

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA¹

ENVIRONMENTAL ANALYSIS OF URBAN PLANNING AND MANAGEMENT LEGISLATION USED BY THE GOVERNMENTAL HOUSING PROGRAM “MINHA CASA, MINHA VIDA”.

ANÁLISIS AMBIENTAL DE LAS HERRAMIENTAS LEGALES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA BAJO EL ENFOQUE DEL PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”.

Roberta Giraldi Romano

Engenheira Ambiental. Mestre e Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

RESUMO

A problemática da urbanização e da produção do espaço urbano sem planejamento está presente em nosso cotidiano na forma de suas consequências ambientais. O problema das ocupações irregulares, uma das principais temáticas dos estudos voltados aos processos de urbanização e produção do espaço urbano, está vinculado à falta de planejamento e, quando esquecidas pelos gestores podem atingir negativamente o meio ambiente e o homem. Uma das alternativas para conter este tipo de desenvolvimento inadequado são os instrumentos legais de planejamento e gestão urbana. Estas ferramentas de administração pública, desde que bem utilizadas, podem garantir o desenvolvimento sustentável das cidades, promovendo o crescimento econômico e social sem comprometer a qualidade ambiental, importante fator de bem-estar urbano. Neste sentido, este trabalho analisa a dinâmica do planejamento urbano frente à questão das ocupações irregulares em seus aspectos legais. Para tanto, apresenta-se um estudo bibliográfico sobre planejamento urbano, ocupações irregulares, rios urbanos e os instrumentos legais de planejamento e gestão urbana. De forma prática, expõe-se o estudo de caso da ocupação irregular do Parolin, em Curitiba/PR, fundamentado no diagnóstico e no prognóstico ambiental desta área, baseados na legislação urbanística e ambiental para verificar a viabilidade da regularização fundiária desta ocupação.

Palavras chave: Gestão urbana, Planejamento urbano, Urbanização, Direito urbanístico, Direito ambiental.

¹ O texto consta nos anais do 3º Congresso Sul Brasileiro de Gestão Pública, realizado em Curitiba/PR no ano de 2011.

ABSTRACT

The problem of urbanization and the production of urban space without planning has environmental consequences in our daily life. The problem of illegal occupation, one of the main themes of the studies focused on urbanization and urban space production, is linked to the lack of planning, and when overlooked by local authorities can affect negatively both the environment and human beings. An alternative to restrain this type of inappropriate development is the urban planning and management legislation. This public administration tool, when used appropriately, can ensure the sustainable development of cities by providing economic and social growth without compromising the environmental quality which is an important factor of urban well-being. Thus, this paper analyzes the dynamic of urban planning regarding illegal occupations within their legal implications. The paper displays a bibliographical study on urban planning, irregular occupations, urban streams and the urban planning and management legislation. In order to demonstrate such problem the study presents a case study of an illegal occupation in a neighborhood called Parolin in Curitiba (Brazil). Such case study is based on the environmental diagnosis and prognosis of this neighborhood considering the urban and environmental legislation in order to check the feasibility of legalizing this occupation.

Keywords: Urban Management, Urban Planning, Urbanization, Urban Law, Environmental Law.

RESUMEN

Los problemas de la urbanización y de la producción del espacio urbano sin planificación están presente en nuestra vida cotidiana en la forma de sus consecuencias ambientales. El problema de las ocupaciones irregulares, uno de los temas principales de los estudios centrados en los procesos de urbanización y producción del espacio urbano, están vinculados a la falta de planificación y, si olvidada por los gerentes pueden atingir negativamente el medio ambiente y el hombre. Una de las alternativas para contener este tipo de desarrollo inadecuado son los instrumentos legales de planificación urbana y gestión. Estas herramientas de la administración pública, puesto que bien utilizadas, pueden asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades, promoviendo el crecimiento económico y social sin comprometer la calidad del medio ambiente, factor importante de bienestar urbano. En este sentido, el presente trabajo analiza la dinámica de la planificación urbana frente a la cuestión de las ocupaciones irregulares en sus aspectos jurídicos. Para ello, un estudio bibliográfico sobre urbanismo, ocupaciones irregulares, ríos urbanos y los instrumentos legales de planificación urbana y gestión. En la práctica, el estudio de caso de la ocupación irregular de Parolin Curitiba/PR, basado en el diagnóstico y pronóstico de esta área ambiental, basada en la legislación urbana y ambiental para comprobar la viabilidad de regularización agraria de esta ocupación.

Palavras chave: Gestão Urbana, Planificação urbana, Urbanização, Direito urbanístico, Direito ambiental.

INTRODUÇÃO

A temática das questões ambientais que afligem as cidades brasileiras, decorrentes do processo de urbanização desenfreada e sem planejamento, estão presentes em nosso cotidiano e são cada vez mais frequentes. Diante da complexidade deste tema, considerando seu aspecto ecológico e sua interdependência em relação aos

fatores econômicos, sociais, políticos e culturais, Scalco (2010) faz referência ao processo de formação e desenvolvimento do Brasil.

