

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE LOCALIZADAS EM ZONA URBANA

LAS AREAS DE PRESERVACIÓN PERMANENTE UBICADAS EN ZONA URBANA

AUTORIA

Maria Aparecida Seabra de Carvalho Cambraia

Maria Izabel Marques do Valle

RESUMO

Neste trabalho apresenta-se o histórico das normas que regem as áreas de preservação permanente (APP), bem como descreve-se como ocorrem suas relações com a ocupação urbana e os conflitos resultantes mais comuns, resultantes da aplicação de leis, concentrando-se especialmente nas APPs relacionadas aos recursos hídricos, que apresentam mais visibilidade. Com o objetivo de avançar no debate referente ao tema da sustentabilidade urbano-ambiental e melhorar a qualidade de vida da cidade, apresentam-se propostas de compatibilização do convívio APPs/cidades, embasadas no conhecimento da dinâmica urbana, visando compatibilizar os usos urbanos e o uso sustentável dos espaços protegidos, em face da constante mutação das cidades.

PALAVRAS-CHAVE

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL; PRESERVAÇÃO AMBIENTAL; ÁREA URBANA; SUSTENTABILIDADE

RESUMEN

Este artículo presenta la historia de las normas de gestión de las áreas de preservación permanente (APP), describe sus relaciones con la ocupación urbana y los conflictos más comunes resultantes de la aplicación de las disposiciones legales, centrándose especialmente en APPS relacionadas con los recursos hídricos, que tienen una mayor visibilidad. Con el fin de avanzar en el debate sobre la cuestión de las zonas urbanas - la sostenibilidad del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de las ciudades, las propuestas se presentan para la coexistencia apps / ciudades, basados en el conocimiento de la dinámica urbana, apuntando para el ajuste de usos urbanos y la utilización sostenible de las áreas protegidas, a pesar de cambio constante de las ciudades.

PALABRAS-CLAVE

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL; PRESERVAÇÃO; ZONA URBANA; SUSTENIBILIDADE

INTRODUÇÃO

O termo “ambiente”, segundo MACHADO (1992), tem origem latina – *ambiens, entis*, significando “que rodeia”. Por sua vez, a palavra “cidade”, do latim *civitas, átis*, e seu sinônimo “urbe”, do latim *urbs, urbis* abarcam os conceitos de área, núcleo, centro, significando concentração de habitações e atividades humanas. A conjugação dos dois conceitos define a cidade também como um ambiente, tal como os meios naturais, físico e biótico, com uma dinâmica própria, decorrente da sua relação com a sociedade e com os espaços de produção.

A cidade, como espaço de convívio e de trocas, interage com elementos do meio ambiente natural e esta interação nem sempre ocorre sem conflitos. Dentre esses conflitos, destaca-se o caso das áreas de preservação permanente (APP), instituídas pela legislação brasileira para proteger “os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.” (inciso II do art. 2º, MP 2.166-67/2001). De modo geral, e Minas Gerais não foge à regra, a ocupação humana interfere predominantemente com as APPs de topo de morro e relacionadas a margens de cursos d’água, lagoas e entorno de nascentes, as quais apresentam mais visibilidade.

Neste trabalho apresenta-se o histórico das normas que regem as APPs, bem como descreve-se como ocorrem suas relações com a ocupação urbana e os conflitos resultantes mais comuns. Com o objetivo de avançar no debate referente ao tema da sustentabilidade urbano-ambiental resultante da aplicação de leis, e melhorar a qualidade de vida da cidade, apresentam-se propostas de compatibilização do convívio APPs/cidades, embasadas no conhecimento da dinâmica urbana.

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: LEGISLAÇÃO PERTINENTE

A evolução da legislação referente à proteção dos recursos ambientais costuma ser dividida em três fases. A fase inicial foi voltada para a disciplina da exploração dos recursos

disponíveis na natureza. A fase intermediária correspondeu a uma redução cautelosa da permissividade anterior, criando, de forma fragmentada, controles para cada recurso natural – águas, flora, fauna, etc. A última fase, ainda em curso, iniciou-se com a aprovação da Lei n. 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, compondo um corpo mais coeso, voltado predominantemente para a preservação dos bens naturais. Nesta fase surgiram as APPs.

