

ARTIGO: “O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) DOS CÓRREGOS URBANOS”. ACEITO E PUBLICADO NO EVENTO VII SIMPÓSIO PARANAENSE DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA EM 30/10/2014

Josiane de Oliveira Medeiros FÜHR¹
Edson dos Santos DIAS²

RESUMO

Os impactos ambientais em zona urbana ocorrem em um contexto diferente daqueles existentes em área rural e, portanto, requerem dispositivos legais ajustados às peculiaridades do caso concreto. Nesse sentido, a presente pesquisa, realizada na cidade de Marechal Cândido Rondon-PR, tem como objetivo analisar a aplicabilidade do Código Florestal Lei 12.651/12 em APPs de corpos d’água urbanos, embora a maioria da população desconheça essa aplicação e associe-a apenas as áreas rurais. Mediante a revisão bibliográfica, confecção e análise de mapas, trabalhos de campo e entrevistas foi possível constatar que na prática, as normas do Código relativas às APPs têm sido largamente desobedecidas, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais, como pela implantação de projetos de parcelamento urbano. Observam-se ainda grandes contradições nas normas que regulam as APPs entre a legislação ambiental e urbanística, tanto na esfera federal como municipal. Diante disso, o estudo realizado, visa contribuir para essa questão polêmica e atual, ao analisar as alterações trazidas com a promulgação da nova lei, que de forma direta, afeta a qualidade de vida da população urbana.

Palavras- Chave: Novo Código Florestal. Áreas urbanas. Áreas de Preservação Permanente. Degradação.

THE NEW FOREST CODE AND THE PERMANENT PRESERVATION AREAS (APPs) OF THE STREAMS URBAN’S

ABSTRACT

The environmental impacts in urban areas occur in a different context from those found in rural areas and therefore require adequate legal provisions to the peculiarities of the case. In this sense, this research conducted in the city of Marechal Cândido Rondon, PR, aims to analyze the applicability of the Forest Code Law 12.651/12 in Permanent Preservation Areas of urban streams of water, although most people do not know the application and associate it only with rural areas. Based on the literature review, preparation and analysis of maps, field

¹Mestranda em Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Campus de Marechal Cândido Rondon. Josianeom.20@gmail.com

²Docente do programa de Mestrado em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Campus de Marechal Cândido Rondon. edsondias87@yahoo.com.br

work and interviews it perceives that in practice the provisions of the Code relating to PPAs have been widely disobeyed, both due to the proliferation of informal settlements, and also the implementation of projects urban allotment. It can be observed still major contradictions in the rules governing the PPAs between environmental and planning legislation at both the federal and municipal levels. Therefore, the study aims to contribute to this controversial and topical issue, to analyze the changes introduced with the enactment of the new law, which directly affects the quality of life of the urban population.

Keywords: New Forest Code. Urban areas. Permanent Preservation Areas. Degradation.

1 INTRODUÇÃO

Os impactos ambientais em zona urbana ocorrem em um contexto absolutamente diferente daqueles existentes em área rural e, portanto, requerem solução legal e política ajustada às peculiaridades do caso concreto. A má distribuição de renda e a supervalorização dos terrenos impelem a população carente a ocupar fundos de vale ou outros locais listados no Código Florestal (Lei 12.651/12) como Área de Preservação Permanente (APP).

Tanto pela ocupação desordenada feita pela população mais carente, quanto pela atuação da especulação imobiliária, novas áreas têm sido utilizadas, gerando polêmica e divergência quanto à aplicabilidade, em núcleos urbanos, da imposição de serem mantidas intactas as “Áreas de Preservação Permanente” elencadas no Código Florestal.

Nesse sentido, nas áreas urbanas, as normas do Código relativas à manutenção da mata de preservação permanente têm sido largamente desobedecidas, as discussões indicam que esse descumprimento também está relacionado às controvérsias existentes entre a legislação ambiental federal e a questão urbana.

A redação ambígua em vários dispositivos do Código Florestal permite interpretações divergentes no que se refere ao limite mínimo exigido para as APPs do Perímetro urbano. Alguns consideram que o Plano Diretor deve estipular esses limites em seus municípios; outros mencionam o Código como Lei de “teto”, ao qual o Plano Diretor estaria subordinado; outros ainda consideram que o Código Florestal simplesmente não se aplicaria às áreas urbanas, as quais estariam sujeitas apenas ao Plano Diretor e às leis de uso e ocupação do solo.

Ainda que a dinâmica de transformações da cidade seja muito acelerada e intensa e que tais transformações tenham provocado a destruição de grande parte das APPs aí localizadas, a manutenção dessas áreas é de extrema importância ambiental. Na prática, a supressão dessas matas pode engendrar graves prejuízos ambientais, tal como o assoreamento

dos corpos d' água, e eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, dentre eles as enchentes e os deslizamentos de encostas.

Nesse sentido, a pesquisa possui relevância por abordar uma questão polêmica e atual, alvo de discussões em todo o país que é a redefinição do Código Florestal Brasileiro. As alterações elencadas para a nova legislação afetam diretamente as condições de vida da população, bem como, do meio natural, que se torna mais vulnerável. Sendo assim, o estudo permite o planejamento da ocupação dessas áreas de maneira mais efetiva e adequada, visando sempre o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da população.

