagrou a função social da terra urbana e da cidade, deve ser analisado em conjunto com mais outros significativos institutos e sistemas, como o meio ambiente cultural.

Ainda que seja digna de avanços, a Lei 13.465/2017 continua seguindo, precipuamente, a lógica de valorização da propriedade individual que, inclusive, é elevada ao status constitucional de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988.

Mesmo os instrumentos de exceção, criados com objetivo de tornar a propriedade o símbolo do cumprimento de sua função social, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, não se adequam as características marcantes dos sistemas tradicionais e das suas formas peculiares de apossamento da terra que, conforme as lições de Benatti (2013, p. 140), conjuga o apossamento individual com a utilização de áreas de uso comum, denominada posse agroecológica.

Assim, a implementação de unidades de conservação e conjunto com a regularização fundiária urbana deve atender aos direitos das comunidades

tradicionais como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, a Reserva Extrativista e a Floresta Nacional, vez que essas foram criadas atendendo as demandas de grupos tradicionais que tem relação intrínseca com o ambiente, conforme melhor analisado adiante, bem como as comunidades que residem em APA.

4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Conforme prescreve o art. 11, §§2º, 3º, da Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana em áreas que contém unidades de conservação de uso sustentável, deverá observar também o disposto no Código Florestal, artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, sendo indispensável a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Ainda, para o caso de Reurb em unidades de conservação, a legislação determina a anuência do órgão gestor da unidade, desde que o estudo técnico⁴⁹ comprove que as intervenções implicarão na melhoria ambiental do núcleo, em relação à situação de ocupação informal anterior, assim, o decreto regulamentador esclarece que o órgão gestor da unidade deverá se manifestar no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data do protocolo da solicitação e, na hipótese de recusa à anuência, a emissão de parecer técnico, legalmente fundamentado, que justifique a negativa para realização da Reurb, é obrigatória (art. 3º, §5º, do Decreto 9.310/2018).

Semelhante ao disposto na Lei 13.465/2017, o Decreto 9.310/2018, em seu art. 4º, §5º, esclarece que na Reurb de Interesse Social, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária urbana em unidades de conservação impliquem na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, com a adoção das medidas nele preconizadas e conter, no mínimo, elementos previstos no art. 64 da Lei nº 12.651/2012 e, dentre outros, a comprovação da melhoria das condições de

⁴⁹Sobre a competência para o ato o Decreto nº 9.310/2018 estabelece que cabe aos municípios e ao Distrito Federal a aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal em que conste a existência de unidades de conservação e, a referida aprovação, corresponde à aprovação urbanística e a ambiental. Nos termos do art. 4º a aprovação do estudo técnico ambiental deverá ocorrer somente se o Município tiver órgão ambiental capacitado, considerado o órgão municipal que possua profissionais com atribuição técnica para análise e aprovação dos estudos técnicos requeridos pela legislação, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

sustentabilidade urbano-ambiental, considerando o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação.

Nos termos do art. 4º, §§4º e 5º, do Decreto 9.310/2018, o estudo técnico ambiental, em regularização fundiária de interesse social, deverá conter no mínimo:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e 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, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação e das suas áreas de amortecimento, quando for o caso;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018);
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

De modo distinto, para a Reurb de interesse específico, o estudo técnico ambiental deverá conter, no mínimo, os elementos previstos no art. 65 da Lei nº 12.651/2012 e identificação das unidades de conservação com a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área (art. 4º, §6º do Decreto nº 9.310/2018 c/c art. 65 da Lei 12.651/2012).

Conforme mencionado alhures, a escolha da modalidade, de interesse específico ou social, segundo os termos do art. 14, §5º, da Lei 13.465/2017, tem por escopo exclusivo a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação de obras de infraestrutura essencial e o reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, todavia, tratando-se de Reurb em unidades de conservação de uso sustentável, observa-se que a legislação, para além da identificação dos responsáveis pelos custos financeiros, tem por objetivo, definir as diferenças mínimas exigíveis quanto a caracterização do estudo técnico ambiental.

A análise prévia do conjunto dos dispositivos legais relativos à Reurb em unidades de conservação deixa evidente que a preocupação social, cultural e econômica está vinculada apenas as áreas que se enquadram na compreensão da

modalidade de interesse específico, em detrimento da regularização fundiária urbana de interesse social.