A primeira norma ambiental brasileira, de âmbito federal foi o Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934 que aprovou o primeiro Código Florestal brasileiro. Esse decreto declarava “as florestas existentes no território nacional como bem de interesse comum a todos os habitantes, do país” (art. 1º), classificando-as como “protetoras”, “remanescentes”, “modelo” e “de rendimento” (art. 3º). Pela definição apresentada, as florestas porventura existentes nas atuais APPs aproximam-se da categoria “protetoras”¹, que eram definidas como “de conservação perene e inalienáveis” (art. 8º).

A Convenção de Washington de 1940², à qual o Brasil aderiu, afixava o novo posicionamento com relação ao meio ambiente, determinando a proteção, no ambiente natural, de exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e fauna, das paisagens de grande beleza, das regiões e dos objetos naturais de interesse estético ou de valor histórico ou científico, dentre outras.

Em 1965, um novo texto para o Código Florestal Federal (Lei Federal n. 4.771/1965) trouxe como inovação a expressão “preservação permanente”, ainda não utilizada na escassa legislação ambiental da época, declarando as matas ciliares como tal e definindo as áreas protegidas, que passaram a abranger a vegetação ao redor “dos reservatórios d’água artificiais, topo de morros, montes, montanhas e serras, encostas com declividade superior a 45°” (100% de declividade), “restingas”, “bordas dos taboleiros ou chapadas” e “as florestas nativas e as vegetações campestres”, existentes “nos campos naturais ou artificiais”, “em altitude superior a 1.800 m”(art. 2º).

¹ Art. 4º do Decreto Federal n. 23.793/34 - *Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regime das águas; b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; (...).*

² Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, Washington, 12/10/1940.

O Código de 1965 declarou também como “vegetação natural de preservação permanente”, aquela destinada “a atenuar a erosão das terras”, “a fixar as dunas”, “a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias”, “a auxiliar a defesa do território nacional”, “a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico”, “a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção”, “a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas” e “a assegurar condições de bem-estar público” (art. 3º).

Contudo, já no primeiro parágrafo do art. 3º, a norma relativizou e condicionou a proteção ambiental, ao criar condições para “a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente”: a necessidade de “execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”. E no artigo seguinte, explicitou os casos de “interesse público” (que não é nem utilidade pública, nem interesse social): “a limitação e o controle do pastoreio em determinadas áreas, visando à adequada conservação e propagação da vegetação florestal, as medidas com o fim de prevenir ou erradicar pragas e doenças que afetem a vegetação florestal, a difusão e a adoção de métodos tecnológicos para aumentar economicamente a vida útil da madeira e o seu maior “aproveitamento em todas as fases de manipulação e transformação” (art. 4º).

O Código de 1965 incorporou conceitos da Convenção de 1940³. No entanto, oscilava entre a permissividade e o controle da exploração dos recursos naturais.

Em 1981, a Lei n. 6.938 transformou “em reservas ou estações ecológicas, (...), as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º do Código Florestal de 1965, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações” (art. 18).

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988) apontou “o meio ambiente ecologicamente equilibrado” como um dos direitos dos cidadãos. A CF 1988 impôs “ao poder público e à coletividade o dever” de defender e preservar este meio ambiente “para as presentes e futuras gerações” (art. 225).

³ Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, Washington, 12/10/1940.

Dentre as medidas descritas nos incisos III e VII do § 1º do art. 225 da CF 1988, destacam-se, para os fins deste trabalho, como responsabilidade do poder público, as ações relativas à definição, “em todas as unidades da Federação, dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, proibindo “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos” que justificaram sua proteção; e as ações referentes à proteção da fauna e a flora, impedindo “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica”.

Em consonância com a decisão de preservar a função ecológica dos espaços territoriais especialmente protegidos, no ano seguinte, a Lei n. 7.803/1989, aumentou a largura das faixas de preservação ao longo das águas correntes e dormentes, naturais ou artificiais, mantendo todas as demais regulamentações, inclusive aquela referente à validade da obediência nas áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Uma contribuição expressiva foi trazida pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, com a explicitação, no art. 2º, dos conceitos de “proteção”⁴, “conservação”⁵ e “preservação”⁶. A preservação é absoluta e pressupõe a intocabilidade, como afirma ARAÚJO (2002). A proteção e a conservação flexibilizam a rigidez da preservação, admitindo “o uso indireto” ou “a utilização sustentável”. (incisos VI e V do art. 2º).

