INSTRUMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APP'S

VANDRÉA PEREIRA DA COSTA [(*)]

RESUMO: *Na regularização fundiária de assentamentos humanos em áreas urbanas, o tema ambiental costumava ser tratado de forma secundária, pois a gravidade e a urgência dos problemas sociais conduziam nossa atenção em outro sentido. O Programa Minha Casa Minha Vida, mesmo que indiretamente, muda essa perspectiva. Ademais, os instrumentos do zoneamento e do licenciamento, hoje, reforçam a perspectiva ambiental. A regularização fundiária pode caminhar em paralelo com um projeto mais amplo de melhoria urbanística. A regularização fundiária é, efetivamente, um plano concreto de correção dos rumos de construção das cidades brasileiras.*

PALAVRAS-CHAVE*: Proteção Ambiental; Plano Urbanístico; Licenciamento Ambiental.*

1 INTRODUÇÃO

Área de Preservação Permanente - APP -, definida na Lei Federal nº 12.651/2012, é área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Nas áreas de preservação permanente, em tese, não deveria haver ocupação humana; contudo, essa não é a realidade constatada em muitas cidades brasileiras. Em função disso, surge a necessidade de estudarmos a regularização fundiária de assentamentos humanos em APP´s.

A **regularização fundiária de assentamentos humanos de baixa renda em áreas urbanas consolidadas**, mesmo que inseridas em APP's, é de interesse social (art. 3, IX, "d" – Lei 12.651/2012) e está regulada pela Lei 11.977/2009.

A Lei nº 11.977/2009 conceitua a **regularização fundiária** da seguinte forma:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O artigo 47 da mesma Lei, por sua vez, estabelece o que pode ser considerado **área urbana**: "parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica" E o que pode ser considerado **área urbana consolidada**:

> "parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos".

(*) Advogada. Bacharel em Direito. Mestranda em Direito Ambiental do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos.

Além desses elementos, há outras disposições normativas que devem ser consideradas na regularização fundiária, tais como as disposições da Constituição Federal (artigos 6º, 182 e 183), do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e da Medida Provisória 2.220 de 2001 (concessão de uso especial para fins de moradia). De maneira especial, devem ser levadas em conta as disposições da resolução CONAMA 369/2006 que dispõem sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção nessas áreas para execução de obras e serviços ou a supressão de vegetação.

Em todas essas normas, existem diretrizes, princípios, instrumentos jurídicos, políticos e técnicos, normas de ordem pública e interesse social para regularizar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, e o fundamental, para cuidar do equilíbrio ambiental junto à ocupação e uso do espaço urbano.

Compreender esse conjunto é o objetivo do presente texto.

2 INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS NA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As formas irregulares que caracterizam os assentamentos populares em cidades brasileiras são geralmente favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, e os cortiços. Todas essas formas trazem sérios problemas. Mas em áreas que deveriam primar pela preservação ambiental, tornam-se mais graves, pois afetam, por exemplo, mananciais, margens de rios e canais. A falta de oferta de lotes e casas para a população pobre, realidade alastrada em nosso país, faz com que ocorram ocupações em terrenos com alta declividade ou aclividade (nos morros – área de risco), em regiões de vulnerabilidade acentuada. Nessas ocupações, mais do que em outras, é muito fácil constatar a ampliação dos problemas humanos e ambientais.

Vários Municípios tiveram uma postura de enfrentar o problema das ocupações irregulares mediante a implementação de uma política de regularização fundiária baseado nos preceitos constitucionais da política urbana, em especial dos princípios constitucionais da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade, e no direito à moradia, reconhecido como um direito fundamental no campo dos direitos sociais. (Artigo 6° da C.F.).

Em consonância com a diretriz da política urbana prevista no Estatuto da Cidade de urbanizar e regularizar as áreas ocupadas por população de baixa renda o plano diretor de São Paulo incorpora, por exemplo, o seguinte comando: “Art. 196. É responsabilidade do Executivo urbanizar e promover a regularização fundiária das favelas, incorporando-as ao tecido urbano regular, garantindo aos seus moradores condições dignas de moradia, acesso aos serviços públicos essenciais e o direito ao uso do imóvel ocupado.”

2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Um dos maiores destaques da Lei Federal nº 11.977/2009 é a possibilidade de se promover, por decisão fundamentada, regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

O capítulo III da lei 11.977/2009 trata da regularização fundiária de assentamentos informais urbanos, e define dois tipos de regularização fundiária: (1) Regularização fundiária de interesse social - Tratamento especial na regularização de ocupações de população de baixa renda, que apresentam múltiplas vulnerabilidades, nos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos. (2) Regularização fundiária de interesse específico - Tratamento normal na regularização de ocupações não enquadradas como de interesse social.