Conforme as lições de Benatti (2009) a defesa do meio ambiente é mais do que a defesa somente da flora, da fauna e do meio físico, pois inclui também o ser humano, por intermédio das atividades culturais e materiais e, a análise do meio ambiente sob a ótica constitucional, compreende os ambientes natural, artificial e cultural⁵⁰.

Nos termos do art. 3º, I, da Lei 6.938/1981 meio ambiente é definido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Além do meio ambiente natural e cultural, Frederico Amado (2018) aponta que o artificial está integrado pelos bens frutos da intervenção humana, que não formam o patrimônio cultural e tem na cidade, o seu exemplo mais relevante. Entretanto, ainda que aparentemente desassociados o meio ambiente cultural está imbricado no meio ambiente artificial.

Nesse sentido, o art. 216 da CF/1988, esclarece que o patrimônio cultural refere-se aos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

O meio ambiente cultural permeia diversas passagens constitucionais⁵¹ e conforme destaca Benatti (2009) a preocupação com a questão cultural cogita a existência de uma constituição cultural, ao lado da política, da econômica, da social e da ambiental, assim, considerando que as áreas protegidas são importantes instrumentos para a política de conservação do meio ambiente brasileiro, a sua

⁵⁰ Expõe Frederico Amado (2018, p. 38) que há quem entenda que existe o meio ambiente do trabalho e o genético, todavia, parte da doutrina considera que o primeiro integra o meio ambiente artificial e o segundo o genético. A par do exposto, o art. 200, VIII, da CF/1988 reconhece que o sistema único de saúde compete colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

⁵¹ É competência material comum entre a União, estados, Distrito Federal e Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural. Ainda, ao Município, art. 30, IX, da CF/1988, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

criação não pode restringir-se às informações do meio físico, nem estar à mercê das informações colhidas apenas das ciências naturais, desconsiderando os processos sociais, econômicos e culturais existentes na área a ser protegida, pois o meio ambiente é uma concepção unitária, um todo composto por recursos naturais, artificiais e culturais.

Ao retratar o histórico da tramitação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação entre as concepções preservacionistas e socioambientalistas, Santilli (2012) destaca que a criação de um sistema nacional de unidades de conservação, por meio de um conjunto articulado e representativo de amostras de ecossistemas brasileiros, com diferentes categorias de unidades de conservação, só passou a ser cogitado a partir dos anos 70 (setenta) sob a influência de organizações civis internacionais.

Assim, inicialmente, não estava previsto, que a atual concepção da Lei do SNUC devesse representar o modo de vida das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território brasileiro. Ainda que o socioambientalismo permeie todo o atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, as terras indígenas e as de quilombolas foram excluídas do sistema, além, do fato de que a reserva extrativista foi inicialmente retratada como um instrumento de reforma agrária enquanto a APA de ordenação territorial.

Fischer (2014, p. 31) aduz que a elaboração de uma política de ordenamento territorial tem a finalidade da coesão territorial, baseando-se na capacidade do poder local se articular com os diferentes grupos sociais para desenvolver projetos que sejam ao mesmo tempo economicamente viáveis e sustentáveis. Logo, a política de ordenamento territorial, ainda que envolva o conceito de sustentabilidade, não tem como ser efetivada sem a implementação de unidades de conservação, mormente de áreas de proteção ambiental, vez que essas tem por escopo a adequação das atividades humanas às características ambientais do meio ambiente.

Logo, se não reconhecidas como integrantes do sistema de unidade de conservação, portanto, merecedoras de proteção especial tem-se a vulnerabilização das áreas que merecem a proteção ambiental e das pessoas que nela habitam.

De modo semelhante, a política de reforma agrária tem na sua origem a ideia de que o processo de ocupação de terras no Brasil ao mesmo tempo em que privilegiou a concentração de terras nas mãos de poucos, manteve enormes espaços de terras em poder do Estado, que não promoveu destinação adequada (ROCHA *et*

al., 2015). Logo, considerar a Reserva Extrativista como um instrumento de reforma agrária é desvalorizar o respeito aos modos de vida desenvolvidos ao longo de gerações pelas populações tradicionais.

Para Santilli (2012) o aviltamento das populações tradicionais enquanto fundamentais para manutenção do Sistema de Unidades de Conservação, não é apenas resultado da prevalência de interesses privados imediatistas sobre necessidades coletivas de longo prazo, mas do fato de que as unidades de conservação continuam a ser concebidas e manejadas com base na filosofia tradicional de acesso e permanência na terra.