Diante do exposto, tem-se por objetivo principal, analisar e discutir a aplicabilidade do Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente de corpos d' água da Cidade de Marechal Cândido Rondon- PR, tendo em vista a controvérsia existente entre os parâmetros estabelecidos pela legislação ambiental e urbanística, tanto na esfera federal como municipal.

De forma secundária, propõe-se verificar as mudanças do novo Código Florestal em relação às Áreas de Preservação Permanente fluviais urbanas e propor critérios de Gestão Ambiental das APPs em Córregos de até 10 metros de largura, localizados em áreas urbanas.

Por fim, é importante destacar que o momento atual de instituição do novo Código Florestal é muito propício para essas discussões, não apenas acerca das novas alterações trazidas com a legislação, mas principalmente para o estudo do novo rearranjo espacial urbano e consequente reorganização territorial que estas mudanças vão originar.

Cabe destacar que este trabalho ainda não apresenta resultados finais. O recorte apresentado nessa oportunidade faz parte de uma dissertação de Mestrado em andamento, cuja defesa está programada para fevereiro de 2015.

2 METODOLOGIA

No decorrer da pesquisa foram utilizados como procedimentos metodológicos o estudo e revisão bibliográfica sobre temas referentes à expansão urbana, problemas ambientais, APP, parques lineares, legislação ambiental e principalmente os estudos ligados ao novo Código Florestal, de modo a acompanhar as mudanças relacionadas à delimitação de Áreas de Preservação Permanente.

Para melhores resultados, foram analisadas as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e Plano Diretor Municipal. Também foram aplicadas algumas entrevistas aos representantes do legislativo e membros do conselho do Plano Diretor municipal de Marechal Cândido Rondon.

O levantamento das condições socioambientais das Áreas de Preservação Permanente do perímetro urbano será feito a partir de trabalhos de campo, descrição da situação encontrada, registro fotográfico, comparação com os mapas cartográficos do Plano Diretor e visualização das condições atuais através de imagens de satélite utilizando o *Google Earth*.

Após os trabalhos de campo, serão descritas e sistematizadas as informações obtidas para a confecção do mapa das faixas de preservação permanente da Sede Municipal. Os *softwares* utilizados para organizar e elaborar as informações Geográficas serão, respectivamente, o *Global Mapper 13* e o *ArcGIS 9.3*.

Esse mapa irá possibilitar a compreensão das características da ocupação urbana em Áreas de Preservação Permanente, uma vez que os dados serão organizados de modo a representar fragmentos espaciais onde ocorre intensa ocupação urbana em APP, além de áreas ainda preservadas, no sentido de evidenciar a manutenção da vegetação ciliar.

3 CONFLITO NA PROTEÇÃO LEGAL DAS APPS URBANAS

Sabe-se que é crescente a vulnerabilidade dos cursos d'água próximos ou que cortam áreas urbanas e, por esse motivo, faz necessário investigar as leis voltadas para a sua proteção, com especial interesse na Lei 12.651/12 – Código Florestal, de modo a verificar em que medida estas áreas estão protegidas no âmbito da lei. Considerando ainda que o Código Florestal seja aplicado às áreas urbanas, embora a maioria da população desconheça e associe-o apenas as áreas rurais.

A expressão “preservação permanente” passou a fazer parte da legislação a partir da edição do Código Florestal de 1965, indicando as áreas que deveriam ter sua cobertura vegetal mantida. No caso das faixas marginais a cursos d'água e entorno de nascentes, a proteção da mata está relacionada com a necessidade de garantir a permeabilidade do solo (possibilitando microdrenagem e abastecimento dos lençóis freáticos), evitar processos erosivos, assoreamento dos rios, alargamento da calha e manter o equilíbrio hídrico da bacia hidrográfica. (LUCAS, 2009, p. 32).

Nos termos da lei federal 12.651/12, conhecida como novo Código Florestal, Área de Preservação Permanente é a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de 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. (art. 3º, II).

São áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta. De modo que a supressão total ou parcial pode ser autorizada somente em caso de utilidade pública e interesse social conforme o art. 8º instituído pelo novo Código Florestal Brasileiro que consta:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta lei. (Lei 12.651/12).

Segundo Damis e Andrade (2006, p. 5) os aplicadores da lei têm enfrentado permanentes dificuldades em interpretar as normas que regulam as APP em áreas urbanas. Uma vez que, embora esteja estabelecido o limite da faixa de APP, o Código Florestal não define de modo preciso a amplitude da atuação legislativa municipal, o que propicia interpretações equivocadas e “estratégicas”.

De acordo com Padilha e Salvador (2009, p. 6) determinados municípios têm editado legislações ambientais estabelecendo uma área *non edificandi*³ menor ou menos restritiva que a do Código Florestal, o que gera inúmeras controvérsias. Ocorre que na prática, não há consenso se a competência para legislar sobre a APP em perímetro urbano pertence aos Municípios ou a União.

Com a constituição federal de 1988 os Municípios passaram a compartilhar com a União, os Estados e o Distrito Federal a competência de proteger e legislar o meio ambiente⁴. (art. 24, VI.). Além disso, destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção, configura crime, tendo em vista que os crimes contra as florestas e demais formas de vegetação estão especificados nos arts. 38 e 53 da lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais.

