

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ()
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (x)**
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Apontamentos para a Regularização Urbanística e Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia: o caso do município de Mãe do Rio

Notes on landed property regularization and Permanent Preservation Areas in urban environment at the Amazon: the case of Mãe do Rio Municipality, Pará State

RODRIGUES, Roberta Menezes (1); LIMA, José Júlio Ferreira (2); SANTOS, Myrian Silvana da S.C.A. (3)

(1) Professora Doutora, FAU/UFPA, robertamr@ufpa.br

(2) Professor Doutor, FAU/UFPA jjlima@ufpa.br

(3) Professora Mestre, Doutoranda PPGDSTU NAEA/UFPA, myriansilvana@yahoo.com.br

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ()
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (x)**
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Apontamentos para a Regularização Urbanística e Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia: o caso do município de Mãe do Rio (PA)

Notes on landed property regularization and Permanent Preservation Areas in urban environment at the Amazon: the case of Mãe do Rio Municipality, Pará State

RESUMO

Este trabalho traz uma reflexão sobre as condições efetivas de regularização urbanística e fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) urbanas em assentamentos localizados em municípios paraenses objeto do Programa Terra Legal, segundo os preceitos da Lei nº 11.952 de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana na Amazônia Legal. As questões ligadas a aplicabilidade da legislação sobre regularização fundiária e ambiental em meio a restrições urbanísticas e jurídicas envolvidas no caso do município paraense de Mãe do Rio demonstra como tem se dado o confronto entre os requisitos legais, o comportamento dos atores envolvidos e as perspectivas de resultados do programa de regularização fundiária em APPs na Amazônia.

PALAVRAS-CHAVE: Áreas de Preservação Permanente, Regularização Urbanística e Fundiária, Amazônia

ABSTRACT

This paper brings a reflection on the effective conditions for urbanistic and land property regularization in Permanent Preservation Areas in settlements located at municipalities of Pará State, Brazil within the Federal Program Terra Legal (Legal Land), according with what has been established by the Law 11.952/2009 on rural and urban land property regularization in the Legal Amazon Region. The issues related to the applicability of the law on urbanistic and land property within urbanistic and judicious restrictions evolved with the actual situation of land occupation at Mãe do Rio municipality demonstrate how the confront of legal regulations and the performance of stakeholders and the perspective of results of the land regularization program in the context of APP areas of the Amazon is highlighted.

KEY-WORD: Permanent Preservation Areas, Urbanistic and Land Property Regularization, Amazon.

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária na Amazônia se constitui numa questão secular e de difícil equacionamento face às peculiaridades da estrutura fundiária regional. Há o desafio do processo de ocupação humana no relevo amazônico, a transição rio-várzea-terra firme submetida ao modelo de ocupação concentrado e extensivo, e por outro, a sobreposição de situações relacionadas à posse, titularidade e finalidades do uso da terra, envolvendo diferentes órgãos e esferas da federação, em meio aos entraves resultantes da fragilidade instituições para implementar instrumentos jurídicos de regularização da posse da terra.

Nas últimas duas décadas, inúmeros programas de regularização de assentamentos informais, foram concebidos no Brasil e em outros países da América Latina. No Brasil, com a instituição do Estatuto das Cidades (EC), em 2001 e, posteriormente do Ministério das Cidades, em 2003, registra-se grandes esforços para formulação e implementação da Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, como suporte às ações dos governos federal, estaduais e locais. No cerne das ações propostas pela Constituição Federal de 1988 e do EC, o Plano Diretor figura como o principal instrumento para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. No entanto, os planos diretores municipais atualmente em vigência, em grande maioria aprovados em 2006, incorporaram de forma pouco consistente ou mesmo não preveem os instrumentos previstos no EC (SEDURB, 2007; BRASIL, 2009a). Nesta análise, podem-se verificar algumas lacunas quanto à regulamentação dos instrumentos de planejamento municipal, dentre eles os institutos jurídicos e políticos estabelecidos no inciso V do art.4^a do EC, como: zonas especiais de interesse social, concessões de uso, usucapião especial, e outros relacionados à regularização fundiária. Estes instrumentos ainda necessitam de regulamentação específica, em sua maioria, o que reduz enormemente o grau de aplicabilidade dos planos diretores. Ainda assim, embora o processo de elaboração dos planos tenha se tornado um espaço de debate e/ou conflitos entre o poder público e a sociedade, tecnicamente carecem de parâmetros mais adequados ao contexto das peculiaridades e dinâmicas socioterritoriais locais e, não apenas de princípios universais e restritos as sedes municipais.

O processo de Regularização Fundiária na Amazônia Legal apresenta um marco legal importante a partir da aprovação da Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, e da consequente criação no mesmo ano do Programa Terra Legal¹ pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Paralelamente, a aprovação da Lei nº 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, trazendo novas possibilidades para o poder público proceder à regularização fundiária.

