

O DILEMA DAS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: o caso de Feira de Santana, Bahia.

Hilda Ledoux Vargas

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Elimar Pinheiro do Nascimento

Universidade de Brasília (UnB)

O DILEMA DAS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: o caso de Feira de Santana, Bahia.

Resumo: Este artigo busca conhecer como se estruturam os conflitos que envolvem processos de ocupação irregular em áreas de preservação permanente urbana no quadro das situações extremas: de um lado, a tendência de expulsar a população ocupante, garantindo a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, e de outro, permitir que esta população permaneça degradando o meio ambiente urbano. Problema que assola 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, toma-se como referência o caso de Feira de Santana, BA (Lagoa do Prato Raso). O trabalho identifica os marcos do processo histórico de ocupação irregular, examina as divergências em torno da legislação de proteção às áreas de preservação permanente urbanas e os conflitos, simultaneamente, sociais e jurídicos que se estabelecem, concluindo que é possível evitar as situações extremas. A condição para isso é a disponibilidade do poder público para a construção de um pacto com a população local, no qual a norma e os interesses da população devem se adequar, e não a simples vontade eleitoreira da autoridade pública.

Palavras-chave: Conflito, áreas urbanas de preservação permanente, ocupação irregular urbana, direito ao meio ambiente equilibrado.

THE DILEMMA OF IRREGULAR OCCUPATIONS IN URBAN PERMANENT PRESERVATION AREAS: the case of Feira de Santana, Bahia

Abstract: This article tries to approach how to structure the processes of conflict involving irregular occupation in urban permanent preservation areas in the context of extreme situations: on the one hand, banning the occupant population, guaranteeing everyone the right to balanced environment, on the other hand, allowing the remaining population to continue deteriorating urban environment. This problem affects 100% of the Brazilian cities with more than 500 thousand inhabitants. This paper takes as reference the case of Feira de Santana, BA (Lagoon Paten). This study identifies the milestones of the historical process of illegal occupation, examines the differences between the law to protect the areas of permanent preservation and urban conflicts, as well as the social and legal frameworks that are established, concluding that it is possible to avoid extreme situations. The condition for this is the presence of the State and the construction of a pact with the local population.

Keywords: Conflict, urban permanent preservation areas, irregular occupation, right to balanced environment.

Recebido em: 18.05.2010 Aprovado em: 10.10.2010

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização¹ das cidades brasileiras, a partir da década de 1950 (ANDRADE E GOUVÊA, 2004 p.1), não se fez acompanhar, na mesma velocidade e ritmo, por políticas públicas capazes de promover a ordenação do uso do solo urbano e coibir as agressões às áreas consideradas por lei como de preservação permanente.

Em decorrência, entre outros, da industrialização, que se acentua em meados do século passado, o processo migratório mudou a vida nas cidades (SAULE Jr e OSÓRIO, s/d). Entre os Censos de 1940 e 2000, a população brasileira cresceu quatro vezes, passando de 41,2 milhões para 169,8 milhões de habitantes e ao mesmo tempo o Brasil rural tornou-se urbano com uma taxa de urbanização superior a 70%. Entre 2000 e 2007, a população do Brasil cresceu a uma média anual de 1,21%, alcançando 183.987.291 milhões de habitantes².

Em 1960, a sede do município de Feira de Santana contava com 62.000 pessoas (LOPES, 1972:71). No período 1991-2000, a população do município teve uma taxa média de crescimento anual de 1,96%, passando de 406.447 em 1991 para 480.949 em 2000³. À época, Feira de Santana era maior que oito capitais brasileiras: Aracaju, Vitória, Florianópolis, Rio Branco, Palmas, Porto Velho, Boa Vista e Macapá (IBGE, 2000).

Apenas sete anos depois, em 2007, Feira de Santana alcançava a 31ª colocação no país, com população de 571.997 habitantes⁴. É maior, em número de habitantes, que nove capitais de estados brasileiros. Às supracitadas acrescentou-se Cuiabá, que é também considerada pelo IBGE, o 13º maior município não-capital do país. (IBGE, 2007).

O município lidera uma macrorregião com 96 municípios que, juntos, remontam a uma população de aproximadamente dois milhões e 700 mil habitantes. Ostenta, ainda, a condição de “centro distribuidor da produção regional e polo de negócios e atividades dinâmicas”⁵.

A taxa de urbanização dos municípios brasileiros, segundo o IBGE (2008), cresceu de 70,7%, em 2000, para 73,6% em 2007⁶. Em Feira de Santana, os números acompanharam essa realidade. A taxa de urbanização da cidade cresceu 4,38, passando de 86,00% em 1991 para 89,77% em 2007⁷, provocando um correspondente incremento na quantidade de assentamentos irregulares. “Essa população migrante de baixa renda se instalou precariamente no ambiente urbano à procura de melhores condições de vida: oportunidades de trabalho, educação, saúde e acesso a níveis mais amplos de informação e participação” (ANDRADE e GOUVÊA, 2004 p.18).

Nas cidades brasileiras, em geral, à medida que chegavam, os migrantes assentavam-se

clandestina e irregularmente, por vezes em áreas de risco, muitas de preservação permanente, o que ocorreu em Feira de Santana a partir de meados do século passado.