³São as áreas reservadas em terrenos de propriedade privada, que ficam sujeitas a restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico, o que vale dizer, de interesse coletivo. Trata-se de uma área que, por determinação de normas urbanísticas, consagradas em norma legal, não deve receber edificações. São destinadas a cumprir funções sociais como a ecológica, além das elementares urbanísticas da cidade. (PADILHA, 2009, p. 9).

⁴Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Em vista disso, é possível aos municípios legislar sobre a fauna local e sobre as áreas verdes, por expressa determinação dos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal⁵. Conforme Padilha e Salvador (2009, p.6) “[...] a constituição deixou claro que o tema ‘florestas’ é de competência concorrente da união e dos estados, sendo válida a possibilidade de o município legislar sobre a flora local e notadamente sobre as áreas verdes”.

Dessa forma, a jurisdição do município, fixada em razão do interesse local deve ser respeitada, considerando que o poder local, por conhecer a realidade e as condições próprias de sua região, tem maior capacidade para executar uma norma válida e eficaz. Logo, cairá na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.

Mas é preciso destacar que não se trata de um interesse exclusivo, “[...] visto que qualquer assunto que afete uma dada comunidade acabará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional”. Destarte, os interesses locais dos municípios são aqueles que convergem para suas necessidades imediatas, e indiretamente, em maior ou menor repercussão com as necessidades gerais. (PADILHA & SALVADOR, 2009, p. 7).

Assim sendo, os municípios não podem estabelecer normas menos rígidas que aquelas estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local. Ao contrário disso, devem obedecer e se adequar a norma geral editada pela união, que é a lei de teto nacional.

4 ALTERAÇÕES NOS CRITÉRIOS DE GESTÃO DA APP FLUVIAL URBANA COM O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

No que se refere ao Novo Código Florestal (12.651/12), destacam-se duas alterações importantes no que tange às APPs fluviais urbanas: uma está relacionada à referência sobre a qual eram estabelecidas as faixas de APPs, e a outra diz respeito à autorização para intervir ou suprimir nessas faixas. Ressalta-se que ambas foram criadas para flexibilizar os critérios de proteção.

O antigo Código Florestal (Lei 4.771/65) estabelecia que a delimitação das faixas marginais, seria do nível mais alto, ou seja, a partir do limite do rio no período das cheias. Já

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

no atual Código, o cálculo é feito a partir da “borda da calha do leito regular” (art. 4, inciso I), de modo que as áreas de inundação que estiverem fora dos limites estabelecidos a partir do leito regular do curso d’água não poderão ser consideradas como APP e poderão ser utilizadas.

Essa modificação, pautada em uma visão reducionista que visa atender interesses econômicos, reduzirá consideravelmente a extensão da área protegida. Acarretará na ocupação do leito maior de cursos d’água, sujeitos a inundações no período de cheias por assentamentos humanos. Com isso, é de se esperar o aumento de casos de danos materiais a plantações, criações, benfeitorias e edificações, além de sérios riscos a populações humanas.

Ocorre que durante a maior parte do ano, o rio apresenta a configuração designada tecnicamente como “leito menor” (Figura 01). Este corresponde à seção de escoamento em regime de estiagem, ou de níveis médios. Este leito é bem delimitado, encaixado entre as margens geralmente bem definidas e o escoamento das águas tem a frequência suficiente para impedir o crescimento da vegetação. O leito de vazante está incluído no leito menor e é utilizado para o escoamento das águas baixas. (PADILHA, 2009, p. 46).

Figura 01: Distinção entre Leito de Vazante, Leito Menor e Leito Maior



Fonte: adaptado de CHRISTOFOLETTI, (1981).

Contudo, em certas ocasiões, épocas de intensos índices pluviométricos, os cursos d’água ampliam sua faixa de domínio para além da configuração habitual. Essa região é denominada de “leito maior”, “planície de inundação” ou na linguagem popular brasileira de “Várzea”.

O leito maior pode apresentar diferentes níveis, de acordo com a seção transversal e a topografia da várzea inundável. É durante as cheias que o rio ocupa esse leito. De acordo com Padilha (2009, p. 47) “[...] quando o tempo de retorno de extravasamento do leito menor é