O processo de industrialização e urbanização acelerados pelo qual o país passou no começo do século XX e esta forma predatória culturalmente instituída de lidar com os recursos naturais têm causado desigualdades sociais, urbanização desordenada, perda da qualidade de vida e a criação de ambientes degradados, incompatíveis com a continuidade da vida no planeta (SCALCO, 2010, p. 7).

Reconhece-se a importância do planejamento urbano para conter o avanço da degradação ambiental e também a necessidade de pensar a cidade de forma estratégica para que haja a garantia de um permanente processo de discussão e análise das questões urbanas e suas intrínsecas contradições (SEGUNDO, 2010).

Os instrumentos de planejamento urbano e ambiental têm a função de prevenir e penalizar danos ao meio ambiente. É de responsabilidade dos administradores públicos a adoção de instrumentos para identificar eventos naturais e antrópicos e estimar seus efeitos em ambientes urbanos, porém há falhas na aplicação destes instrumentos que podem gerar um desequilíbrio ambiental e conseqüentemente desestabilização social e econômica, por sua vinculação.

Muitas vezes, estes possíveis desequilíbrios ambientais geram necessidades de alterações na legislação urbanística e ambiental como medidas preventivas e mitigadoras de seus impactos. É necessário também analisar tecnicamente a eficácia destas alterações para que a lei seja reflexo genuíno das necessidades ambientais, sociais e econômicas de nossas cidades.

A elucidação desta problemática - a ocupação irregular do Parolin, localizada em Curitiba/PR - é objeto deste estudo. Apesar dos grandes avanços de Curitiba no quesito planejamento e gestão urbana, existem ainda muitas questões a serem solucionadas, como as ocupações irregulares e seus efeitos no meio ambiente.

Sendo assim, este trabalho propõe uma análise da legislação urbanística e ambiental. Realiza um diagnóstico ambiental da ocupação irregular do Parolin e propõe um prognóstico com os instrumentos legais de planejamento e gestão urbana para

verificar a viabilidade da regularização fundiária desta ocupação. Para este estudo, enfocou-se a Lei 11977/2009 que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida e suas consequências se comparada aos outros instrumentos legais.

PLANEJAMENTO URBANO - DEFICIÊNCIAS E DESAFIOS

A urbanização e a produção do espaço urbano no Brasil são marcadas por três fases distintas, a primeira na década de 70, na qual a maior preocupação era trazer recursos e infraestrutura para as cidades e os municípios atuavam como operadores pois, havia uma baixa capacidade técnica e gerencial. Na segunda fase, na década de 80, começou uma preocupação com o desenvolvimento das cidades, o social ganhou espaço nas discussões e o conceito de “fazejador” da primeira fase deu lugar ao de “gestor urbano”. Notou-se que só as interferências físicas não eram suficientes para uma boa gestão. A terceira fase, que se iniciou na década de 90 e que vivemos até hoje, é a da gestão ambiental urbana e traz os mesmos desafios das fases anteriores – a busca de recursos e a gestão urbana – somando-se a busca do equilíbrio entre urbano e ambiental (ULTRAMARI; REZENDE, 2007).

O processo de planejamento urbano é complexo e multidisciplinar, ou seja, uma única visão não atende às necessidades reais de uma cidade. Atualmente encontramos os mesmos desafios da década de 70 e 80 e, ainda estamos em busca da sustentabilidade urbana.

O planejamento urbano também é responsável por definir as regras de ocupação do solo, as principais estratégias e políticas do município e determina as limitações e restrições necessárias para a promoção da qualidade de vida (REZENDE; CASTOR, 2006). O crescimento de cidades é um processo dinâmico, que frequentemente invade áreas que não são adequadas para usos do solo urbano, norteador o crescimento da mancha urbana que usualmente não é planejado (NAGARATHINAM apud COSTA; SANCHEZ, 2001).

Duarte (2007) descreve as etapas do planejamento urbano e salienta a importância de estipular seus objetivos, ou seja, questionar: para quê planejar? Caso

contrário, mesmo com grande disponibilidade de recursos, o planejamento urbano não atenderá as reais necessidades da cidade.

a) Diagnóstico

Trata-se do processo de coleta e organização de dados sobre o espaço e o tema de estudo. O diagnóstico apresentará um panorama da realidade existente.

b) Prognóstico

O prognóstico é uma perspectiva da cidade no futuro caso nada seja feito. Esta etapa está vinculada ao diagnóstico, pois ele é a base para a aplicação de metodologias e instrumentos capazes de moldar a ideia futura da cidade. Ao final haverá o questionamento: o que fazer para que os prognósticos positivos se realizem e que os negativos não ocorram?

c) Propostas

As propostas entram nos aspectos de obras de infraestrutura que sirvam ao desenvolvimento de uma região ou à melhoria de qualidade de vida.

d) Gestão Urbana

Gestão urbana é a regulamentação dos interesses coletivos, dentre eles, igualdade, crescimento, redistribuição e proteção social por meio de políticas públicas estruturantes e emergenciais (NIGRO, 2005). A gestão urbana, além de assegurar o bom funcionamento das cidades, deve também ser resposta às necessidades e demandas da população de forma harmoniosa. É a gestão urbana que trabalhará com a dinâmica da cidade com o apoio de leis, como o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, com a intenção de conduzir os rumos do desenvolvimento urbano.