Enquanto o Código Florestal de 1965 instituiu a “vegetação natural de preservação permanente”, a Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001 criou a “área de preservação permanente” (APP), coberta ou não por vegetação nativa (inciso II do art. 2º) (grifo nosso). Este novo parâmetro alterou significativamente a gestão territorial, notadamente nas áreas urbanas.

A progressão da proteção ambiental na legislação e na gestão dos empreendimentos

⁴ *Proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais* (inciso VI do art. 2º).

⁵ *Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral* (inciso II do art. 2º).

⁶ *Preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais* (inciso V do art. 2º).

potencialmente poluidores e/ou degradadores, demandou a regulamentação das APPs, efetivada pela Resolução CONAMA n. 303, de 20 de março de 2002 (R-CONAMA 303/2002). Esta última norma detalhou as definições, parâmetros e limites das APPs, que, segundo seu texto, são “espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental”, integrantes do “desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações”.

A R-CONAMA 303/2002 criou novas categorias de APPs, como “veredas”; “linhas de cumeada” (em substituição às serras); “locais de refúgio ou reprodução” de aves migratórias, entre outros; definiu “nível mais alto”, “nascente ou olho d’água”, “vereda”, “morro”, “montanha”, “base de morro ou montanha”, “linha de cumeada”, “restinga”, “manguezal”, “duna”, “tabuleiro ou chapada”, “escarpa”, e reafirmou delimitações estabelecidas. Foram determinadas dimensões mínimas das APPs ao redor de lagos e lagoas naturais, em vereda, no topo de morros e montanhas, assim como detalhou-se a maneira de determinar alguns parâmetros, como topo de morros e montanhas ou escarpas, bordas dos tabuleiros e chapadas.

A intensidade dos conflitos entre a ocupação urbana e a preservação ambiental repercute na R-CONAMA 303/2002, que também define “área urbana consolidada”, usando conceitos da legislação urbanística (a área urbana é aquela definida como tal pela legislação municipal) e da legislação tributária (a área urbana é aquela que apresenta, no mínimo, dois itens de infraestrutura urbana). A legislação tributária referida (Lei n. 5.172/66) pretendia fornecer às municipalidades parâmetros de prestação de serviços para delimitar as áreas passíveis de cobrança de IPTU.

No entanto, ao invés de articular as duas concepções diversas, a R-CONAMA 303/2002 reduziu e direcionou as possibilidades de aplicação da classificação “área urbana consolidada” ao, simplesmente, justapor os conceitos mencionados, ampliando a exigência de dois para quatro itens da infraestrutura urbana e associando-os a uma alta densidade (superior a 5.000 habitantes/km²).

AS APPs E AS CIDADES: O CASO ESPECÍFICO DAS APPs URBANAS

Como afirma TÂNGARI (2007),

considerando o litoral brasileiro como a primeira porção de território ocupada e os rios como os principais indutores da ocupação do interior, pode-se afirmar que o estabelecimento de normas, visando regulamentar a ocupação junto aos corpos d'água, encontra hoje uma grande diversidade de situações de ocupação nas chamadas APPs, decorrentes das especificidades dos domínios paisagísticos e dos ecossistemas existentes.

“Na prática, todas as APPs têm sido simplesmente ignoradas na maioria de nossos núcleos urbanos”, assegura ARAÚJO (2002). O conflito tem origem histórica, como descreve MIRANDA (2008): “a ocupação dos topos de morro, das áreas ciliares e várzeas era uma situação” normal para os povos ibéricos “e determinada segundo os padrões urbanísticos e sanitários da era medieval e moderna.” A ocupação dos topos de morro era indicada como questão de segurança. A constante busca pela água nas atividades domésticas e agrícolas levou os povos a ocuparem “locais onde os recursos hídricos eram fartos e mais facilmente captados. Nos países da Península Ibérica, Portugal e Espanha, onde a cultura moura foi mais difundida, por força dos longos anos de dominação árabe, as questões sanitárias se juntaram às necessidades de captação hídrica.” As casas eram construídas “próximas das águas correntes, com as janelas dos fundos voltadas para o rio, e a frente para a rua, de forma a facilitar a dispersão das águas servidas e urinóis.”

MIRANDA (2008) ainda lembra que a inevitável influência ibérica sobre as cidades brasileiras promoveu “a ocupação do solo (...) às margens dos rios, e de costas para eles, escondendo-os da paisagem, reforçando a idéia de insalubridade dos mesmos.” A exceção são as poucas cidades com “maior influência anglo-saxônica e germânica na sua colonização”, onde se verifica a integração “do corpo hídrico como elemento urbanístico, incorporado à paisagem.”