2.1.1 REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O assentamento irregular pode ser objeto de regularização fundiária de interesse social, se for ocupado por população de baixa renda e preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia (MP 2220/01), se estiver demarcado como Zona Especial de Interesse Social no Plano Diretor ou Lei Municipal específica ou se for declarado de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, no caso de áreas da União, dos Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Existem regras específicas para a regularização de interesse social, a saber:

- A aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Município corresponde ao licenciamento urbanístico e ambiental, se o Município tiver Conselho de Meio Ambiente e se houver órgão ambiental capacitado;
- No projeto de regularização fundiária, são admitidos parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, de acordo com as características da ocupação;
- A implantação da infraestrutura básica deve ser feita pelo Poder Público, de forma direta ou por meio das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos;
- A implantação da infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público pode ser feita antes de concluída a regularização jurídica do assentamento irregular;
- O Município pode admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente ocupadas até 31 de dezembro de 2007; inseridas em área urbana consolidada; que seja objeto de estudo técnico, elaborado por profissional legalmente habilitado, que comprove que a intervenção implica melhoria das condições ambientais em relação à situação irregular anterior.

Para fundamentar a decisão do órgão ambiental competente, o estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária, e: caracterizar a situação ambiental da área a ser regularizada; especificar os sistemas de saneamento básico; propor intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; estabelecer formas de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovar a 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; comprovar a melhoria das condições de habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e, garantir o acesso público às praias e aos corpos d´água, quando for o caso.

Área urbana consolidada é parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, malha viária implantada e que tenha no mínimo 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

2.1.2 REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE ESPECÍFICO

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/2009, e, como tal, não pode se utilizar dos instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, como a demarcação urbanística, a legitimação da posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

A regularização fundiária de interesse específico requer a elaboração do projeto de regularização, na forma definida no artigo 51 da Lei nº 11.977/2009, que deve ser aprovado pela autoridade competente. Para aprovação do projeto, são necessárias as licenças urbanísticas e ambientais.

A implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários definidos no projeto poderá ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanísticas e ambientais definir as responsabilidades.

Além disso, essas autoridades poderão exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.

Na Cartilha do Ministério das Cidades (BRASIL, Min. Das Cidades, RFU, 2010) vê-se que é possível ocorrer a Regularização Fundiária de Interesse Social em áreas de Preservação Permanente, com base na análise da Resolução CONAMA, Código Florestal e Órgão Ambiental do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA[1].

2.1.3 BENEFÍCIOS DA REGULARIZAÇÃO

A regularização fundiária pode trazer benefícios para a população bem como segurança na posse através da legalização dos imóveis ocupados para moradia ou outros usos residenciais; acesso aos serviços públicos essenciais e financiamentos habitacionais para melhoria dos imóveis existentes; integração das áreas das cidades através de endereçamento oficial, inclusão dos lotes nos cadastros municipais e manutenção dos espaços públicos internos às ocupações.

A regularização fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais, por isso mesmo desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social.

Segundo a opinião de Alfonsin, para corrigir e diminuir a segregação sócio espacial, os programas de regularização fundiária existem com o objetivo de dar direito humano à moradia, para que as pessoas de baixa renda tenham uma condição plena de legalidade, desfazendo assim, a “cidade partida”.

2.1.4 ALERTAS PARA A REGULARIZAÇÃO

A regularização jurídica dos lotes beneficiados deve estar relacionada com a urbanização. Por se tratar de urbanização de favelas em áreas públicas, afirma à autora, o município descuida na titulação dos lotes em nome dos moradores, agravando ainda mais os problemas se as áreas não estiverem gravadas como Áreas Especiais de Interesse Social.

Os espaços que sobram nas cidades reguladas, afirma Solange Dias, abrigarão assentamentos precários produzidos por meio de autoconstrução, originando no surgimento de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, desprovidos de condições mínimas de habitabilidade. As construções apresentam problemas de ventilação e de iluminação inadequadas, de umidade, de rachaduras, de mau aproveitamento ou má distribuição dos cômodos. Os motivos que levam as pessoas a ocupar áreas em condições impróprias à habitação esclarecem a necessidade de intervenções físicas em quase todos os casos que demandam a regularização fundiária.