Villaça (2005) aborda uma das principais deficiências de planejamento urbano no Brasil: o descrédito de instrumentos legais de planejamento urbano, como o Plano Diretor e suas ideias. Frequentemente o caráter estritamente físico-territorial do Plano Diretor não engloba questões significantes como o planejamento de novas cidades,

controle de uso e ocupação do solo e o planejamento setorial; por isso atribui às questões políticas e não às questões práticas os pontos falhos do planejamento urbano.

Outro aspecto é o da inaplicabilidade do Plano Diretor, Tomás e Ferreira (2003, p.2) descrevem:

O conceito de planejamento já foi bastante discutido e trabalhado no Brasil, mas em termos de ação ainda não evoluímos. Muitas cidades têm planos e estudos desenvolvidos, mas grande parte desses planos não é implantada. Ou seja, planejar continua no campo meramente teórico.

Um dos maiores desafios urbanos é o da criação de um desenvolvimento que proporcione uma redução da degradação urbana para atender às expectativas do mundo contemporâneo. Frente à crescente degradação e à complexidade de intervenção no meio urbano, surgiu a ideia de um desenvolvimento urbano sustentável (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000).

Um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de maior equidade social, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito às identidades socioculturais (LACERDA; ZANCHETI; DINIZ, 2000, p. 5).

Para realizar esta ideia de desenvolvimento urbano sustentável recorre-se à legislação urbanística e ambiental, pois o papel das normas na realização do planejamento é o de validar as suas propostas no ambiente urbano, instrumentalizá-lo e fazer com que a projeção normativa seja realmente concretizada (ARAUJO, 2005).

Atualmente dispõe-se de diversos instrumentos legais de gestão urbana, porém uma das deficiências do sistema de planejamento é a falta de vínculo entre os mesmos. Esse aspecto dificulta o diálogo entre os diversos setores da administração pública, marcado por sua multidisciplinaridade.

Um aspecto de importância para o planejamento urbano, abordado por Martine (2007) é a necessidade de levar em conta as tendências futuras e preparar-se para elas. O crescimento populacional e o conseqüente crescimento das cidades não podem ser

sobrestimados. Levando em conta este crescimento é preciso um esforço incomum no planejamento de padrões sustentáveis de produção do espaço urbano.

Para uma nova forma de gestão, planejamento e elaboração de políticas públicas urbanas, é necessária a compreensão racional dos ambientes urbanos. Cidades pressupõem encontros, confrontos ideológicos e políticos. É de extrema importância mitigar a ingerência do poder econômico sobre a cidade, que muitas vezes interfere no processo decisório das políticas urbanas e, fomentar a participação comunitária combatendo o chamado “analfabetismo urbano”, o desconhecimento da população do funcionamento das cidades (KÄSSMAYER, 2009).

INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

Dos instrumentos legais de planejamento e gestão urbana federais, destaca-se a Constituição Federal da República do Brasil de 1988, que apresenta os artigos 182 e 183 que tratam da Política de Desenvolvimento Urbano e Artigo 225 que trata do direito ao meio ambiente equilibrado.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981), anterior à Constituição, estabelece mecanismos e instrumentos que protejam o meio ambiente e proporcionem o desenvolvimento sustentável e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Especificamente no âmbito das cidades, a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, também chamada de Estatuto da Cidade, regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, apresenta as diretrizes da Política Urbana brasileira, seus instrumentos e Plano Diretor, que é instrumento básico da política urbana de desenvolvimento e expansão urbana, como parte integrante do processo de planejamento municipal e que deve englobar o município como um todo.

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6766 de 19 de dezembro de 1979) dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, enquanto as leis de zoneamento e uso e ocupação do solo tem o objetivo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, proporcionando o bem-estar dos cidadãos, de acordo com as determinações do Plano

Diretor. Estas definem a potencialidade de ocupação de cada espaço da cidade e as funções compatíveis com as características de cada espaço.

O Código Florestal (Lei 4771 de 15 de setembro de 1965) trata das florestas existentes no território nacional e outras formas de vegetação, considerando que são bens de interesse comum a todos os habitantes, enquanto a Resolução CONAMA 369 de 28 de março de 2006 trata dos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.

Por fim, a Lei 11977 de 7 de julho de 2009 trata do Programa Minha Casa, Minha Vida, que prevê a regularização fundiária de assentamentos urbanos e cria mecanismos de aquisição e produção de unidades habitacionais com prioridade para os moradores de ocupações irregulares que possuam baixa renda e estejam em locais que apresentem risco.