Portanto, sem um sistema de proteção do meio ambiente urbano em conexão com o socioambientalismo, nem mesmo a regularização fundiária urbana está apta a garantir a proteção necessária as unidades de conservação e as populações que nela habitam, sobretudo, no meio ambiente urbano da Amazônia, pois apresenta particularidades de ordem sociocultural desconsideradas diante das políticas de utilização do solo, questões que devem ser sanadas em conjunto com as pessoas diretamente afetadas, desde que suas vozes sejam valorizadas.

A gravidade do exposto aumenta se considerarmos as lições de Hunt (2007) no que tange a característica de auto evidência dos direitos humanos, uma vez que, para a autora, a existência dos direitos humanos depende tanto de emoções quanto da razão e, em última análise, se baseia no apelo emocional: os direitos humanos apenas são convincentes se ressoarem dentro de cada indivíduo.

Diante do exposto, a concepção sobre o papel da regularização fundiária urbana em unidades de conservação precisa assegurar, independentemente da classe social dos ocupantes, a conservação da biodiversidade e da qualidade de vida das populações tradicionais, pois é essa mudança de perspectiva que caminha em conjunto com a evolução do conceito de conservação, preservação e das estratégias de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a implantação da infraestrutura e, por consequência, a noção de cidade sustentável, não deve se vincular aos parâmetros estritos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e da Reurb e sim, atender a diversidade sociocultural, logo, o plano de manejo, o cronograma de regularização, a concepção de melhoria ambiental só pode ser definida se atender as necessidades dos moradores, sobretudo, quando se tratar de comunidades tradicionais, considerando que as demais que tenham atividades econômicas danosas ao meio ambiente, terão um

direcionamento para adequação das atividades.

Conforme aponta o Relatório da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO (2021) intitulado Governança Florestal Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais - *Forest Governance by Indigenous and Tribal Peoples*, os locais com as menores taxas de desmatamento e de aumento da preservação da fauna e da floresta, dentro da América Latina e do Caribe, é onde os povos indígenas e as populações tradicionais têm seus territórios reconhecidos oficialmente pelo governo, o que atesta a importância de um projeto de regularização fundiária que reconheça a importância da cultura e do modo de vida tradicional e de seu valor para a proteção do meio ambiente.

4.3 DIREITO À MORADIA POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA

Fiorillo (2019) destaca que, apesar da complexidade, uma cidade só cumpre a sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna e, para tanto, cabe ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação.

Historicamente, o reconhecimento da importância do direito à moradia é recente. Somente através da Carta de Atenas, em 1933, durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em seu item 77, foi reconhecido que o urbanismo exprime a maneira de ser de uma época e, até aquele período, ele apenas preocupou-se com um único problema: o da circulação. Dentre as funções do urbanismo, a primeira delas deveria ser a de assegurar aos seres humanos uma moradia digna e saudável, em outras palavras, locais onde o espaço tenha ar puro, saudável e com luz solar, onde essas três condições essenciais da natureza tenham plena garantia de existência (LE CORBUSIER, 1993).

A partir da expedição da Carta de Atenas o debate em torno das funções sociais da cidade passou a nortear os princípios do planejamento urbano e, com o reconhecimento da importância da moradia adequada e com o fato de que ela só será garantida através da ação direta do Estado é que a comunidade internacional passou a reconhecer, gradativamente, o direito à moradia como um direito humano

fundamental (OSÓRIO, 2014).

De início, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, combinando o discurso liberal da cidadania e o discurso social, elencou tanto os direitos civis e políticos como os sociais, econômicos e culturais, reconhecendo pela primeira vez o direito à moradia como um direito humano fundamental⁵².

Flavia Piovesan (2012), destaca que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi responsável por fixar a ideia de direitos humanos universais, decorrentes da dignidade humana sem vinculação a peculiaridades sociais e culturais, delineando uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana exercendo impacto nas ordens jurídicas nacionais e estimulando a elaboração de instrumentos voltados à proteção dos direitos humanos, sem, contudo, exercer força jurídica vinculante, razão pela qual, a partir de 1949 a Declaração passou a sofrer um processo de juridicização, que culminou na elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Assim, o direito à moradia, que já ocupava os dois lados da divisão imaginária entre direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais, tornou-se uma previsão juridicamente vinculante e obrigatória. Enquanto no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a proteção do direito à moradia foi incluída como um direito de ser protegido da arbitrariedade e da interferência ilícita no domicílio (art. 17, I), no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconheceu-se a todos o direito a um adequado padrão de vida para si e sua família, incluindo a habitação⁵³.