A falta de estrutura operacional dos órgãos administrativos para promover o controle e a fiscalização sobre as áreas de preservação permanente, as áreas non aedificandi e as áreas de interesse ambiental, protegidas por leis municipais, aliada à ausência de planejamento e de políticas públicas destinadas a proporcionar moradia digna a todas as pessoas, permitiu a ocupação clandestina e irregular⁸ desses espaços.

A solução para os problemas decorrentes da ocupação clandestina de áreas de preservação permanente divide opiniões. Os direitos de moradia, de propriedade e ao ambiente equilibrado são todos objeto da tutela constitucional. Compatibilizar esses direitos não é tarefa difícil no plano jurídico conceitual. Entretanto, no plano fático, a compatibilização não é tão simples. A remoção das famílias que residem em áreas de preservação permanente urbanas é reclamada por ambientalistas, mas encontra oposição em políticos e movimentos sociais de vizinhança, além dos próprios moradores destas áreas.

Buscar-se-á, neste artigo, examinar a questão da ocupação irregular de áreas de preservação permanente, em seus aspectos simultaneamente social e jurídico.

2 DIVERGÊNCIAS JURÍDICAS EM TORNO DA PROTEÇÃO LEGAL DAS ÁREAS URBANAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O direito a um meio ambiente sadio é reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 225 da Constituição que assegura a todos “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, como direito humano fundamental e impõe ao Poder Público e à coletividade “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Para assegurar a efetividade desse direito, o inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal incumbiu ao Poder Público à responsabilidade por “definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei”. [grifos nossos] Esse mesmo dispositivo legal vedou “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Para Andrade e Oliveira (2007, p.163) “as áreas de preservação permanente são espécie do gênero espaço territorial especialmente protegido e sua proteção, em razão da manifesta e relevante função socioambiental que desempenha, constitui-

se em pressuposto condicionante inafastável à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

As áreas de preservação permanente (APP) foram definidas pela Lei 4.771/65 (Código Florestal), em dois artigos; o art. 2º define as áreas de preservação permanente, assim consideradas, por força da lei, e o art. 3º do mesmo Código(.) possibilita que o Poder Público declare outras áreas de relevante interesse ambiental como áreas de preservação permanente, conferindo, entretanto, tratamento diferenciado a cada uma delas, no que diz respeito à possibilidade de sua supressão total ou parcial.

Entre as APP, no artigo 2º do Código Florestal são consideradas, entre outras, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais e nas nascentes e nos chamados 'olhos d'água'.

A área de preservação permanente (APP) não é um favor da lei, é um ato de inteligência social, e é de fácil adaptação às condições ambientais segundo Machado (2006, p. 21). Em razão dessa importância, “O regime de proteção das APP é bastante rígido: a regra é a intocabilidade, admitida excepcionalmente a supressão da vegetação apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social, legalmente previstos”. (ARAÚJO - grifo nosso)

O art. 3º do Código Florestal, por sua vez, enumera as florestas e demais formas de vegetação natural que o Poder Público pode declarar como áreas de preservação permanente, em função de destinos previamente definidos neste artigo.

A previsão da tutela às Áreas de Preservação Permanente Urbanas (APPU) foi inserida no Código Florestal pela Lei 7.803 de 18 de julho de 1989 que acrescentou ao seu art. 2º, um parágrafo especialmente dedicado às APPU, que estabelece:

Art. 2º.

[...];

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Contudo, esse dispositivo de lei não foi suficiente para deixar incontestada a aplicação das normas da inviolabilidade previstas pelo Código Florestal aos recursos naturais. Alguns estudiosos⁹ interpretaram o dispositivo legal no sentido de que o legislador federal teria remetido às legislações municipais a definição dessas áreas.

Essa conclusão não se afigura a mais correta para Marchesan (2005:36), “por desconsiderar todo o regime de repartição de competências em matéria ambiental e os relevantes papéis ecológicos que são desempenhados por essas áreas, os quais não perdem em nada sua relevância por se localizarem em área urbana ao invés de em área rural”.

Há, ainda, aqueles¹⁰ que defendem a inaplicabilidade dos limites previstos no Código Florestal para as APPU, em função da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), que determinou, para os loteamentos, uma faixa não edificandi de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes.

Essa interpretação também não parece a mais adequada. Afinal, a lei que inseriu o parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal data de 1989, posterior, portanto, à Lei 6.766/79 (MARCHESAN, 2005:36). Em razão disso, por tratar-se de norma específica para as APP urbanas, afasta a aplicabilidade da lei genérica de 1979.

A confusão se estabelece porque há diferentes restrições de uso impostas às APP, especialmente àquelas localizadas ao longo de cursos d'água, por legislações distintas¹¹. Há que se observar que apesar de legislarem sobre o mesmo objeto, possuem, o Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, objetivos próprios. Segundo Figueiredo (2005:21), o bem tutelado pela Lei 6.766/79 é a segurança da população, enquanto que “o Código Florestal, em seu art. 2º, letra a teve em mira a função ambiental das matas ciliares, a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico”.

Levando-se em consideração as especificidades dos objetivos de cada uma das normas examinadas, chega-se à conclusão que uma lei não derogou a outra, mas que ambas - Código Florestal e Lei de Parcelamento do Solo Urbano - aplicam-se ao ambiente urbano, cada uma em sua esfera de competência.