Ainda de acordo com Alfonsin, a Regularização Fundiária como urbanização do assentamento ocorre em favelas que se caracterizam pela ocupação desordenada do solo, pela carência de infraestrutura e pela presença de habitações construídas precariamente. O foco principal é apresentado como a ordenação dos espaços com o objetivo de melhorar as condições e habitabilidade do assentamento, sugerindo na execução de um projeto que contenha os critérios de: redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de

[1] O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente é um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, estruturando-se por níveis político – administrativos: Órgão superior – Conselho de Governo, Órgão consultivo e deliberativo, Órgão central – Ministério do Meio Ambiente, órgão executor – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Órgãos seccionais; Órgãos locais.

novas vias de acessos; circulação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer às comunidades; redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando o terreno excedente para fins públicos; a localização de casas locadas em espaços estratégicos para o projeto de urbanização; a reconstrução das casas que estiverem mais deterioradas; a preservação de alguns equipamentos urbanos; a definição de espaços em que veículos como o caminhão dos bombeiros e as ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento.

Os procedimentos da regularização fundiária, segundo Rose Compans, são: delimitação da área através de levantamento aerofotogramétrico e topográfico; identificação dos proprietários junto ao Registro Geral de Imóveis, ao Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal ou do Estado, ou nos registros do Serviço de Patrimônio da União; ação discriminatória pelo Estado ou pela União, no caso de não haver registro ou do registro encontrado ser controvertido, para efeito de incorporação do terreno ao patrimônio imobiliário do Estado ou dos Municípios, de área de Especial Interesse Social; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; elaboração do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL); aprovação do PAL; averbação do PAL junto ao Registro Geral de Imóveis (RGI); outorga de títulos de domínio, seja de posse ou de propriedade, aos beneficiários do programa de urbanização; registro dos títulos de propriedade no RGI.

2.1.5 EXEMPLOS ELUCIDATIVOS

É possível citarmos alguns exemplos analisados para uma melhor compreensão sobre o tema estudado.

No caso do Município do Rio de Janeiro, a prefeitura da cidade tem investido nas obras de urbanização e implantação de serviços, como o Programa Favela-Bairro, e regularização das ocupações populares. As principais dificuldades apresentadas foram a complexidade do levantamento físico de lotes e edificações, devido às dificuldades de acesso, a identificação dos limites e a ocupação intensiva do solo; falta de padrões urbanísticos necessários às condições de habitabilidades exigidas para emissão de Habite-se; dificuldades de interface com órgãos municipais, estaduais e federais que participam do processo de regularização fundiária e de acompanhamento dos processos de usucapião nas diversas Varas da Justiça do Estado e então, promover mudanças de rotina nos órgãos envolvidos.

A Quinta do Caju foi o primeiro caso no Brasil em que houve a regularização fundiária concluída. Na Rocinha, o projeto – Rocinha mais Legal – que foi desenvolvido para a regularização fundiária está em andamento, com o objetivo de proteção das posses da terra com ações comuns como a usucapião especial urbano, defesas de reintegração de posse e concessão de uso especial para fins de moradia.

Em Belo Horizonte, o programa de regularização de favelas atua nos assentamentos localizados em áreas especiais de interesse social. O instrumento utilizado na regularização é a outorga de escritura de transferência da propriedade que são emitidas, tendo como referência a planta de parcelamento aprovada e a análise do cadastro sócio econômico para definição dos titulados, e entregues aos moradores que se tornam responsáveis pelo registro das mesmas no cartório de Registro de Imóveis.

No Município de São Paulo, o programa de Regularização Urbanística e Fundiária atua em áreas públicas municipais ocupadas para fins de moradia por população de baixa renda. O processo de seleção envolve vistorias técnicas, pesquisas e análises de documentos para que seja verificado se os assentamentos atendem às condições necessárias para a regularização fundiária. Esse programa vai beneficiar 23.000 famílias, em 108 assentamentos. Já foram entregues títulos aos moradores das áreas de Ituna, Chapena, localizadas na região sul da cidade; Jardim Primavera, na região sudeste; Jardim Maria Luiza, na zona sul; Guapira I, na zona norte; entre outros. (PMSP/SEHAB).

No caso da Comunidade Tamarindo em Campos dos Goytacazes - RJ, o processo de regularização fundiária está em andamento, e foi criada a associação de moradores com assessoria do Projeto Universidade Bairro do ISECENSA, feito o levantamento cadastral do assentamento pela Prefeitura através da Empresa Municipal de Habitação – EMHAB, a qual está encaminhando o processo de regularização fundiária.

2.1.6 REFLEXÕES NECESSÁRIAS

Como se pode perceber, a política de regularização fundiária tem a cada dia se consolidado com novas leis e instrumentos. Estes novos mecanismos visam facilitar um processo que ainda é moroso. Esta política avança em sua intenção, mas convive com uma incógnita, a de não incentivar a proliferação de novas ocupações irregulares.

Em consultas aos departamentos jurídicos das Secretarias de Habitação das prefeituras de Campos dos Goytacazes e do Rio de Janeiro, constatamos que a utilização do instrumento usucapião tem sido desconsiderada, pois é muito demorada. Desta forma, tem-se buscado utilizar o instrumento da legitimação de posse.

