

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (x)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos?

3º Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo

SEPE, Patricia Marra (1); PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara (2);
BELLENZANI, Maria Lucia (3)

(1) Geóloga da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura de São Paulo,
pati.sepe@gmail.com

(2) Arquiteta da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – Prefeitura de São
Paulo, heliasbpereira@gmail.com

(3) Engenheira Agrônoma – Assessora Técnica do Gabinete Vereador Nabil Bonduki – Câmara Municipal
de São Paulo, luciabellenzani@gmail.com

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana (x)
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ()
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos?

RESUMO

O trabalho apresenta um panorama geral sobre o marco regulatório das Áreas de Preservação Permanente e considerações sobre as mudanças do novo Código Florestal. Discute os conflitos existentes na cidade de São Paulo quanto a aplicabilidade do Código Florestal e da legislação urbanística, identificando duas gerações de conflitos. Posteriormente discute possibilidades de superação dos conflitos. As características do meio físico configuradas com um tripé formado pela geomorfologia, hidrologia e pedologia, associadas as diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental no Plano Diretor da cidade se constituem no palco para as diretivas e o regramento da proteção aos rios e nascentes. Conclui que o enfrentamento da necessidade de elaborar uma legislação de proteção da vegetação e das áreas de preservação permanente específica para as áreas urbanas é o caminho para a superação dos conflitos.

Palavras chave: área de preservação permanente, área urbana, urbanização, proteção ambiental

ABSTRACT

The paper presents an overview of the regulatory framework of the Permanent Preservation Areas and considerations about the changes the new Forest Code. Discusses the conflicts in São Paulo as the applicability of the Forest Code and town planning legislation, identifying two generations of conflict. Subsequently discussed the possibilities of overcoming conflicts. The characteristics of the physical environment configured with a tripod formed by the geomorphology, hydrology and pedology, associated guidelines for urban and environmental development in the Master Plan of the city constitute the stage for policies the protection of rivers and springs. Concludes that confronting the need to make a legislation for the protection of vegetation and areas of permanent preservation specific to urban areas is the way to overcome conflicts.

KEYWORDS: permanent preservation area, urban area, urban development, environmental protection

1. INTRODUÇÃO

Decorridos quase cinquenta anos desde a edição da Lei Federal 4771/1965 verifica-se que na grande maioria das cidades brasileiras, sejam estas grandes centros urbanos ou pequenas cidades, efetivamente não se reconheceu a existência das Áreas de Preservação Permanente (APP), ainda que as funcionalidades associadas a estas áreas sejam de fundamental importância para a sustentabilidade e bem estar humano.

A discussão feita no presente artigo tem o propósito de demonstrar, a partir da experiência na cidade de São Paulo, que mesmo com as alterações ocorridas no Código Florestal, a partir de 2012, com a edição da Lei 12651/2012 estas alterações não foram suficientes para a superação dos conflitos existentes quanto a sua aplicação em áreas urbanas.

Inicia-se por um panorama geral quanto ao marco regulatório das Áreas de Preservação Permanente e por considerações sobre as mudanças trazidas pelo novo Código Florestal. Posteriormente são discutidos os conflitos presentes na cidade de São Paulo, no que se refere à aplicabilidade da legislação urbanística e do Código Florestal, tendo como referências a Lei Federal 4775/1965, bem como a nova legislação, editada em 2012, a Lei Federal 12.651/2012 (com alterações dadas pela lei Federal 12727/2012). Nesta análise foram identificados dois períodos distintos onde estes conflitos se explicitam.

Avança-se na discussão sobre as possibilidades de superação dos conflitos entendendo que a solução-chave do problema se encontra no projeto de cidade possível de se construir. A revisão do Plano Diretor Estratégico, hoje em curso na cidade de São Paulo se coloca como oportunidade para tal.

Propõe-se ainda para esta superação que o aprofundamento do debate, reconhecendo as distintas realidades intra-urbanas das cidades, alinhadas com análises conceituais quanto às funcionalidades das áreas de preservação permanente, mesmo em áreas intensamente modificadas pela ação antrópica, possam efetivamente contribuir para o esclarecimento da questão e para culminar na proposição de uma normatização específica para áreas urbanas.