Ademais, a análise de qualquer norma jurídica que verse sobre ocupação ou parcelamento do solo urbano terá que ser examinada e interpretada a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Esse instrumento jurídico veio trazer importante contribuição para a harmonização entre a legislação urbanística e aquelas protetoras do meio ambiente, por meio de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.¹²

Isso quer dizer que toda norma jurídica, seja ela de Direito Ambiental ou de Direito Urbanístico, que trate de áreas urbanas, deverá buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do art.2º do Estatuto da Cidade, mediante a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, abrangendo, neste conceito, “o 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”.¹³

Apesar de tantas normas jurídicas, não se obteve um consenso para resolver os conflitos que envolvem, de um lado, a expansão da malha urbana e, de outro, a necessidade de salvaguardar as áreas de preservação permanente. Sem um consenso jurídico o litígio persiste na órbita do judiciário, e, conseqüentemente, alimenta os conflitos no plano social.

3 ASSENTAMENTO CLANDESTINOS CONSOLIDADOS EM APPU

Os assentamentos urbanos instalados sobre APP consistem em um problema que vem se verificando em todas as regiões do país. No Rio de Janeiro, a expansão das favelas compromete o que ainda resta da Mata Atlântica, nos morros (STAURENGHI, 2003). Na região metropolitana de São Paulo, as margens da represa Billings encontram-se ocupadas por assentamentos humanos consolidados há décadas.¹⁴ Em Brasília, o mesmo ocorre na Vila Varjão, entre outros, inscrita na APA do Paranoá (ANDRADE E GOUVÊA, 2004).

A ocupação irregular do solo urbano ganha notoriedade não apenas em razão da sua distribuição por nosso território, mas também em razão da dimensão de conflito potencial que representa. Costa e Braga, ilustrativamente, informam que, em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, mais da metade da população habita em moradias irregulares e se referem a essa situação como “verdadeiras bombas sócio-ecológicas na periferia de nossas cidades”. Para essas autoras nossas periferias (ilegais) são verdadeiras “terras sem lei”, com altos índices de morte violenta entre os jovens, poluição crônica de mananciais de água e deterioração das condições de saúde pública. Grande parte das moradias ilegais localiza-se em áreas de proteção ambiental (APP), que por estarem sujeitas a leis especiais que restringem a ocupação, deixam de ser de interesse do mercado imobiliário formal e acabam ocupadas pela parcela da população excluída da cidade legal (COSTA e BRAGA, 2004, p.200).

Embora não existam mapas e registros em cadastros na maioria das Prefeituras ou de concessionárias de serviços públicos, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. Segundo informações obtidas em ROLNIK (2006, p. 200), a pesquisa Perfil Municipal da Prefeitura Municipal (s/d) aponta a presença de assentamentos em quase 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil e para as cidades com menos de 20 mil habitantes, 30%.

O processo migratório – campo-cidade é apontado por Maricato (2001) como um dos

principais fatores responsáveis pela expansão das ocupações irregulares de áreas urbanas. Segundo ele, o desenvolvimento brasileiro privilegiou as oligarquias rurais e seu aliado o capital industrial –financeiro. Dos 38 milhões de habitantes na área rural, 73% têm renda anual inferior à linha da pobreza (US\$ 260,00), colocando o país entre os de pior distribuição de renda do mundo.

Rodrigues (1998, p.41) concluiu no mesmo sentido, ressaltando como a migração para o espaço urbano amplia consideravelmente a necessidade de moradia, revestindo-se normalmente de um caráter ilegal e precário, resultado das condições econômicas dos migrantes.

Os assentamentos urbanos irregulares assumem as formas de invasões ou de favelas, que, embora tratadas de maneira equivalente, são conceituadas distintamente por Grupenmacher e Buschets (1991, p.60). Para estes autores, favela é “a tomada gradativa, mansa e pacífica de terra alheia”, enquanto que a invasão é “uma ocupação violenta, realizada de forma organizada e em massa, de uma grande área vazia deixada pelo particular para valorização e futura especulação, ou pelo Poder Público, via de regra, para futuros projetos habitacionais”.

Sendo a ocupação violenta ou pacífica, normalmente se localiza nas áreas ambientalmente vulneráveis, “justamente aquelas ‘excluídas’, por suas características e gravames legais, do mercado imobiliário regular”, localizadas em locais de maior declividade, encostas e topos de morros, matas nativas e leitos ou margens de lagoas e cursos d’água, deixando “seus moradores expostos ao risco de perder seu barraco, quando não sua vida”, em razão de problemas como as enchentes e desabamentos (RODRIGUES, 1998:40) Dentre estas áreas ambientalmente vulneráveis destacam-se as APP, como enfatiza, entre outros, Araújo (2002, p.8).