Não obstante, através do Programa Terra Legal as municipalidades puderam solicitar o repasse dessas áreas para fins de regularização das glebas ocupadas, junto aos órgãos registrares e, posteriormente dos lotes, em favor dos moradores, estabelecendo parâmetros para a regularização fundiária nas terras da Amazônia legal, como: doação gratuita ou onerosa para imóveis ocupados como moradia, anteriormente a 11 de fevereiro de 2009, sem oposição e ininterruptamente pelo prazo de 1 ano, com área máxima de 1.000m², por famílias com renda inferior a 5 salários mínimos, cujo titular não seja proprietário de outro imóvel. Nos demais casos, a

regularização será feita de forma onerosa, precedida de licitação. O processo de regularização fundiária de lotes existentes em APPs representa uma das questões a serem tratadas nesses processos.

Este trabalho tem como objetivo discutir ações de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente em meio urbano com foco no Município de Mãe do Rio, no Pará, que faz parte do grupo de municípios onde vem sendo desenvolvido o trabalho de regularização fundiária em áreas de doação de terras da União, e que inclui os municípios de Capitão Poço, Concórdia do Pará, Ipixuna do Pará, Nova Esperança do Piriá e Tomé-Açu. Para a viabilização do programa, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e de Programas Urbanos propôs parceria à Universidade Federal do Pará (UFPA), visando o fortalecimento institucional municipal para a implementação da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana nas terras até então sob tutela do INCRA. A partir deste objetivo o Projeto Moradia Cidadã prevê o apoio técnico e institucional aos municípios, bem como o desenvolvimento de estudos específicos, entre outros trabalhos inerentes ao pleno desenvolvimento do Projeto, que visa regularizar aproximadamente 14.000 imóveis em municípios do estado.

No processo de elaboração dos projetos de regularização fundiária deparou-se com uma série de dificuldades, tais como: falta de base cartográfica atualizada, inexistência de cadastro dos moradores e das edificações existentes nos lotes passíveis de regularização por estarem na poligonal de abrangência do projeto em cada assentamento e situações relacionadas com a definição de áreas de preservação permanente nos assentamentos. Este trabalho busca trazer apontamentos e apresentar a construção de procedimentos a serem adotados no sentido de tornar possível a regularização urbanística de glebas e regularização fundiária de lotes em APP no contexto de municípios do Estado do Pará.

2. ASPECTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APPS

A implementação de políticas de regularização fundiária e urbanística tem impactos diretos e indiretos no processo de produção do espaço e, por conseguinte na relação homem-natureza. Na Amazônia, a luta de classes inerente à produção do espaço, reflete-se nas formas de acesso a terra. A população de alta e média renda ocupam as terras mais valorizadas, enquanto os pobres abrigam-se nas baixadas ou nas margens de rios e igarapés, sujeitas a inundações e, e via de regra, embora protegidas por lei são objeto de práticas de uso e ocupação do solo por vezes incongruentes com os ditames da lei. São terras sem valor para o mercado fundiário formal, a exemplo das Áreas de Preservação Permanente (APP's).

O novo marco jurídico que trata da temática fundiária urbana, a Lei nº 11.977/2009 prevê a possibilidade de regularização de posses em APP's mediante decisão fundamentada e através de duas modalidades: Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS) e de Regularização Fundiária de Interesse Específico (RFIE). O artigo nº 54 da referida lei estabelece que o projeto de RFIS deve considerar as "características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos" e em seu §1º abrange a possibilidade de se proceder à RFIS em APPs, sob determinadas condições: terem sido ocupadas anteriormente à 31 de dezembro de 2007; o assentamento estiver inserido em área urbana consolidada e a comprovação por meio de estudo técnico de que a intervenção programada implicará

melhorias das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Já o interesse específico será aplicado quando a ocupação estiver inserida em área urbana consolidada e que não esteja inserida em área de risco. Entre os requisitos acima citados para ambas as modalidades, há a necessidade de que área a ser regularizada em APP's constitua-se como área urbana consolidada, entendida como aquela, que independentemente do nível de renda da população, possuam densidade acima de 50hab/ha, malha viária implantada e pelo menos dois dos melhoramentos de infraestrutura (drenagem, esgoto, água, energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos), nos termos da Lei 11.977/2009, de forma que o Projeto de Regularização Fundiária em APPs corresponde ao instrumento utilizado para aprovação da regularização ambiental, exigindo-se a autorização prévia do órgão ambiental, somente no caso de interesse específico, mediante exigências do art. 65 da Lei nº 12.651/2012, sendo que o projeto deverá conter as informações da estrutura do parcelamento, necessidade de relocação em função de situações de risco, as medidas necessárias para consolidação do assentamento, incluindo compensações urbanísticas e ambientais, e obras de infra estrutura básica, podendo ser em etapas.