Apesar do reconhecimento internacional, em razão da dificuldade de

⁵² Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, em seu art. XXV. 1, reconheceu que: todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

⁵³ Ainda no campo da tutela jurídica internacional, o direito à moradia adequada encontra substância legal em muitos outros textos de direitos humanos como, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (art. 21), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1968 (art. 5º, “e”, “iii”), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979 (art. 14, 2, “h”), a Convenção Internacional sobre Direitos da Criança de 1990 (art. 27, 3) e a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 (art. 43, 1, “d”).

mensuração do conteúdo jurídico do direito à moradia⁵⁴ e, em decorrência do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais, que elevou à moradia ao patamar de direito humano, por intermédio dos Comentários Gerais nº 04 e nº 07, foram estabelecidos, respectivamente, a definição do direito à moradia adequada e as consequências relativas aos despejos forçados.

O Comentário Geral nº 04 identificou que as garantias referentes ao direito humano à moradia adequada referem-se ao direito de viver em algum lugar em paz, segurança e dignidade, com privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica e localização adequada, tudo a um custo razoável (CG nº4, item 7) e, para tanto, descreveu os elementos constitutivos de uma moradia adequada em seu item 8:

- a) A segurança jurídica da posse: seja qual for o tipo de posse (arrendamento, ocupação, aluguel, etc.) a segurança jurídica se refere ao direito de todas as pessoas possuírem um grau de segurança da posse a fim de garantir a proteção legal em desfavor da expulsão forçada, assédio e outras ameaças.
- b) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura: uma habitação adequada deve possuir infraestruturas essenciais para garantir a saúde, da segurança e do conforto. Além, do acesso permanente aos recursos naturais, a água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, saneamento e instalações sanitárias, modos para armazenamento de alimentos, drenagem e serviços de emergência.
- c) Acessibilidade financeira: os custos financeiros pessoais ou não, desde que associados à moradia, devem estar a um nível que não comprometa a realização de outras necessidades básicas. Ainda, os preços dos imóveis e dos aluguéis devem refletir preços adequados.
- d) Habitabilidade: uma moradia adequada deve proporcionar espaço adequado para os ocupantes, protegendo do frio, da humidade, do calor vento, chuva, ou outras ameaças para a saúde, riscos estruturais e vetores de doenças. Também, devem garantir segurança física aos habitantes.
- e) Acessibilidade aos grupos desfavorecidos: habitação digna deve estar acessível a quem tem direito, deve ser dado aos grupos desfavorecidos (idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV positivos, vítimas de desastres naturais, etc.) acesso pleno e sustentável a recursos adequados para obter moradia.
- f) Localização: moradia digna deve estar em um local que permite acesso a opções de emprego, serviços de saúde, creches, escolas e outros serviços sociais. Da mesma forma, a habitação não deve ser construídas em locais poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameçam o direito à saúde dos habitantes.
- g) Adequação cultural: o modo como se constrói a habitação, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio devem permitir de forma adequada a expressão da identidade cultural.

Os elementos constitutivos sobre o direito à moradia ilustram a densidade que

⁵⁴ A elaboração do conteúdo jurídico do direito à moradia adequada foi considerada pertinente pelo CDESC devido à grande disparidade existente entre os padrões estabelecidos pelo PIDESC e os da real situação de muitas habitações existente no mundo (CG nº 4, item 4)

ele possui, identificando-o como inerente ao exercício da cidadania, da dignidade humana e expressão mínima do direito à vida a qual não se completa sem o acesso à moradia adequada. Porém, ainda que já estivesse disposto no âmbito constitucional por intermédio de outras previsões de direitos, no Brasil, foi apenas com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que a Constituição Federal de 1988 foi alterada para fazer constar, no rol dos direitos sociais, o direito à moradia.