O Poder Público tem sua parcela de responsabilidade na geração desses impactos e conflitos, por sua postura de tolerância e ambigüidade. Algumas vezes, quando se trata de áreas particulares, ele as desapropria, indenizando os proprietários e transferindo os ocupantes e posseiros para outras áreas escolhidas pelo Estado. Outras vezes, “atribui a si a responsabilidade pela invasão, faz promessas a ambas as partes (ao proprietário desapropriando a área e prometendo indenizar, e ao invasor, prometendo-lhe nova área para habitação).” (GRUPENMACHER e BUSCHETS, 1991, p.62)

4 O CASO DA LAGOA DO PRATO RASO, EM FEIRA DE SANTANA, BAHIA.

Um dos aspectos do conflito está em como compatibilizar o adensamento demográfico, o direito à moradia e o direito de exploração econômica da

propriedade imóvel, com o ideal da preservação do meio ambiente. Esse conflito se manifesta em Feira de Santana em todas as lagoas da cidade e se faz mais visível na Lagoa do Prato Raso, onde se localiza um amplo assentamento irregular de cerca de 200 moradias, estabelecidas em terras construídas sobre o corpo hídrico ¹⁵.

Em estudo recente, 2007, realizado em Feira de Santana (Vargas, 2008) foram constatados os seguintes efeitos dessa ocupação ilegal das áreas ambientalmente frágeis: degradação dos recursos hídricos, do solo e das condições de saúde de seus moradores; impactos ambientais como a compactação e impermeabilização do solo, a remoção da cobertura vegetal nativa, a remoção de areia das dunas para construção, a contaminação e assoreamento das lagoas e riachos, a extinção das espécies da fauna e flora e a perda da biodiversidade, entre outras. Todos esses tipos de impactos, segundo Blinder (2005), refletem alterações na qualidade do ar e nas condições do conforto térmico das pessoas, além de criarem condições favoráveis ao surgimento de conflitos socioambientais.

A Lagoa do Prato Raso sofre a pressão imobiliária para comercialização das terras particulares, que lhe servem de entorno. A pressão por moradia, daqueles que não têm recursos para comprar lotes e edificar suas casas, incentiva a ocupação irregular da área de preservação permanente na Lagoa. A falta de fiscalização e de meios de coerção eficientes permite, dia após dia, o aterramento de suas margens e de seu leito para a construção de casas residenciais e estabelecimentos empresariais, com ou sem licença da Prefeitura. A destruição desse recurso natural é consequência, entre outros fatores, da ausência de políticas públicas voltadas à moradia e à preservação do ambiente, na cidade.

O potencial hídrico de Feira de Santana foi o responsável pelo povoamento da cidade. A água das lagoas e nascentes, que dessedentou o gado que cruzava a estrada das boiadas, vindo do sertão para a capital, forçou o pouso dos boiadeiros na cidade. A água das nascentes e lagoas feirenses abasteceu a população da cidade e serviu de lazer a seus moradores, até a década de 1970.

A Lagoa do Prato Raso foi considerada pela Legislação Federal, Estadual e Municipal, Área de Preservação Permanente Urbana - APPU, na categoria de Área Sujeita a Regime Especial - ASRE, na subcategoria de Área de Proteção aos Recursos Naturais, com uma extensão estabelecida de 50 metros para sua proteção.

Apesar de todo o arcabouço jurídico de proteção e a despeito de a Lei Orgânica Municipal determinar a proibição de aterro de lagoas, lagos e nascentes, conforme art. 167 da referida lei, não é essa a prática que vem se apresentando na cidade. Os aterramentos e novas construções

surgem sorrateiramente, por dentro as taboas, seguidas de ruas que são abertas pelos próprios moradores ocupantes. Num breve espaço de tempo, a Prefeitura pavimenta e fornece energia elétrica, água encanada e serviço de telefonia. Diante de tais ocorrências, a impressão que se tem é que a lei “não pegou”. Ela existe, mas não é colocada em prática para a garantia da proteção ao ambiente.

Vale ressaltar que não só ocupantes pobres, sem teto, (que) promovem a ocupação já consolidada na área de proteção da Lagoa do Prato Raso; lá existem empresários de diversos ramos de comércio que aterram, constroem e se estabelecem, muitas vezes, com alvará de funcionamento da Prefeitura.

Há ruas pavimentadas e, inclusive as próprias nascentes estão “urbanizadas”, no dizer dos gestores públicos. A ocupação é feita diretamente sobre o espelho d’água e “atualmente a maior parte da lagoa encontra-se loteada, alguns lotes já foram vendidos e outros ainda são frutos de invasões” (RODRIGUES, 1998, p.17). Nesses locais é comum a impossibilidade de construção de fossas sépticas e sumidouros pelos proprietários das edificações, em face do afloramento da água subterrânea.

O conflito entre o interesse público em garantir o ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações (defendido pelos ambientalistas, cientistas e protegido pela lei) e o interesse particular de proprietários e sem teto pela exploração imobiliária das áreas protegidas, localizadas em torno das nascentes e lagoas, para atender à pressão social por moradia, se acirra com a colaboração do setor público, ativa ou omissivamente.

Ações do poder público, como a pavimentação de ruas, o aterramento e canalização de nascentes e a “urbanização”, o fornecimento de caçambas de entulho e materiais de construção aos moradores, a oferta de serviços de energia elétrica, água encanada, iluminação pública, telefonia, correios, assim como a cobrança de Imposto Territorial Urbano, nas áreas ditas “urbanizadas”, deixaram mais que um rastro de destruição. Fizeram surgir, na comunidade, o sentimento de legitimidade para proceder a aterramentos e realizar construções irregulares de casas e ruas, nas áreas determinadas por lei, como intocáveis e destinadas à preservação do ambiente e da Lagoa do Prato Raso. (FEIRA DE SANTANA, 2002).