A lei ou a política pública que visa resolver um problema urbano não pode, no entanto, criar outro ainda maior, o da institucionalização de uma forma inversa de construção da cidade, onde primeiro acontece uma ocupação desordenada e depois é feita uma melhoria urbanística. Do ponto de vista urbanístico, pode-se dizer que a regularização fundiária é a correção de um problema e não deve ser um modelo de construção da cidade. O planejamento, com todas suas etapas, deveria funcionar de forma a atender as demandas da sociedade, evitando assim, as ocupações irregulares.

A ideia de aproveitar economicamente as construções existentes, consolidando as construções e os investimentos da comunidade, demonstra preocupação e sensibilidade com o problema social, entretanto há que se trabalhar um programa habitacional bem mais amplo que considere, principalmente, investimentos em novas habitações, garantindo o acesso da população mais carente à moradia.

Assim, o quadro atual da ocupação do solo no Brasil exige um trabalho rigoroso em que se exigem três ações fundamentais: regularizar o que for possível e viável do ponto de vista da sustentabilidade (em todos seus aspectos); a fiscalização e o combate ao surgimento de novas ocupações irregulares; e finalmente a construção em massa de novas moradias. Não se pode deixar de lado a utilização do planejamento em todas suas etapas, para que a cidade possa cumprir sua função social propiciando qualidade de vida para a população.

2.2 MODELOS DA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM APP'S

As Áreas de Preservação Permanente – APP, em localidades urbanas, concentra-se especificada em instrumentos como o Código Florestal, a Lei de Parcelamento Territorial Urbano (Lei nº 6766/79), a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6938/81), a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), as Resoluções CONAMA 302/02, 303/02 e 369/06, os quais garantem o direito de supressão destas áreas de preservação, para casos de regularização fundiária.

Na legislação ambiental brasileira, destaca-se a definição anteriormente estabelecida pelo Código Florestal: Áreas cobertas ou não por vegetação nativa, que têm como função ambiental a preservação dos recursos hídricos, a biodiversidade, a estabilidade geológica, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo, a paisagem e assegurar o bem-estar e um ambiente saudável para esta e às futuras gerações.

Tal definição evidenciava a elevada importância agregada às APP's, uma vez que foram criadas com o objetivo de garantir a proteção do ambiente natural e, principalmente, dos recursos hídricos. O Código Florestal, dessa maneira, estabelecia definições e delimitações para as áreas ambientais e admitia a supressão total ou parcial de APP somente "com a prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social".

Mas a autorização só podia ser emitida em caso de utilidade pública ou de interesse social devidamente caracterizados e motivados em procedimentos administrativos próprios, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto (BRASIL, 1965).

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81) considera todo *"o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo"* e, assim expõe o dever de atendimento a princípios, como: Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; Proteção dos

ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; Acompanhamento do estado da qualidade ambiental; Recuperação de áreas degradadas; Proteção de áreas ameaçadas de degradação.

A lei sobre o Parcelamento Territorial Urbano (6.766/79) assumiu postura conservacionista, correspondente à da Política de Meio Ambiente, e proibiu o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos à inundação, antes de tomada as providências para assegurar o escoamento das águas; com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; onde as condições geológicas não aconselham a edificação; em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

Este instrumento admitia ainda, a necessidade de os loteamentos atenderem "ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica".

A Constituição Federal de 1988, não diferente do observado nos outros instrumentos, porém, com uma abordagem um pouco mais social, reconhece como direito de todos ao *"*meio ambiente ecologicamente equilibrado, como 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 as presentes e futuras gerações*"*.

O Estatuto da Cidade (10257/01), na mesma linha, estabelece como diretrizes: A garantia do direito às cidades sustentáveis; O planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; A ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e degradação ambiental; A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural; paisagístico e arqueológico; Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural; 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.

As resoluções CONAMA 302/02 e 303/02 complementam o exposto no Código Florestal. A Resolução 302/02 dispõe sobre os parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e sobre o regime de uso de seu entorno; e a Resolução 303/02 estabelece parâmetros, definições e limites especificamente para as APP naturais, sendo estas consideradas, por ambas as resoluções, assim como outros espaços territoriais especialmente protegidos, "instrumentos de relevante interesse ambiental, integrantes do desenvolvimento sustentável, direito das presentes e futuras gerações".

A partir de junho de 2006, com a Resolução CONAMA nº 369/06, a legislação ambiental considera que a regularização fundiária em áreas urbanas reconhecidas como atividades de interesse social, justificando que em algumas condições pode haver supressão da vegetação em margens de cursos de água, nos entornos de lagos, nos lagos e reservatórios artificiais e em topo de morros e montanhas, sendo assim possível a regularização nesses tipos de APP´s, mas desde que, estejam inseridas em ZEIS e que tenham sido consolidadas até junho de 2001.