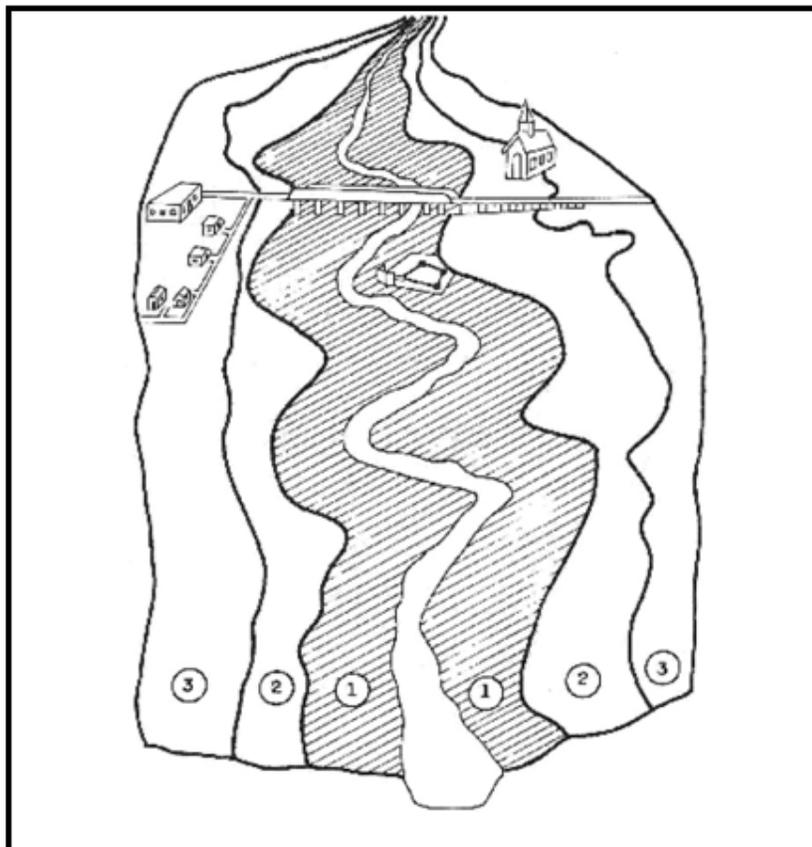
superior a dois anos, existe a tendência da população em ocupar a várzea nas mais diversas e significativas formas socioeconômicas”. Essa ocupação gera grandes danos aos ocupantes dessas áreas e, também, às populações a montante, que são afetadas pelas elevações de níveis decorrentes da obstrução ao escoamento natural causada pelos primeiros ocupantes.

Além disso, os leitos de cheia e zonas inundáveis apresentam importantes valores naturais e culturais, pois assumem funções de retenção, infiltração hídrica e de deposição de materiais aluvionares enriquecedores de fertilidade dos solos, além de constituírem importantes *habitats* da vida selvagem.

Dessa forma, as políticas de defesa contra cheias devem levar em consideração também essas funções e valores, mantendo, tanto quanto possível, “[...] as relações funcionais entre o leito normal e o leito de cheia, bem como as condições de inundabilidade naturais, recorrendo predominantemente para esse fim a medidas não-estruturais de ordenamento do uso do solo”. (PADILHA, 2009, p. 49).

De acordo com Tucci (2003, p. 83) a seção de escoamento de um rio pode ser dividida em três partes principais, com suas respectivas funções (Figura 02), conforme descritas a seguir:

Figura 02: Regulamentação das Zonas de Inundação



Fonte: U.S. Water Resources Council, 1971 (apud TUCCI, 2003, p. 84)

- Zona de Passagem da enchente (faixa 1): esta parte da seção funciona hidraulicamente e permite o escoamento da enchente. Qualquer construção nessa área reduzirá a área de escoamento, elevando os níveis a montante desta seção. Portanto, em qualquer planejamento urbano, deve-se procurar manter esta zona desobstruída.
- Zona com restrições (faixa 2): esta é a área restante da superfície inundável que deve ser regulamentada. Esta zona fica inundada mas, devido às pequenas profundidades e baixas velocidades não contribuem muito para a drenagem da enchente.
- Zona de baixo risco (faixa 3): esta zona possui pequena probabilidade de ocorrer inundações, sendo atingida em anos excepcionais por pequenas lâminas de água e baixas velocidades. A definição dessa área é útil para informar a população sobre a grandeza do risco a que está sujeita. Esta área não necessita regulamentação, quanto às cheias.

Saliente-se que a regulamentação da ocupação de áreas urbanas é um processo interativo, que passa por uma proposta técnica que é discutida (ou pelo menos deveria) pela comunidade antes de ser incorporada ao Plano Diretor da cidade. Portanto, não existem critérios rígidos aplicáveis a todas as cidades, mas sim recomendações básicas que podem ser seguidas em cada caso (TUCCI, 2003, p. 86). Cabe ao Poder Público orientar e definir uma política de defesa contra cheias, dentro do planejamento do seu município.

A outra alteração elencada no novo Código Florestal que se aplica as vegetações fluviais urbanas refere-se ao art. 8º que trata da supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Embora, o artigo mantenha o princípio de restringir o acesso a essas áreas apenas em casos enquadrados como utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, a mudança nas definições destes respectivos conceitos, incluiu novos tipos de usos, ampliando as chances de intervenção:

“VIII- Utilidade Pública: b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transportes, **sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios**, saneamento, **gestão de resíduos**, energia, telecomunicações, radiodifusão, **instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais**, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

[...]

IX- Interesse Social: c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta

lei; d) **a regularização fundiária de assentamentos humanos** ocupados **predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas**, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (art. 3, VIII e IX, Lei 12.651/12. Grifo nosso).

A flexibilização da proteção ambiental contidas nestes parágrafos que permitem a implantação de aterros sanitários, locais para reciclagem de resíduos sólidos, quadras esportivas e até regularização fundiária de assentamentos informais em APPs fluviais urbanas, revela que o novo texto do Código Florestal Brasileiro apresenta vários conflitos típicos da tensão urbano-ambiental sobre essas áreas.

É pertinente ressaltar que essas alterações corroboram em grande parte, para respaldar modelos de ocupação já existentes como também solucionar problemas futuros que exijam de alguma forma do poder público, uma solução imediata. Por exemplo, a falta de infraestrutura para a COPA/2014 e as Olimpíadas/2016 poderá ser resolvida com a construção de avenidas e estádios em terrenos de menor valor imobiliário, como é o caso dos fundos de vale. Note-se que não se trata apenas da regularização de equipamentos já implantados, mas da permissão para novos se instalarem.

