

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E OS CONFLITOS LEGAIS *

*Bruna da Cunha Felício¹
Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva²*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apesar de a legislação ambiental brasileira ser considerada uma das mais avançadas do mundo, ela ainda apresenta discrepâncias em relação às diversas questões ambientais, além de forte desrespeito. Soma-se a isso o fato de as soluções, ou tentativas de, não serem apresentadas no mesmo dinamismo e eficiência que o crescimento dos problemas atuais exige.

A legislação preconiza que nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – sejam mantidas ou recuperadas as matas nativas, porém a grande dificuldade destas ações é que no imaginário popular tais áreas, quando urbanas, são consideradas locais próprios para ocorrências de usos não socialmente aceitos e para depósito de lixo e entulhos, procriando, assim, os animais peçonhentos e vetores de doenças. Neste cenário, os instrumentos legais não são capazes, na maioria das vezes, de promover e assegurar um uso mais coerente e harmônico dessas áreas, tanto relacionado ao desempenho hídrico quanto ao social.

Desta forma, a dificuldade de convívio, as falhas de entendimento da legislação, a ocupação irregular e os interesses conflitantes, tanto do poder público quanto da sociedade, tornam a questão das APPs bastante difícil e complexa, gerando uma necessidade de aprofundamento dos estudos sobre elas.

Sendo as APPs criadas por força de lei, analisou-se o processo de sua criação, desde o Período Colonial Brasileiro até a aprovação da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – nº 369 em 2006.

Com isso, espera-se elucidar a polêmica em torno da questão legal sobre as APPs e contribuir tanto para o planejamento urbano quanto para a gestão ambiental e social dos municípios e também para a elaboração de políticas públicas municipais.

* Este artigo faz parte da dissertação intitulada “Ocupação Antrópica nas Áreas de Preservação Permanente – APP – urbanas: estudo das áreas lindeiras aos córregos dos Bagres, Cubatão e Espreado em Franca/SP”. Defendida e aprovada em 20 de setembro de 2007, no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, da Universidade Federal de São Carlos, sob orientação do Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva.

¹ Engenheira Civil, Mestre em Engenharia Urbana, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos

² Arquiteto e Urbanista, Especialista em Administração Universitária, Doutor em História, Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, Membro de comissão do Ministério da Educação e Colaborador do Ministério das Cidades

DESENVOLVIMENTO

Durante o Período Colonial a legislação vigente na metrópole, vigorava também no Brasil. São elas: Ordenações Afonsinas (1446-1514), Ordenações Manuelinas (1514-1595) e Ordenações Filipinas (1595). Estas, segundo Ann Helen Wainer, se mantêm ainda após o decreto do primeiro Código Civil (WAINER, 1999), através da Lei Federal nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (BRASIL, 1916), revogada apenas em 10 de janeiro de 2002, pela Lei Federal nº 10.406 (BRASIL, 2002).

Em 12 de dezembro de 1605, sob a vigência das Ordenações Filipinas, foi editada a primeira lei de proteção florestal no Brasil, intitulada “Regimento sobre o Pau-Brasil”. Esta previa até pena de morte para quem cortasse, sem expressa licença real, o pau-brasil, embora não se tenha relato de execução com esse fim. A preocupação de tal regimento não era preservacionista, mas sim comercial, sendo sua veiculação dificultada pela grande extensão territorial da Colônia. Mesmo com a instituição do 1º Tribunal Brasileiro não são conhecidos julgamentos de processos com teor ambiental (NARDINI, 1996; SERVILHA, 2003). Para Juraci Perez Magalhães a legislação visava os interesses econômicos do governo e ela não foi capaz de diminuir a devastação florestal (MAGALHÃES, 2002).

No Período Imperial, também não são conhecidas medidas legais capazes de conter o desmatamento. Nessa época, a questão das terras, herdada do Período Colonial através de concessões de sesmarias e atuação dos posseiros, era extremamente confusa. Tal fato ocasionaria a criação da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terra (BRASIL, 1850). Com a sua criação, a aquisição de terras só poderia ser realizada por meio de compra, podendo esta ser feita até por estrangeiros. Mas é sabido que seu alto valor dificultava a compra pelos colonos. A lei transformou o caráter da terra, de mero privilégio a mercadoria capaz de gerar renda. No entanto, a criação dessa lei não interferiu nos interesses da elite brasileira, formada em grande parte por fazendeiros, que continuavam a adquirir terras sem o controle do Estado e não raramente forjando documentos, fortalecendo assim a tradição latifundiária no Brasil (CAVALCANTE, 2005).