Todavia, a previsão constitucional desacompanhada de outras normas tornam a consecução do direito à moradia adequada inócuo ou, de outro modo, tornam a legislação infraconstitucional não recepcionada pela Carta Magna de 1988.

Ainda que os elementos constitutivos elencados pelo CG nº 04 sejam de cunho geral, a regularização fundiária urbana, enquanto instrumento de efetivação do direito à moradia, não pode olvidar a importância dos elementos descritos, sobretudo, o da adequação cultural.

Logo, a norma constante no art. 11, §2º, da Lei 13.465/2017, é inconstitucional se, ao ser executada, desatender os parâmetros norteadores do direito à moradia adequada em acordo ao caso concreto.

Considerando que a regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, nos termos da legislação, somente poderá ocorrer em unidades que possibilitem a ocupação humana, a utilização da Reurb para proteção das comunidades tradicionais em RESEX, FLONA e RDS não poderá ser incompatível com o modo de vida das populações tradicionais.

Todavia, muitos dos instrumentos que previstos no Estatuto da Cidade e na Lei de Regularização Fundiária, que traz em seu bojo instrumentos de ordem civilista, como a usucapião, a arrecadação de bem vago, o parcelamento do solo urbano, etc. são incompatíveis com a posse agroecológica, uma vez que, nesse tipo de apossamento, a ideia de coletividade está imbricada ao modo de vida.

A posse agroecológica é evidente quando há famílias que exercem a posse por reconhecerem-se mutuamente como da mesma origem histórica que trocam as experiências do dia a dia de conviver social, cujo pleito perante o Estado, por meio da sua entidade competente, objetiva, antes do domínio, a concessão de estabilidade do direito de viver com dignidade e sustentabilidade ambiental (ROCHA et al., 2015).

A lógica da Lei 13.465/2017, conforme prescreve a descrição de seus objetivos, parte da ideia de uma cidade mercantilizada, que contém núcleos urbanos não reconhecidos oficialmente e que não estão inseridos no mercado ou oferecem a

proteção da segurança da posse, portanto, o legislador, registrou o objetivo de assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Portanto, tem-se uma racionalidade incompatível com o modo de vida de comunidades tradicionais, que, por si só, já tem por essência a preservação do meio ambiente como meio de sobrevivência imediato.

Por outro lado, tratando-se de Área de Proteção Ambiental onde a população residente, que pode ou não ser comunidade tradicional, necessita disciplinar o processo de ocupação a fim de proporcionar equilíbrio entre a ocupação do solo e a preservação do meio ambiente, não há que se falar, necessariamente, em incompatibilidade com os instrumentos de regularização fundiária urbana ou do Estatuto da Cidade.

O SNUC define para as RDS e RESEx, a implementação de conselhos deliberativos, que serão responsáveis pelos planos de manejo e são estabelecidas condicionantes, uma vez que as populações tradicionais se vinculam legalmente a preservar e defender a manutenção das unidades de conservação, com regras para uso dos recursos naturais e com demais normas estabelecidas no plano de manejo e no contrato de concessão de direito real de uso.

Nos termos do art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, o plano de manejo é um documento técnico com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, que estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive, as regras de implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Considerando que a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas, na Floresta Nacional e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, este deve conter como a infraestrutura pode ser instalada no interior da unidade instalada no meio ambiente urbano com o propósito de cumprir o direito à moradia das populações residentes, ainda que esses parâmetros não estejam estabelecidos na legislação vigente, uma vez que sua consecução atende ao princípio maior do direito à moradia e da proteção do meio ambiente, já que o modo de vida tradicional não é dissociado da proteção ambiental.

Por sua vez, na Área de Proteção Ambiental, ainda que instalada em área

privada, entende-se que para consecução de suas finalidades, à semelhança da posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e na Floresta Nacional, também deverá ser regulada por contrato a fim de que atenda a interesse privados em consonância com a sustentabilidade ambiental.

4.4 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A nova ordem legal da regularização fundiária urbana estabeleceu a ideia de comunidade ao prescrever regras para a consecução da regularização fundiária em núcleos urbanos considerados informais, considerado assentamento humano ocupado por várias pessoas que, por diversas razões, não possuem o reconhecimento formal dos seus usos com a terra.