Ou seja, não são apenas as ocupações informais ou irregulares que invadem as áreas de preservação permanente, as construções “regulares” de casas e vias marginais já ocupam a grande maioria das cidades. Essas invasões autorizadas pelo poder público, deixam evidentes que dentro de um contexto prático e de eficiência urbana, a falta de compromisso com os propósitos exigidos pelo Código Florestal produz cidades desequilibradas ambientalmente. (PADILHA, 2009, p. 98).

Nota-se que a legislação de proteção às margens de cursos d’água existente é insuficiente para direcionar as políticas públicas de urbanização de várzeas urbanas. Talvez seja necessária a criação de uma lei específica para esse fim no meio urbano. Segundo Padilha (2009, p. 101), tal lei deveria considerar, entre outras coisas, os critérios como o grau de urbanização e a proporção entre a área ocupada e as áreas verdes públicas em uma determinada bacia; o mapeamento das áreas de inundação e a possibilidade de implantação de estruturas de drenagem não convencionais; assim como a necessidade de um amplo plano viário e de consultas públicas que dêem suporte à decisão de implantar avenidas de fundo de vale.

5 APLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL EM APPs DE CÓRREGOS URBANOS

As falhas presentes na legislação são apontadas como um dos fatores que mais contribuem para o descumprimento das normas. O novo Código Florestal no art. 4º estabelece a delimitação das APPs, tanto em zonas rurais como urbanas. Porém, em relação às áreas urbanas, existem posições totalmente antagônicas em relação ao termo “limite”, considerando que outros dispositivos aplicáveis as áreas urbanas, como é o caso das Resoluções do CONAMA 302/2002 e 369/2009, Estatuto da Cidade e Constituição Federal deliberam aos municípios a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local.

Desse modo, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais de grupos sociais menos favorecidos, quanto pela implantação de projetos de parcelamento urbano oriundos da especulação imobiliária, novas áreas têm sido utilizadas, gerando polêmica e divergência quanto à aplicabilidade, em núcleos urbanos, da "rígida" imposição de serem mantidas intactas as Áreas de Preservação Permanente elencadas no Código Florestal.

Convém ressaltar ainda que as disposições constantes no Código Florestal não diferenciam áreas urbanas de áreas rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP assume importância ainda maior do que em áreas rurais. Contudo, é preciso reconhecer que as faixas de proteção entre 30 e 500 metros fixados pela lei não é de fácil aplicação quando se analisa a realidade de uma cidade, pois a exiguidade do espaço a impede. Tal fato acarreta as constantes discussões acerca da inaplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. (ARAÚJO, 2002, p. 10).

Com intuito de proteger as APPs, o art. 4º do Novo Código Florestal estipula a largura mínima das faixas marginais de qualquer curso d'água: **para um rio com até dez metros de largura, exige-se uma faixa marginal de trinta metros**. Sendo a largura superior a dez metros, a faixa marginal será maior. No entanto, torna-se impossível exigir a observância dessa faixa marginal dentro de áreas urbanas consolidadas.

Além das faixas marginais, também são consideradas como Áreas de Preservação Permanente, os topos de morros e encostas com declividade superior a 45°. Ocorre que “[...] em qualquer cidade do nosso país existem construções nos topos de morros e nas encostas com declividade superior à indicada.” (PIETRE, 2010, p. 3). Dessa forma, poder-se-á dizer que a maioria das administrações públicas existentes no país, desde 1965, vem ignorando solenemente o art. 2º do antigo Código Florestal⁶.

⁶Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: 1) De 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2) De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que

De certa forma, a aplicação do art. 4º do novo Código Florestal nas zonas urbanas, nega a vigência do art. 182 da Constituição Federal, tendo em vista que o simples acatamento dos seus ditames, por si só, inviabiliza qualquer projeto de ocupação ordenada do solo urbano.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (art. 182, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Conforme Pietre (2010, p. 4) se o desenvolvimento urbano é de competência do município, torna-se impossível admitir que uma lei federal enumere como Áreas de Preservação Permanente, grande parte desse território. Além disso, ao considerar a topografia de alguns municípios, comprometer-se-ia qualquer projeto de urbanização. Nota-se que em várias cidades, muitas residências estão instaladas nas encostas. No Rio de Janeiro, por exemplo, encostas com declividade superior a 45º abrigam favelas e casas de pessoas abastadas economicamente.

Pode-se observar ainda que o art. 22 da Constituição Federal não concedeu à União a competência privativa para legislar em matéria ambiental, não aparece o termo “meio ambiente” em qualquer dos incisos desse artigo. No caput do art. 24 consta que a União e os estados possuem competência para “legislar concorrentemente” em matéria ambiental (inc. VI), mas o parágrafo 1º esclarece que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Logo, aos estados compete estabelecer normas específicas em matéria ambiental. As normas gerais ficam com a competência da União, por expressa disposição constitucional (§1º, do art. 24). O município também possui competência legislativa em matéria de meio ambiente. A proteção ambiental que se encontra nos incisos VI e VII do art. 23⁷ da Constituição Federal, deve ser encarada como uma competência legislativa para o município.

tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 500 (quinhentos) metros de largura; 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) Nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) Nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (Art. 2º, Lei nº 4.771/65).