Algumas ações integradas foram pensadas como solução para esse conflito, dentre elas: o remanejamento das famílias que moram nas áreas mais críticas; a urbanização da área e a instalação de unidades sanitárias; a melhoria do sistema viário, para facilitar o serviço de coleta de lixo; a elaboração e implantação de Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas – PRADE; a realização de trabalho social com ações socioeducativas, mobilização e organização comunitária destinadas a preparar a comunidade para a gestão compartilhada do

território; a ampliação e instrumentalização do quadro de fiscais do município; a promoção de educação sanitária e ambiental; a canalização das nascentes, direcionando a água pura para o leito da lagoa; a regularização da coleta de lixo; a demarcação da quota máxima de inundação e dos limites da área de preservação permanente; a realização de estudos sobre a qualidade da água da lagoa; o desenvolvimento de um plano de vegetação para a área e o “congelamento da área”, ou seja, a proibição de novas edificações. Até hoje os limites da área de preservação permanente não foram definidos e nenhuma das medidas pensadas, propaladas e discutidas, foi colocada em prática.

Embora o Poder Público Municipal já tenha proposto aos moradores a realocação de suas moradias para um terreno da Prefeitura, em outro bairro, os ocupantes da Lagoa não aceitam sair dali. Embora reconheçam a condição de insalubridade em que vivem, morar na Lagoa do Prato Raso dá a eles acessibilidade ao trabalho. Na Lagoa eles cozinham amendoim que levam para vender no centro da cidade em carrinhos de mão; de lá saem a pé para trabalhar como domésticas em casas de família, nos bairros de classe média alta, vizinhos à Lagoa, sem necessidade de transporte urbano. O acesso ao centro comercial e a bairros residenciais populosos se faz a pé. Os ocupantes da Lagoa não admitem qualquer proposta que passe pela realocação de suas moradias. Assim se manifestou a representante da Associação de Moradores:

Não queremos sair daqui, porque a gente vive da Lagoa. Além do mais, foi a Prefeitura quem deu os lotes aos primeiros moradores. Eu mesmo sou uma delas. Tenho mais de cinquenta anos aqui. Tenho escritura e tudo. A Prefeitura deu lote, deu caçamba de entulho, botou luz, posto de saúde, escola, fez ruas... A gente paga imposto... Agora querem tirar a gente daqui? Pra levar pra onde? Para um bairro longe, pra gente depender de transporte? E o dinheiro pro transporte? E as amigas que já fiz aqui? Meu lugar é aqui. Aqui meus filhos nasceram e se criaram. Formei até uma filha, com o que tirei daqui, do amendoim daqui. Tirar a gente daqui? Nem pensar! (VARGAS, 2008).

O caso de Feira de Santana mostra claramente que o processo de ocupação irregular da APP da Lagoa do Prato Raso ocorreu graças à displicência e mesmo cumplicidade do Poder Público, permitindo que a ocupação se consolidasse e criasse uma situação praticamente irreversível. À necessidade das populações migrantes somou-se o oportunismo dos políticos, a negligência dos poderes públicos e a falta de consciência ambiental da sociedade.

Questões culturais, como a identificação do indivíduo ao território, se somam às questões ambientais e urbanísticas, como se pode observar do depoimento da representante da Associação de Moradores. Isso nos faz crer que a retirada dos invasores ricos e pobres não basta para a solução do problema. A simples realocação das famílias não resolverá os problemas sociais e ambientais existentes.

5 O CARÁTER JURÍDICO DOS CONFLITOS EM TORNO DAS APPU

Esses conflitos, de natureza socioambiental, são também jurídicos e expressam-se como conflitos entre o direito à moradia e as restrições ambientais aplicadas às áreas de preservação permanente.

A Lei 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.788/99, previu a possibilidade de o poder público regularizar a situação dos loteamentos clandestinos, em benefício das pessoas que adquiriram terrenos de boa-fé. “Essa legislação protegeu o direito à moradia e a segurança da posse da população que reside em conjuntos habitacionais ou terrenos localizados em loteamentos irregulares”, destacam Saule e Osório (s/d).

O Estatuto da Cidade, por sua vez, reconhecendo os problemas que decorrem da apropriação irregular das áreas urbanas, estabeleceu diretrizes para a regularização fundiária das áreas ocupadas irregular e/ou ilegalmente, por favelas e/ou loteamentos clandestinos, normalmente áreas de preservação permanente.

Isso não significa admitir a permissividade irrestrita para todos os processos e em todas as situações. Tampouco significa considerar que as novas ferramentas serão suficientes para solucionar os graves problemas que envolvem esse conflito. Sabe-se que esse trabalho será lento e cheio de percalços, uma vez que, além das dificuldades de adaptação às novas condutas urbanísticas, esse quadro é bastante comum no cenário urbano brasileiro e apresenta dimensões significativas. (FERREIRA, ATAÍDE E BORGES, 2008, p.9).

Os conflitos que se verificam entre a necessidade de moradia e a necessidade de preservação ambiental nos centros urbanos expressam um grande desafio aos gestores públicos e resultam de processos excludentes que afetam as populações urbanas e, cujas soluções, extrapolam os limites da regulação urbanística (FERREIRA, ATAÍDE, BORGES, 2008, p. 9).