De acordo com SANCHES (2007),

ao longo do lento processo de urbanização, os rios brasileiros vêm cumprindo mais um papel utilitário(...). Das construções coloniais às ecléticas do início do século XX, todas voltavam de costas para os rios, como uma parte integrante ‘dos fundos’, da área serviçal, onde os dejetos deveriam ser levados embora. O rio urbano dificilmente era encarado como um elemento da composição da paisagem urbana, de um parque, de uma

área de lazer, muito menos usufruído como um local de convivência e integração social.

O acirramento do processo de urbanização, no século XX, em um curto espaço de tempo, intensificou a degradação dos rios e córregos e das encostas de alta declividade, ocupadas ilegal e irregularmente. SANCHES (2007) afirma que “não só a qualidade da água piorou, como o ciclo hidrológico foi modificado, com a supressão da mata ciliar, a ocupação de áreas alagáveis, a canalização e retificação ou do leito e das margens dos cursos d’água.”

“Após quinhentos anos de ocupação, urbana e rural em áreas de várzeas, há apenas vinte anos temos uma legislação ambiental restritiva”, assegura MIRANDA (2008). No entanto, segundo ARAÚJO (2002), “as normas que regulam as APPs estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana. Em relação às APPs em áreas urbanas, a lei apresenta redação que tem gerado sérias controvérsias.”

Estes fatos contribuíram para os “principais problemas urbanos atuais relacionados aos cursos d’água, como a intensificação das enchentes, a transmissão de doenças e a escassez de água para o abastecimento. Como consequência direta, o próprio homem que gerou essa condição degradante desenvolve uma imagem negativa e equivocada dos rios urbanos, os quais são lembrados apenas em épocas de chuvas, como causadores de enchentes, portanto ameaça ao cidadão urbano”, como reporta SANCHES (2007).

Há autores que defendem a simples inaplicabilidade dos limites para APPs constantes do Código Florestal às áreas urbanas, remetendo o assunto à legislação urbanística, como no BRAZILIAN NATIONAL REPORT FOR THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS (ISTAMBUL + 5, 2001), citado por ARAÚJO (2002): “nosso entendimento é o de que essas exigências são para imóveis situados na zona rural(...).”

A rigidez das normas ambientais, a especulação imobiliária e a carência de políticas habitacionais consistentes resultam em constantes transgressões às regras de proteção da vegetação ao longo dos corpos d’água e nas encostas em áreas urbanas (ARAÚJO, 2002). O conflito entre os direitos constitucionais à vida, à moradia e ao ambiente saudável são retratados nessas ocupações. A busca de uma possível conciliação dos usos e das legislações

urbanísticos-ambientais chegou a motivar uma proposta, não aprovada, de alteração do Código Florestal, reduzindo as dimensões de APPs de recursos hídricos em áreas urbanas.

A ocupação humana de APPs é especialmente visível nos topos de morro, encostas de alta declividade e margens de córregos. Os topos de morro integram as APPs por serem, dentro de condições específicas, as zonas mais favoráveis para a recarga de aquíferos subterrâneos. Contudo, cabe transcrever os comentários de CARVALHO (2006), que apontam a grande vocação para a ocupação urbana apresentada por esta categoria de APP:

(...) na Superfície de Topo não há escorregamentos, não há erosão ou esta é facilmente contida; não há inundações, não há assoreamento e dificilmente haverá ascensão capilar. Trata-se em geral de área mais salubre, ensolarada e bem arejada, (com) ausência de problemas de contenção, (...) de erosão, na disponibilidade de áreas para disposição de inertes e de lixo, sempre descendo e não subindo; na disponibilidade maior de áreas para equipamentos urbano-rurais. (...) Se contar com bom e firme acesso, tudo o mais para ela se resolve bem (...) onde a Superfície de Topo foi desmatada não se observa com a mesma intensidade o processo erosivo (...).