⁷Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Nesse sentido, para Pietre (2010, p. 7) é descabido que a delimitação do tamanho das faixas marginais de um rio seja feita por lei federal, uma vez que a norma incidiria em todos os rios existentes no Brasil. Isto é, esse dispositivo da legislação florestal não pode ser aplicado uniformemente em todo território nacional, dado que as bacias hidrográficas apresentam entre si ecossistemas completamente diferenciados.

Para Ab' Sáber (2010, p. 117) em face do gigantismo do território brasileiro e da situação real em que se encontram os macro-biomas e os numerosos mini-biomas, faixas de transição e relictos de ecossistemas, qualquer tentativa de mudança no “Código Florestal” deveria ter sido conduzida por pessoas competentes e bioeticamente sensíveis. Segundo ele, por muitas razões, a revisão do Código Florestal, “[...] deveria ter envolvido o sentido mais amplo de um Código de Biodiversidades, levando em conta o complexo mosaico vegetacional de nosso território”.

Para o autor, o primeiro grande erro dos revisores do Código Florestal diz respeito à chamada “estadualização” dos fatos ecológicos de seu território específico, sem lembrar que existem muitas questões referentes ao desmatamento que exigem ações conjuntas dos órgãos federais específicos e autoridades municipais. De modo que “[...] fica claro que, ao invés da 'estadualização', é absolutamente necessário focar para o zoneamento físico e ecológico de todos os domínios de natureza do país.” (Ab'Sáber, 2010, p. 118).

Por outro lado, Pietre (2010, p. 7) defende que a proteção ambiental deve ser específica e individualizada, devendo o tamanho da faixa marginal dos rios ficar sob a responsabilidade do legislador estadual, o qual levará em consideração as necessidades da região. O autor acredita que essa delimitação não pode ser fixada de forma uniforme para um território nacional de dimensão continental. “Assim quis o constituinte de 1988, ao colocar que a competência da União seria apenas com relação às normas gerais”, afirma ele.

No entanto, cabe refletir se cada estado fosse responsável em administrar e legislar por conta própria em matéria ambiental, a degradação da vegetação e mananciais poderia ser muito superior a que é hoje, tendo em vista que os interesses locais e políticos influenciariam de forma muito mais direta na elaboração e aplicação da lei. As pressões econômicas sobre os legisladores estaduais seriam constantes para cada vez mais flexibilizar as exigências legais.

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (art. 23, CF).

Ou seja, é evidente que cada região do país apresenta suas características locais e peculiares, sendo inadequada uma aplicação de lei a nível nacional, por outro lado, não é solução deixar que os Estados e Municípios elaborem sem restrição, suas legislações ambientais. Esse fato levaria a uma diminuição considerável das APPs fluviais urbanas em todo o país desencadeando uma série de outros fatores que atuam em conjunto, tanto nos recursos hídricos como nos solos.

No que se refere à legislação, existem outros dispositivos tão aplicáveis as APPs urbanas quanto o Código Florestal. Em 2002, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabeleceu duas resoluções, a Resolução CONAMA 303/02 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente; e a Resolução CONAMA 302/02, como regulamentação complementar, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

Com o intuito de reforçar o entendimento da aplicação do Código Florestal nas cidades, o CONAMA aprovou a Resolução 369/06 que se configurou como marco legal na gestão das APPs urbanas, tendo em vista disciplinar os casos excepcionais de intervenção ou supressão de vegetação nas APPs em três situações: utilidade pública, interesse social e baixo impacto.

Quanto à autorização para a intervenção, só poderá ser concedida no âmbito local, se o município tiver conselho ambiental deliberativo e Plano Diretor, ou ainda com a anuência do órgão estadual competente, para os municípios com menos de 20 mil habitantes. No entanto, esse instrumento, assim como o Código Florestal tem sido alvo de críticas, como bem destaca Albuquerque:

Pois se, por um lado, há um grupo que defende que a flexibilização da intangibilidade, trazida na Resolução, atende a diretriz de proteção estabelecida pelo Código, por outro lado, há quem argumente que os muitos requisitos exigidos refletem uma intenção unilateral do órgão ambiental que privilegia o direito ao meio ambiente em detrimento ao direito a moradia. (Albuquerque, 2012, p. 68).

Há quem afirme que a Resolução CONAMA 369/06 garante o direito à moradia e a gestão democrática da cidade. Para estes, a Lei Federal 11.977/09 que instituiu o “Programa Habitacional Minha casa Minha Vida” veio para dar respaldo a Resolução 369/06, visto que, no âmbito nacional da política urbana, esta legislação “[...] estabeleceu o objetivo da

regularização fundiária⁸ acomodando questões relacionadas à propriedade, moradia e meio ambiente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade”. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 69).

Todavia, a Lei 11.977/09 apresenta-se muito mais flexível que a Resolução 369/06 no que tange as restrições para a regularização fundiária, porque permite ao município em seu art. 54⁹, parágrafo 1º, a possibilidade de regularização em áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007 em qualquer tipo de Área de Preservação Permanente. Mesmo seguindo as mesmas diretrizes da Lei 11.977/09, o novo Código Florestal trouxe em seu art. 64¹⁰ uma redação referente à regularização fundiária nas áreas consolidadas em APPs.