Exemplos dessas intervenções são: obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; obras para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; implantação de área verde pública em área urbana; regularização fundiária sustentável de área urbana; atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, entre outras situações.

Apesar desse conjunto de diretrizes protetivas, o modo como têm sido desenvolvidos os processos de regularização fundiária de ocupações irregulares em áreas de preservação, aponta para a consideração de fatores não dispostos em leis, mas surgidos com o contexto local das áreas de intervenção.

Alguns autores, em função desse contexto, têm se posicionado em favor da maior flexibilização dos instrumentos reguladores com relação às ações de regularização fundiária. Outros, porém, acreditam que esta solução contribuiria para a efetivação de ações permissivas, de interesses particulares.

Atualizações já foram implementadas, inclusive no Código Florestal, com a Medida Provisória nº 2.166-67/01, por exemplo, a qual dispõe sobre a supressão de APP para fins habitacionais de interesse social somente quando não houver alternativas técnicas e locacionais para o empreendimento.

Todavia, soluções adversas às permitidas continuam sendo implantadas, mas não por ausência de caráter das pessoas envolvidas no processo, ou por inconsciência ambiental, mas por ainda haverem fatores contextuais, não contemplados na legislação, de necessária consideração. Entende-se, desse modo, que a problemática não está na consideração de fatores contextuais, mas sim, sobre o não esclarecimento de quais são realmente os fatores considerados em cada caso.

Os processos de *regularização fundiária de ocupações em áreas de APP's* urbanas necessitam o registro dos fatores considerados, em seus diferentes casos. Este registro possibilitaria a realização de avaliações destas intervenções, subsidiadas por informações concretas a respeito dos fatores considerados, principalmente sobre aqueles não evidentes que exercem influência nas tomadas de decisão. Assim, propostas melhor fundamentadas poderiam ser feitas, garantindo o desenvolvimento de intervenções mais adequadas à realidade socioambiental atual e, consequentemente, mais sustentáveis.

2.3 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cujo objetivo é agir preventivamente sobre a proteção do bem comum do povo, o meio ambiente, e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social. Ambos, essenciais para a sociedade, são direitos constitucionais. A meta é cuidar para que o exercício de um direito não comprometa outro igualmente importante.

A previsão do licenciamento na legislação ordinária surgiu com a edição da Lei 6.938/81, que em seu art. 10 estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA[2], em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O licenciamento ambiental de empreendimentos em APA's deve seguir os procedimentos usuais já estabelecidos pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente. Nos casos onde é requerida a Licença Ambiental por parte dos órgãos estaduais, o pedido de Licença Ambiental deve ser iniciado numa das Agências Estaduais da CETESB[3].

No caso da obra a ser licenciada estar situada dentro dos limites de uma APA não regulamentada, o processo é encaminhado para apreciação da Divisão de Áreas Especiais - DAE, que é a área responsável pelas APA's na Diretoria de Planejamento Ambiental Aplicado - DPAA, a qual por sua vez faz parte da Coordenadoria de Planejamento Ambiental - CPLA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

A CETESB, com a denominação inicial de Centro Tecnológico de Saneamento Básico, incorporou a Superintendência de Saneamento Ambiental - SUSAM, vinculada à Secretaria da Saúde, que, por sua vez, absorvera a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar - CICPAA que, desde agosto de 1960, atuava nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, na região do ABC da Grande São Paulo.

---

[2] IBAMA – O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). É o órgão executivo responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

[3] CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – Constituída pela Lei nº 118, de 29 de junho de 1973, tratando-se de agência do governo do estado 2de São Paulo, Brasil, responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo.

Em 07.08.2009, entrou em vigor a Lei 13.542 que criou a "Nova CETESB". A agência ambiental paulista ganha uma nova denominação e novas atribuições, principalmente no processo de licenciamento ambiental no Estado. A sigla CETESB permanece e a empresa passa a denominar-se oficialmente Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Com a mudança, ganha fôlego institucional de uma verdadeira Agência Ambiental, eliminando o antigo modelo, já superado, de comando e controle, e adotando a agenda da gestão ambiental dentro da ótica da sustentabilidade.

As mudanças são substanciais. Para o cidadão ou o empreendedor haverá apenas uma única porta de entrada para os pedidos de licenciamento ambiental, que eram expedidas por quatro departamentos do sistema estadual de meio ambiente: o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano - DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - DAIA e a própria CETESB.

