



SISEMA

Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Preservação Ambiental em APPs Urbanas versus Desenvolvimento

Benerval Alves Laranjeira Filho
– Eng° Civil e Sanitarista(MSc.)
– Assessor da Presidência da FEAM

São ações de proteção ao meio ambiente: a preservação, a conservação e a recuperação.

A **Lei nº. 9.985**, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (**SNUC**) e dá outras providências, em seu inciso V, do artigo 2º, define **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.”

A preservação é absoluta e pressupõe a intocabilidade.

A **conservação** é definida pelo inciso II do artigo 2º da LF n. 9.985/2000 como:

“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.”

Recuperação: “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original.”

Restauração: “a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.”

(incisos XIII e XIV do artigo 2º, da LF n. 9.985/2000)

Dos anos 30 ao final dos anos 70 do século XX, o **DL n. 58/37** regulamentou os parcelamentos urbanos, dando total liberdade de ação à indústria imobiliária. O DL n. 58/37 era vago e genérico sobre a questão urbana e preocupava-se essencialmente com a questão da transferência de propriedade.

O primeiro instrumento a fixar condicionantes ambientais específicas para os parcelamentos do solo foi a mesma **LF nº. 6.766/79**, por meio dos (artigos 3º e 4º).

Essa Lei **proíbe o parcelamento de terrenos que não possuam condições adequadas de uso, considerando os aspectos de salubridade, segurança e preservação ambiental**, determinando, ainda, requisitos urbanísticos mínimos relativos aos elementos de projeto, quais sejam lotes, vias e demais áreas de uso público, todos eles essenciais para a qualidade de vida dos futuros moradores.



A denominação **espaços livres de uso público** consta da LF n.º 6.766/79. Estes espaços são usualmente apresentados nas leis municipais e nos projetos de loteamento como **área verde** ou **área institucional**.

Os *espaços [livres] públicos* urbanos são “[...] espaços de manifestação da esfera pública, da vida pública, da realização da cidadania.

Abrahão (2008)

A LF n.º 6.766/79 exige a reserva de áreas de domínio e usos públicos proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem (art. 4º, inciso I). Cada município precisa estabelecer um índice mínimo de áreas destinadas ao domínio público, no Plano Diretor ou em lei municipal.

Na maior parte dos casos o índice de 35%, estabelecido no §1º do art. 4º da versão original da LF 6.766/79 (BRASIL, 1979), anterior à modificação aprovada em 1999, foi mantido, dada a sua pertinência.

Os usos **proteção da flora e fauna, lazer e convívio público** costumam ser associados às **áreas verdes** – praças e parques públicos, que usualmente recebem tratamento paisagístico – e podem abrigar edificações ou usos institucionais.

A categoria **área verde** não estava definida na legislação federal, até a aprovação da Resolução CONAMA n. 369/2006:

“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” (§1º do artigo 8º).

A **área institucional** é o espaço reservado aos usos e às edificações destinadas ao **provimento dos serviços públicos** de saúde, educação, lazer, cultura e similares (**equipamentos comunitários ou equipamentos urbanos**), que, por sua vez, pode abrigar áreas verdes.

As APPs marginais aos cursos d'água, com cobertura vegetal original (vegetação ripária), correspondem às áreas ocupadas pelas zonas ripárias.

Essa terminologia varia, no Brasil, conforme o ambiente e a região. São frequentes as denominações “mata ciliar, vegetação marginal aos cursos de água, mata aluvial, mata ripária ou zona ripariana”.

Funções da vegetação ripária, preservada ou restaurada:

- manutenção da qualidade da água da rede hidrográfica,
- manutenção da estabilidade térmica da água,
- estabilização do leito e morfologia do canal e das ribanceiras das margens,
- regularização de vazões ao longo dos cursos d'água e dos regimes hídricos por meio de sua influência nos lençóis freáticos,
- proteção da biodiversidade e cadeias gênicas aquáticas,
- proteção da biodiversidade e cadeias gênicas terrestres

A zona ripária estende-se além do talude da margem do rio, conforme indicado, pois leva em conta o maior leito hidrológico, que corresponde ao nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água.