De acordo com Albuquerque (2012, p. 69) o argumento utilizado para tal flexibilização é o clássico exemplo de que melhor do que ter uma ocupação assentada nas margens de um córrego totalmente poluído por esgoto e lixo é a urbanização da favela com saneamento básico e controle de inundações, mesmo que as moradias continuem às margens desse córrego.

Ainda sim, fica evidente um significativo avanço em busca de medidas que atentem para a justiça social ao mesmo tempo em que assegurem a integridade das áreas de interesse ambiental. Tanto a Resolução 369/06 como a Lei 11.977/09 indicam que a avaliação ambiental deve ocorrer de modo integrado ao planejamento urbano, o que representa alguma melhoria em relação a visão tradicional segmentada que provoca o descompasso entre os setores ambientais de moradia no meio urbano. Nas palavras de Padilha (2009, p. 97):

A Resolução CONAMA 369/06, visando viabilizar a utilização legal de APP's no meio urbano, é certamente um passo positivo no sentido de adequar o Código Florestal Brasileiro à realidade urbana, ao possibilitar a implantação de obras essenciais de infraestrutura urbana destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, bem como a utilização das APP's para as atividades de lazer público, desde que

⁸Art. 46: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Capítulo III, Seção I, Lei 11.977/09).

⁹§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (Art.54, Lei 11.977/09).

¹⁰Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Lei 12.651/12).

observadas as exigências previstas. Ainda assim, a Resolução parece fraca e insuficiente para fazer face aos processos sociais que se observam nas cidades brasileiras. Mas essas dúvidas, só serão suprimidas, com a observação dos resultados da aplicação prática da Resolução.

O Estatuto da Cidade é um marco jurídico que ampliou a interface entre direito e questões urbano-ambientais, a partir da inclusão de novos instrumentos urbanísticos como objetivo de construir uma interseção entre os dois. Esta lei federal estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A ideia é que a evolução urbana não pode ser efetivada em detrimento dos bens ambientais até porque estes são protegidos pela Constituição Federal. (DALCOL, 2010, p. 20).

Por fim, ressalta-se que o planejamento ambiental torna-se de extrema importância para o desenvolvimento sustentável social e espacial das cidades, porém, a forma de legislação associada a um processo eficaz de execução de fiscalização dos mecanismos legais existentes, talvez seja o grande dilema para a viabilização de projetos sustentáveis.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No meio urbano, devido sua maior aglomeração, são maiores os impactos ambientais e a necessidade de busca por soluções imediatas. A falta de controle sobre o uso e ocupação do solo, a ocupação desordenada da terra, a especulação fundiária e imobiliária sem regulação e sem controle, a segregação urbana, os desastres decorrentes de ocupação de áreas de alta declividade e a impermeabilização de solo, são alguns dos fatores que exigem dispositivos legislativos adequados de regulação. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 71).

Cabe, pois, ao Município proteger os recursos naturais existentes nas áreas urbanas sem perder de vista o objetivo maior da tutela ambiental: o bem estar social. Ou seja, busca-se uma articulação entre as políticas ambiental e habitacional, propondo critérios para a gestão ambiental das APPs inseridas em ambiente urbano por meio de “[...] políticas urbanísticas integradas que promovam a integração social e avancem no estabelecimento de um processo democrático de gestão ambiental urbana”. (SANTOS; CARVALHO, 2007, p. 9).

Essa ideia supõe uma análise caso a caso, a partir de um plano de ocupação da bacia hidrográfica, no qual fosse analisado o regime hídrico, a geologia, as atividades econômicas e sociais predominantes. O problema é que se a legislação federal for omissa a respeito de

limites mínimos para as APP e tais planos não vierem a ser elaborados, provavelmente haverá a supressão da maior parte da vegetação que hoje protege os corpos d'água.

Nesse âmbito, uma das alternativas a ser analisada é a flexibilização das normas que regulam as APP em áreas urbanas, não no que se refere a limites, mas no que concerne ao uso. Uma solução eficaz seria o uso das APP ao longo dos corpos d'água para implantação de infraestrutura de atividades a serem desenvolvidas ao ar livre, como parques e praças, haja vista que esta forma de uso garante não só a preservação da cobertura vegetal como assegura o cumprimento dos objetivos da APP.

Os Caminhos Verdes são uma forma de planejamento originada nos Estados Unidos que supõe a criação de um espaço estratégico que atenda a demanda urbana seja recreativa, cultural, estética ou ecológica, mas que possa conviver com as cheias periódicas dos rios. Por atender a essa dupla função, os Caminhos Verdes, usualmente chamados no Brasil de Parques Lineares (quando estão ao longo dos córregos urbanos) e Corredores Ecológicos (quando estão fora da malha urbana) se destacam como o projeto mais eficaz por conciliar recreação, embelezamento do urbano, controle da inundação e melhoria na qualidade da água. (TRAVASSOS, 2010, p. 52).

Segundo a autora, mais do que parques ou locais de amenidades os caminhos verdes representam uma adaptação e uma resposta, à pressão física e psicológica da urbanização. Ajudam a mitigar a perda de espaços naturais para o desenvolvimento e provem um contrabalanço a paisagem denominada pelas atividades humanas em expansão. (TRAVASSOS, 2010, p. 53).