No caso de regularização fundiária em APPs, o projeto de regularização fundiária também poderá cumprir a função de instrumento de licenciamento ambiental, sendo exigido o Estudo Técnico, conforme Lei nº 11.977/2009, indicando as intervenções programadas para melhoria das condições ambientais. No caso de interesse específico, além do projeto e do estudo, é obrigatória a autorização prévia do órgão ambiental competente, mediante instrução processual nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012, desde que a APP não seja identificada como área de risco.

As possibilidades criadas pela Lei nº 11.977/2009 contribuem para a promoção da Regularização Fundiária em condições onde antes havia grandes restrições ou parâmetros pouco precisos de como proceder, principalmente em se tratando de APPs, até então orientadas por uma lógica pouco aderente às situações encontradas no meio urbano como as contidas no Código Florestal. Estabelece-se o desafio de proceder à regularização fundiária e urbanística como elementos de um mesmo processo, que pressupõe o direito à permanência das famílias, mas em melhores condições ambientais.

Reconhecidamente, as diretrizes caminham no sentido de garantir a integração das áreas mais precárias e irregulares, como pressuposto à construção de cidades sustentáveis, e, não como mecanismo de acesso às cidades ditas formais, constituídas a partir de parâmetros elitistas, superando resquícios de interpretações do direito urbanístico brasileiro, que privilegiam o direito de propriedade, em detrimento de sua função social, requerida pelo Estatuto da Cidade.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA E O CASO DAS APPS NO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO NO ESTADO DO PARÁ

A urbanização na Amazônia tem sido feita a partir de um amplo processo de ocupação irregular de terras, com destaque para as terras públicas, onde a ocorrência de situações dominiais pouco clara é condição recorrente e que representa um grande limitador nos projetos de regularização fundiária no estado do Pará, tanto na Região

Metropolitana de Belém, quanto em municípios de diferente porte. O caso dos municípios incluídos no Projeto Moradia Cidadã representa um diferencial, vistos que as áreas selecionadas já se encontravam com a questão jurídico dominial regularizada, por intermédio do Programa Terra Legal, a partir das doações realizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em favor dos municípios.

Segundo Brito (2011), este programa tem como objetivo acelerar a regularização de até 300 mil posseiros de terras públicas federais, localizados em 7 estados e 463 municípios na Amazônia Legal (ver tabela 1), sendo que o estado do Pará se destaca com o assentamentos, e por consequência, o maior número de lotes a serem regularizados. Este processo de regularização é coordenado pelo MDA com o apoio do Instituto de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) e do Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), como instância consultiva (BRENDA, 2011).

Tabela 01: Número de áreas para doação de terras do INCRA Programa Terra Legal por estados da Amazônia Legal, 2011.

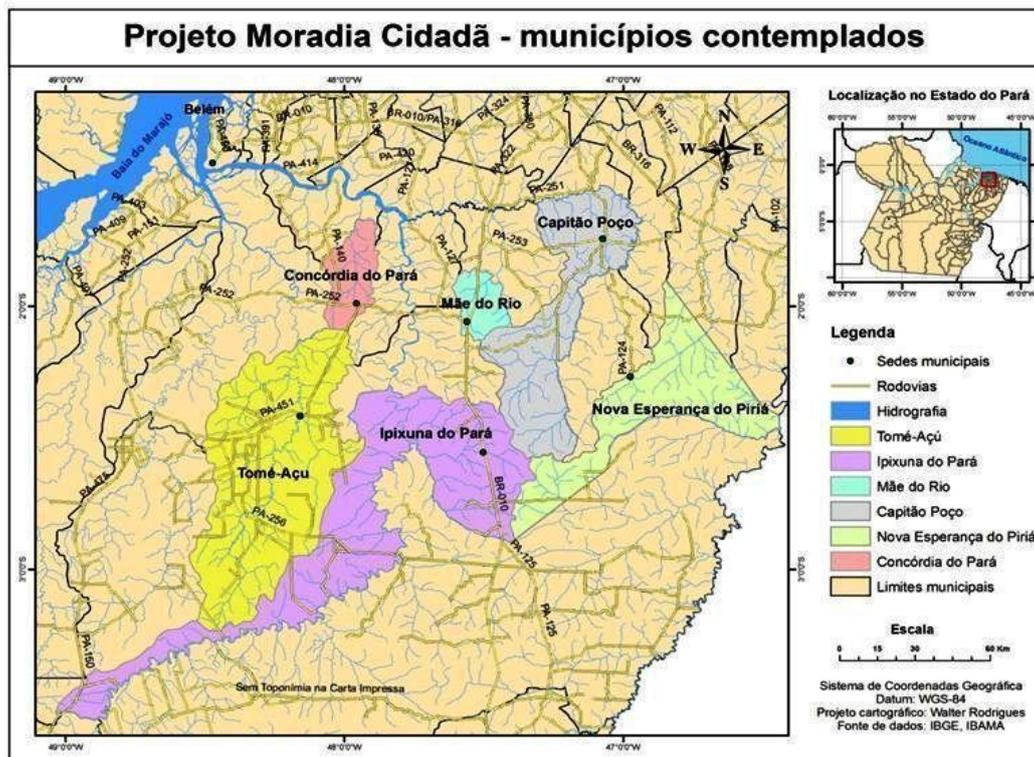
Estado	Nº de áreas	Área (há)	Nº de lotes	População estimada	Títulos emitidos
Acre	5	520,97	2.650	9.578	1
Maranhão	19	1.220,0	5.350	20.279	4
Mato Grosso	13	1.456,3	7.002	23.671	11
Rondônia	15	3.167,2	20.446	69.398	6
Roraima	1	142,1	990	3.579	0
Pará	71	6.384,22	46.199	176.198	32
Tocantins	7	474,5	2.340	8.704	0
TOTAL	131	13.365,29	84.977	311.407	54