A unificação e a centralização do licenciamento na estrutura da CETESB torna mais ágil a expedição do documento, reduzindo tempo e barateando os custos. A nova CETESB atende uma antiga reivindicação do setor produtivo e do próprio sistema ambiental. Nas APA's já regulamentadas, a observância dos dispositivos legais é feita diretamente para os órgãos licenciadores. Os empreendimentos habitacionais sujeitos à aprovação pelo GRAPROHAB[4] devem cumprir o estabelecido pela resolução CONAMA 10/88, em relação à disponibilização de no mínimo 20% de área do terreno para o plantio de árvores.

Mesmo em área urbana a faixa de APP deve ser respeitada, não importando se a mesma se encontra em propriedade pública ou particular. Nos termos do Art. 4º do Código Florestal, a supressão de vegetação em APP somente pode ser autorizada em casos de utilidade pública ou interesse social, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento, ou em casos de supressão eventual e de baixo impacto ambiental.

Ressalta-se que a utilidade pública e o interesse social devem ser caracterizados em procedimento administrativo próprio, em que fique demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional. O licenciamento de atividades que impliquem na supressão de vegetação em APP é medida excepcional. O próprio Código Florestal define, em seu Art. 1º, utilidade pública e interesse social, assim:

- Utilidade pública – as atividades de segurança nacional e proteção sanitária, e as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia.
- Interesse social – as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA, e as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área.

Além dessas hipóteses, o Código Florestal, em seu Art. 1º, § 2º, incisos IV e V, delegaram ao CONAMA a competência para definir as demais obras, planos ou atividades ou projetos que serão considerados de utilidade pública ou interesse social. Em razão disso, surgiu a referida Resolução CONAMA N° 369, de 28 de março de 2006.

O Art. 2º da Resolução CONAMA n° 369/2006 apresenta uma lista dos casos em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Os artigos 10 e 11 da referida Resolução dispõem sobre os casos de intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental em APP. Nesses casos, a intervenção ou supressão da vegetação não poderá exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada.

O art. 15 da Resolução CONAMA n° 369/2006 determina que os órgãos licenciadores devem cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente (SISNIMA) as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade pública ou interesse social.

[4] GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo foi reestruturado através do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2007, e tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais, públicos ou privados.

Cada fase do empreendimento ou atividade (planejamento, instalação e operação) tem uma licença específica. As licenças ambientais estão estabelecidas no Decreto 99.274/90, que regulamenta a Lei 6.938/81, e detalhadas na Resolução CONAMA nº 237/97[5]:

Licença Prévia – LP: concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Assim, a LP é concedida se for atestada a viabilidade ambiental do empreendimento, após exame dos impactos ambientais por ele gerados, dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos. A LP não autoriza o início de quaisquer obras destinadas à implantação do empreendimento.

Licença de Instalação – LI: autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Licença de Operação – LO: autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Destaca-se que as licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. As licenças ambientais deverão ser publicadas em quaisquer de suas modalidades, inclusive os pedidos de licenciamento e renovação das mesmas.

No caso de da regularização fundiária de interesse específico, há necessidade das licenças urbanísticas e ambientais, para implantação do sistema viário, infraestrutura básica e equipamentos comunitários definidos no projeto da regularização, que poderá ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanística e ambiental definir as responsabilidades.

Além disso, essas autoridades poderão exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A guisa de conclusão pode-se afirmar que na evolução dos debates, no cerne da maior parte dos trabalhos teóricos e pela da divulgação das experiências brasileiras sobre regularização fundiária, é possível apreender que o tema ambiental é tratado de forma secundária. Parte-se da constatação de que a questão ambiental é trabalhada dentro dos processos de regularização, ainda, de forma burocrática, superficial e subordinada à questão social.

Tal fato pode ser compreendido pela gravidade atual do problema social, pela urgência de soluções diante da precariedade das condições de vida de milhares de famílias e como uma decorrência do déficit habitacional brasileiro. Ocorre que o fato tem produzido o efeito contrário de paralisação de processos de regularização com grande prejuízo para a população, além dos recursos financeiros desperdiçados.

Por fim, sugere-se que os planos municipais de regularização considerem o seguinte, no que diz respeito à aplicação dos instrumentos ambientais e urbanos:

1. A figura articuladora do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, introduzida pela Resolução nº 369, é fundamental para avaliação caso a caso de ocupações em APP, vista como necessária no decorrer do trabalho, através dos dispositivos que estabelecem as obrigações de estudos ambientais, levantamentos pertinentes, medidas mitigadoras, compensatórias, além da obrigação de ações de preservação, conservação e recuperação de APP.

[5] Informações obtidas no link: www.mma.gov.br/estruturas/cadernolicenciamentoambiental0176.pdf

2. A Lei Federal nº 11.977, Programa Minha Casa Minha Vida, constitui-se, de maneira inédita, num importante dispositivo a favor da Regularização Fundiária – ainda que de forma secundária, pois seu objetivo principal é a realização de um programa específico de governo para construção de casas populares. O instrumento contempla a interface com a questão ambiental, ao considerar o caso das ocupações ilegais em APP.