O conflito jurídico também se verifica em relação à possibilidade de a Prefeitura permitir a disponibilização dos serviços de água e energia elétrica às residências que ocupam ilegalmente

as áreas de preservação permanente urbanas. Se por um lado, encontram-se na ilegalidade, por outro, demandam e aguardam a solução para esse problema pelo Estado, a quem cabe garantir o acesso à saúde, à educação e à assistência social por parte da população. Vale salientar que, muitas vezes, as favelas encontram-se instaladas por décadas e algumas outras vezes, instaladas pela própria ação do Poder Público. O Estado, então, não pode omitir-se da obrigação que lhe compete de assistência a uma população carente, sob o pretexto do cumprimento da lei. (GRUPENMACHER e BUSQUETS, 1991, p.64)

Analisando a posição do Poder Judiciário em torno desse tipo de conflito destacam Grupenmacher e Busquets que “o juiz prefere se omitir de decidir, com receio de agravar ainda mais o conflito social. Aplicar a lei nem sempre é a solução, nem sempre é o mais humano e justo”. (1991, p. 62) Entretanto, não decidir, também não resolve a situação. “Cada dia que o judiciário obstaculiza uma decisão, cria para os invasores, o direito adquirido”. (idem, p.65) O acordo vem sendo apontado como a solução que não traria máculas aos poderes públicos, nem aos proprietários das terras ocupadas ou aos posseiros.

6 O DILEMA ENTRE OCUPAÇÃO ILEGAL E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A legislação responsável pela ordenação do uso e ocupação do solo urbano¹⁶ é a responsável pela elevação do preço dos lotes urbanos em todo o Brasil, o que “segregou grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada” (SAULE JR e OSÓRIO).

Ao estabelecerem diretrizes e regramentos destinados à consecução dos padrões ideais de cidade, como aqueles referentes ao tamanho mínimo dos lotes urbanos, por exemplo, a legislação urbanística interfere na valorização das áreas abrangidas por essas normas, que sofrem um diferencial no preço em relação a aquelas localizadas nas periferias das cidades, fora da regulamentação urbanística. “O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: a cidade formal, legal e urbanizada, e a cidade informal, ilegal e desprovida de infra-estrutura” (SAULE JR, OSÓRIO – grifos dos autores).

O processo de urbanização intensiva é gerador de uma crescente exclusão social, uma forma de segregação territorial, conforme Fernandes (2001, p.15), “já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas precárias periferias das grandes cidades, ou mesmo em áreas centrais que não são devidamente urbanizadas”. Para o autor, a exclusão social e a segregação territorial contribuem diretamente para a má qualidade de vida nas cidades, para o aumento

da pobreza e para a degradação do ambiente nas sociedades urbanas.

É preciso compreender as cidades como um ecossistema, em que tudo está interligado e a pobreza e a exclusão social são desequilíbrios que comprometem o ecossistema urbano sadio. (SIRKIS, 2003, p.220). Por isso, é fundamental “regularizar do ponto de vista urbanístico e fundiário a cidade informal e implementar essa verdadeira revolução socioeconômica que representa o processo de regularização e titulação” (SIRKIS, 2003, p.217), pois este fato tem implicações diversas, inclusive econômica, e para os diversos segmentos da sociedade:

Para enfrentar os conflitos decorrentes das ocupações ilegais o Estado vem atuando, ao longo dos anos, basicamente, por meio de uma ação: erradicar as favelas, e uma omissão: permitir a permanência delas, com leve modificação de suas características (RODRIGUES, 1991, p.41).

Eradicar a favela é a solução adotada pelo Poder Público quando necessária à liberação da área ocupada para outros usos e consiste em aplicar a legislação existente ao pé da letra, o que leva à convocação da força policial para desalojar invasores, “aumentando o conflito social e incorrendo em problemas sócio-políticos junto às populações marginalizadas” (GRUPENMACHER E BUSCHETS, 1991, p.59).

Outro motivo que leva o Estado a adotar a legislação ao pé da letra, expulsando os ocupantes ilegais: quando é necessário valorizar as terras próximas às áreas ocupadas, pois “a existência das favelas desvaloriza a terra das proximidades. Ao remover a favela, remove-se um dos obstáculos para aumentar a renda da terra, ao mesmo tempo (em) que se leva ‘para mais longe’ os seus moradores e sua pobreza”. (RODRIGUES, 1991, p.41)

Outro comportamento, este inverso, por parte do Estado, é a modificação das características da favela por meio da urbanização desse espaço, refletida por ações que visam à introdução de infraestrutura, como o oferecimento de serviços de água, esgotamento sanitário, luz elétrica, abertura de vias para circulação de pessoas (arruamento) e a divisão da favela em lotes (RODRIGUES, 1991, p.41).

De qualquer maneira, trazer para a esfera da legalidade a cidade informal tem vantagens econômicas evidentes não só para os pobres como para o conjunto da sociedade, sempre que se consiga criar os mecanismos de inibição e repressão que garantam que a regularização de favelas e loteamentos e novas normas edilícias, mais realistas, não servirão para estimular novas ocupações, parcelamentos e construções irregulares, com suas decorrências de agressão ambiental. Por isso, deve existir um componente repressivo, eficaz e fulminante, para complementar essas

novas políticas de legalização da informalidade, coibindo, no nascedouro, subseqüentes processos de favelização. A combinação dos dois movimentos não é simples, mas é o caminho para uma cidade una e integrada. (SIRKIS, 2003, p.222).