Fonte: Brasil, 2011

Parte dos títulos emitidos pelo Programa Terra Legal corresponde a glebas urbanas, com ocupações já consolidadas, como as áreas das sedes de municípios, e que foram repassadas diretamente ao poder executivo local, com encargos estabelecidos para que estes procedam à regularização fundiária em benefício da população ocupante das respectivas áreas. No entanto, até meados de 2011, a maioria das prefeituras beneficiadas ainda não havia iniciado tal procedimento, sob a justificativa de ausência de recursos materiais e técnicos especializados na temática regularização fundiária nas municipalidades.

Neste sentido, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, propôs parceria a Universidade Federal do Pará (UFPA), por meio de articulação junto a Comissão de Regularização Fundiária (CRF) da referida universidade, ligada a Pró-reitoria de Administração. A CRF foi criada em 2006 e é responsável pela avaliação e gerenciamento documental do patrimônio imobiliário da UFPA, ao passo que atua junto ao Grupo de Pesquisa de Regularização Fundiária Urbana². A UFPA, por meio deste grupo, e em conjunto com representantes do Ministério das Cidades definiram um plano de trabalho piloto a ser desenvolvido em 06 municípios paraenses. A figura 1 ilustra os municípios que fazem parte do projeto Moradia Cidadã no estado do Pará.

Figura 1: Mapa de localização dos municípios contemplados no Projeto Moradia Cidadã.



Fonte: IBGE e IBAMA. Elaboração: Walter Rodrigues, 2013.

Os seis municípios reúnem 24 títulos emitidos para as respectivas prefeituras municipais até 2012, sendo 04 assentamentos que até 2010 correspondiam à totalidade das áreas sedes de 03 municípios, sendo duas no Município de Mãe do Rio, uma em Ipixuna do Pará e a outra em Nova Esperança do Piriá (Tabela 2). Os demais 20 títulos correspondem a vilas ou agrovilas, descontínuas ao tecido urbano de três sedes municipais, sendo uma vila no município de Tomé-Açu, cinco em Concórdia do Pará e quatorze vilas em Capitão Poço.

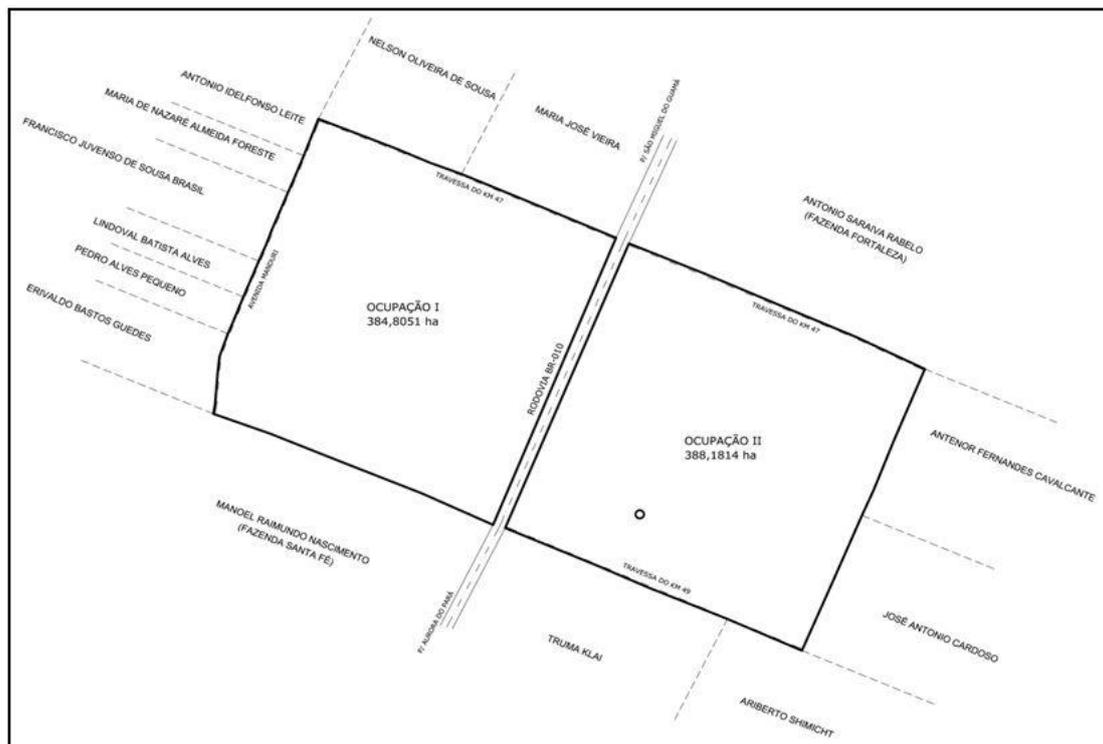
Tabela 2: Área, lotes e população estimada das áreas incluídos no Programa Moradia Cidadã no estado do Pará