O fim do Império e a chegada da República não mudaram o panorama de devastação florestal e tampouco trouxeram perspectivas imediatas de mudanças. Neste cenário, em 1907 o então presidente Afonso Pena comunicou ao Congresso a existência do preparo de um projeto de lei de água e floresta (PEREIRA, 1950 *apud* VICTOR, 1975).

A elaboração desse projeto levou vinte e sete anos. Em 23 de janeiro de 1934, foi instituído o Primeiro Código Florestal Brasileiro, por meio do Decreto nº 23.793 (BRASIL, 1934). Tal código visava não mais a proteção da madeira, como antes, mas sim a das florestas.

O ano de 1934 pode ser considerado um marco na história dos recursos florestais brasileiros. O advento desse decreto, apesar de não conter a devastação florestal, reconhece pela primeira vez a floresta como um bem de interesse comum de todos os habitantes do país (capítulo I, art. 1º), sejam eles

brasileiros natos, sejam estrangeiros.

O Código Florestal, de forma legal, possibilitou a continuidade da devastação das florestas, pois em seu art. 23 estabeleceu: “Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá **abater mais de tres quartas partes da vegetação existente** [...]” (grifo em negrito acrescentado).

De acordo com o art. 25, o corte da madeira em áreas próximas a rios e lagos só poderia acontecer com licença da autoridade florestal. Porém, segundo o “§ 1º Considerar-se-á concedida a licença, se, até 30 dias após o recebimento da petição, não houver a autoridade competente proferido outro despacho”.

Elson Roney Servilha salienta que

não há no Código nenhuma punição para o não cumprimento pela autoridade competente do prazo estipulado, o que certamente contribuiu para a existência de um novo tipo de licença pública: a licença por decurso de prazo (SERVILHA, 2003, p. 33).

Apesar de ser um avanço para os recursos florestais do país, o Código Florestal de 1934 não mencionava a preservação, especificamente, das florestas ou de qualquer outro tipo de vegetação em áreas urbanas. O Código também criou a proteção permanente de florestas, que, em 1965, com a sua revisão se tornariam de preservação permanente.

A partir da década de 60 do século passado, surgiram as preocupações em relação às intervenções humanas sem respeito à capacidade de suporte do meio ambiente, as quais resultaram em perda de qualidade de vida das populações (COLESANTI *et al.*, 1996).

Um dos resultados dessas preocupações foi a criação legal das APPs, que são:

[...] áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, tendo em vista garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como o bem-estar das populações humanas (ARAÚJO, 2002, p. 3).

A revisão do Código Florestal estabeleceu o Novo Código Florestal, Lei Federal n.º 4.771³, de 15 de setembro de 1965 (BRASIL, 1965), que considera em seu art. 2º como

de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

³ Esta Lei, a partir daqui, por facilidade, será mencionada apenas como Código Florestal.

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

Além do mais, o Código Florestal, no art. 3º, considerava a possibilidade de o poder público declarar como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

h) a assegurar condições de bem-estar público.

Conforme o analisado, a vegetação existente ao redor das lagoas, dos lagos, dos reservatórios d'água, naturais ou artificiais, e nas nascentes não teve nenhuma definição com relação à metragem a ser preservada.

A primeira alteração do Código Florestal ocorreu em 15 de junho de 1978, por meio da Lei Federal nº 6.535 (BRASIL, 1978), que acrescentou a alínea i ao art. 2º:

Art. 2º - [...]

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei.

Isso indicava

que originalmente o legislador não previa aplicar o instrumento de preservação APP dentro das cidades, fossem grandes ou pequenas. Como se percebe, o Código Florestal, quando concebido, era mais afeto à área florestal e não tinha conteúdo preservacionista (BUENO, 2005, p.06).

Já a primeira alteração relativa às faixas marginais ao longo dos cursos d'água em loteamentos foi trazida pela Lei Lehmann, Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do

solo urbano e dá outras providências. Esta lei, em seu art. 4º, inciso III, alterou a então faixa de 5 m, estabelecida pelo Código Florestal, para 15 m como requisito urbanístico para loteamento:

Art 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

[...].