7 CONCLUSÃO

O dilema está posto: proteger a natureza, segundo a legislação, significa expulsar os ocupantes ilegais de área de proteção ambiental, criando uma exclusão social evidente; proteger socialmente os ocupantes ilegais é declarar uma convivência com atitudes e comportamentos ambientalmente incorretos. Como conciliar estes interesses contraditórios, como conciliar estes direitos excludentes?

Talvez não devamos ficar prisioneiros das situações extremas. O urbanista Edésio Fernandes apresenta alguns exemplos, no Brasil, de programas locais que buscam a conjunção desses direitos e interesses, como os “Bairros Ecológicos” de São Bernardo do Campo, para as ocupações consolidadas na margem da Represa Billings, decorrente da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta envolvendo diversos atores sociais¹⁷. Como consequência do grau de participação comunitária, novas ocupações têm sido impedidas; remoções foram promovidas em certas áreas, bem como reflorestamento e plantio, implantação de calçadas ecológicas e outras medidas mitigadoras e compensatórias.

De toda forma, seja no caso de Feira de Santana, seja em outros casos parece que a solução que se impõe obriga aos atores envolvidos a dialogarem e criarem um consistente pacto social, formalizado pelos poderes constituídos, como sugerem, entre outros, Gruppenmacher e Buschets (1991,p.59) ao afirmarem que qualquer que seja a medida a ser tomada atualmente pelos poderes públicos, em relação aos assentamentos humanos irregulares em áreas de preservação permanente urbanas, somente surtirá efeito se negociada, amplamente, em um consistente pacto social, “na procura de uma renovação dos valores tutelados pelas normas vigentes”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Liza Maria Souza de., GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. Vila Varjão: o problema da habitação como uma questão ambiental. In: CONFERÊNCIA LATINO-AMERICANA DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL E ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10. , 18-21 Jul. 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo,2004.

ANDRADE, Ricardo Rangel; OLIVEIRA, Larissa Pultrini Pereira de. Áreas consideradas de preservação permanente de reservatórios d'água artificiais e ao redor de lagoas e lagos naturais. Competência legislativa suplementar municipal: abrangência e limites sob a ótica do direito ambiental e urbanístico. **Revista de Direito Ambiental**, n. 46, ano 12, abr/jun. 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**. 2002 Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tem.pdf>> Acesso em: 17 ago. 2007.

BLINDER, Daniela. **Análise da fragmentação da Mata Atlântica na Região Sul da Bahia**: uma contribuição da geotecnologia para o estudo da dinâmica da paisagem. 2005, 148f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador, Salvador, 2005.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. In: **Coletânea de legislação de direito ambiental**. Organizadora: Odete Medauar. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. In: **Coletânea de legislação de direito ambiental**. Organizadora: Odete Medauar. 5. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. In: **Coletânea de legislação de direito ambiental**. Organizadora: Odete Medauar. 5. ed. Revista, atual e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: ACSERALD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

FEIRA DE SANTANA. Secretaria de Planejamento. **Diagnóstico Ambiental da Lagoa do Prato Raso, em Feira de Santana**. Bahia: SEPLAN, 2002.

_____. Prefeitura Municipal. **Perfil Municipal: Caracterização do território**: s/a. Disponível em: <http://base.centroubal.com/urbal/documentos/80_20071081227_R10P7-04A-dt22-por.doc> . Acesso em 11 mar 2009.

FERNADES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; BORGES, Jennifer dos Santos. **Conflitos sócio-espaciais em áreas protegidas de Natal (RN): limites e desafios para uma nova prática urbanística.** Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT14/angela_ferreira.pdf>. Acesso em: 15 set.2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José P. P. de. A questão ambiental no Direito brasileiro. In: KISH, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virginia Prado (Org.). **Desafios do Direito ambiental no Séc. XXI:** estudo em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRILAGEM urbana é ameaça grave para futuro da Lagoa do Prato Raso. **Diário da Feira**, Feira de Santana, p.1, 30 - 31 ago. 2000.

GRUPENMACHER, Betina Treiger, BUSQUETS, Cristina Del Pilar P. Favelas, invasões e modalidades de loteamentos. In: DALLARI, Adilson Abreu, FIGUEIREDO, Lucia Valle (coords). Temas de direito urbanístico, **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**, 1995-1996. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm>. Acesso: em 24 out 2007.

_____. **Censo de 2000.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 24 out 2007.

_____. **Censo de 2007.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> . Acesso em: 10 abr 2008.

_____. **Contagem da População 2007:** Comunicação Social. 21 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 abr 2008.

LOPES, Laura Ribeiro. **Feira de Santana:** geografia para o curso primário. Feira de Santana: Ed do Brasil na Bahia, 1972.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 14. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006

MARCHESAN, Ana Maria. Áreas de degradação permanente, escassez e riscos. **Revista de Direito Ambiental**, n. 38, ano 10, abr/jun. 2005.