Por outro lado, o noticiário durante a estação das chuvas demonstra todos os anos o alto potencial de risco geológico da ocupação de encostas de alta declividade e margens de córregos. A possibilidade de inundações, enchentes e a ocorrência de solos hidromórficos contra-indicam a ocupação de várzeas, especialmente por lotes e moradias de interesse social. Esses espaços, abandonados por se mostrarem inúteis para a indústria imobiliária em decorrência das restrições ambientais, costumam ser invadidos e ocupados irregularmente, pela população carente que não dispõe de moradia por falta de políticas habitacionais públicas de interesse social. O fato das APPs de recursos hídricos serem inundáveis e a também a edificação nos espaços mencionados implica elevados custos para evitar que elas se transformem em áreas de risco. As tecnologias para assegurar a estabilidade e segurança da ocupação urbana, por muito onerosas, são inaplicáveis pela população de baixa renda.

Estando as APPs inseridas num meio em que a dinâmica e os processos urbanos predominam, é essencial transformar os conceitos e paradigmas ambientais, ao mesmo tempo em que se trabalha de forma diferenciada a gestão urbana, inserindo, no planejamento, na execução, na fiscalização e no monitoramento, a dimensão ambiental. É possível obter habitação de melhor

qualidade, melhor condição de vida nas cidades e uma proteção ambiental mais eficaz e eficiente, construindo alternativas de coexistência dos meios natural e urbano, abrindo os olhos para a realidade e flexibilizando posições, pois fato é que nenhuma das normas logrou manter intocáveis as APPs no meio urbano. Como lembram COSTA e PROCAM (2007), “a aplicação do conceito de desenvolvimento urbano sustentável pode ser a saída para o planejamento urbano atual e futuro.” E, acrescente-se, para a efetiva e eficaz proteção ambiental no meio urbano.

SILVA e TÂNGARI (2007) propõem “discutir e instrumentalizar a flexibilização das APPs, segundo critérios de especificidades ambientais, sociais e econômicas locais”, a partir do conhecimento das formas de ocupação do território, “das potencialidades e de conflitos específicos (...) e da identificação de ações que visem a sustentabilidade ambiental, tendo em vista as especificidades das populações, dos recortes de território e a capacidade local de gestão.”

A contínua ocupação e degradação das APPs pode ser contida caso elas se integrem à paisagem urbana, abrigando usos atrativos à comunidade. Um exemplo são os campos de futebol nas várzeas⁷, espaços usualmente mantidos desimpedidos mesmo no interior de assentamentos precários e adensados, onde a ocupação obedece apenas às necessidades dos moradores. Os tradicionais campos de futebol de várzea, hoje em extinção, são um exemplo bem conhecido.

O artigo “Na prorrogação” de autoria de AHOUAGI e GARCIA (2008) apresenta vários depoimentos sobre estes espaços tradicionais do futebol amador: “Campos de várzea, (...) verdes por causa da grama que nasceu após a cheia (...)”, sempre foram um espaço de lazer vazio, não ocupado, respeitado porque servia ao lazer comunitário, de acordo com declaração do historiador Plínio Negreiros. “O campo era público, era da comunidade”, afirma Heleno Abreu, jogador do Clube Atlético Mineiro, igualmente citado no artigo mencionado. Gilmar Mascarenhas, professor de Geografia Urbana da UERJ, também referido no artigo “Na prorrogação” (AHOUAGI e GARCIA, 2008), declarou:

“O alagamento periódico impede o surgimento e o crescimento de vegetação mais densa, predominando as gramíneas(...), o fato de

⁷ Várzea é a área alagadiça localizada nas margens dos cursos d’água.

serem terrenos planos, facilita muito a prática desportiva (...) Outras atividades socioculturais também demandam a várzea de forma periódica, como quermesses, modestos parques de diversão e circos, eventuais reuniões de moradores e concursos de pipa. Em algumas comunidades identificamos até a realização de missa campal. Mas, sem dúvida, pela centralidade que o futebol ocupa na vida social brasileira, ele é a atividade que vem ‘marcando’ a paisagem das várzeas, desde as primeiras décadas do século XX.”

AHOUAGI e GARCIA (2008) ainda comentam que “a várzea se tornou um espaço que transcende o futebol jogado ali (...); a várzea também era espaço para visibilidade (...)”.

Uma iniciativa assumida pela Resolução CONAMA n. 369/2006 (R-CONAMA 369/2006), aprovada em decorrência da intensificação das solicitações para intervenção ou supressão de vegetação em APP para instalação e/ou operação de atividades antrópicas face à complexidade crescente da legislação ambiental, foi a tentativa de compatibilização dos usos antrópicos e a proteção ambiental. A R-CONAMA 369/2006 estabelece quais são os casos excepcionais, de utilidade pública e interesse social que permitem intervir em áreas de preservação permanente.