Áreas *non aedificandi* são áreas restritas quanto ao direito de construir, não devendo, portanto, receber edificações. São destinadas a cumprir funções sociais de interesses coletivos (SILVA, 1995). Estas áreas são diferentes das APPs, pois nestas, segundo a legislação, a vegetação deve ser mantida intacta.

Em 07 de julho de 1986, a Lei Federal nº 7.511 (BRASIL, 1986) revisou parcialmente o Código Florestal, alterando as faixas de vegetação de preservação permanente ao longo dos cursos d'águas. O seu art. 1º estabeleceu:

Os números da alínea a do artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

Art. 2º [...]

a).....

1 - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10(dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) a 100 (cem) metros de largura;

4 - de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200(duzentos) metros”.

A Lei Federal nº 7.803, de 18 de julho de 1989 (BRASIL, 1989) trouxe novas alterações ao Código Florestal. Essa lei revogou as Leis Federais nº 6.535/78 e nº 7.511/86 e acrescentou metragens às nascentes e olhos d'água, que passam a ser protegidas, além de acrescentar as alíneas **g** e **h**:

Art. 1º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - o art. 2º passa a ter a seguinte redação:

Art. 2º.....

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 tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que 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 600 (seiscentos) metros de largura;

5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

.....

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;

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.

Analisando-se o Código Florestal, pode-se verificar a existência de dois tipos de APPs. As legais, previstas pelo Art. 2º e as administrativas, criadas por ato do Poder Público quando houver necessidade. As APPs administrativas encontram respaldo para sua criação no art. 3º.

Com relação às APPs legais, previstas no art. 2º do Código Florestal, podem-se identificar dois grupos. O primeiro faz menção às que têm por objetivo proteger os recursos hídricos, fixadas nas alíneas **a**, **b** e **c** e são referentes às margens dos cursos d'água, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, entorno das nascentes e olhos d'água. As do segundo grupo têm por objetivo proteger o solo e estão fixadas nas alíneas **d**, **e**, **f**, **g** e **h**.

Para os cursos d'água corrente, as dimensões das APPs são determinadas de acordo com a largura destes e de seu nível mais alto, variando de 30 m para cursos d'água com largura inferior a 10 m até 500 m para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 m.

A Lei Federal nº 7.803/89 eliminou a alínea i do art. 2º do Código Florestal, introduzindo em seu lugar parágrafo único, referente às áreas urbanas. Para essas áreas foi previsto para proteção das APPs:

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

O termo "limites", presente no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, gerou posições antagônicas, em que, por um lado, defendia-se que

os limites referidos deviam ser mínimos e, por outro, deviam ser máximos. Suely Vaz Guimarães de Araújo (ARAÚJO, 2002), Daniel Roberto Fink e Márcio Silva Pereira, entre outros, consideram os limites como mínimos.

Isto porque, fosse a vontade da lei que, em se tratando de propriedade urbana, os limites pudessem ser inferiores aos do Código Florestal, seriam absolutamente inúteis as expressões “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”, bastando deixar para as normas locais e planos diretores o estabelecimento de tais limites (FINK; PEREIRA, 1996, p. 85).

Já Ronald Victor Romero Magri e Ana Lúcia Moreira Borges afirmam ser estes os limites máximos, podendo apenas significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigorosos do que os contidos na federal, que constitui, por assim dizer, o seu teto (MAGRI; BORGES, 1996).

Concordando com Araújo, Fink e Pereira, afirma-se serem mínimos os limites, sendo o legislador local obrigado a estatuir restrições iguais ou maiores que as contidas na legislação federal.

Há, ainda, quem defenda a inaplicabilidade dos limites referidos para APPs em áreas urbanas, argumentando que:

[...] essas exigências são para imóveis situados na zona rural, não só pelo que estipula o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, anteriormente transcrito, como pelo advento da Lei 6.766/79, que determinou, para loteamentos urbanos, uma faixa *non aedificandi* de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes (AMADEI; AMADEI *apud* ARAÚJO, 2002, p. 5).

Mas é importante salientar que o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal é posterior ao inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79, pois tal parágrafo foi acrescentado pela Lei nº 7.803/89.