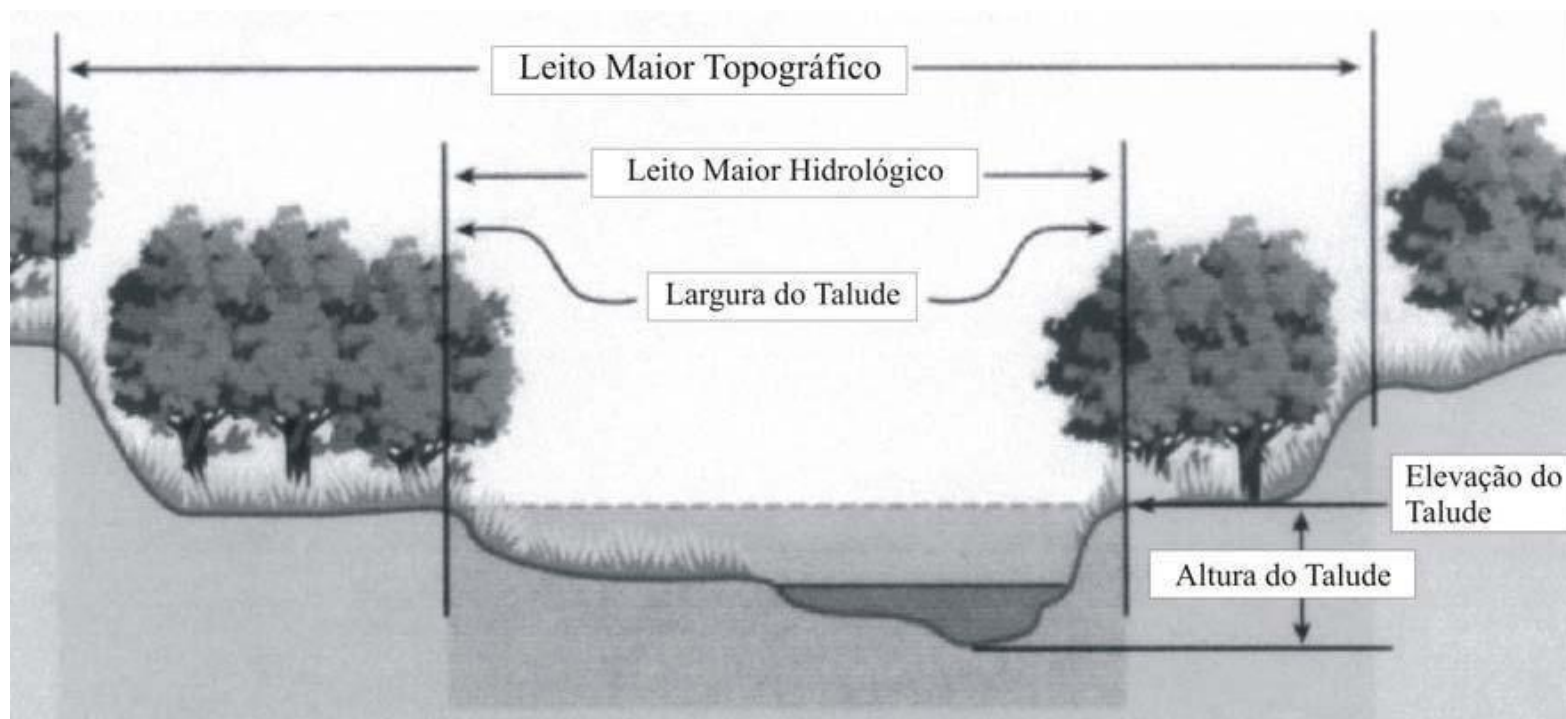


FIGURA: Leito maior hidrológico.

Autoria: Lindner e Silveira (2003, p. 56).