Município	Localização das áreas	Área (Ha)	Nº de lotes	Pop. Estimada
Mãe do Rio	Sede	773	5.616	23.475
Nova Esperança do Piriá	Sede	143,9	1.921	8.412
Ipixuna do Pará	Sede	173,3	1.364	5.713
Tomé-açu	Vila Portelinha	73,3	744	3.018
Concórdia do Pará	Vilas	24,1	171	692
Capitão Poço	Sede e Vilas	362,4	3.521	13.123
Total		1.550	13.337	54.433

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: CRF, 2013.

No caso do Município de Mãe do Rio trata-se de área correspondente ao perímetro de ocupação identificado no Título de Doação com Encargo BLM1504059001, equivalendo a um total de 773 ha, subdividida em duas Glebas: Gleba Palheta e Gleba Guamá II, configurando a área efetivamente ocupada pela sede do município, cortada pela Rodovia BR-010.

Figura 2: Glebas doadas e correspondentes ao perímetro de intervenção do Projeto Moradia Cidadã em Mãe do Rio.



Fonte: Título de Doação - Programa Terra Legal

O município de formação recente na Mesorregião do Nordeste Paraense, Mãe do Rio teve sua colonização iniciada no final da década de 1950, indiretamente ligada à criação da Rodovia Belém-Brasília, e tendo se desmembrado do município de Irituia e constituído como município através da Lei Estadual nº 5.456 de 1988. Segundo dados do IBGE, o município de Mãe do Rio apresentou crescimento populacional de 10% na última década, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: População total, urbana e rural e variação populacional 2000-2010 do Município de Mãe do Rio, Pará – Censo IBGE 2000 e 2010.

CENSO	População Total	População Urbana		População Rural		Variação
2.000	25.351	18.738	73,91%	6.613	26,08%	10,02%
2.010	27.892	23.036	82,58%	4.856	17,41%	

Fonte: IBGE, 2013.

Esses dados demográficos revelam o predomínio da população urbana, que segundo informações obtidas na visita de reconhecimento de campo, corresponde a 100% dos habitantes a serem beneficiados no perímetro da área doada. No entanto, dados das visitas domiciliares da Secretaria de Saúde (Departamento de Vigilância Sanitária) em 2012, apontam uma população urbana de 38.899 pessoas. Deste total, o projeto prevê o cadastramento socioeconômico familiar de aproximadamente 52% destes moradores.

A sede municipal está dividida em 17 bairros, consolidado com traçado predominantemente regular, centralidades definidas e distribuição de usos do solo compatíveis. Nas áreas mais periféricas existem desconformidades viárias, falta de

alinhamento em alguns bairros devido, principalmente a falta de drenagem e calçamento.

De forma geral, os critérios estabelecidos para a definição do projeto de regularização fundiária são estabelecidos a partir das seguintes situações identificadas pelo cadastramento físico dos lotes e do cadastro social:

1. Lotes passíveis de regularização, cujas condições não apresentam qualquer tipo de restrição;
2. Lotes passíveis de regularização com restrições urbanísticas e ambientais referentes à:
 - Avanço no alinhamento (calçada ou via);
 - Inexistência de acesso à via pública (lotes encravados);
 - Uso (subutilização, não edificação, utilização compulsória);
 - Localização em faixa de APP caracterizados como de interesse social;
3. Não passíveis de regularização:
 - Impedimento jurídico;
 - Área de lote superior ao definido pela Lei nº 11.952/2009 (acima de 1000m²);
 - Conflito de posse;
 - Posse estabelecida em data inferior ao prazo previsto em lei;
 - Regime de ocupação (cedido, alugado);
 - Impedimento urbanístico-ambiental: áreas de risco de deslizamento, alagamento, inundação, áreas não edificantes (linhão, dutos, faixa de domínio) e áreas destinadas a vias públicas.