É preciso esclarecer que, com esse artigo, não se quer dizer que a administração pública possa deliberar sobre as Áreas de Preservação Permanente, dando-lhes destinação diferentes daquela fixada pelo Código Florestal, pois deixa clara a condição indispensável de respeito aos limites do art. 2º. Portanto os Planos Diretores municipais deverão adotar as restrições e limites impostos pelo Código Florestal (CAVEDON *et al.*, 2003, p.16).

Há ainda alguns atores públicos e segmentos privados que argumentam que, por não haver mais florestas nas cidades, não seria necessária a aplicação do Código Florestal nessas áreas. Mas “é na cidade onde mais se precisa das APPs, inclusive, entre outros aspectos, para minimizar o impacto intensivo da urbanização” (CARVALHO; FRANCISCO, 2003, s. p.).

De acordo com Talden Queiroz Farias, o enunciado do art. 2º em questão, também suscitou discussão ao explicitar como sendo de preservação permanente as “florestas e demais formas de vegetação natural”. Para o glossário ambiental do Ambiente Brasil (AMBIENTE BRASIL, 2000), floresta é,

entre outras definições, “a vegetação cerrada constituída de árvores de grande porte, cobrindo grande extensão de terreno”. Assim, para certos operadores do Direito, essa legislação somente seria aplicada a áreas cobertas por florestas e demais tipos de vegetação, independentemente de estar em zona rural ou urbana (FARIAS, 2003).

De qualquer forma, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001), acresce o inciso II do § 2º ao art. 1º do Código Florestal, fazendo-se entender por

[...] área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei (Código Florestal), **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 [...] (Grifo em negrito acrescentado).

As definições sobre APPs trazidas pela resolução CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1985), **esta já revogada**, foram quase que totalmente reaproveitadas pelas resoluções CONAMA nº 302 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2002a) e nº 303 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2002b), ambas de 20 de março de 2002.

As resoluções do CONAMA nº 302 e nº 303 dispõem sobre parâmetros, definições e limites de APPs, disciplinando a largura dessas áreas, sendo que a resolução nº 302 trata de reservatórios artificiais e do regime de uso do entorno. Elas

dão uma grande contribuição para a questão das APPs, mas deveria haver resoluções que melhor definissem os conceitos de “utilidade pública”, “interesse social”, “medidas mitigadoras e compensatórias”, “supressão eventual” e “baixo impacto ambiental” inclusos na MP 2.166-67/01 (CARVALHO; FRANCISCO, 2003, s. p.).

Com relação à supressão de vegetação em APPs, o art. 4º do Código Florestal, alterado pela MP 2.166-67/01, estabelece que:

a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Após quase quatro anos de discussões, a resolução nº 369, de 28 de março de 2006 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2006), foi aprovada no CONAMA. Ela dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, anteriormente discutidos na MP 2.166-67/01.

O tramite de aprovação dessa resolução gerou preocupação entre

ambientalistas e urbanistas. A discussão sobre ela iniciou-se em 2002. Apenas entre maio de 2005 e fevereiro de 2006 foram realizadas seis audiências públicas e quatro reuniões da plenária do CONAMA, possuindo esta 108 conselheiros, entre eles: representantes de organizações não-governamentais – ONGs –, empresários e governo.

Durante essas reuniões, os mais conservacionistas defenderam a não intervenção ou supressão de vegetação nas APPs definidas no Código Florestal. A metragem lá definida deveria ser o mínimo preservado, não se considerando, portanto, a floresta como um empecilho ao desenvolvimento.

Com relação à regulamentação do uso das APPs, insistiu-se sobre o fato de que é necessário primeiro definir claramente os conceitos das APPs, para depois discutir o que pode ser feito dentro dessas áreas, devendo os anseios ambientais sobressair aos econômicos.

Carlos Bocuhy, presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM –, afirma que:

ao propor uma resolução que pretende regulamentar situações de exceção nas quais será permitida a supressão de vegetação e realizações de intervenções em APP, o que o Conama está fazendo de fato é o estabelecimento de regras de grande abrangência, que só promovem a degradação ambiental (BOCUHY *apud* THUSWOHL, 2005, s. p.).