2. O MARCO REGULATÓRIO

"chega o agricultor derruba e queima as matas, sem indagar se elas são necessárias à conservação da feracidade do solo ou do regime das águas"¹

Esta é uma frase que contextualiza o processo de revisão do Código Florestal instituído pelo Decreto 23.793/1934 e que veio a culminar na edição da lei federal 4771/1965, num momento em que a atividade agropecuária representava uma significativa contribuição para a economia brasileira e que pouco mais de 50% da população, com então 81,3 milhões de habitantes, passa a viver nas cidades.

Ainda que o movimento instaurado para essa revisão tenha durado quinze anos, desde a apresentação do "Projeto Daniel de Carvalho" ao Congresso em 1950, seguido da elaboração do anteprojeto de lei em 1954, pelo Serviço Florestal Brasileiro, da conversão em projeto de lei nº 1011/1956, e posteriormente da apresentação de novo anteprojeto de lei elaborado entre 1961 e 1962 por grupo de trabalho, coordenado por Osny Duarte Pereira, e que fosse notório o interesse em aprimorar o conceito e forma de proteção das florestas na perspectiva do desenvolvimento econômico do país, também havia preocupação com o impacto do desmatamento para a população urbana, quando na exposição de motivos desse anteprojeto de lei do início dos anos 60 foi registrada a necessidade de:

"conclamar o povo brasileiro para este encargo que se torna de ano para ano, dadas as secas e as enchentes, um problema cada vez mais agudo, não só para eficiência da agricultura e da pecuária e segurança da sobrevivência das populações que habitam as margens dos rios, como para o próprio abastecimento de água das populações urbanas"²

Embora o Código Florestal de 1965 tenha inicialmente possibilitado a substituição de parte das florestas nativas por florestas homogêneas destacam-se os seus pressupostos quanto as funcionalidades das florestas seja para a regulação dos regimes hídricos, para estabilidade geológica, para a contenção de erosões, para manutenção de fauna e flora, para a proteção da paisagem e para o bem estar humano.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

A fixação de limites mínimos de preservação permanente³ é pautada pelo princípio do bem de interesse comum da população, e é vinculada às características e fragilidades da natureza, ressaltando-se a prerrogativa dos Estados em estabelecer limites mais restritivos em razão das peculiaridades do território.

A fundamentação da proteção desses espaços dotados de características naturais que apresentam relevantes funcionalidades ambientais, seja pela sua localização, seja por seus atributos naturais encontra-se na sua indispensabilidade para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente e do bem estar humano, de quem vive em área rural ou nas cidades.

Ao longo dos 47 anos de vigência do Código Florestal de 1965 foram realizadas sucessivas alterações, a edição da Lei Federal 7511/1986 amplia os limites mínimos das Áreas de Preservação Permanentes (APP)⁴ e proíbe a substituição de florestas heterogêneas por homogêneas.

Além dos dispositivos legais de proteção das florestas destaca-se a ampliação do conceito de proteção ao meio ambiente, e a medida que a questão ambiental vai se inserindo na pauta do modelo de desenvolvimento numa perspectiva mais holística, avança-se na formulação de políticas públicas mais abrangentes, como é o caso da edição da política nacional do meio ambiente instituída pela lei federal 6938/1981, e posteriormente vem a promulgação da Constituição Federal em 1988 visando assegurar o equilíbrio ecológico, a manutenção dos recursos naturais e a qualidade de vida, que respaldou a revisão ou a edição de novos diplomas legais referentes a essa temática, num período em que já quase 70% da população vivia em área urbana.

Problemas ambientais relacionados a enchentes e ao desmatamento pressionaram a sequência de alterações do Código Florestal, e pouco tempo se passou entre a edição da Constituição Federal de 1988 e a instituição da Lei Federal 7803/1989, que incluiu referência para delimitação das faixas de APP, novos limites de preservação, em especial, afirmou a sua aplicabilidade em área urbana⁵, e tornou obrigatória a averbação, na matrícula do imóvel, de reserva legal para as propriedades rurais.