A partir das visitas de campo e estudos técnicos e documentais realizados na fase preparatória do projeto de regularização fundiária, pode-se observar a presença de Áreas de Preservação Permanente (APP's) em quase todas as áreas objeto de regularização pelo projeto (Figura 3), sendo que as condições de ocupação e uso das faixas de APP variam e estão sujeitas a diferentes impactos, porém são resultado de um tipo de processo de consolidação da ocupação e transformação do espaço que inclui o acesso e a relação direta com os cursos d'água, característico da região amazônica, onde as situações de adensamento, precariedade e mesmo de risco precisam ser analisadas sob outros parâmetros que não os adequados às grandes aglomerações urbanas.

O exame mais detido da situação na sede do Município de Mãe do Rio indica que, embora exista um plano diretor aprovado, este não trata dos elementos necessários para se proceder à identificação de condições urbanísticas para apoiar a regularização fundiária nas áreas doadas, não havendo diretrizes de zoneamento de usos ou delimitação de ZEIS. A administração municipal possui uma Secretaria de Meio Ambiente em sua estrutura, mas sem técnicos habilitados ou Conselho de Meio Ambiente instalado. A prefeitura identifica que há trechos de APP's e risco de alagamento em pelo menos 13 bairros dos 17 existentes.

Figura 2: Glebas doadas pelo Programa Terra Legal, bairros e APPs na sede do município de Mãe do Rio, PA.



Elaboração: Walter Rodrigues, 2013.

Ao reconhecer a existência de APPs na sede do município de Mãe do Rio, os trabalhos de cadastro da ocupação nos lotes demandaram uma especificação ainda maior de cada situação, seja de ocupações por residências nos leitos dos cursos d'água, em suas margens, ou mesmo da ocorrência de situações de risco. A definição de uma planta de regularização fundiária que fosse ao mesmo tempo capaz de indicar a aplicação de critérios ambientais e urbanísticos se tornou o desafio para a condução dos trabalhos.

Há que se considerar que as condições de urbanização em municípios paraenses de pequeno e médio porte apresentam sérias dificuldades de implantação de infraestrutura urbana, em especial de saneamento. No caso de Mãe do Rio, a maioria dos bairros, ainda que consolidados, não possuem a rede de drenagem pluvial instalada (que se restringe aos bairros que concentram o comércio e serviços), e rede coletora de esgoto. As soluções são valas abertas e fossas individuais rudimentares em sua maioria. Verifica-se que há a ocorrência de lotes e edificações em áreas pouco densas, mas dentro da área urbanizada, e situações de edificações no leito dos cursos d'água.

Figuras 3 e 4: Edificações em APP e condições da infraestrutura de drenagem no município de Mãe do Rio, PA.



Fotos: Ary da Silva, 2013.

Entre os principais aspectos urbanísticos, ambientais e práticas observadas, suscitam algumas questões que necessitam ser desenvolvidas na discussão. Primeiramente, o crescimento da mancha urbana da sede de municípios como Mãe do Rio, esbarram na existência de extensas fazendas, uma vez que não há definição de perímetro de expansão urbana definido. A proximidade com propriedades rurais que circundam a sede municipal faz com que a cidade sofra com os efeitos de controle de abastecimento de água por meio de açudes nas fazendas, retendo o fluxo natural dos rios e eventualmente liberando grande volume de água em períodos de cheia, o que já ocasionou a inundação de áreas ocupadas. Verifica-se aqui que as condições de uso dos recursos naturais por diferentes tipos de atividades (urbanas e rurais) se interligam fortemente e precisam ser geridas de modo articulado.

A utilização dos corpos d'água como local de despejo de resíduos sólidos e esgotamento sanitário no meio urbano produzem severos impactos a qualidade de vida humana e ambiental, tanto no campo, quanto na cidade. Por outro lado, o uso no meio urbano das margens dos rios por lavadeiras, lazer e banho, via de circulação ou outros usos necessitam ser reconhecidos como de menor ou nenhum impacto, podendo ser admitidos.

Como não há controle urbanístico, as ocupações existentes terão que passar por um período de indefinição na aplicação dos instrumentos previstos pela legislação que rege o repasse das áreas da União aos Municípios, o que pressupõe também a integração entre os agentes responsáveis pela regularização fundiária, controle e licenciamento ambiental e controle urbanístico. A própria definição das situações e graus de risco aplicáveis ao município precisa ser construída.

Figuras 5 e 6: Edificações em APP no município de Mãe do Rio, PA.



Fotos: Ary da Silva e Roberta Rodrigues, 2013.

A prática de regularização fundiária feita a partir da lógica do “lote a lote”, sem levar em consideração a totalidade do parcelamento e das efetivas condições de infraestrutura urbana, não inclui a regularização urbanística como condição para a aplicação de medidas de proteção ambiental ou de posturas municipais. Busca-se que tal procedimento seja evitado, sendo necessária a introdução de novos procedimentos que caminhem na direção da articulação entre a regularização urbanística e fundiária, estabelecendo procedimentos para a RFIS e a RFIE.