Maurício Thuswohl garante que partes da proposta da resolução eram muito vagas e que, se mal interpretadas, poderão aumentar a degradação existente. Entre essas partes, está a expressão “atividades de baixo impacto” (THUSWOHL, 2005). Bocuhy complementa:

a questão do baixo impacto é apresentada por meio de uma lista de atividades pré-estabelecida, quando este enquadramento depende de muitos fatores que podem mudar caso a caso. É muita subjetividade colocada à disposição de um sistema de avaliação e decisão extremamente frágil e precário (BOCUHY *apud* THUSWOHL, 2005, s. p.).

Essa preocupação se baseia na afirmação de que o sistema de avaliação e decisão, ao qual Bocuhy se refere, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, “possui graves deficiências estruturais e operacionais já constatadas, como a falta de materiais e equipamentos, debilidade orçamentária, insuficiência de pessoal, entre outras” (PINTO, 2005, s. p.).

O fortalecimento do SISNAMA e dos órgãos ambientais também foi discutido nas reuniões. Pois deve haver confiança no funcionamento das instituições públicas para definir o licenciamento caso a caso e a atuação do Ministério Público na fiscalização desses licenciamentos, verificando se estão dentro dos critérios e normas ambientais.

Mônica Pinto salienta a perplexidade de Bocuhy, que

decorre do fato de como a deliberação, com fortes digitais de interesses econômicos e sobrepondo-se aos interesses ambientais,

foi chancelada pelo principal conselho ambiental do país: o Conselho Nacional de Meio Ambiente (PINTO, 2005, s. p.).

As ONGs ambientalistas também protestaram contra a proposta de resolução

e agrupadas no Coletivo das Entidades Ambientalistas do Estado de São Paulo, assinaram uma Moção de Agravo ao CONAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. O documento pede a revisão imediata do processo de debate da resolução, de modo a que seja sobreposto o interesse ambiental ao interesse econômico, não condenando as APPs para servirem à lógica do mercado e do lucro, legalizando os irregulares, com enorme prejuízo aos princípios e valores ambientais (PINTO, 2005, s. p.).

A discussão da proposta de resolução do CONAMA sobre a consolidação das APPs foi suspensa durante a 78ª reunião ordinária, realizada em julho de 2005. Essa suspensão na discussão ocorreu após concessão da liminar pelo ministro Nelson Azevedo Jobim, então presidente do Supremo Tribunal Federal. A liminar solicitada pelo Ministério Público invalidava o segundo artigo da MP 2.166 – 67/01, que altera o Código Florestal e trata da supressão de vegetação em APP. Com essa decisão, a suspensão perdurou até a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3540⁴ – referente à MP (THUSWOHL, 2005).

A fim de minimizar as discussões e na tentativa de se chegar a um consenso, o CONAMA realizou, como já discutido, reuniões públicas em várias regiões do país sobre o texto base e as emendas, no intuito de ouvir as reivindicações da população e entidades ambientalistas, para um embasamento técnico.

Desta forma, a 46ª reunião extraordinária, realizada durante os dias 21 e 22 de fevereiro de 2006, aprovou com alterações o processo nº 02000.002382/2003-92 que trata da consolidação das propostas sobre APPs, oriundas dos grupos de trabalho criados pela resolução CONAMA nº 298, de 20 de março de 2002 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2002c).

Como a aprovação da resolução 369/06 é recente, torna-se complicado analisar a fundo as conseqüências positivas ou negativas por ela trazidas, mas é certo que ela passará por alterações para se submeter a melhorias e adaptações.

Porém, a questão da intervenção ou supressão de vegetação em APP para regularização fundiária gera discussões que não cessaram com a

⁴ O Procurador-Geral da República Antônio Fernando Barros e Silva de Souza argumentava que somente uma lei em sentido formal e específica, entendida esta como o ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, poderia autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, conforme o artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Assim, para o procurador, a MP violou o princípio constitucional da reserva legal, e requer liminar para suspender os efeitos da norma na parte em que alterou o Código Florestal.

aprovação da resolução 369/06. Conforme esta, poderão ser regularizadas as ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, que sejam de baixa renda, predominantemente residenciais, e que possuam pelo menos três itens de infra-estrutura urbana, como malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água ou rede de distribuição de energia, além de densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare.