Para além da prescrição de regularização urbana para núcleos urbanos informais a nova lei também considerou a necessidade de impor regras as áreas protegidas ambientalmente, desde que reconhecidas como unidades de conservação de uso sustentável, o que enseja a incidência da regularização fundiária urbana nas Áreas de Proteção Ambiental, nas Florestas Nacionais, nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, destacando a necessidade de parecer técnico ambiental com prescrições mínimas a depender da modalidade aplicável, que pode ser de interesse social ou específico.

A partir do exposto entende-se que a lógica legal, para além de considerar a ideia de cidade mercantilizada e que precisa de limites legais para a proteção do meio ambiente e da prestação de serviços de infraestrutura básicos, considerados os determinantes para a consecução de cidades sustentáveis, não se observa parâmetros que evidenciem a necessidade da proteção cultural, principalmente, no que tange à modalidade de interesse social.

Logo, observa-se que o direito à moradia não é contemplado de forma ampla, e que mesmo a análise holística não prevê sua consecução para o meio ambiente urbano na Amazônia, bioma brasileiro peculiar e que exige elevada valorização de suas identidades culturais para a preservação do meio ambiente urbano e da qualidade de vida de seus ocupantes, sejam eles comunidades tradicionais ou não,

dada a qualidade de direito difuso do meio ambiente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento legal, formal e público das unidades de conservação enquanto protetoras dos direitos socioambientais, em especial, através da previsão de ocupação dos espaços ambientalmente protegidos pelos povos e comunidades tradicionais foi reconhecido a partir de um entrave entre preservacionistas e socioambientalistas, portanto, trata-se de norma oriunda de uma disputa e não de uma conquista, que se baseia em origem pautada a partir de mudanças subjacentes.

Tratando-se de reconhecimento da necessidade de disciplina da ocupação humana para áreas merecedoras de especial proteção, como é o caso de áreas de proteção ambiental, somente houve reconhecimento a partir da noção de proteção ambiental advinda de experiências internacionais.

Nesse sentido, a ausência da base estrutural de respeito e valorização da cultura das populações tradicionais e da ocupação humana para a proteção do meio ambiente, bem como da importância da cultura para o meio ambiente urbano da Amazônia, atestam a fragilidade dos sistemas fundantes da proteção ambiental urbana em casos de unidades de conservação, pois estão ora pautados na proteção dos direitos das comunidades tradicionais, como é a Lei do SNUC, ora distantes de sua efetivação, como está no sentido da Lei 13.465/2017, no Código Civil e no Estatuto da Cidade.

A Lei 13.465/2017 ao reconhecer a possibilidade de regularização fundiária urbana em unidades de conservação seguiu a lógica de diretriz geral das cidades, desconsiderando a importância das questões sociais e culturais para ocupantes da modalidade de interesse social, com enaltecimento da correção de irregularidades fundiárias, contenção ou reparação de danos ao meio ambiente, integração por conta das disparidades sociais, ignorando assim a incompatibilidade dessa lógica normativa como o modo de vida das populações tradicionais, que se destinam as reserva de desenvolvimento sustentável, a reserva extrativista e a floresta nacional e que tem no seu próprio modo de vida a efetivação da sustentabilidade.

A evidência se atesta ao se avaliar os critérios norteadores sobre o direito à moradia e do fato de que a posse agroecológica enseja a obrigatoriedade de observância da adequação cultural, elemento ignorado pela legislação dominante de regras que atingem o meio ambiente urbano.

Ainda que pautada na ideia de regularização de núcleos urbanos, o que denota a coletividade, a legislação não deu importância a participação dos ocupantes na tomada de decisões para intervenções de regularização e implementação de infraestrutura necessária, o que inviabiliza, sobretudo no meio ambiente urbano da Amazônia, a consecução de cidades sustentáveis.

Assim, é possível observar que a regularização fundiária urbana em unidades de conservação de uso sustentável, a partir dos termos da Lei 13.465/2018, não se adequa como instrumento eficaz para consecução do direito à cidade na Amazônia, mesmo para área de proteção ambiental ainda há muitos entraves no que tange as atividades que serão desenvolvidas no meio ambiente e como serão devidamente reguladas levando em consideração a importância da vida humana e da cultura como condição para efetivação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. Ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21 Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ANTUNES, P. DE B. Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 265, p. 87-109, 1 jan. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18913>. Acesso em: 02 de jul. 2021.

BECKER, B. A. **Urbe Amazônica**. Garamond: Rio de Janeiro, 2013.