Até a aprovação desta norma, nenhum diploma legal tratava as APPs localizadas em zonas urbanas. No entanto, o convívio de usos diversos e, aparentemente, incompatíveis também faz parte da realidade urbana.

O fato do interesse social e a utilidade pública serem regulamentados, até então, de forma generalista e incipiente pelos Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 e pela Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, visando aos casos de desapropriação, deixava de considerar as especificidades das APPs.

O Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 considera de utilidade pública vários usos urbanos como “a salubridade pública”; “a criação e melhoramento de centros de população”; “a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais”; “a exploração ou a conservação dos serviços públicos”; “a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos”; “a execução de

planos de urbanização”; “o loteamento de terrenos”; “o funcionamento dos meios de transporte coletivo”; “a preservação e conservação dos monumentos históricos”; “a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios”; “a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves”.

A Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962 considera de interesse social, entre outros, “o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população”; “a construção de casa populares”; “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”; “a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas”. De acordo com este último diploma legal, a proteção ambiental ajusta-se à definição de atividade de interesse público.

Ao determinar os casos excepcionais de utilidade pública e interesse social que permitem intervir em APPs, a R-CONAMA 369/2006 levou em conta sua “singularidade” e “valor estratégico”, sejam as áreas de propriedade privada ou pública, “cobertas ou não por vegetação, caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto”, pois são “instrumentos de relevante interesse ambiental”, que “integram o desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações”.⁸

A Resolução foi bastante cuidadosa ao explicitar, no Capítulo I, todas as condições técnico-administrativas que devem preceder cada autorização de intervenção, ao ponto de dificultar imensamente sua aplicação. Apesar da intenção de compatibilizar usos e processos, pouco foi alcançado.

A intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação foi proibida, exceto para acesso de pessoas e animais para obtenção de água ou em casos de utilidade pública, que podem ser arrançados em três grupos de usos: proteção ambiental, implantação de infra-estrutura e regularização fundiária.

A regulamentação da intervenção em APP para “implantação de área verde de domínio público em área urbana” não se aplica a áreas cuja vegetação nativa não tenha sido alterada,

⁸ Considerandos da Resolução CONAMA N. 369, de 28 de março de 2006.

privilegia a recuperação da referida APP e não equilibra a função urbana de espaço livre e a função ambiental da APP. O segundo parágrafo do artigo 8º envolve quase uma pré-definição de um programa para o projeto de tratamento paisagístico e arquitetônico, que deveria ser estabelecido de forma participativa, para promover a apropriação do espaço pela população local. A participação dos futuros usuários na etapa de concepção é um dos fatores que propicia o sucesso de um projeto, pois, ao envolver a comunidade na elaboração do desenho de uma área pública, aumentam-se as possibilidades de que a população a tome para si, comprometendo-se com seu correto uso, cuidado e proteção. A mesma estratégia pode ser adotada tendo como objetivo a preservação das APPs. As especificidades condicionariam os usos, passíveis de coexistir com as exigências da proteção ambiental, que a APP poderia abrigar.

Inusitadamente, a R-CONAMA 369/2006, define “área verde”⁹. O uso “área verde”, até então, era mencionado apenas em legislações municipais, nunca em normas federais. Sua regulamentação limitava-se ao seu dimensionamento como área que passa ao domínio público por ocasião da aprovação dos loteamentos. Sempre foi uma expressão de uso corrente e informal, compreendida intuitivamente, mas com muitos significados. A definição da R-CONAMA é restritiva e categorizou, sem necessidade, o uso “espaço livre público”, mais abrangente e mais útil aos propósitos do planejamento urbano.

Ao pesquisar a denominação “área verde”, verifica-se que ela não existe na ABNT. Na NBR 9284¹⁰, diversos usos que, usualmente seriam classificados como “verde” são classificados como “equipamentos urbanos” de categoria “lazer”, “esporte” e “cultura”. Os usos jardim botânico, jardim zoológico, horto florestal são colocados na categoria “equipamento urbano” cultural. Os usos marina, parque, praça, na categoria “equipamento urbano” de esporte e lazer.