Observa-se, portanto, de modo geral, que o Plano Diretor de desenvolvimento urbano deve estar em consonância com as disposições do Código Florestal, em especial àquelas que estabelecem o limite para as APPs, com vistas a evitar a degradação do meio ambiente e, em especial, dos recursos hídricos nas áreas urbanas, como bem define a Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Isto é, o Plano Diretor somente poderá aumentar as faixas de preservação permanente.

Portanto, observa-se que o maior problema na preservação das APPs urbanas, é o conflito na competência legislativa entre as esferas federal, Estadual e Municipal, que coloca em risco a aplicação da lei. Todavia, de acordo com o que foi discutido até aqui, fica evidente que, ao município cabe legislar sobre assuntos de interesse local, adequando-se à legislação Federal e Estadual, o que não o impede de editar leis mais restritivas que o Código Florestal.

Nesse sentido, Padilha (2009, p. 95) salienta que não é a falta de uma lei, mas um conflito de competência legislativa, que leva a essa situação de risco das APPs, pois, se o município respeitasse a lei em vigor já seria suficiente para a preservação dessas áreas. (PADILHA, 2009, p. 95).

Pode-se dizer que o Código Florestal é um diploma legal de grande importância para a preservação do meio ambiente, mas sua utilização tem que ser feita com técnica e bom senso. É notório que a aplicação do seu art. 4º nas zonas urbanas prejudica a conquista do desenvolvimento sustentável, mas o viés do progresso com o máximo possível de florestas em pé não pode ser eliminada por princípio em função de mudanças radicais do Código Florestal.

O não cumprimento do Código Florestal é evidenciado na medida em que se percorre a cidade e passa-se a observar a total falta de respeito para como o meio ambiente. O impasse no campo da hierarquização do poder não deveria existir, pois, na Constituição de 1988 está claro que a Lei Federal está acima de todas as outras. Apesar disso, a divergência se alimenta de conflitos de leis e de questionamentos acerca da competência legislativa dos entes federativos. (PADILHA, 2009, p.104).

Por conseguinte, a discussão sobre a aplicação do novo Código Florestal em APPs fluviais urbanas não tem apresentado resultados concretos suficientes, tendo em vista tratar-se de uma lei de aprovação recente que ainda indica muitos desdobramentos. Em vista disso, há a necessidade de se estabelecer exigências mínimas de proteção ambiental das APPs urbanas, mas com o cuidado dessas exigências não se basearem apenas na proibição de edificar ou ocupar e sim na obrigação efetiva de preservar e reflorestar a vegetação permanente.

7 REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Aziz Nacib. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. **Terra e Didática**. V. 7, nº 2. p. 117-123, 2010.

ALBUQUERQUE, Elaine, Moraes de. **APP fluvial urbana**: Navegando entre o sensível e a pressão. 2012, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, S. M. G. **As Áreas de Preservação Permanente e a questão urbana**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, ago. 2002. (Consultoria Legislativa, Estudo).

BRASIL. **Lei nº 12.651** de 25 de Maio de 2012. Institui o novo Código Florestal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2014.

BRASIL. Constituição Federal. Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15/09/1965**. Institui o Código Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012

BRASIL. **Lei nº 11.977/09**. Institui o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida. Disponível Em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 07 de Julho de 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 302 de 2002. **CONAMA**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>>. Acesso em: 08 de Julho de 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 369 de 2009. **CONAMA**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 08 de Julho de 2014.

CHRISTOFOLETTI, A. **Geomorfologia Fluvial**. São Paulo: Editora Blücher, 1981.

DALCOL, M. H. **Interfaces e conflitos entre políticas urbanas e ambientais em áreas de mananciais na região metropolitana de Curitiba**: a gestão municipal dos recursos hídricos frente a lei 9.433/97. **2010**. TCC (Especialização em Direito Urbanístico), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

DAMIS, R. C. B; ANDRADE, T. S. A inaplicabilidade do Código Florestal em área urbana. 2006. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1134, 09 ago. 2006. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/8762/a-inaplicabilidade-do-codigo-florestal-em-area-urbana>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

LUCAS, Renata, Paula. **O Código Florestal em meio urbano**: implicações da aplicação da Lei nº 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PADILHA, Daniele, Corrêa de Castro. **Estudo de Áreas de Preservação Permanente (APP's) de corpos d'água em zonas urbanas como subsídio á legislação pertinente**. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

PADILHA, D. C. de C; SALVADOR, N. N. B. Estudo das Áreas de Preservação Permanente (APP's) de corpos d'água em zonas urbanas como subsídio a legislação pertinente. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Florianópolis, 2009. **Anais...** Santa Catarina: UFSCar, 2009.

PIETRE, R. **O Código Florestal e as zonas urbanas**. 14 dez. 2010. Disponível em <http://www.oeco.com.br/convidados-lista/16750-oeco_15034>. Acesso em: 21 nov. 2012.

SANTOS, C. R.; CARVALHO, C. S. **Proposta para a Gestão Integrada das Áreas de Preservação Permanente em Margens de Rios Inseridos em Áreas Urbanas**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), 2007.

TRAVASSOS, L. R. F. C. **Revelando os rios: novos paradigmas para intervenção em fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – UNESP, São Paulo, 2010.

TUCCI, Carlos E. M. Inundações e drenagem urbana. In: TUCCI, C. E. M.; BERTONI J. C. (Orgs.) **Inundações urbanas na América do Sul**. 1º edição, Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, p. 45-129, 2003.