Outra alteração significativa do Código Florestal foi promovida pela edição da Medida Provisória 1.511/1996, desta vez visando restringir a ampliação de áreas de pecuária e de agricultura sobre as florestas na tentativa de controlar o excessivo desmatamento registrado por imagens de satélites, que teve repercussão internacional. Desde então se acirram os protestos de poderosos proprietários rurais e as pressões para flexibilização dessa legislação.

Ainda na tentativa de controlar a expansão dos problemas ambientais e de melhorar a imagem do país quanto ao trato da questão ambiental é editada a Lei de Crimes Ambientais - Lei Federal 9605/1998, que torna crime inafiançável a prática de atividades lesivas ao meio ambiente e a saúde humana, incluindo a transgressão das normas de proteção das florestas e a promoção que qualquer forma de poluição causadora de dano à saúde humana ou a mortandade de animais.

Fruto das pressões por mudanças no Código Florestal, em 1999 é apresentado ao Congresso o Projeto de Lei nº 1876/1999, de autoria do deputado ruralista Sergio Carvalho, que tramitou por 13 anos até culminar criação do Novo Código Florestal pela Lei Federal 12.651/2012.

Neste meio tempo, ressalta-se a edição novos diplomas legais de proteção, caso da edição da Lei Federal 9985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza visando regulamentar o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

da Constituição Federal, alterando os artigos 5º e 6º do Código Florestal de 1965. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 2.166-67/2001 incluindo a definição de APP que determinou a abrangência da proteção sobre "*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*", reforçou a aplicabilidade na área urbana, e flexibilizou a intervenção em APP em casos de utilidade pública ou de interesse social⁶.

Aqui é relevante salientar, como aponta COELHO (2010), que a localização da APP, conforme disposto no art. 2º do Código Florestal se constituiu em elemento decisivo para caracterizá-la, e ao associá-la ao cumprimento de função ambiental ocasionou controvérsia a respeito da aplicação da lei para os casos em que houve alteração significativa da APP, de modo a impossibilitar o exercício pleno dessa função. Essa questão será retomada e aprofundada no próximo item desse trabalho.

A Medida Provisória 2.166-67/2001 ensejou a regulamentação de artigos do Código Florestal através de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), cabendo destacar, pelo foco do presente trabalho, a edição da Resolução CONAMA 302/2002 sobre os parâmetros, definições e limites de APP de reservatórios artificiais e a obrigatoriedade de elaborar plano ambiental de conservação e uso do seu entorno, a edição da Resolução CONAMA 303/2002 que estabelece parâmetros, definições e limites referentes a APP, e a polémica Resolução CONAMA 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.

As críticas em relação à Resolução CONAMA 369/2006 se dividiram entre a sua violação aos preceitos constitucionais dispostos no artigo 225, as disposições do próprio Código Florestal e, entre a excessiva exigência para viabilizar a excepcionalidade de intervenção, no que diz respeito a regularização fundiária.

A edição da Lei Federal 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana superou a polémica do ponto de vista legal, quanto a esse tema.

A abordagem desse assunto remete a algumas considerações sobre a legislação urbanística e as implicações quanto à aplicabilidade do Código Florestal nas cidades, embora essa questão venha a ser aprofundada nos próximos itens desse trabalho.

A fundamentação para as disposições do Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009 (*Lei Minha Casa, Minha Vida*) referente a regularização fundiária de assentamentos urbanos encontra-se na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal realizada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Trata-se da regulamentação da política urbana do país pautada por normas de ordem pública e interesse social visando o uso da propriedade urbana em defesa do bem coletivo, da segurança, do bem-estar humano e do equilíbrio ambiental⁷.

Neste sentido, a *Lei Minha Casa, Minha Vida* estabeleceu como condicionante para admitir a regularização fundiária de interesse social em APP inserida em área urbana consolidada e ocupada até 2007, a comprovação da melhoria das condições ambientais através de estudo técnico, realizado por profissional legalmente habilitado, contendo no mínimo: i) caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; ii) especificação dos sistemas de saneamento básico; iii) proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; iv) recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; v) comprovação da

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; vi) comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e vii) garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.⁸

Se por um lado a política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade reconhece o direito a cidades sustentáveis, num conceito urbanístico que não chega a contemplar uma visão ecológica, por outro lado, ela explicitamente considera como diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana: i) o planejamento de medidas para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ii) a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres; iii) a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; iv) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.⁹