Conclui-se que os conceitos de “área verde” e de “área institucional” são ambíguos e se confundem. No conceito de “área verde” enquadram-se tanto os espaços destinados à preservação da flora, fauna e parques públicos, quanto as praças públicas, que usualmente recebem tratamento paisagístico e podem abrigar construções ou usos institucionais. Já as “áreas institucionais” são os espaços reservados aos usos e às edificações destinadas ao

⁹ “o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.”

¹⁰ ABNT, março/1986.

provimento dos serviços públicos de saúde, educação, lazer, cultura e similares, que podem abrigar ou situar-se em “áreas verdes”.

Desde a aprovação da Lei 6.766/79, os conceitos de “área verde” e “área institucional” conceitos agruparam-se apropriadamente sob a denominação de “espaços livres de uso público”. Nos espaços livres públicos, “o cidadão vive, no cotidiano e nos momentos cívicos, a experiência mais radical da vida pública, mediante a qual ele desenvolve, de forma viva, a consciência da igualdade de todos perante o Estado e conquista seu direito à participação política.”¹¹ O requisito básico para garantia da segurança e permanência dos espaços públicos das cidades é sua vitalidade, sua constante ocupação por moradores da cidade.

A partir dos marcos regulatórios instituídos, é responsabilidade do município planejar sua rede de espaços livres visando o bem público, no interesse da coletividade. A localização dos “espaços livres de uso público” pode e deve ser indicada pelo município, de acordo com os critérios locacionais adequados para cada uso a ser instalado.

O planejamento de uma rede de espaços livres é um processo complexo, na medida em que esses espaços têm importância para o conforto ambiental, a conservação de fauna e flora, o lazer público, o ordenamento da forma urbana, o controle de microclima, dentre outros. “Muitas são as categorias que compõem um sistema de espaços livres. Muitas são as variáveis que interferem e definem a qualidade desses espaços” (ALDIGUERI, 2007).

O tratamento paisagístico integrado pode garantir às APPs a integridade e perenidade. Uma proposta, conduzida com critério e sendo monitorada pelo Poder Público, contribuirá com a preservação das APPs.

COSTA e PROCAM (2007) relatam que

algumas propostas para a ocupação e desenvolvimento sustentável do espaço urbano apontam para uma mesma estratégia: o estudo das potencialidades e fragilidades locais, caso a caso, considerando todos os aspectos relacionados ao meio ambiente, em seus aspectos físicos, bióticos e sócio-econômicos.

¹¹ PLAMBEL. **A Estrutura urbana da RMBH**: o processo de ocupação do espaço urbano. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

(...) As bacias hidrográficas são indicadas por vários autores como a base adequada para o desenvolvimento do plano de ocupação.

Concretizando uma proposta, CARVALHO e FONTES (2007) lembram que

alguns problemas ambientais que hoje ocorrem frequentemente em APPs urbanas consolidadas poderão ser minimizados se for planejado um sistema de espaços livres que integre a essas APPs, áreas contíguas, em pontos também ambientalmente vulneráveis, que funcionem como zonas de amortecimento dos escoamentos superficiais. A concepção integrada de espaços livres em vertentes e em fundos de vale pode ser entendida como a de um sistema de áreas de preservação que complementa e sustenta a função das APPs lineares, como meio de conservação dos recursos hídricos.

Segundo ALDIGUERI (2007), “as APPs podem configurar corredores conectando fragmentos vegetacionais formando um sistema de espaços livres. A ligação e integração dos fragmentos e corredores formam uma rede ecológica, possibilitando a total conectividade do sistema que garante uma qualidade ecológica.”

Com relação aos topos de morro, uma forma de compatibilizar a preservação com o uso urbano poderia ser a garantia de expressiva taxa de permeabilidade, desde que as áreas sejam planas, de constituição geológica favorável à penetração das águas, e recobertas por vegetação, bem como o uso de tecnologias e dispositivos que promovam a infiltração das águas no solo, como pavimentos permeáveis, estruturas de detenção temporária nos pontos de deságüe das galerias de micro-drenagem, valetas de detenção, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos urbano-ambientais, expressos na ocupação e uso do solo urbano em face dos preceitos de proteção ambiental, encontram, cada vez mais, guarida na articulação das legislações urbanísticas e ambientais. Assim, a compatibilização dos usos urbanos e da preservação ambiental dos recursos naturais e áreas protegidas inseridas em áreas urbanas pode ser encontrada nos princípios que regem a elaboração dos atuais Planos Diretores Municipais Participativos, a partir dos preceitos constitucionais e do aparato legal instituído

pelo Estatuto da Cidade, em conjugação com a extensa legislação ambiental em vigor, apoiada no conceito de sustentabilidade urbano-ambiental.