BENATTI, José Heder. **Posse Agroecológica e Manejo Florestal**. Curitiba: Juruá, 2013.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e as populações tradicionais - uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 2, n. 2, mar. 2009. ISSN 2179-7536. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/111>>. Acesso em: 24 dez. 2020.

BENATTI, José Heder. O conceito de meio ambiente no art. 3.º da Lei nº 6.938/1981. 2014. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo. José Heder (org.). **rus**São Paulo: Método, 2014. p. 247- 261.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: **Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação**. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276 a 316.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 14 abril 2020.

BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, 25 out. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%20e%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo.

Brasília, DF, 25 de out. 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%20%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 25.05.2021.

BRASIL. Estimativas da população. O que é

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 03.02.2021.

BRASIL, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano. **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em:

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em: 14 abril 2020.

BRASIL, Decreto Lei nº 58 de 10 de Dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Rio de Janeiro, RJ, 13 dez. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm. Acesso em 25.05.2021.

BRASIL, Decreto- Lei nº 5758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, 13 abril de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm. Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. Lei 9.636 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, 18 mai. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 16 de jul. de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 de abril 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 10 de nov. de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 de jul. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de out.1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 5.172, de 05 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de out.1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 16 jun.2021.

BRASIL. Decreto 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, 15 de mar., 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 22 de dez., 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei 13.123 de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 20 de maio, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm#art50. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. Decreto Lei nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939. Cria o Parque Nacional do Iguassú e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 11 de jan. de 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1035-10-janeiro-1939-372797-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911. Cria a reserva florestal do Território do Acre. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 20 de set. de 1911. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D08843.html. Acesso: 22 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 18 de jun. de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1937/D01713.html#:~:text=1

%C2%BA%20A%20%C3%A1rea%20atualmente%20ocupada,subordinadas%20ao%20regime%20estabelecido%20pelo. Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 de mar. De 1998. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso: 03 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 09 de fev. de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de ago., 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Cria o Serviço Florestal Brasileiro. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 12 de jan. de 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-norma-pl.html>. Acesso em: 02 de ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 de fev., 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de fev., 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 7, de 21 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de dez., 2017. Edição: 247 | Seção: 1 | Página: 44-45-164. Órgão: Ministério do Meio Ambiente / Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1389436/do1-2017-12-27-instrucao-normativa-n-7-de-21-de-dezembro-de-2017-1389432. Acesso em: 19 abril 2020.

BRASIL. Lei 11.284 de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de

2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 de mar. de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de mar., 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Lei 13.465 de 11 de Julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: Brasília, DF, 19 de dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 26 de mar.2020.

BRASIL. Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 07 de jun. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 26 de mar. 2021.

BRASIL. Lei 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estação Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 de abr. de 1981. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 nov. 1981.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul., 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 24 dez. 2018.

BRASIL. Lei. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul., 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 10 de 14 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental – APAs. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 11 de ago. de 1989. Disponível: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=74>. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2014.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. **Parque nacional mais antigo do Brasil festeja 81 anos**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9742-parque-nacional-mais-antigo-do-brasil-festeja-81-anos>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em: 13 jun.2021.

CARDOSO, A. C. D.; MELO, A. C. DE; DO VALE GOMES, T. O urbano contemporâneo na fronteira de expansão do capital: padrões de transformações espaciais em seis cidades do Pará, Brasil. **Revista de Morfologia Urbana**, v. 4, n. 1, p. 5-28, 31 jul. 2017.

CARDOSO, A. C. D.; MIRANDA, T. B. Invisibilidade social e produção do espaço subordinado em Belém (PA). **Paisagem e Ambiente**, [S. l.], n. 41, p. 85-107, 2018. DOI: 10.11606 / ISSN. 2359-5361. V-0i41, p. 85-107. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/paam/article/view/141265>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CARVALHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum** (2ª Ed.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CASTRO, Edna (org.). **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006.

CASTRO, Edna (org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

DALLARI, D. de A. As leis municipais e o direito de construir. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 65, p. 105-126, 1970. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66605>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Desenvolvimento Urbano**. Curitiba: Juruá, 2010.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da Natureza Intocada**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 2011.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro; MAGALHÃES, Sílvia Raquel Almeida. **Considerações sobre a categoria de manejo “área de proteção ambiental (APA)” e o ICMS ecológico em minas gerais**. Projeto de pesquisa a ser apresentado sob a forma de pôster no XII Seminário sobre a Economia Mineira, sendo a Área de inserção “Economia Mineira” e a Sessão Temática “E5 - Finanças Públicas e Planejamento do Desenvolvimento em Minas Gerais”. Belo Horizonte/MG, 2006. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A105.pdf. Acesso em: 02 de jun. 2021.