Fonte: Disponível em: <www.riversalive.org/AASmanuals/Visua>. Acesso em: 29 set. 2008.

Funções da vegetação ripária, preservada ou restaurada:

- manutenção da qualidade da água da rede hidrográfica,
- manutenção da estabilidade térmica da água,
- estabilização do leito e morfologia do canal e das ribanceiras das margens,
- regularização de vazões ao longo dos cursos d'água e dos regimes hídricos por meio de sua influência nos lençóis freáticos,
- proteção da biodiversidade e cadeias gênicas aquáticas,
- proteção da biodiversidade e cadeias gênicas terrestres

A primeira norma ambiental brasileira, de âmbito federal foi o **DL n. 23.793/34** 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”, classificando-as como *protetoras*, *remanescentes*, *modelo* e *de rendimento* (artigos art. 1º e 3º).

Pela definição apresentada, as florestas porventura existentes nas atuais APP aproximam-se da categoria *protetoras*, que eram definidas como de “conservação perene e inalienáveis” (art. 8º). A preocupação concentrava-se na proteção da vegetação ripária.

Em 1965, a conhecida Lei do Código Florestal Federal (Lei Federal n. 4.771/1965) trouxe como inovação a expressão **preservação permanente**, declarando as matas ripárias como tal e **definindo as áreas protegidas, que passaram a abranger a vegetação** “ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, ao redor das lagoas, dos reservatórios d’água artificiais, topo de morros, montes, montanhas e serras, encostas com declividade superior a 45° (100% de declividade), restingas, bordas dos tabuleiros 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).

Nos termos do Código Florestal, art. 2º, consideram-se áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

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

- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;*
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'águas”, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes montanhas e serras;
- e) nas encostas ou paredes, com declividade superior a 45°, 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 não inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- g) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metro, qualquer que seja a vegetação;
- h) nas áreas urbanas e nas regiões metropolitanas definidas em lei, observando os respectivos planos diretores e leis de uso do solo.

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.

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.”

Portanto, **O Código de 1965 oscilava entre a permissividade e o controle da exploração dos recursos naturais.**



Portanto, em linhas gerais, as **funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente** são, 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.

Dentre as medidas descritas nos incisos III e VII do § 1º do **art. 225 da Constituição Federal de 1988** destacam-se, como responsabilidade dos três níveis do Poder público:

[...] 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 LF n. 7.803/89 ampliou as dimensões das faixas de proteção de vegetação ripária**. Além disso, nesta proteção incluíram-se as matas ripárias “[..] compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”.

A adoção de faixas surgiu na política urbana como medida sanitária, mas a definição sobre a dimensão dessas faixas não se apoiou em nenhum estudo científico feito no Brasil. A decisão foi arbitrária e por ser generalista sempre sofreu contestações.

Uma grande mudança ocorreu quando a **MP n. 2.166-67/2001 alterou a expressão *vegetação natural de preservação permanente***, adotada até então no Código Florestal, **por *área de preservação permanente (APP)*, coberta ou não por vegetação nativa** (inciso II, do art. 2º). A MP n. 2.166-67/2001 criou a APP, um novo parâmetro que transformou significativamente a gestão territorial, notadamente nas áreas urbanas.

Portanto, de acordo com a atual legislação brasileira, **APP** é [...] área [...] 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. (inciso II do §2º do artigo 1º da Medida Provisória n. 2.166-67/2001).

A **Resolução nº. 303 de 20 de março de 2002**, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em complementação ao estabelecido no Código Florestal, dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente.

Essa Resolução 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 infra-estrutura urbana, LF n. 5.172/66).

No entanto, ao invés de articular duas concepções diversas, essa reduziu e direcionou as possibilidades de aplicação da classificação de área urbana consolidada ao 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).