OCUPAÇÕES IRREGULARES

Em sessenta anos, os assentamentos urbanos expandiram-se para abrigar mais de 125 milhões de pessoas, em 1940 a população urbana era de 26,3% do total, em 2000 passou para 81,2% (MARICATO, 2000). Esse intenso processo de crescimento urbano somado ao mercado imobiliário, que torna o espaço urbano um produto e favorece as classes de melhor condição financeira pelo acesso as áreas de melhor localização e com melhor infraestrutura, forçou e força as classes de baixa condição financeira a se instalarem nas periferias das cidades, locais com condições geográficas e topográficas não convenientes ou com restrições ambientais para a ocupação regular: encostas de morros, fundos de vale, áreas de risco sem infraestrutura, entre outros (FERREIRA et al. 2004).

Como consequência surgem os espaços informais da cidade, desprovidos de benefícios e que crescem na ilegalidade urbana, estes são caracterizados por concentrar a pobreza, por sua precariedade; ao contrário da outra esfera, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e torna-se contraponto absoluto da cidade informal (GROSTEIN, 2001).

Grostein (2001) cita os principais problemas socioambientais encontrados em assentamentos populares de ocupação desordenada, dentre eles: desastres provocados por erosão; enchentes; deslizamentos; destruição indiscriminada de florestas e áreas protegidas; contaminação do lençol freático ou das represas de abastecimento de água; epidemias e doenças provocadas por umidade e falta de ventilação nas moradias improvisadas ou por esgoto e águas servidas que correm a céu aberto; entre outros. Pinto (2010) complementa, citando a desarticulação do sistema viário, o que dificulta o acesso de ônibus, ambulâncias, coleta de resíduos sólidos, entre outros.

De forma geral, as ocupações irregulares são marcadas por insalubridade, riscos estruturais, geológicos, de inundação e por indicadores de vulnerabilidade socioambiental (ABIKO; COELHO, 2009). Para Coelho (2001), os problemas socioambientais não afetam as cidades de forma igual, atingem em especial os ambientes de ocupação de classes sociais desfavorecidas.

No caso da ocupação de Áreas de Proteção Permanente, esta prática pode trazer sérias complicações para o município, como o comprometimento do abastecimento de água. Kässmayer (2009) aponta que as fontes de água subterrânea de água potável estão diminuindo e alguns mananciais situam-se em áreas irregularmente ocupadas, à mercê da poluição, sem que haja uma intervenção controladora.

É necessário compreender a realidade das ocupações irregulares, entender a dinâmica da população e meio ambiente para que a implantação das estratégias de qualidade de vida e de atenção à saúde, humana e ambiental, alcancem a sustentabilidade. É preciso que a população esteja inserida nestas ações de melhoria de qualidade de vida e qualidade ambiental, pois no centro de toda esta problemática está o ser humano (KERDER, 2009).

Frequentemente a paisagem das ocupações irregulares estão associadas à dos rios urbanos. Estes podem ser considerados os mais utilizados, ocupados, modificados, degradados, subjugados e mesmo negados. São utilizados como corpos receptores de tudo que é negado pela sociedade (efluentes, resíduos sólidos, entre outros) e assim tornam-se áreas desvalorizadas e degradadas (ALMEIDA; CARVALHO, 2009).

Saraiva (1999) afirma que os rios e suas bacias hidrográficas são como espinhas dorsais da estrutura ambiental das cidades, uma estrutura complexa que a atividade

antropogênica tende a simplificar, resumindo os rios urbanos a paisagens residuais, com seus leitos alterados, canalizados e até aterrados.

Um dos grandes problemas da relação entre rios e cidades é a da ocupação irregular e desordenada das áreas de entorno do corpo hídrico. Em um contexto contraditório, as margens dos rios (áreas de preservação permanente) são ocupadas pela população pobre, em função do déficit habitacional e dos altos índices de pobreza brasileiros. A estas classes, incapazes de adquirir formalmente uma parcela do solo, restam os vazios urbanos rejeitados pelos agentes imobiliários, áreas de risco e de grande vulnerabilidade ambiental, onde estão suscetíveis a inundações, desabamentos e poluição (ALMEIDA; CARVALHO, 2009).

Em geral, o planejamento urbano que não considera a forma do terreno tem como base o desejo de fazer prevalecer o conhecimento do ser humano, onde não se admite alterar os projetos urbanísticos em vista de um condicionante físico. A falta de consideração da hidrologia urbana no planejamento se evidencia com os problemas relacionados aos rios urbanos, citados anteriormente, que existem e se agravam cada vez mais (PORATH, 2004).

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária pode ser entendida como “o conjunto de ações jurídicas, físico e sociais desenvolvidas pelo Poder Público com o intuito de promover o direito social à moradia e de preservar a função social da propriedade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002). São ações que objetivam integrar a cidade ilegal à cidade legal, adequando as áreas de ocupação irregular às exigências da legislação, como afirma Alfonsin (2003, p. 87):

Objetiva prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

A questão ambiental e a questão urbana muitas vezes são tratadas como conflitantes quando se trata de regularização fundiária. Fernandes (2010) defende que ambas as questões são indiferentes uma com a outra. São valores protegidos pela Constituição Federal, o direito a moradia e ao meio ambiente equilibrado, quando houver a necessidade de um valor se sobrepor ao outro se devem buscar medidas compensatórias a favor do que foi afetado.

METODOLOGIA

Foram realizadas pesquisas de campo em visitas técnicas, com a missão de avaliar, pesquisar e registrar fatos ou situações relevantes, condizentes com a problemática ambiental, com o objetivo de obter um diagnóstico ambiental da ocupação irregular do Parolin. Foram ainda pesquisadas nas Instituições Públicas responsáveis pelo planejamento e políticas públicas da cidade às características da região, em especial os destaques técnicos da legislação municipal.

Identificadas as situações referentes aos problemas ambientais, foi pesquisada na legislação urbanística e ambiental, a forma como a legislação trata estas situações e, foi proposto um prognóstico baseado nas orientações destas leis. Também foi realizado um prognóstico baseado nas orientações da Lei 11977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A análise final foi baseada na comparação entre a Lei 11977/2009 e os instrumentos legais de planejamento e gestão urbana, suas deliberações e na avaliação da situação ambiental nos dois prognósticos.

O BAIRRO PAROLIN

O Bairro Parolin está localizado na região central de Curitiba, possui 11982 habitantes em uma área de 2,25 km² e apresenta uma densidade de ocupação de 53,18

hab./km². Especificamente, a ocupação irregular do Parolin é de quase 5000 habitantes. De acordo com o zoneamento de Curitiba o bairro Parolin é classificado como Zona Residencial 3 – ZR3, caracterizada pela ocupação residencial.

A ocupação irregular do Parolin está situada às margens do Rio Vila Guaíra, na Bacia do Rio Belém. Na Tabela 1 apresentam-se as características morfométricas da Bacia do Rio Belém.

Tabela 1: Características Morfométricas da Bacia do Rio Belém

Características Morfométricas	Valor
Área	88,5 km
Perímetro	47,8 km
Extensão do Rio Belém	20,6 km
Coefficiente de Compacidade	1,43
Fator de Forma	0,20
Densidade de Drenagem (Dd)	1,28 km/km ²

Fonte: PORTAL ABRACE ESTA CAUSA - Revitalização do Rio Belém

Disponível em: <http://www.abraceestacausa.org.br/rio_belem.php>. Acesso em: 28 maio. 2010.

Por meio da análise das características morfométricas da Bacia do Rio Belém, observa-se a tendência para uma bacia alongada por seu fator de forma baixo, com baixa tendência a enchentes por seu coeficiente de compacidade alto e, sistema de drenagem pobre por sua densidade de drenagem. A região é desassistida de áreas verdes, importante fator para a drenagem.

Na Bacia do Rio Belém encontram-se dois compartimentos geológicos, Guabirota (ou Norte), formada por rochas metamórficas pré-cambrianas, relevo acidentado e poucas planícies de inundação, onde ocorrem inundações de montante, escorregamentos e afundamentos. O compartimento Sul ou Tinguis é formado por rochas e sedimentos recentes, predominam as extensas planícies e várzeas do Rio Iguaçu, onde ocorrem inundações de jusante (MAACK, 2002).

De acordo com a Prefeitura de Curitiba, a ocupação irregular do Parolin teve início em 1960 com a chegada de famílias vindas do interior do Paraná. Na época o bairro era uma área isolada, sem sinais de urbanização, mas logo se tornou alvo da ocupação, que gradativamente se estendeu por áreas públicas e particulares ao longo do Rio Vila Guaíra (BOLETIM PMC, 1997).

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Na década de 60, com a construção do conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba iniciou um projeto de erradicação das 22 favelas existentes em Curitiba. Parte das 507 pessoas que moravam no Parolin foram realocadas nesta vila, em 124 casas. Em pouco tempo, distância do centro e a dificuldade de adaptação ao novo espaço fizeram com que muitos abandonassem a vila e voltassem ao Parolin (BOLETIM PMC, 1997).

Em 1979, houve uma nova interferência na favela do Parolin, mas da parte dos donos de terras que entraram com tratores no local, obrigando os moradores a saírem, reinstalando-os em outros locais. Eles foram aconselhados a ocupar a faixa de seis metros, junto ao rio, chamado “valetão” (BOLETIM PMC, 1997).

Segundo o IPPUC (2010), até 2000 a região era caracterizada como não regularizada.

DIAGNÓSTICO AMBIENTAL

Por meio da análise perceptiva do ambiente, foram identificadas três questões de maior relação com o processo de regularização fundiária nas visitas realizadas.

a) Ocupação das margens do Rio Vila Guaíra: A APP do Rio Vila Guaíra está seriamente comprometida com a ocupação irregular do Parolin. Como se pode verificar na Fotografia 1, há intensa ocupação da mata ciliar do Rio Vila Guaíra e as casas estão instaladas às margens do rio que, com as chuvas, tem ganhado espaço e cobrado sua área de cheia, removendo a sustentação das casas (Fotografia 2).

Fotografia 1: Ocupação das margens do Rio Vila Guáira (vista da janela de um morador).



Fonte: Autora.

Fotografia 2: Ocupação das margens do Rio Vila Guáira.



Fonte: Autora.

b) Falta de saneamento: Ao longo de todo o rio foi encontrado despejo de esgotos no Rio Vila Guáira. Esta prática compromete a qualidade dos rios pela alta carga de DBO (demanda bioquímica de oxigênio) presente nos esgotos lançados e gera a consequente eutrofização ou morte do rio (Fotografias 3 e 4).

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Fotografia 3: Despejo de esgoto no Rio Vila Guáira.



Fonte: Autora.

Fotografia 4: Rio poluído.



Fonte: Autora.

Segundo o IPPUC (2010), a ocupação do Parolin possui acima de 75% de abastecimento de água feito pela Sanepar. Até 1999, a região não possui coleta de esgoto, as obras eram caracterizadas como “a realizar” pela Sanepar, atualmente está como “rede coletora de esgoto prevista com recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”.

A economia local do Parolin está fortemente vinculada ao comércio de recicláveis, pois existem diversos estabelecimentos de compra e venda destes materiais no bairro. A maioria da população de baixa renda desta região são catadores e carrinheiros, a proximidade do Parolin com o centro de Curitiba facilita a realização desta atividade.

Esta prática gera de alguma forma uma atenuação paisagística e ambiental, pois não são encontrados depósitos de resíduos sólidos nas ruas, exceto os que não apresentam valor comercial e que são depositados às margens e dentro do Rio Vila Guaíra (Fotografia 5). A região possui de 75 a 90% de coleta de resíduos sólidos domiciliares (IPPUC, 2010).

Fotografia 5: Disposição inadequada de resíduos sólidos.



Fonte: Autora.

c) Incidência de inundações: segundo o IPPUC (2010), a área de entorno do Rio Vila Guaíra é caracterizada como propensa a inundações, principalmente na porção mais central, onde a ocupação é acentuada. Trata-se da área de várzea do Rio Vila Guaíra, por isso quando há chuvas intensas a água invade as casas instaladas às margens do rio.

PROGNÓSTICO

Prognóstico ambiental da aplicação dos Instrumentos Legais de Planejamento e Gestão Urbana

Na aplicação dos Instrumentos Legais de Planejamento e Gestão Urbana, o primeiro aspecto a considerar-se é a questão da Área de Preservação Permanente no Rio Vila Guáira, que de acordo com o Código Florestal deve ser de trinta metros, mas a Resolução Conama 369 estabelece que nos casos das zonas especiais de interesse social a APP deve ser de no mínimo quinze metros para cursos d'água de até cinquenta metros.

Em outro aspecto, o artigo 2º da Lei Nacional de Saneamento (Lei Nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007), garante a universalização e integralidade do acesso ao saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos). Pode-se relacionar este artigo diretamente com o grave problema da ocupação irregular do Parolin que é marcado principalmente pela falta de coleta e tratamento de esgoto e de drenagem. Efetivando-se este direito, o local estaria assistido de infraestrutura de saneamento, mitigando a maior parte dos problemas ambientais do local.

Também se deve considerar que a Lei 6766/1979 não permite o loteamento em áreas sujeitas à inundação sem que sejam tomadas providências para o escoamento das águas. Neste caso, seria necessário canalizar superficial ou subterraneamente o Rio Vila Guáira, ou ainda aumentar sua calha.

Prognóstico ambiental da aplicação da Lei Nº 11.977/2009

A ocupação irregular do Parolin é uma área incluída na Zona Especial de Interesse Social, local de prioridade para a regularização fundiária de assentamentos urbanos e sujeita à Lei 11977/2009.

Observadas as recomendações para a regularização fundiária da ocupação irregular do Parolin, esta somente seria viável desde que respeitada uma distância segura do Rio Vila Guará, pois há casos de inundações no local.

A Lei 11977/2009 permite a ocupação de Áreas de Preservação Permanente, que, neste caso, seria de quinze metros por ser uma zona especial de interesse social. APP's que têm por função ambiental "preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" seriam suprimidas em prol da habitação. Os problemas de saneamento básico seriam resolvidos, pois a lei tem por requisito para a regularização o acesso ao saneamento básico.

A Lei 11977/2009 prevê um estudo técnico que comprove melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação anterior, no caso uma região totalmente degradada ambientalmente. Sendo assim, qualquer melhoria feita na região justificaria a regularização desta ocupação.

DISCUSSÃO

A Constituição Federal define em seu artigo 183 que imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. A Lei Nº 11.977/2009 prevê a regularização fundiária de assentamentos urbanos, e no caso do Parolin, em uma Área de Preservação Permanente (área pública). Considerando a supremacia da Constituição Federal, a Lei Nº 11.977/2009 não pode confrontar-se com o ordenamento norteador de uma nação por política governamental.

Uma característica dos instrumentos legais de planejamento e gestão urbana é a prevalência do social sobre o ambiental, já as leis chamadas ambientais buscam o desenvolvimento sustentável para o crescimento das cidades, que engloba questões sociais e econômicas sem comprometer a qualidade ambiental. No caso da regularização fundiária apresentam-se geralmente duas alternativas: a urbana, que pretende regularizar a ocupação enfatizando os aspectos sociais e os riscos sociais e econômicos; a ambiental,

que geralmente visa à realocação da população mediante os riscos ambientais que não atingem somente a área de ocupação.

A questão das Áreas de Preservação Permanente também se apresenta sob duas perspectivas. A primeira trata-se da visão ambiental, caracterizada pela intocabilidade para cumprir a função das APP's previstas no Código Florestal: a proteção dos recursos hídricos. A segunda trata-se da visão urbana, que questiona a eficácia da intocabilidade, pois a criação de vazios urbanos propicia as invasões de áreas privadas e públicas, criando novas ocupações irregulares.

No caso da Lei N° 11.977/2009, suas recomendações para os estudos da área a ser regularizada englobam preocupações ambientais e sociais e delega ao município esta responsabilidade. O estudo tem por objetivo a comprovação da melhoria das condições ambientais se comparadas à permanência na irregularidade. Aqui se abre uma lacuna, pois o cenário ambiental das ocupações irregulares geralmente está extremamente degradado, qualquer melhoria ambiental justificaria a regularização das ocupações? A falta de diretrizes mais claras nesta lei pode implicar na aprovação de regularizações que não contemplem completamente a questão ambiental. Esta situação deve-se também à falta de resoluções (responsabilidade dos órgãos técnicos) que estabeleçam parâmetros para estas novas leis.

Observa-se que antes da Lei 11977/2009 os diversos instrumentos legais de planejamento e gestão urbana tendiam a adquirir um enfoque sustentável. A Lei 11977/2009 surge quebrando este processo, pois é marcada pelo questionamento da função das Áreas de Preservação Permanente quando aborda mais aspectos sociais que ambientais.

A Resolução CONAMA 369/2006 traz outra questão: quando as APP devem ser ocupadas? Esta resolução define que somente haverá intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente quando não houver alternativa tecnológica ou locacional. No caso da regularização fundiária em ZEIS, qual seria a justificativa da permanência da ocupação? Uma possível justificativa seria o sentimento de pertencimento da população em relação à ocupação, os moradores estão atrelados ao local por seus vínculos empregatícios, familiares, de convivência social e vínculos afetivos com o local, ou seja, a história pessoal dos moradores está ligada à história do local. Trata-

se de um fator psicológico que deve ser considerado, pois existem casos em que os moradores foram realocados em regiões distantes da anterior e posteriormente retornaram à ocupação irregular.

A Lei 6766/1979 define que não haverá parcelamento do solo em terrenos sujeitos a inundações, antes que tomadas as providências necessárias. No caso Parolin, para que haja sua regularização, existe a necessidade de um plano de drenagem para a região, com várias obras dispendiosas.

A alternativa de realocação dos moradores da ocupação irregular do Parolin apresenta-se como mais plausível. Para transpor o empecilho do impacto psicológico e social (sentimento de pertencimento) é necessária a busca de locais próximos a ocupação anterior para a realocação, porém não há vazios urbanos próximos capazes de receber estes m

CONCLUSÕES

O processo de urbanização e produção do espaço urbano é multifacetado e se a qualidade ambiental é direito tanto quanto a qualidade do espaço urbano, ambas devem se direcionar para um ponto convergente: a sustentabilidade urbana. A legislação urbanística e ambiental, que atualmente já possui muitos pontos de intersecção, deve ser reflexo desta harmonização.

O poder público na tentativa de sanar questões graves como o das ocupações irregulares, desconsidera a complexidade da dinâmica urbana, onde questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e psicológicas estão envolvidas. Como resultado obtém-se um conjunto de instrumentos legais, que na prática são incompatíveis.

Este trabalho propõe uma análise do planejamento urbano frente à questão das ocupações irregulares em seus aspectos legais. Conclui-se que ao aplicar a legislação urbanística e ambiental, estas apresentam pontos conflitantes e que necessitam ser revistos, buscando-se eliminar aspectos contraditórios, para atingir-se um grau de consonância legal. Também é necessário que os órgãos técnicos estejam atentos às

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

novas leis e criem resoluções que regulamentem e definam parâmetros para estas atividades.

O estudo de caso desta ocupação irregular em Curitiba/PR, revela que pelas limitações apresentadas pela legislação urbanística e ambiental e, por existir uma zona de inundação que atinge tal ocupação irregular do Parolin, para urbanizá-la seria necessário afastar a ocupação até uma zona segura de inundação. Esta situação é impossível de ser adotada, visto que não existe vazios urbanos nas proximidades. Cabe a outros estudos analisar quais são as alternativas locais para esta ocupação.