FAO and FILAC. 2021. **Forest Governance by Indigenous and Tribal People**. An Opportunity for Climate Action in Latin America and the Caribbean. Santiago. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2953en>. Acesso em 19.05.2021.

FERREIRA, Gustavo Henrique Cepoline Ferreira. Regularização Fundiária e as unidades de conservação no Brasil: um desencontro histórico. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 18, p. 76-113, 14 jun. 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19 Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha Fischer. **Ordenamento Territorial e Planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VII, da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. 2014. Universidade Federal do Pará em regime de cotutela com a Universidade de Paris 13, Paris, 2014.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **O verde na Selva de Pedra**: Análise Jurídica da Proteção da Vegetação na Área Urbana do Município de Belém. 17 dez. 2008. 260 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6 Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 5**: direito das coisas. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Diego Lustre. **Monitoramento de Áreas de Proteção Ambiental Através de Indicadores de Sustentabilidade**. 2014. 307 f. Dissertação (Mestrado

em Geografia Física) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HARRIS, Mark. **Rebelião na Amazônia: cabanagem, raça e cultura popular no norte do Brasil, 1798-1840**. 2017. Tradução Gabriel Cambraia Neiva e Lisa Katharina Grund. Campinas: Editora da Unicamp, 2017.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo. Companhia das Letras, 2007.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IMBRAIM, Rocha *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/edusp, 1993. s/d.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, p. 251-290. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871/7327>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: coisas**. Volume 4. 4 Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do Capital**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MACHADO, Paulo Afonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8 Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARQUES, Gilberto de Souza. **Amazônia: riqueza, degradação e saque**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MEDA, Renata Vieira. A criação de Unidades de Conservação no reconhecimento de territórios às populações tradicionais. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 275-300, maio 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11346>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MIKE, Davis. **Planeta Favela**. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

MORAES, Marília Britto Rodrigues de. **Implementação das áreas de proteção ambiental federais no Brasil: o enfoque da gestão.** 2011. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-17072012-162604. Acesso em: 2021-07-10.

MORATO, José Rubens Morato Leite (coord.). **Manual de Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio. Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 2315-2368, dez. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32480/27218>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei Oliveira. (Org.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa.** Passo Fundo: IMED, 2011, p. 56-66.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

OLIVEIRA, Andre Luiz. **Reurb na Prática: legitimação fundiária.** 1ª Ed. São José, SC: icep, 2020.

ONU HABITAT. **Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU: lá declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Agenda Hábitat.** 2019. Disponível em: <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

ONU MEIO AMBIENTE. **A ONU e o meio Ambiente.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 2017. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/saiba_mais/publicacoes. Acesso em: 11 de jun. 2021.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017.** 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio Janeiro: Elsevier, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal**. Brasília-DF, Biblioteca Digital do Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>. Acesso em: 30 mar. 2021.

RECH, Adir Ubaldo; LEAL, Augusto Antonio Fontanive (Org.). **Estudos Contemporâneos de Direito Urbanístico e Ambiental**. Caxias do Sul: EducS, 2017.

RUSSI, Anilson. **Entre o legal e o real: a regularização fundiária nos assentamentos urbanos informais do município de Marabá**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, Jan. 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G.; MOURA, A. S. (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2012. E-book. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/?asin=B017DW13RQ>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Tradução de Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura. Belém: EDUFPA, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TEIXEIRA, CRISTINA. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a "naturalização" do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 20 (59), pp. 61-66. Out. de 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S010269092005000300004>. Acesso em: 23 de jun. 2021.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; SANTOS, Thiago Veloso dos (Org.). **Urbano e o Metropolitano em Belém: reconfigurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

VERÍSSIMO, Adalberto *et al.* **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira:** avanços e desafios. Belém/São Paulo: Imazon e ISA.2011

VERÍSSIMO, Tatiana; PEREIRA, Jackeline. **A floresta habitada:** história da ocupação humana na Amazônia. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2020.