Além dos requisitos jus-urbanístico trazidos pela Lei nº 11.957/2009 e 12.651/2012, os fatores acima elencados apontam para necessidade de uma análise mais detida sobre os respectivos impactos socioterritoriais, ambientais e culturais. Porém, há que se considerar, também, todos os benefícios que as ações de regularização jurídica e registral podem ensejar, não somente nas condições física e

infraestrutural, mas sobretudo na mudança de mentalidade socioeducacional e cultural, frente as práticas urbanas danosas ao meio ambiente.

O estudo específico para a definição do projeto de regularização das faixas de APP em Mãe do Rio deverá observar os requisitos, conforme a Lei nº 11.977/2009 em seu artigo nº 54, de modo a definir a:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso.

O estudo específico está sendo desenvolvido primeiramente para o bairro Silas Freitas em Mãe do Rio, sendo que os procedimentos adotados para a análise da ocupação na faixa de APP tem sido construídos conjuntamente entre as equipes que interagem no Projeto Moradia Cidadã da UFPA, técnicos do Ministério das Cidades e da Prefeitura Municipal. Foram realizadas oficinas técnicas com funcionários da prefeitura de diferentes secretarias e com a comunidade. Estes encontros serviram como mecanismos de sensibilização dos técnicos municipais e moradores, quanto à complexidade que envolve a regularização em APP, além de subsidiar o processo de definição de parâmetros e recomendações do Projeto de Regularização Fundiária. Dentre os mais importantes está a definição e identificação das áreas de risco, e, por consequência, de remoções necessárias; definição de implantação de infraestrutura de saneamento e das áreas de acesso público, garantindo a continuidade de realização de atividades já existentes (lazer, pesca, etc.) e devendo ampliar o número total de famílias beneficiadas, em função da possibilidade de permanência de lotes em faixa de APP.

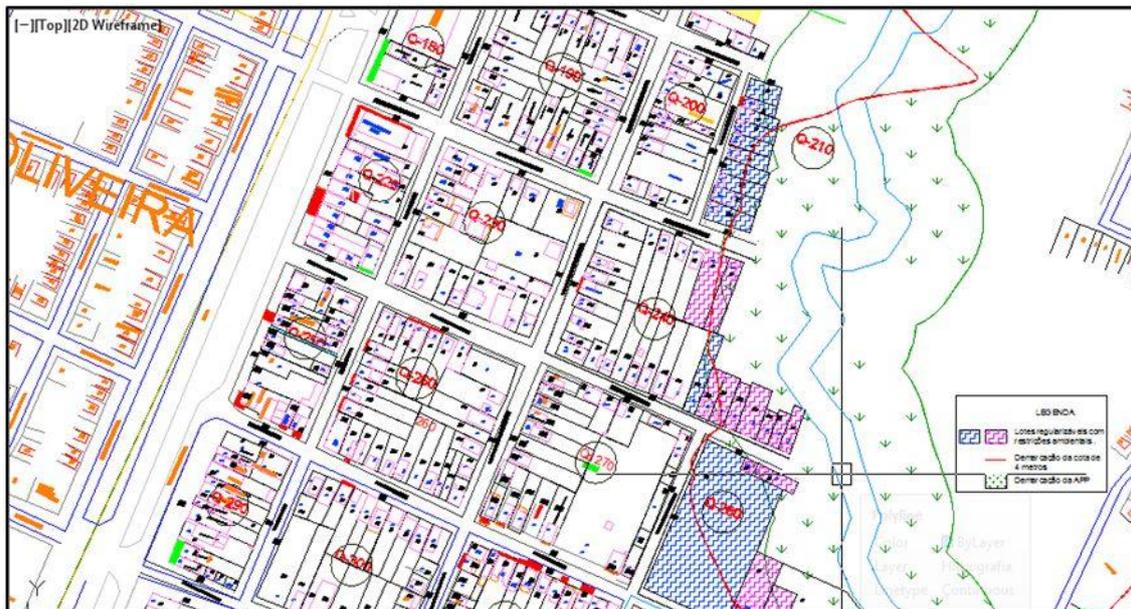
Figuras 7 e 8: Oficina sobre APPs com moradores e técnicos da prefeitura do município de Mãe do Rio, PA.



Fotos: Ary da Silva, 2014.

Para a elaboração de subsídios para o estudo específico e para o projeto de regularização fundiária definiu-se a faixa de APP em função da largura do rio em seu curso principal (50 m) e nos cursos menores (30 m) e identificou-se a linha topográfica de 4m como a de maior recorrência de alagamentos, uma vez a que as duas medidas (a definida por lei e a topográfica) lidas de forma conjunta tendem a expressar melhor a condição de risco de alagamento. Ainda assim, foram identificados os casos de lotes que possuem edificações dentro da faixa de APP e de lotes parcialmente em APP e que as edificações não se encontram nesta faixa de proteção (figura 9).