Há ainda, de acordo com tal resolução, a possibilidade de as faixas marginais de preservação serem reduzidas mediante definição da prefeitura e seu órgão ambiental “competente”, conforme o disposto no Art. 9º, § 1º:

O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea “a”, do inciso I, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhoria ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Camila Barbosa e Pompeu Figueiredo de Carvalho entendem que, da forma proposta pela resolução 369/06, a regularização fundiária urbana representa mais a regularização da submoradia e da péssima qualidade de vida do que a sustentabilidade urbana, como ela mesma se propõe. Para eles “a sustentabilidade é apenas nominal” (BARBOSA; CARVALHO, 2006, s. p.).

Vale ressaltar o risco de se favorecer aos que desrespeitam a lei, sobretudo as referentes às APPs urbanas marginais aos corpos d’água, pois, provavelmente, posteriores situações de irregularidades serão alvo de pressão em busca de nova regularização.

Outros autores, como Emília Wanda Rutkowski, no entanto, entendem que o uso adequado das APPs pode promover a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, em função de outros benefícios gerados pelo equilíbrio de sua função ambiental. O Código Florestal e as resoluções subseqüentes não conseguiram atingir parte dos seus objetivos preservacionistas, possibilitando que os municípios, em seus processos de expansão da malha urbana, continuem a ocupar as margens dos corpos d’água. Os autores afirmam não mais fazer sentido pensar em APPs como natureza intocada, mas sim em parte integrante e importante na qualificação do espaço no qual vive o ser humano. Assim, o primeiro passo, na tentativa de se repensar e se reconstruir as APPs, foi dado com a elaboração da resolução CONAMA 369/06. O avanço de tal proposta, para esses autores, está em considerar as APPs “como um elemento fundamental na constituição da vida pública, que passa a ter critérios técnicos de uso mais condizentes com a real função social, econômica e ambiental dessas áreas” (RUTKOWSKI *et al.*, 2006, s.p.).

Além da resolução CONAMA nº 369/06, o projeto de lei – PL – 3.057, de 2000 (BRASIL, 2000), denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que visa alterar a Lei Federal 6.766/79, também preocupa ambientalistas, “ao determinar que as ocupações irregulares implantadas até 31 de dezembro de

1999 sejam regularizadas com autorização somente dos governos municipais” (JORDAN, 2005, s. p.).

Carlos Bocuhy afirma que a

proposta atinge principalmente a proteção dos recursos hídricos nas grandes cidades, prejudicando a recarga dos aquíferos. As conseqüências principais seriam: a diminuição da produção hídrica, da capacidade de armazenagem, além de perda de qualidade da água (BOCUHY *apud* JORDAN, 2005, s. p.).

Ainda segundo o autor, essas ocupações estão muitas vezes em áreas de risco, e, se forem aprovadas e regularizadas, poderão causar ainda maiores problemas ambientais e sociais, pois os residentes nessas áreas continuariam expostos e com suas vidas em perigo.

Porém, Celso Santos Carvalho salienta que o PL 3.057/00 ultrapassa os obstáculos legais para a efetivação da regularização fundiária urbana ao adequar a Lei de Parcelamento do Solo ao Estatuto da Cidade; reduz os custos de produção de lotes urbanizados e define procedimentos para a efetivação da regularização fundiária, de forma a concretizar o direito à moradia. Nelson Saule Jr. também defende a importância de se revisar a Lei do Parcelamento do Solo, de modo que sejam estabelecidas regras de proteção dos direitos, atendendo aos princípios constitucionais da Função Social da Propriedade e diretrizes das cidades, previstas no Estatuto da Cidade. Desta forma, deve-se buscar, na revisão, a incorporação dos princípios da política urbana promovendo avanço legislativo (SIMÃO, 2007).

O Código Florestal, apesar das alterações, ainda contém uma série de limitações, tais como “fixar limites absolutos, tratando ecossistemas da Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, etc., como se fossem homogêneos e necessitassem de níveis idênticos de proteção” (VIANA, 2001, s. p.).