Nesse contexto, o Artigo 54, parágrafo primeiro, estabelece a necessidade de um estudo técnico que comprove a regularização fundiária implicar na melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Estabelece ainda a necessidade de elaboração de Projeto de Regularização (em consonância à Resolução nº 369), cujo conteúdo abrange *"as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei".*

3. A Avaliação de Impactos Ambientais juntamente do Licenciamento Ambiental são instrumentos da política ambiental capazes de articularem-se nos processos de regularização fundiária. Portanto, o ideal é que fossem determinados em nível da legislação municipal (lei de regularização fundiária ou plano diretor). Há ainda o desafio da aproximação das esferas, pois é predominante a competência estadual no licenciamento, que em muitos casos é descumprido pelo município.

4. O estabelecimento da ZEIS é o primeiro passo a ser dado no sentido da regularização, mas não é por si suficiente, sendo necessária a adoção dos demais instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade. Todos os instrumentos afetos ao tema requerem a declaração das ZEIS de forma antecipada.

5. A recuperação, conservação e manutenção das APP remanescentes, não passíveis de regularização (que devem ser definidas nos planos) são imprescindíveis para o equilíbrio ambiental. É necessário que sua recomposição seja obrigatória, e que estejam dentro dos projetos de regularização e de seus respectivos orçamentos.

6. A Lei Federal nº 11.977 promove a simplificação do processo de aprovação da regularização fundiária de interesse social ao reunir no procedimento o licenciamento urbanístico e ambiental, no âmbito municipal, porém estabelece que o município tenha Conselho de Meio Ambiente e Órgão Ambiental capacitado, em consonância à Política Nacional de Meio Ambiente.

7. A regularização fundiária em APP configura potenciais conflitos entre valores e direitos previstos constitucionalmente. A sobreposição de um pelo outro, quando não solucionada dentro das instâncias técnicas da prefeitura, requer a participação do Ministério Público e a celebração de acordos que garantam a compensação do valor afetado como é o caso dos Termos de Ajustamento de Conduta.

Nos projetos integrados de urbanização de assentamentos precários, a regularização fundiária é ação indispensável e deve ser uma etapa a ser desenvolvida paralelamente à execução das obras habitacionais e de infraestrutura, devendo, obrigatoriamente, estar prevista no cronograma físico-financeiro das obras/serviços.

As unidades habitacionais ou lotes, decorrentes da intervenção, devem refletir compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, os seguintes instrumentos: a) Cessão de Uso;b) Concessão de Direito Real de Uso; c) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; d) Usucapião Especial Urbano; e) Aforamento; f) Direito de Superfície; ou g) Doação ou Alienação.

Poderão compor os custos, as atividades jurídico-administrativas, descritas a seguir:

- Levantamento fundiário registral realizado perante o Cartório de Registro Geral de Imóveis e órgãos públicos competentes;
- Medidas administrativas e legais necessárias para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, tais como desafetação, lei de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, regulamentação de instrumentos de regularização fundiária, entre outras;
- Elaboração e instrução de ações judiciais ou outras medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias à regularização fundiária;
- Elaboração e formalização de termos, contratos ou atos necessários à emissão de títulos de posse/propriedade, com vistas ao registro dos instrumentos de outorga de direitos reais em favor dos beneficiários finais do procedimento de regularização fundiária perante o Cartório de Registro de Imóveis

da circunscrição respectiva, nos casos não abrangidos pela Lei nº10. 931, de 2004. Custas cartorárias deverão ocorrer à conta de contrapartida.

As conclusões aqui apresentadas concorrem para a edificação de um conceito de gestão ambiental urbana. De igual sorte, contribuem para uma necessária revisão da aplicação de instrumentos de gestão urbana e ambiental, numa perspectiva de adoção da lógica da transversalidade – qualidade essencial para a construção da sustentabilidade urbana e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentável, enquanto uma utopia concreta que desafia nosso tempo.

O crescimento da população, consequentemente o da construção civil e da especulação imobiliária são os maiores fatores da invasão e destruição das áreas de preservação ambiental. Entendemos que para esses problemas serem equacionados se faz necessário, num grande esforço, a união das entidades competentes (FLORAM, FATMA, IBAMA), ONG's e a sociedade civil, num só objetivo: deter o avanço criminal das áreas de preservação do meio ambiente.