O impacto da urbanização sobre o meio natural, aliado à cultura urbana, apresenta o desafio da realização do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis. Ora, o conceito da sustentabilidade pressupõe o uso dos recursos naturais, em benefício do homem e não que eles sejam lacrados e mantidos à parte da vida humana. O desafio, hoje, é combinar os usos urbanos e o uso sustentável dos espaços protegidos, em face da constante mutação das cidades.

REFERÊNCIAS

ALDIGUERI, Camila Rodrigues. Sistema de espaços livres estruturados nas APPs através dos princípios da ecologia da paisagem. In: **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**. São Paulo: FAUUSP, 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/App.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2008. [consultoria legislativa]

AHOUAGI, Taís, GARCIA, Mariana. Na prorrogação. **MANUELZÃO**. Belo Horizonte, n° 44, p. 12-15, mar. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: MEC, 1988.

BRASIL. Decreto n. 23.793 - 23 jan. 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 21 mar 1935.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365 - 21 jun. 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade publica. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 jul. 1941, p. 14.427.

BRASIL. Lei n. 4.132 - 10 set. 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 nov. 1962, p. 11.565.

BRASIL. Lei n. 4.771 - 15 set. 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 1965, p. 9.529, retificação 20 set. 1965, p. 9.513.

BRASIL. Lei n. 5.172 - 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966, p. 12.452, retificação 31 out. 1966, p. 12.567.

BRASIL. Lei Federal n. 6.766 – 19 dez. 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979. p. 19.457.

BRASIL. Lei n. 6.938 - 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981, p. 16.509.

BRASIL. Lei n. 7.803 - 18 jul. 1989. Altera a redação da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 1989, p. 12.025.

BRASIL. Lei n. 9.985 - 18 jul. 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.166 – 26 jul. 2001. Altera os artigos 1, 4, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o artigo 10 da Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2001, p. 34, ed. original: Medida Provisória n. 1511, edição anterior: Medida Provisória n. 2166-66, reedições anteriores: 67. [vigência determinada pelo artigo 2º da Emenda Constitucional n. 32, de 11/09/2001].

BRASIL. Resolução CONAMA N. 303 – 20 mar 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mai. 2002, p. 68.

BRASIL. Resolução CONAMA N. 369 - 28 mar. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar 2006, p.150.

BRASIL. Lei Federal n. 9.785 – 29 jan. 1999. Lei Federal n. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 fev. 1999, p. 5, retificação 4 fev. 1999. p. 1.

BRAZILIAN NATIONAL REPORT FOR THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS ISTANBUL + 5. 2001. [mimeo].

CARVALHO, Edézio Teixeira. **Diagnóstico Integrado da Área de Entorno do Reservatório Artificial da UHE Aimorés**. Belo Horizonte: Consórcio Hidrelétrica Aimorés, 2006. [não publicado].

CARVALHO, Pompeu Figueiredo, FONTES, Nádia. Aplicação de método no desenho de apps e corredores verdes, considerando drenagem urbana. In: **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**. São Paulo: FAUUSP, 2007.

COSTA, Giseli Fernandes, PROCAM, Naoka Sera Furuiti. Área de preservação permanente em ambiente urbano: proteção e ocupação. In: **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**. São Paulo: FAUUSP, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1992.

MINAS GERAIS. **A Estrutura urbana da RMBH: o processo de ocupação do espaço urbano.** Belo Horizonte: PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PLAMBEL. 1986.

MIRANDA, Anaíza Helena Malhardes. **APP em área urbana consolidada.** São Paulo: IRIB, ano 8, n. 3230, 23 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/pdf/BE3230.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2008.

SANCHES, Patricia Mara. O papel dos rios na cidade contemporânea: dimensão social e ecológica. In: **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo.** São Paulo: FAUUSP, 2007.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira, TÂNGARI, Vera Regina. Flexibilidade e diversidade: a importância de instrumentalizar a flexibilização das áreas de preservação permanente. In: **Resumos expandidos e programa do seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo.** São Paulo: FAUUSP, 2007.

UNIÃO PAN AMERICANA. **Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América.** Washington, 1940.