A legislação, desta forma, não considera as diversas particularidades ambientais do país, o contexto em que essas áreas estão inseridas ou o tipo de uso ao qual se destinam; apenas limitam as áreas a serem protegidas, mas não se referem ao tipo de solo, clima, topografia nem às características geotécnicas. Solos diferentes, como os aluvionares e rochosos, recebem igual tratamento legal. O mesmo acontece com a declividade nas margens dos corpos d’água. Sabe-se que áreas planas e íngremes devem ser tratadas de forma diferente, o que não acontece na legislação referente às APPs, que as considera semelhantes delimitando metragens iguais para ambas.

Para Paulo Maurício Oliveira Pinho, essa desarmonia entre a legislação e a dinâmica ambiental figura entre os principais motivos verificados nos danos ao meio ambiente (PINHO, 1999).

Mesmo assim, as constantes alterações da legislação ambiental são provas do aprofundamento do reconhecimento da importância das APPs para a preservação dos recursos hídricos e qualidade do ambiente e, conseqüentemente, para a qualidade de vida nas cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todo o Código Florestal, elaborado para fauna e flora das florestas, há apenas o parágrafo único do Art. 2º referente à preservação das APPs em áreas urbanas, sendo o tratamento dado a elas o mesmo estabelecido para as áreas rurais, aumentando a polêmica em torno deste tema, abrindo brechas para a degradação das mesmas.

A elaboração das definições técnicas e teóricas sobre as APPs coube aos profissionais provenientes das áreas ambientais, que possuem motivações distintas às inerentes ao meio urbano. Essas definições não abarcaram a integração de aspectos físicos, sociais, culturais e simbólicos de proteção aos recursos hídricos, colaborando, portanto, para a deficiência sobre a questão das APPs em áreas urbanas.

A necessidade de integração entre a dimensão urbanística e ambiental é colocada nos discursos, sejam eles políticos ou acadêmicos, porém na prática tal integração ainda é rara. Os interesses conflitantes dos atores envolvidos, a distinção das linguagens empregadas e das formas de pensar e agir podem explicar esta dificuldade, que reflete na elaboração das leis e das políticas públicas.

Dessas análises constata-se a necessidade de rediscutir os conceitos preconizados pelo Código Florestal, de forma que estes estejam adequados à realidade e ao atual dinamismo ambiental e sócio-econômico do País. Na busca de um desenvolvimento sustentado deve-se contemplar as marcantes diferenças econômicas, sociais, culturais e físicas de cada região, criando para tanto mecanismos compensatórios que possibilitem efetiva preservação e/ou recuperação e uso racional dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

AMBIENTE BRASIL. **Glossário Ambiental**. 2000. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./educacao/index.php3&conteudo=./glossario/f.html>>. Acesso em: 28 jun. 2005.

ARAÚJO, S. M. V. G. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**. Brasília, ago. 2002. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/diretoria/comleg/Estudos/207730.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2004.

BARBOSA, C; CARVALHO, P. F. de. A regulação do desenvolvimento sustentável: contradições entre a Resolução CONAMA 369/2006 e o PL 3057/2000. In: I Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Ago/2006. **Pôsteres**. Disponível em: <<http://www.ufscar.br/simpgeu/PaineisResumos.html>>. Acesso em: 19 dez. 2006.

BRASIL. **Lei de Terra de 1850**. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <<http://www.itesp.sp.gov.br/legislacao/leis/lei601.htm>>. Acesso

em: 19 jun.2006.

_____. **Código Civil**. Lei Federal nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2006.

_____. **Código Florestal**. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em 28 mar. 2006.

_____. **Novo Código Florestal**. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 13 jun. 2006.

_____. **Lei Federal nº 6.535**, de 15 de junho de 1978. Acrescenta dispositivo ao art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6535.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6766-79.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Lei Federal nº 7.511**, de 07 de julho de 1986. Altera dispositivos da Lei 4.771, de 15 de Setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7511-86.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Lei Federal nº 7.803**, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7803.htm. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 3.057, de 2000. Última ação: 06/12/06. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=19039>. Acesso em: 19 dez. 2006.**

_____. **Medida Provisória nº 2.166-67**, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Novo Código Civil**. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.pge.am.gov.br/download/NovoCodigoCivil.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2006.

BUENO, L. M. M. O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas. In: I Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental das Cidades, 2005, Rio de Janeiro. **Anais...**, 2005.

CARVALHO, P. F.; FRANCISCO, J. A função social da área de preservação permanente na cidade. In: ENCONTRO Nacional sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis (ENECS), São Carlos, III, **Anais...**, 2003. CD Rom.