Por fim, existem algumas experiências efetivas no grande ABC em São Paulo, onde algumas cidades se destacaram com projetos de regularização fundiária, ainda que com reconhecida precariedade. Não por justificativas, mas por experiência pessoal adquirida como Diretora de Regularização Fundiária na Prefeitura Municipal de Mauá e agora junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, permito-me aqui declarar que grande parte dos municípios brasileiros, não somente no Estado de São Paulo, possui carência de necessidades básicas, tais como a contratação de profissionais experientes, aptos para determinadas funções, e ainda de boa vontade de alguns governantes.

Assim também se apresenta o quadro da disponibilidade de recursos para este fim, que em conjunto às dificuldades apresentadas pelos órgãos competentes para a efetivação no prosseguimento desta regularização, os quais trazem inúmeras exigências, em que pese muitas vezes serem dispensáveis para sua formalização, contudo obrigatórias, tanto quanto o são burocráticos e morosos os meios administrativos, é o que torna tal projeto o reflexo da total falta de consciência, respeito e anseio em concretizar a regularização das áreas que estejam em desalinho com a legislação pátria.

Estes aspectos poderão ser observados com mais detalhes no decorrer pela busca da conscientização dos três âmbitos do poder, face à notória necessidade da regularização de inúmeros imóveis no Brasil, apontando também as ferramentas legais para fazê-lo, em que pese à dificuldade de sua efetiva concretização, porém sempre com a boa vontade e determinação de todos os poderes responsáveis.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Melo. *Regularização fundiária ou manutenção das áreas de preservação permanente*: a experiência do programa Habitar Brasil – BID. UnB – PPG/FAU, Mestre, Planejamento Urbano, 2007.

ALFONSIN, Betânia. *O significado do Estatuto da Cidade par a os processos de Regularização Fundiária no Brasil*. p.06. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf - Acesso: 12/05/11.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª edição atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 14ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1992.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL. *Experiências de regularização fundiária no Brasil*: regularização fundiária em Belo Horizonte – MG. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Experiencia_Regularizacao_Belo_Horizonte.pdf. Acesso em: 01/06/2011.

BONIZZATO, L. *Direito da Cidade*. Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (orgs.). *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro-SP, Deplan/ICGE-UNESP, 2001.

BRASIL. *Lei nº. 6766*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento urbano e dá outras providências. Disponível em: www.soleis.adv.br Acesso em 15/10/2007.

_____. Ministério das Cidades. *Banco de Experiências de Regularização Fundiária*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=760:banco-deexperiencia&catid=131&Itemid=158 Acesso em: 25/05/2011.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, *Resolução nº. 369*, de 28 de Março de 2006. Dispõe sobre intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente - APP. Brasília, 2006.

_____. *Lei nº. 4771*, de 15 de Setembro de 1965. Código Florestal. Brasília, 1965.

_____. *Decreto-Lei nº. 271*, de 28 de Fevereiro de 1967. Loteamento Urbano. Brasília, 1967.

_____. *Lei nº. 6.766*, de 19 de Dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, 1979.

_____. *Lei nº. 10.257*, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001.

_____. *Lei nº. 10.406*, de 10 de Janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, 2002.

_____. *Lei nº. 10.931*, de 02 de Agosto de 2004. Patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto- Lei no 911/69, Leis n.ºs 4.591/64, 4.728/65 e 10.406/02. Brasília, 2004.

INSTRUMENTS FOR LAND REGULARIZATION IN AREAS OF PERMANENT PRESERVATION

***RESUMO**: Na regularização fundiária de assentamentos humanos em áreas urbanas, o tema ambiental costumava ser tratado de forma secundária, pois a gravidade e a urgência dos problemas sociais conduziam nossa atenção em outro sentido. O Programa Minha Casa Minha Vida, mesmo que indiretamente, muda essa perspectiva. Ademais, os instrumentos do zoneamento e do licenciamento, hoje, reforçam a perspectiva ambiental. A regularização fundiária pode caminhar em paralelo com um projeto mais amplo de melhoria urbanística. A regularização fundiária é, efetivamente, um plano concreto de correção dos rumos de construção das cidades.*

***ABSTRACT**: In Land Regularization of human settlements in urban areas, the environmental issue used to be treaty as secondary, because the severity and urgency of social problems led our attention in another direction. The Program My House My Life, however indirectly, changes this perspective. Furthermore, the instruments of zoning and licensing, today, reinforce the environmental perspective. The Land Regularization can walk in parallel with a broader project of urban improvement. The "land regularization" is, effectively, a concrete plan for correction the directions of construction of cities.*

***KEY WORDS**: Environmental Protection; Status of the City, Urban Plan; Environmental Licensing.*

Recebido para publicação em 19/05/2013.
Aceito para publicação em 30/06/2013.

Este trabalho foi licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 Não Adaptada.

Publicação original disponível em:
http://www.esdc.com.br/seer