Figura 9: Detalhe do estudo dos lotes em faixa de APP no bairro Silas Freitas no município de Mãe do Rio, PA.



Elaboração: Ary da Silva e Deliana Gonzaga, 2014.

A partir desse levantamento serão feitas visitas de campo por técnicos da prefeitura e equipe da UFPA para a averiguação das situações concretas dos lotes em APP, definição das situações de risco e sujeitas à remoção, lotes onde houve aterramento e delimitação das áreas de uso público. Posteriormente deverão ser analisadas as condições e alternativas relacionadas ao saneamento do bairro. Tais informações são a base para a elaboração do estudo específico.

Tal proposta tende a criar parâmetros a serem aplicados em toda a área objeto da ação de regularização fundiária a ser realizada pela prefeitura de Mãe do Rio e apoiada pela equipe da UFPA. Todavia, implica na mobilização de uma estrutura (técnicos, equipamentos, conhecimento) que via de regra não existem ou não são suficientes em municípios do interior do Pará. Um dos desafios é construir uma metodologia que possa ser utilizada em contextos semelhantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os requisitos normativos que possibilitam o reconhecimento do direito a posse e a moradia em Área de Preservação Permanente (APP's) localizadas em áreas urbanas, podem se configurar como parâmetros socioterritoriais excludentes e danosos ao meio ambiente, se forem aplicados somente sob aspectos de tempo, renda, espaço e regime de uso, sem levar em consideração aspectos urbanísticos

ambientais, bem como comportamentos ou hábitos culturais inerentes ao viver amazônico.

A questão da regularização fundiária em APPs na Amazônia encontra-se submetida a um arcabouço jurídico fragmentado. Por um lado, o interesse social (RFIS) e, por outro, o interesse específico (RFIE) tornam a regularização fundiária sujeita a uma estrutura de gestão incompatível com a realidade administrativa existente nas prefeituras. No caso do Projeto aqui examinado em que peses as peculiaridades apresentadas há de destacar o esforço da prefeitura Mãe do Rio tem tido em atender às pendências advindas do acúmulo de problemas causados pela falta de gestão urbanística e ambiental. Em primeiro lugar, para a elaboração de um estudo técnico, nos parece que o conteúdo mínimo estabelecido necessita ser complementado para contemplar especificidades oriundas de usos estabelecidos em margens de rios em faixas *non edificandi*, de tal maneira submetidos a rápida transformação de área rural em urbana que o processo de regularização fundiária não dá conta de estabelecer procedimentos compatíveis com tal dinâmica. A definição de área urbana consolidada, na Amazônia, necessita ser adequado a realidade peri-urbana para evitar maiores conflitos e contestações, que apenas acirram o já conflituoso processo fundiário na região.

Outro aspecto que o trabalho destaca é a questão das interfaces entre o licenciamento urbanístico e o licenciamento ambiental. Em consequência da fragilidade da gestão urbanística nos municípios, a articulação entre o licenciamento urbanístico e ambiental chega a comprometer todo o processo de regularização fundiária. Havendo inclusive situações em que o licenciamento da ocupação do lote é conduzida a despeito de qualquer critério urbanístico.

A aplicação desses requisitos socioterritoriais no Projeto de Regularização Fundiária deve levar em consideração comportamentos ou hábitos culturais inerentes ao viver amazônico, fortemente marcado pela relação homem-natureza, que dela subtrai recursos necessários a sua alimentação, lazer, trabalho, acessibilidade e mobilidade. Por outro lado, ressalta-se que novas práticas devem ser estimuladas como requisitos e, devem estar vinculadas a medidas de prevenção e educação, cujos projetos e ações de regularização, podem e devem fomentar, junto aos distintos atores técnicos, sociais, políticos e comunitários.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 11.952/2009a. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.977/2009b. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.651/2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428,

de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRITO, Brenda. A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal / Brenda Brito; Paulo Barreto. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.

BRASIL, Ministério das Cidades. Relatório Estadual: Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos. MERCES, Simaia; CARDOSO, Myrian (orgs.), 2009.

PARÁ. Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional. Planilha contendo critérios para elaboração de planos diretores em municípios do estado e outras informações. Org. Myrian Silvana da Silva Cardoso. Belém, [s. n.], mai. 2007.

¹ O programa visa regularizar posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar.

² Grupo de Pesquisa formado por docentes da UFPA, vinculado ao Instituto Tecnológico (ITEC) - que reúne as Faculdades de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Engenharia Civil (FEC) e Engenharia Sanitária e Ambiental (FAESA) – o Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), a Faculdade de Computação e o Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA).