

**POSSE DA TERRA URBANA E SUAS
IMPLICAÇÕES NA PRESERVAÇÃO
DO MEIO AMBIENTE E O
ADEQUADO USO DO SOLO
URBANO – UM ESTUDO SOBRE AS
ÁREAS DE PROTEÇÃO
PERMANENTE E UTILIZAÇÃO DOS
ESPAÇOS URBANOS DE FORMA
SUSTENTÁVEL E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS QUE PODEM SER
IMPLEMENTADAS**

*Renato Gumier Horschutz*²⁰¹
*Prof. Dr. Pietro Nardella-Dellova*²⁰²

RESUMO

²⁰¹ **Renato Gumier Horschutz**, advogado, formado pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), ano de 1997, com Pós - Graduação “*Latu Sensu*” em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho, ano de 2010, pela Universidade/Faculdade Inesp – Instituto Nacional de Ensino Superior e Pesquisa. Entre 2007 até agosto de 2010, atuou como assessor jurídico na Prefeitura de Itapira, na área de licitações e contratos. De setembro de 2010 até janeiro de 2011, atuou como assessor jurídico na Prefeitura de Jaguariúna, na área administrativa, processos administrativos. De fevereiro de 2011 até início de janeiro de 2012, no Ceprosom – Centro de Promoção Social de Limeira, como procurador jurídico concursado. Desde 2012, atua como procurador jurídico concursado no Município de Americana, tendo atuado na área do Contencioso Fiscal (Execução Fiscal e processos judiciais tributários) entre janeiro de 2012 a novembro de 2016, na Área Cível, entre novembro de 2016 até julho de 2021 e na área trabalhista atualmente desde agosto de 2021 até a presente data.

²⁰² **Pietro Nardella-Dellova** é Doutor e Mestre em Direito (Direito Civil/Teorias da Propriedade) pela Universidade Federal Fluminense, UFF, e Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP. É Doutor e Mestre em Ciência da Religião (Antropologia/Literatura/Religião/Direito) pela Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP. É Pós-graduado em Literatura e Direito Civil e Processo Civil. É Graduado em Filosofia e Direito. Foi membro efetivo da Comissão de Direito e Liberdade Religiosa e, também, da Comissão de Bioética da OAB/SP – São Paulo. É Membro efetivo da Comissão de Notáveis da OAB/BC, Balneário de Camboriú, Santa Catarina; É Membro da “*Accademia Napoletana*

O presente artigo jurídico tem por objeto analisar as questões da posse da terra urbana, tendo em vista as limitações legais decorrentes das áreas de proteção permanente e como o Município, entidade federativa que deve regular o uso e parcelamento do solo urbano, pode influir na preservação do meio ambiente sustentável e constituir cidades sustentáveis, evitando a retirada forçada, por meio da ação de reintegração de posse ou de medidas judiciais presentes no ordenamento jurídico nacional, e por meio de políticas públicas conseguir a preservação de áreas de APP e ainda promover o adequado uso do

per la Cultura di Napoli”, Nápoles, Itália; Associado ao Grupo Martin Buber, de Roma, para o Diálogo entre Israelenses e Palestinos; Associado ao Grupo “*Judeus Pela Democracia*” (Israel, USA e Brasil) e do Grupo Jewish/Muslin de New York. É Autor de vários livros, entre os quais, Pierre Proudhon e sua Teoria Crítica do Direito Civil (2020) e Direito, Mito e Sociedade (2021), assim como de centenas de artigos e pareceres jurídicos; é Poeta, com vários livros de Poesia publicados, e membro da UBE – União Brasileira de Escritores. Em 2004, criou e coordenou o CPPJ – Centro de Pesquisa e Prática Jurídica “*Prof. Goffredo Telles Jr.*”. Em 2011 criou e coordenou o Grupo de Estudos e Pesquisas NUDAR – Teorias Críticas Aplicadas ao Direito Civil. É Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa TC TCLAE CNPq, e da Linha de Pesquisa “*Direito Civil Constitucional, Teorias Críticas e Educação*”. É Pesquisador Integrante do Grupo de Pesquisa VEREDAS PUC/SP-CNPq. É Professor, desde 1990, de Literatura, Direito Civil, Filosofia, Direito Processual Civil e Direitos Humanos em vários cursos (graduação e pós-graduação), entre os quais, Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Direito Padre Anchieta, ESA – Escola Superior da Advocacia, EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como Professor visitante (2011-2013) na Faculdade de Direito da USP, abordando o tema “*Direito Romano, Direito Civil e Direito Hebraico Comparados*”. Foi Pesquisador bolsista CAPES/FUNDASP no Programa de Estudos Pós-graduados da PUC/SP. Atualmente, também desenvolve estudos e pesquisas em New York, USA na área de Direitos Humanos e no Seminário Rabínico Latinoamericano de Buenos Aires, Argentina, em Fontes Judaicas da Filosofia e do Direito.

solo urbano e a preservação do meio ambiente em suas localidades.

Palavras-chave: *direito de posse, meio ambiente, cidades, reintegração de posse*

ABSTRACT

This legal article aims to analyze the issues of ownership of urban land, in view of the legal limitations arising from areas of permanent protection and how the Municipality, a federative entity that must regulate the use and subdivision of urban land, can influence the preservation of the sustainable environment and build sustainable cities, avoiding forced removal through the action of repossession or legal measures present in the national legal system and through public policies to achieve the preservation of APP areas and promote the proper use of land urban environment and the preservation of the environment in their localities

Keywords: *ius possessionis, environment, cities, repossession*

INTRODUÇÃO AO TEMA

PROPOSTO

O tema proposto se mostra um dos mais sensíveis da atualidade, eis que a posse e utilização do solo urbano, realizada pela população em geral, tem limitações decorrentes de leis federais, tais como as áreas de preservação permanente, reguladas pelo Código Florestal Nacional e existentes nas cidades, tais como áreas contíguas a rios, lagoas e demais locais de preservação de mananciais e ainda a necessidade do gestor público no âmbito municipal realizar medidas positivas, firmadas por leis municipais para proteger o meio ambiente, em detrimento de sua ação reativa a medidas

exigidas pelos representantes do Ministério Público diante da posse irregular destas áreas por membros da comunidade.

A utilização do solo urbano decorre da necessidade de moradia dos cidadãos, inclusive para sua subsistência, porém o conflito que se tem com leis e regras para preservação do ambiente em geral decorre da falta de planejamento habitacional e escassez de moradias a disposição, bem como da crise econômica que impede pessoas de pagarem aluguel para moradia, recorrendo a invasões de áreas inabitadas e sequer preservadas pelo Poder Público.

A PROBLEMATIZAÇÃO - O CONFLITO DAS LEIS MUNICIPAIS E FEDERAIS COM A POSSE E USO DO SOLO URBANO E A ATITUDE DOS ADMINISTRADORES DOS BENS PÚBLICOS

Aos Municípios compete regular o uso adequado e planejado do território urbano, previsão constitucional emanada no artigo 30 que trata da autonomia municipal.

Decorrente disto, a Constituição Federal determina que cabe aos Municípios com 20 mil ou mais habitantes realizar o plano diretor da cidade e regulamentar a forma de utilização do solo urbano, visando a obter cidades sustentáveis, com previsão no artigo 182 da Carta Maior.

Ocorre, entretanto, que o uso e posse das áreas urbanas recebe ingerências de leis federais como o Código Florestal, o qual limita para preservação de área ainda com vegetação florestal preservada e de mananciais, áreas em que não se pode edificar moradias, mas que não raramente são apossadas por pessoas mais vulneráveis, que não tem condições de moradia adequada, decorrentes em grande parte da falta de planejamento urbano; é dever do Município preservar intactas estas áreas lindeiras a rios, lagos e demais manancias.

O problema decorrente desta situação é que o Município, muitas vezes pressionado por moradores dos locais a serem preservados e pelo Ministério Público Estadual ou Federal, reage à situação deslocando as famílias ou pessoas que se apossaram de área de APP, sem terem uma política pública adequada à preservação destas áreas, o que muitas vezes funciona apenas como medida paliativa, para evitar ações judiciais contra o Município, mas que não atacam a causa do problema.

Destaca-se que em nível federal foi editada a lei federal 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o programa de apoio à conservação ambiental, a qual prevê medidas para auxiliar pessoas mais vulneráveis a obter uma renda mensal com a preservação de áreas de conservação ambiental, o que poderia ser reproduzido com especificidade local e ampliar os meios de se preservar áreas

de APP, exigidas por lei. Este artigo visa a demonstrar que a ação estatal pode mudar a situação vivenciada por muitos municípios e auxiliar na preservação do meio ambiente.

DA POSSE DA TERRA, DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O ser humano sempre se utilizou da terra para obter sua moradia e seu sustento, seja lidando com plantações, seja extraíndo da terra bens que trouxeram desenvolvimento a ele e a comunidade onde vive, porém o uso adequado do solo urbano, a cada dia, ganha mais importância, em um mundo super populoso e com a crescente escassez dos recursos hídricos que enfrentamos atualmente.

As cidades são os locais onde o homem se assenta, constrói sua vida familiar, seus projetos, seus anseios e produz sua riqueza. As urbes brasileiras, em geral, surgem da industrialização paulatina gerada pelo período Vargas, antes e logo após a Segunda Guerra Mundial.

De 1940 a 1990, o Brasil cresceu exponencialmente sua indústria e em decorrência disto, o êxodo rural foi inevitável, fazendo com que o homem do campo migrasse para as cidades mais desenvolvidas, acarretando o crescimento populacional

desordenado, com o aumento gigantesco de cidades de médio e grande porte e o desenvolvimento desordenado destas.

Na realidade, nossos municípios, que se tornaram unidades federativas autônomas, somente pela Constituição de 1988 – pelo delinear do artigo 30 da Constituição Federal – receberam diversas incumbências destas, tais como o uso adequado e planejamento do solo urbano, legislar sobre assuntos de interesse local, realizar o transporte urbano, realizar programas de educação infantil e ensino fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, bem como oferecer serviços de saúde à população.

São todos serviços repassados aos Municípios brasileiros, sem a devida contrapartida de distribuição mais adequada dos recursos obtidos pela União e Estados, resultando em transferências de obrigações, sem a devida receita pública de impostos, malgrado serem determinados três espécies de impostos ao ente federativo.

É de se destacar que o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, previsto no inciso VIII, do artigo 30 da CF, traz como obrigação, diante do fato de se tratar de competência constitucional comum, a preservação do meio ambiente, consoante o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, eis que em muitos casos o uso irregular do

solo urbano gera danos ao meio ambiente local.

Ao Município foi reservado pela Constituição o dever de planejar o uso e o parcelamento do solo urbano, em primeiro lugar realizando o plano diretor de forma a que a utilização do solo urbano fosse adequada, desta forma o artigo 182, da Lei Maior determinou a realização do plano diretor.

O Estatuto das cidades, editado pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, determinou uma série de medidas visando a plena participação da sociedade na organização da urbe, tanto que seus objetivos estão assim estabelecidos no artigo 2:

“Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – 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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

É de se destacar que o ordenamento territorial visa a evitar poluição e degradação ambiental, sendo as áreas de APP, com a limitação à construção e edificações, importante regramento para evitar os danos às áreas de mananciais, mas também dar

dignidade à pessoa humana, propiciando serviços de transporte público adequado e construção de moradias dignas.

Compatibilizar o desenvolvimento urbano e o meio ambiente é um desafio aos administradores públicos, mas que deve ser enfrentado nos limites da lei, com a participação de todos os agentes envolvidos, seja a população, empresas, o próprio governo municipal, abrindo a gestão das cidades à democracia, que nunca prescinde da participação popular.

Seguindo a diretriz da participação popular exigida pelo Estatuto da Cidade, é mister citar o quanto mencionado por Odete Medauar no que se refere à experiência do desinteresse na elaboração dos planos urbanísticos “é a ausência de participação da coletividade no plano diretor; nos casos relatados por arquitetos de cidades da Grande São Paulo, em que a população foi envolvida na elaboração do plano diretor, tornou-se mais difícil ao Chefe do Executivo ou os vereadores ignorá-lo.”²⁰³

Denota-se que a participação popular muitas vezes não segue estimulada pelos poderes constituídos, eis que a gestão das cidades, em geral, de forma democrática impõe ao político a realização dos planos e projetos traçados e conduz a uma responsabilidade maior dos administradores

Diretrizes Gerais, In: Odete Medauar; Fernando Dias Menezes, de Almeida (Coords.) Estatuto

das Cidades: Lei 10.257, de 10.07.2001-Comentários p. 29-30

públicos, os quais ainda não se conscientizaram de que a gestão da cidade não lhes pertence pela eleição, mas é de todos os cidadãos

Nesta linha de obrigações, o Ministério Público, no exercício de sua função institucional, pressiona os Municípios a realizarem o ordenamento do solo urbano, afastando o apossamento das áreas de APP locais e, em geral, na maior das vezes, os Municípios reagem a esta situação realizando somente medidas judiciais de reintegração da posse destas áreas de preservação permanentes, que estão sob sua responsabilidade e nos limites de seu território urbano.

Esta situação geralmente redundando em movimentação do Poder Judiciário, para que este de forma coercitiva proceda a determinação da reintegração destas áreas de APP, retirando pessoas vulneráveis de moradias precárias, sem ter como meta resolver o problema, mas somente atuando de maneira pontual, pressionada pelo Ministério Público, no cumprimento de seu dever de exigir a preservação do meio ambiente.

O pior de tudo isto é que a ação é realizada, pessoas são desalojadas, mas a causa do problema sequer é tangenciada pela ação pontual, resultando muitas vezes em

nova invasão nas mesmas áreas, ou se não são invadidas sequer são devidamente preservadas após esta medida.

A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO MEDIDA A SER BUSCADA COM POLÍTICAS PÚBLICAS ADEQUADAS

O meio ambiente, consoante Luis Paulo Sirvinkas²⁰⁴ é o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (artigo 3, da Lei 6.938/81), porém este é o conceito da lei que se esquece que o meio ambiente é também o cultural, o artificial e o do trabalho.

José Afonso da Silva²⁰⁵, o define como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Posteriormente, o direito ao meio ambiente do trabalho adequado foi incluído como proteção ao meio ambiente.

O artigo 225 da Constituição determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia

²⁰⁴ Sirvinkas, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental, Editora Saraiva, 9 edição, 2011, p. 90/91

²⁰⁵ Silva, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional, 2 ed. São Paulo, Malheiros, ed. 1998, p. 2

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 meio ambiente deve ser preservado e de forma ecologicamente sustentável, ou seja, a manutenção do meio ambiente passa por atos administrativos, políticas públicas que visem a conservação deste, com o auxílio de toda a coletividade local envolvida, eis que deve ser conscientizada de que a destruição do meio ambiente resultará em prejuízos ao presente e a futuras gerações.

É de se destacar, no tocante ao tema ora abordado, que a atitude do Município, pressionado pelo Ministério Público, no mais das vezes, de desalojar as pessoas em área de preservação permanente, nada mais é que uma atitude pontual, que não causa consciência ecológica, sequer afasta o problema do uso adequado do solo urbano e não o defende e preserva para as futuras gerações.

Quanto à área de preservação permanente, sua base e definição encontra-se na lei federal 12.651/2012, o vigente Código Florestal, no qual se determina no artigo 3, inciso II, nestes termos:

“Área de Preservação Permanente - APP: 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;”

Esta é uma área que preserva o meio ambiente e deve ser protegida pelo Poder Público, mas o ato de desalojar pessoas sem ter uma política pública que realmente preserve o meio ambiente em nada resolve esta situação, nem traz uma cidade sustentável do ponto de vista do ordenamento, controle, uso do solo e parcelamento urbano.

A preservação do meio ambiente e a sustentabilidade ambiental das urbes não pode ser obtida sem a participação do seu povo nos instrumentos utilizados para tanto e na criação de leis que possam conservar o patrimônio natural da cidade e ainda trazer desenvolvimento social àquele local.

Há uma visão de que o meio ambiente não pode ser utilizado pelo homem, deve ser preservado em sua integralidade, mas a realidade é que nas cidades em geral, o que ainda sobrou das florestas, mananciais e lugares ecologicamente preservados é bem menor do que em áreas rurais, devendo contar com a colaboração e envolvimento da coletividade como determina a Constituição Federal.

A conservação e a preservação do meio ambiente no meio urbano devem envolver toda a coletividade, eis que o Poder Público não tem condições de sozinho realizar sua função essencial de preservar o meio ambiente para a atual e para as gerações futuras.

UMA PROPOSTA BASEADA NA LEI FEDERAL 12.512/2011 – INCENTIVO A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Como já repisado acima, nota-se que os administradores municipais devem preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como, fiscalizar e ordenar o controle e o uso do solo urbano.

O que se nota na experiência administrativa, o cotidiano que vive as administrações das cidades é uma atitude reativa e não proativa, para evitar desmatamentos, ocupações de terras de APP e na preservação do meio ambiente, atuação pontual, instigada pela pressão do MP, no mais das vezes, que leva o administrador a acionar o Poder Judiciário e desalojar pessoas tão somente, sem qualquer atitude ou medida que conserve o meio ambiente do local.

Nota-se que o administrador público em geral, assoberbado por tantas demandas dos Municípios, opta por realizar o pedido do MP, mas somente para se desvencilhar de imediato da pressão, não se dignando a resolver a causa do problema.

Em geral, a causa do problema é a falta de condições para atender todos os moradores do Município com moradias populares, notória a fila de interessados que as cidades têm e a falta de recursos para a construção destas moradias e ainda o parcelamento inadequado do solo urbano, representado por um plano diretor que atende mais a interesses imobiliários do que a uma grande parcela da população, que necessita de moradia digna e de baixo custo

Lastreado neste diagnóstico, nota-se que ao administrador público é necessário criar incentivo à preservação ambiental, pois as pessoas mais vulneráveis, sem renda própria ou baixa renda, não tendo como pagar o aluguel, buscará áreas inabitadas e restritas legalmente para morar.

A Lei Federal 12.512, de 14 de outubro de 2011, criou em áreas rurais um programa de incentivo à conservação ambiental e, para tanto, foi destinado recursos financeiros para capacitar famílias em situação de extrema pobreza/vulnerabilidade social e disponibilizar serviços de assistência técnica, que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais no meio rural.

O princípio instituído pela lei federal poderia, em lei municipal e trazido à realidade urbana em Municípios com áreas extensas de APP, solucionar tanto a situação da falta de condições de moradia, quanto incentivar a conservação do meio ambiente, neste caso,

representado pelas áreas de preservação permanente.

Não é demasiado destacar o que determina a lei federal e que pode servir de baliza aos administradores para que seja incentivada a participação popular na conservação das áreas de preservação permanente nas cidades;

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, com os seguintes objetivos:

I - incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável;

II - promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural nas áreas definidas no art. 3º; e

III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.”

A medida adotada pela lei foi instituir incentivos a população em estado de extrema pobreza que se interessassem pela conservação ambiental:

“Art. 2º Para cumprir os objetivos do Programa de Apoio à

Conservação Ambiental, a União fica autorizada a transferir recursos financeiros e a disponibilizar serviços de assistência técnica a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais no meio rural, conforme regulamento.

Parágrafo único. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal.

Art. 3º Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas seguintes áreas:

I - Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais;

II - projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra;

III - territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; e
IV - outras áreas rurais definidas como prioritárias por ato do Poder Executivo.”

A lei em si determina que a conservação ambiental não pode ser feita sem o auxílio às populações que vivem em locais que requerem a preservação da fauna e da flora e poderia ser utilizada pelos Municípios para atrair pessoas vulneráveis para a conservação das áreas de APP, tornando a gestão destas áreas mais efetivas, mais democrática e também com o envolvimento da população, sendo um meio efetivo, de política pública que cumpre o Estatuto das Cidades.

O ordenamento territorial e o uso do solo urbano, em áreas de preservação do meio ambiente, já regrado por leis federais, em geral, é obrigação dos administradores municipais, os quais não podem somente reagir às pressões exercidas pelo Ministério Público Federal ou Estadual no cumprimento do dever funcional destes, mas partir de uma ação clara e efetiva do administrador público visando à preservação do meio ambiente, bem comum de todos e direito de toda a coletividade.

O Poder Público tem o dever de agir para que o meio ambiente ecologicamente preservado possa ser efetivamente conquistado pelos cidadãos e com o envolvimento destes, mas sabemos que a realidade, que inclui a falta de planejamento urbano, vivenciado em todo o país, bem como a falta de renda da população, aliada à escassez de moradia digna, nos tem relegado a uma situação efetiva de moradias urbanas precárias em áreas de preservação permanente, o que resulta em geral na degradação do meio ambiente.

A adaptação da lei federal às realidades dos entes federativos, visando a proteção do meio ambiente, se faz necessária a consecução de uma política efetiva de proteção ao meio ambiente, de forma proativa do gestor municipal, evitando a judicialização de questões que dizem respeito à falta de ação administrativa, bem como da gestão democrática e efetiva da urbe.

Não se pode esquecer que os Municípios brasileiros são premidos por muitas obrigações de fazer derivadas de leis federais e que a preservação do meio ambiente é competência comum de todos os entes federais, assim, entendo que poderia ser inclusive subsidiado o programa a ser realizado pelos entes federados, locais por transferências de recursos federais e estaduais, numa conjugação de esforços federativos, para a devida proteção do meio ambiente.

O pagamento de valores à população de extrema pobreza, aqueles que acabam se apossando ilegalmente de áreas de APP, ficaria subordinado a uma prática efetiva de preservação do meio ambiente.

Neste ponto, quero destacar uma experiência que tive como procurador do Município de Americana, ao qual ainda me encontro vinculado, quando fui convidado por outra colega a participar com ela de uma reintegração de posse de área de APP e no local havia uma construção de casa modesta de um trabalhador, que não conseguia provavelmente pagar o seu aluguel.

No dia marcado chegamos ao local e nos deparamos com uma área ocupada por uma família (pai, mãe e duas crianças) que tinha erguido uma casa e estava cuidando do local, tinha feito até um lago pequeno, ou seja, estava realmente cuidando do local.

Naquele dia eu percebi que algo estava errado na forma como se procede a reintegração de posse em áreas de APP, eis que houve o desalojamento da família, que teve que ser acolhida por uma instituição religiosa do bairro próximo, teve todos os seus pertences retirados para que o local fosse liberado, pois era área próxima a um córrego.

A preservação ambiental não pode ser realizada pelo Poder Público tão somente para evitar ações contra o Município e satisfazer solicitação do Ministério Público, pois haverá um simulacro de ação supostamente visando o bem comum.

Há a necessidade de ação estatal em uma política pública coordenada entre as áreas de habitação, meio ambiente e assistência social, visando à sustentabilidade das cidades, respeitando a dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente ecologicamente preservado.

A proposta é para que os administradores municipais possam ter instrumento normativo necessário ao aprimoramento da conservação do meio ambiente, podendo ativamente participar com política pública da proteção ao meio ambiente.

A Constituição Federal instituiu um Estado Democrático e Social de Direito, tendo previsto direitos individuais e coletivos e o direito a cidades sustentáveis, visando ao pleno desenvolvimento humano e social no ente federado, onde realmente habitam os cidadãos e cidadãs deste imenso país, mas isto nunca será realizado se o ser humano não tiver sua dignidade humana respeitada.

O que temos visto é que as instituições, seja o Poder Público, neste ponto, o Poder Executivo, que em muitos casos, não cumpre seu dever de dar uma moradia digna a seus cidadãos, nem mesmo regular o uso e parcelamento do solo urbano de forma adequada, para que todos tenham acesso ao uso da terra urbana; seja o Ministério Público, em que pese exigir o respeito às áreas de APP, mediante requisições e recomendações ao poder

executivo, não trata o problema, considerando também a questão social envolvida, somente exigindo a reintegração de posse, que no mais das vezes, “joga para debaixo do tapete” a causa do problema, retirando a possibilidade de se viabilizar uma atitude de maior compromisso do administrador público com uma cidade sustentável.

CONCLUSÃO

As cidades brasileiras, em geral, não cresceram de forma planejada e pensada, ao revés, o adensamento das cidades, ocorrido a partir da década de 30 do século XX, resultou em um crescimento populacional das cidades do Sul e Sudeste do país e das capitais de outras regiões, resultando no problema habitacional vivenciado por cidades de grande e médio porte, o que determinou a criação de comunidades em locais reservados às áreas de preservação permanente.

Esta situação de ilegalidade, a qual foi relegada parcela significativa da população de mais baixa renda, cria uma situação conflituosa entre as exigências da Constituição Federal e das leis federais, que exigem que os Municípios ordenem e controlem o uso e parcelamento do solo urbano, bem como impõe ao Ministério Público, ante seu objetivo constitucional, que exija dos administradores públicos municipais a retirada de famílias destas áreas de preservação permanente.

A preservação do meio ambiente e o desenvolvimento urbano são questões que devem ser compatibilizadas, consoante impõe a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades e são assim exigidas pelo Ministério Público aos prefeitos, algumas vezes, por recomendações em procedimentos prévios a instauração de ações civis públicas e que acabam por induzir a resposta mais fácil e pontual dos administradores municipais, que é a propositura de ações de reintegração de posse das áreas de APP em que esteja precariamente habitando pessoas de baixa renda.

A resposta pontual, em geral, afasta a propositura da ação civil pública, retira o foco do Ministério Público sobre a conduta do administrador municipal, mas não ataca o cerne da questão do uso da terra urbana.

Esta situação acaba, em certos casos, a retornar ao administrador público, porquanto a reintegração da posse destas áreas se revela uma atitude sem respaldo em uma política pública adequada ao enfrentamento da questão ambiental, da moradia popular, levando à nova ocupação irregular da mesma área que a reintegração da posse visava a proteger.

As áreas de preservação permanente são espaços para preservação da fauna, da flora e dos mananciais de água, que servem a população e realmente devem ser preservadas, mas a simplória atitude de retirar pessoas sem uma política municipal de

preservação do meio ambiente e do uso adequado do solo urbano torna-se inócua.

A proposta de se adequar a lei federal 12.152/2011 aos objetivos da política municipal de preservação e conservação ao meio ambiente, redonda em uma ação estatal para incentivar a colaboração dos munícipes de baixíssima renda para a preservação do meio ambiente, a conservação do bioma existente no local e o respeito às áreas de APP.

É evidente que tão somente a existência da lei municipal incentivando a preservação não pode ser a única ação estatal, mas o planejamento adequado do controle e do uso do solo urbano deve vir em conjunto com uma política habitacional que consiga impedir a ocupação de áreas do entorno dos mananciais das cidades.

O estudo que ora se pretendeu desenvolver sobre uma situação complexa vivida por muitos administradores municipais, visa a debater qual a melhor forma de se trazer o cidadão à conscientização e cuidados com as áreas de preservação ao meio ambiente, que podem garantir o futuro das próximas gerações, possibilitar cidades sustentáveis e que tenham atitudes proativas na conservação do meio ambiente ecologicamente sustentável.

A cidadania e a participação da população na busca da conservação e preservação do meio ambiente é uma obrigação de todos os entes federados, que

devem preservar o meio ambiente, pois sem a adesão e entendimento da população sequer haverá o cumprimento da ordem constitucional do respeito ao meio ambiente.

Como dito acima, os princípios constitucionais devem ser harmonizados na busca de cidades sustentáveis, em que a posse da terra urbana se dê de forma a compatibilizar a moradia de seus cidadãos e o respeito ao meio ambiente, mas isto não sairá da letra da Constituição e das leis federais sem uma efetiva política pública de respeito às áreas de preservação ambiental e isto passa por ação estatal e em conjunto entre o Ministério Público e o Poder Executivo no âmbito municipal.

A determinação constitucional do exercício da competência comum dos entes federados também não poderá resultar na imposição de obrigação e comprometimento da receita somente dos Municípios, eis que este ente federado geralmente acaba arcando com gastos somente de seu orçamento, sem que os demais entes contribuam na preservação do meio ambiente, restando em um pacto federativo manco, em que somente este resta cobrado e somente este ente municipal disporá de receitas para cumprimento da competência comum de todos os entes.