MARICATO, Ermínia. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: VIANA, Gilney, SILVA, Marina, DINIZ, Nilo (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade:** um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** 4 ed. São Paulo:Contexto, 1991. (Coleção Repensando a geografia).

RODRIGUES, Arlete Moysés. A utopia da sociedade sustentável. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, ano 1, n. 2, p. 133–138, jan/jun.1998.

RODRIGUES, Viviane Freitas Araújo. **Caracterização Ambiental do Complexo do Prato Raso.** Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do estado da Bahia. Centro de Recursos Ambientais – CRA, Feira de Santana, 29 out. 1998. (Documento elaborado para atender às exigências da Promotoria Pública, Escritório Regional de Feira de Santana).

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas Sociais, acompanhamento e análise**, IPEA ,v. 12, fev. 2006.

SAULE JR., Nelson, OSÓRIO, Letícia. **O direito à moradia no Brasil:** Relatório Nacional. Projeto Relatores Nacionais em DhESC. Plataforma Brasileira dos DhESC. Voluntários das Nações Unidas – UNDP. Disponível em: <http://www.fna.org.br/downloads/DIREITO_A_MORADIA_NO_BRASIL.doc> Acesso em : 30 ago.2008.

SIRKIS, Alfredo. **O desafio ecológico das cidades.** In: TRIGUEIRO, André (coord.). Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

STAURENGHI, Rosângela. **Regularização fundiária de assentamentos informais.** (Texto produzido para orientar debate ocorrido na Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano no dia 12/11/2003, sobre a alteração da Lei 6766/79).

VARGAS, Hilda Ledoux. **Ocupação irregular de APP urbana: um estudo da percepção social acerca do conflito de interesses que se estabelece na Lagoa do Prato Raso, em Feira de Santana, BA.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - UnB, 2008.

NOTAS

- 1 A urbanização consiste no processo de crescimento urbano em proporção superior à população rural. Silva compreende o processo de concentração urbana como um fenômeno próprio às sociedades industrializadas. (2004, p.21).

- Dados do IBGE. Disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1065 >. Acesso em: 11 mar de 2009
- 3 Dados da Prefeitura Municipal de Feira de Santana. Disponíveis em: http://base.centroubal.com/urbal/documentos/80_20071081227_R10P7-04A-dt22-por.doc . Acesso em: 11 mar. de 2009.
 - 4 População estimada pelo IBGE em 01.04.2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 out.de 2007.
 - 5 Informações extraídas na home page: <<http://www.fsonline.com.br>>. Acesso em 03 jan de 2008.
 - 6 Dados do IBGE. Disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1065>. Acesso em 11 mar de 2009.
 - 7 Dados da Prefeitura Municipal de Feira de Santana. Disponíveis em: http://base.centroubal.com/urbal/documentos/80_20071081227_R10P7-04A-dt22-por.doc . Acesso em: 11 mar de 2009.
 - 8 Consideram-se parcelamentos irregulares do solo, “aqueles aprovados pelo órgão público municipal e não registrados no Cartório de Registro de Imóveis ou não executados de acordo com a licença expedida. Clandestinos são os loteamentos não aprovados e conseqüentemente também não registrados”. (STAURENGHI, 2003, p.1).
 - 9 Marchesan (2005, p.36) cita os promotores de justiça de São Paulo, Ronald Victor Romero Magri e Ana Lúcia Moreira Borges como defensores desta idéia.
 - 10 Marchesan (2005, p.36) cita Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei como defensores desta linha de pensamento.
 - 11 Código Florestal, 1965, Resoluções CONAMA 302, 303 de 2002 e a 369 de 2006, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, de 1979, além das normas municipais de uso e ocupação do solo, específicas.
 - 12 Estatuto das Cidades, art. 1º, parágrafo único.
 - 13 Estatuto das Cidades, art. 2º, I.
 - 14 A Resolução CONAMA 303/02, define as áreas urbanas consolidadas aquelas que atendem aos seguintes critérios (art 2, inciso XIII): a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água, 3. rede de esgoto, 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública, 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos, 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km²,
 - 15 Em 30 de agosto de 2000, o jornal Diário da Feira, informava que “Os números não são exatos. Mas estima-se que apenas nos últimos doze meses foram
- construídas em torno de 100 casas na sua área de proteção ambiental. As margens da lagoa estão sendo empurradas cada vez mais para o centro por alicerces cada vez mais altos”. Mais adiante, outro trecho da reportagem denuncia a ausência de estudos da Prefeitura com relação ao tamanho da área que a Lagoa do Prato Raso e a Lagoa do Geladinho perdem a cada ano, pelas ocupações irregulares.
- 16 As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº58/37 e a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.
 - 17 Entre outros, moradores, proprietários de imóveis, Prefeitura, associações. ONG.

Hilda Ledoux Vargas,

Advogada, Mestre e professora assistente da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, ,
e-mail: hildalvargas@hotmail.com

Elimar Pinheiro do Nascimento

Sociólogo, Doutor e professor do Departamento de Sociologia e diretor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília - UnB
e-mail: elimarcds@gmail.com

Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

Av. Transnordestina s/n – Novo Horizonte
CEP: 44036-900 Feira de Santana - BA

Universidade de Brasília – UnB.

Campus Universitário Darcy Ribeiro
CEP: 70910-900 - Brasília - DF