CAVALCANTE, J. L. **Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico**

do estado sobre a terra. Artigo Publicado na edição nº 2. jun. 2005 Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02>> . Acesso em: 15 ago. 2006.

CAVEDON, F. de S. *et al.* **Função ambiental da propriedade urbana e áreas de preservação permanente:** a proteção das águas no ambiente urbano. Doutrina. 2003. Disponível em: <www.aprodab.org.br/biblioteca/doutrina/fcavedon_et_alii01.doc>. Acesso em: 28 jun. 2005.

COLESANTI, M. T. *et al.* Educação ambiental: uma proposta para o Bairro Saraiva Uberlândia/MG. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 3, n. 16, p. 57-62, jan./dez. 1996.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 004**, de 18 de setembro de 1985, revogada. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res85/res0485.html>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Resolução CONAMA nº 302**, de 20 de março de 2002a. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Resolução CONAMA nº 303**, de 20 de março de 2002b. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Resolução CONAMA nº 298**, de 20 de março de 2002c. Cria Grupos de Trabalho para analisar e propor alternativas às questões específicas sobre as Áreas de Preservação Permanente - APPs. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res29802.html>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Resolução CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conama/res/res06/res36906.xml>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

FARIAS, T. Q. A edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. **Dataveni@**, Universidade Estadual da Paraíba, Ano VII, n. 67, jun. 2003. Disponível em: http://datavenia.net/artigos/edificacao_urbana_margens_de_rios.htm. Acesso em: 28 jun. 2005.

FINK, D. R.; PEREIRA, M. S. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: n. 2, p. 77-90, abril a junho. 1996.

JORDAN, D. **Pressão sobre Áreas de Preservação Permanente em área urbana pode causar problemas ambientais e sociais.** *Ambiente Brasil*. 17 dez. 2005.

Disponível: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=22238>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

MAGALHÃES, J. P. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 76p.

MAGRI, R. V. R.; BORGES, A. L. M. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único do art. 2º, do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: n. 2, p. 71-76, abril a junho 1996.

NARDINI, J. M. Os Crimes Ambientais e a Legislação Brasileira. Conferência Proferida na XVII Jornadas de Direito Penal Especial da Universidad Externado de Colômbia. **Conferência...** Agosto. 1996. Disponível em: <<http://mauricionardini.vilabol.uol.com.br/artigos.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

PINHO, P. M. O. **Aspectos Ambientais da Implantação de “Vias Marginais” em Áreas Urbanas de Fundos de Vale**. 1999. 133 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

PINTO, M. **Mais de 200 ONGs assinam manifesto contra resolução do Conama**. Ambiente Brasil. 06 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=19504>>. Acesso em: 19 ago. 2005.

RUTKOWSKI, E. W. *et al.* **Conflitos na proteção legal das áreas de preservação permanentes urbanas**. Laboratório Fluxus. Departamento de Saneamento e Ambiente. Universidade de Campinas. 2006.

SERVILHA, E. R. **As áreas de preservação permanente dos cursos d’água urbanos para a ordem pública**. Município de Campinas/SP. 2003. 144 f. Dissertação Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SILVA, J. A. da S. **Direito Urbanístico Brasileiro**, Malheiros Ed. 2ª ed., 1995.

SIMÃO, P. L. IRIB prestigia VII Conferência das Cidades realizada em Brasília. **Boletim Eletrônico n º 2779**. ISSN 1677-4388. São Paulo. Jan. 2007. Disponível em: <http://www.irib.org.br/notas_noti/indice2779.asp>. Acesso em: 21 jun. 2007.

THUSWOHL, M. **Áreas de Proteção Permanente**. Agência Carta Maior. 2005. Disponível :<<http://agenciacartamaior.oul.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=2715>>. Acesso: 19 ago. 2005.

VIANA, M. V. **O Código Florestal e o futuro do Brasil**. São Paulo, set. 2001. Disponível: <<http://www.codigoflorestal.com.br/noticias/20011309.html>>. Acesso em: 02 jul. 2005.

VICTOR, M.A.M. A devastação florestal. **Sociedade Brasileira de Silvicultura**. São Paulo. 1975.

WAINER, A. H. **Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. 112p.