A Resolução nº. 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de **Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.**

A **Resolução nº. 369, de 28 de março de 2006**, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dispôs sobre os diversos **casos, ditos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que se permite a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.**

Nas considerações preliminares da Resolução, o próprio CONAMA assevera que **as Áreas de Preservação Permanente**, como indica sua denominação, **são caracterizadas, com regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto. Entretanto, em nome do desenvolvimento sustentável, cria inúmeras exceções à regra, prevendo a intervenção ou supressão de vegetação nas Áreas de Preservação Permanente.**

De acordo com o art. 2º da Resolução nº. 369/06, **o órgão ambiental poderá autorizar a intervenção ou supressão nas Áreas de Preservação Permanente, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, se existentes:**

- **Utilidade Pública:** como atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais (exceto areia, argila, saibro e cascalho); implantação de área verde pública em área urbana; pesquisa arqueológica; obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura;

- **Interesse Social:** como as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecimento pelo órgão ambiental competente; o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; a regularização fundiária sustentável de área urbana; as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; e a intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental.

Art. 11. Considera-se **intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:**

I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP(cont.):

- VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;
- VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;
- VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP(cont.):

IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

§ 1º Em todos os casos, incluindo os reconhecidos pelo conselho estadual de meio ambiente, a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:

I a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores de fauna;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e

VI - a qualidade das águas.

§ 2º A intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso, exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade.

Na prática, as APPs têm sido simplesmente ignoradas na maioria de nossos núcleos urbanos. Os processos de ocupação de APPs contribuíram também para a paulatina ruptura das relações harmônicas entre as cidades e seus corpos d'água.

É muito difícil manter preservados e intocados ambientes protegidos em zonas urbanas. **Como não se pode dar um uso econômico às APPs**, em decorrência das restrições ambientais, **esses espaços costumam ser invadidos e ocupados irregularmente.** As intervenções são feitas de modo ilegal e anti-ecológico, em detrimento da proteção dos *habitats* faunísticos e florísticos que estes ambientes constituem, em suas condições naturais.

O conflito entre os direitos constitucionais à vida, à moradia e ao ambiente saudável é retratado nessas ocupações.

“As APP acabam sendo vistas [...] como um fator limitante para o desenvolvimento urbano e o Código Florestal é tido como um obstáculo para o mercado imobiliário. [...] Um dos grandes desafios então é o de mudança na forma de compreensão e gestão das APP”.

Costa e Furuiti (2007)

As normas que regulam as APP estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana. [...] Em relação às APP em áreas urbanas, a lei apresenta redação que tem gerado sérias controvérsias.”

Araújo (2002)

A várzea – APP – apresenta uma vocação natural para *espaço livre público*. Os tradicionais campos de futebol de várzea, hoje em extinção, são exemplos bem conhecidos.

Os moradores de regiões próximas às APPs reivindicam espaços multifuncionais, que permitam atividades esportivas, ou espaços de descanso e contemplação da natureza.

Seria possível obter melhor qualidade de vida nas cidades e uma proteção ambiental mais eficaz, construindo alternativas de coexistência dos meios natural e urbano, integrando as APPs à paisagem urbana, abrigando usos atrativos à comunidade, tais como parques lineares e outras áreas de lazer de que as comunidades pudessem fazer um uso sustentável, respeitando e aprendendo a valorizar o ambiente natural ali existente.

Alguns problemas ambientais que hoje ocorrem freqüentemente em APPs urbanas poderiam ser minimizados se fosse planejado um **sistema de espaços livres que se integrassem a essas APPs**, complementando e sustentando a função das APPs lineares como meio de conservação dos recursos hídricos.

O que resta de efetiva “preservação” dentro destas áreas de proteção ambiental?

Diante de tamanha exceção à não intervenção nas **Áreas de Preservação Permanente** em áreas urbanas, não há como sustentar que a proteção destas áreas objetiva a “preservação”, mas sim, apenas a “conservação”.

Logo, as exceções à intocabilidade das **Áreas de Preservação Permanente** são tantas, especialmente no caso das APPs urbanas, que seria mais correto, no ambiente urbano, falarmos em **Áreas de Conservação Permanente**.



Obrigado!

benerval.filho@meioambiente.mg.gov.br