É mister que se proceda a repasses específicos de receitas da União e do Estado aos Municípios, visando a efetiva preservação do meio ambiente, seja com a

constituição do programa de incentivo a cuidadores das áreas de APP, seja por meio de auxílio técnico dos demais entes federados aos municípios, para efetivar políticas preservacionistas.

Assim, a ordem constitucional demonstra que aos Municípios cabe o controle e o uso do parcelamento do solo urbano, bem como o desenvolvimento urbano planejado e que atenda a preservação do meio ambiente, e sendo a conservação das áreas de preservação permanente parte do objetivo comum de todos os entes federados, mister se faz ações estatais desenvolvidas por meio de políticas públicas que atraiam a participação popular na conservação do meio ambiente.

As leis existem e são necessárias para impor o respeito do administrador à conservação ambiental, eis que sem isto, o futuro desta e das próximas gerações restarão comprometidos, bem como o uso da água potável, bem não renovável e tão necessário à vida na terra, mas a efetivação das leis nunca prescindiu e não prescinde da adesão dos cidadãos à sua fiscalização e como visto acima, a questão da moradia popular, do incentivo a colaboradores na população, mediante auxílio financeiro e técnico, para preservação das APP's é o melhor caminho a ser desenvolvido, gerando a conscientização ambiental e envolvendo a população, com a finalidade de se obter uma cidade sustentável do ponto de vista ecológico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988
- BUONAMICI, Sérgio Claro. *Cidadania e Participação no Direito a Cidades Sustentáveis: Diretrizes gerais e instrumentos de política urbana* na Lei n. 10.257, de 10-7-2021. JHMizuno Editora. 2015
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*, volume 1: teoria geral do direito civil. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*, v. 1: parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- NARDELLA-DELLOVA, Pietro (direção e organização) et al. *Antropologia Jurídica: uma contribuição sob múltiplos olhares*. 2ª edição. São Paulo: Scortecci, 2018.
- NARDELLA-DELLOVA, Pietro (org) et al.. *Direito, Mito e Sociedade*. São Paulo: Scortecci Editora, 2021.
- NARDELLA-DELLOVA, Pietro. “A Eficácia Imediata e Direta das Normas de Direitos Fundamentais em face do Estado e das Relações Privadas”, in Rev. Jurídica Logos, 2016, p. 41.
- NARDELLA-DELLOVA, Pietro. “Acerca do Movimento Crítico do Direito e os Núcleos Familiares”, in CARVALHO, Salo (org.) et al. Para Além do Direito Alternativo e do Garantismo Jurídico. RJ: Lumen Juris, 2016.
- NARDELLA-DELLOVA, Pietro. “*Racismo e Exclusão na Distribuição de Água: Uma Reflexão a partir da Gestão do*

Governo do Estado de São Paulo, in Revista de Direito Padre Anchieta, Ano 15, n. 23, 2015, p. 68.

NARDELLA-DELLOVA, Pietro. “**Reflexão Jurídica sobre Direito e Sociedade**”, in GUERRA, Willis S. (org) ALTERNATIVAS POLÍTICAS AO DIREITO. RJ: Lumen Juris, 2014.

NARDELLA-DELLOVA, Pietro. “**Terra: Uso e Abuso no Contexto Social Brasileiro**”, in Revista Jurídica Logos n. 8., 2015, p. 379.

NARDELLA-DELLOVA, Pietro. **Pierre Proudhon e sua Teoria Crítica do Direito Civil: Anarquismo, Teorias da Posse e Propriedade e Kibutzim**. São Paulo: Scortecci, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Atual. MORAES, Maria Celina Bodin de. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

REVISTA DE DIREITO CIVIL – RDC FADIPA, disponível em <https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDirCivil/issue/archive>

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**, Editora Malheiros, 2ª edição, 1998

SIRVINKAS, Luis Paulo, **Manual de Direito Ambiental**, Editora Saraiva, 9ª edição.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: lei de introdução e parte geral**, v. 1. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VADE MECUM, Jus Podium. 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.