Os desafios do planejamento e gestão urbana crescem e tornam-se mais complexos, vão desde o adensamento populacional à pobreza, é necessário evoluir no sentido da criação de instrumentos legais que estejam adequados a esta realidade, na qual os aspectos técnicos sejam devidamente considerados acima de conveniências políticas.

REFERÊNCIAS

SCALCO, Raquel Faria. **Urbanização e Meio Ambiente no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/arquitetura-e-urbanismo/urbanizacao-e-meio-ambiente-no-brasil-7058/artigo/>>. Acesso em: 28 mai. 2010.

SEGUNDO, Rinaldo. **O planejamento urbano municipal e o meio ambiente**. Jus Navigandi, Teresina, n. 63. Mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3836>>. Acesso em: 28 mai. 2010.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. **Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira** / publicado Outubro 2007. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 111, p. 19-28, 2006.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 eds. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

DUARTE, Fabio. **Planejamento urbano**. Curitiba. Ibpex, 2007.

NIGRO, Carlos Domingos. **Análise de Risco de Favelização:** Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável. 2005. 208 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2005.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. **O município no século XXI:** Cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

TOMÁS, Livia Rodrigues; FERREIRA, Denise Labrea. **Plano Diretor: documento ou instrumento?** Um estudo de caso de Tupaciguara-MG. In: II Simpósio Regional de Geografia - Perspectivas para o Cerrado no Século XXI, 2003, Uberlândia - MG. II Simpósio Regional de Geografia - Perspectivas para o Cerrado no Século XXI, 2003.

LACERDA, Norma; ZANCHETI, Silvio Mendes; DINIZ, Fernando Silvio. **Planejamento Metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial.** EURE (Santiago), Santiago, v. 26, n. 79, set./out./nov./dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900005&lang=pt. Acesso em: 27 mai. 2010.

ARAUJO, Rosane Lopes. **O Planejamento Urbano e a norma de Uso e Ocupação do Solo: a cidade do Rio de Janeiro na década de 1990.** 2005. 37 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

MARTINE, George. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente. **Rev. Brasileira de Estudos de População.** São Paulo, v. 24, n. 2, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010230982007000200002&ng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jun. 2010.

KÄSSMAYER, Karin. **Cidade, Riscos e Conflitos Socioambientais Urbanos:** Desafios à Regulamentação Jurídica na Perspectiva da Justiça Socioambiental. 2009. 261 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná. 2009.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado - Metrôpoles Brasileiras. São Paulo em Perspectiva.** 2000, vol.14, n.4. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jun. 2010.

FERREIRA, Daniela Figueiredo et al. **Impactos Socioambientais Provocados pelas Ocupações Irregulares em Áreas de Interesse Ambiental – Goiânia/GO.** Pós-Graduação em Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Goiás / SENAI – CETRESG. Goiânia – GO, 2004. p. 2-24.

ANÁLISE AMBIENTAL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA SOB O ENFOQUE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

GROSTEIN, MARTA DORA. **Metrópole e Expansão Urbana: a Persistência de Processos "Insustentáveis". São Paulo em Perspectiva.** 2001, vol.15, n.1. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000100003&ng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 jun. 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Ocupação Irregular do Solo e Infraestrutura Urbana: o Caso da Energia Elétrica.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicassocial/Ocupa%E7%E3olrregulardoSoloelnfra-estruturaUrbana.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2010.

ABIKO, Alex; COELHO, Leandro de Oliveira. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão.** Porto Alegre: ANTAC, 2009.

COELHO, Maria Cália Nunes. **Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Método de Pesquisa.** In: Impactos Ambientais Urbanos no Brasil. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

KERDER, Raquel. **Gestão de assentamentos irregulares em áreas de fragilidade ambiental: o caso da Vila Zumbi dos Palmares na Região Metropolitana de Curitiba.** 2009. 231 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2009.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Índice de Vulnerabilidade Social da Bacia Hidrográfica do Rio Maranguapinho.** Região Metropolitana de Fortaleza, Brasil. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 2009, Curitiba. VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 2009.

SARAIVA, Maria da Graça Amaral Neto. **O rio como paisagem - gestão de corredores fluviais no quadro do ordenamento do território.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

PORATH, Soraia. **A paisagem de rios urbanos: a presença do rio Itajaí-Açú na cidade de Blumenau.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Instituto Polis, 2002.

FERNANDES, Edésio. **Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito.** (2005). Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos> >. Acesso em: 05 set. 2010.

MAACK, Reinhard. **Geografia Física do Estado do Paraná.** Curitiba: UFPR, 2002.

BOLETIM DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Curitiba: PMC, 1997.

IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **História do Planejamento.** Disponível em: <<http://ippucweb.ippuc.org.br:8090/ippucweb/sasi/home/default.php>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Curitiba em Dados.** Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp>. Acesso em: 07 ago. 2010.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **A negação dos rios urbanos numa metrópole brasileira.** In: XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideu. XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. Montevideu: Imprenta Gega, 2009. v. 1.