Tanto o Estatuto da Cidade quanto as disposições legais dele decorrentes, quanto a implementação da política urbana explicitam objetivos e diretrizes que vão ao encontro de um conceito amplo de meio ambiente e dos direitos preconizados pelo artigo 225 da Constituição Federal, ressaltando-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, há que se considerar que as cidades se desenvolveram, ilegalmente e legalmente, sobre as porções do território que o Código Florestal visa proteger e que atualmente resta em boa parte das cidades brasileiras ocupação consolidada praticamente impossível de se reverter.

Desde que instituído o marco legal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, Lei Federal 6766/1979, em seu propósito urbanístico, impôs restrições de ocupação que visando, prioritariamente, garantir a segurança humana ao impedir o parcelamento do solo em terrenos: *a)* alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; *b)* que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; *c)* com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; *d)* onde as condições geológicas não aconselham a edificação e *e)* em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Quanto aos requisitos para implantação de loteamentos destaca-se a obrigatoriedade em reservar faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio das rodovias e ferrovias, salvo maiores exigências da legislação específica.

A exceção da preocupação em restringir o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas de preservação ecológica, é evidente que o objetivo desta legislação é evitar a exposição do ser humano ao risco, e este não se confunde com o objetivo do Código Florestal referente a preservação permanente de áreas que cumprem função ambiental.

Embora com propósitos diferentes, a lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/1979) não confrontava com o Código Florestal de 1965 quanto aos limites de faixa não edificável de 15 metros e de faixa de preservação permanente para cursos

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

hídricos com largura de até 10 metros, já que a faixa a ser preservada deveria ter o limite mínimo de 5 metros, até a edição da Lei Federal 7511/1986, que ampliou o limite para 30 metros.

Nesta época verificava-se a consolidação da urbanização e da expansão das metrópoles, e esta era pautada pelos limites das soluções de engenharia, pela alteração profunda do sistema hídrico natural e pela progressiva valorização do preço da terra urbana. Apesar da crescente conscientização sobre a questão ambiental, não havia o entendimento de que o Código Florestal seria aplicável em área urbana. Como já comentado anteriormente, a Lei Federal 7803/1989 é que veio a afirmar sua aplicabilidade em área urbana.

Aqui é pertinente registrar a informação trazida por Coelho (2010) quanto a:

"tentativa legislativa de impedir a aplicação do Código Florestal em zona urbana através da aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei 2.109/99 (que transformou-se na Lei 10.931/04) contendo dispositivo que estabelecia que "na produção imobiliária, seja por incorporação ou parcelamento do solo, em áreas urbanas e de expansão urbana, não se aplicam os dispositivos da Lei n. 4.771/65" (art. 65). Felizmente, o malfadado dispositivo foi vetado pelo Presidente da República com fundamento na violação ao art. 225 da Constituição Federal. O chefe do Poder Executivo parece ter tido em mente que entendimento contrário não seria possível se considerarmos que a extinção das APPs nas cidades contribuiria para aumentar ainda mais as tragédias das chuvas e diminuir, sob diversos aspectos, a qualidade da vida urbana."

A Lei Federal 6766/1979 conta com uma defasagem de quase 10 anos em relação a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e de mais de 20 anos em relação a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, verificando-se a premência de atualização dessa legislação urbanística de modo a não só contemplar os princípios e as diretrizes da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, mas também de modo a harmonizar com a legislação ambiental, no tocante a preservação de espaços que prestam relevantes serviços ecossistêmicos, destacando-se o Código Florestal em sua nova edição pela Lei Federal 12.561/2012.

Após longo e tumultuado processo de discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre a revisão do Código Florestal, provocado em especial por propostas do setor agrícola representativas de notório retrocesso legal em relação a proteção da vegetação, das APPs e das Reservas Legais, não houve oportunidade para aprofundar a discussão sobre as regras de proteção destes espaços em área urbana. Porém, seguindo o entendimento já assentado da doutrina e jurisprudência atual, a Lei Federal 12.561/2012 reitera a abrangência de áreas de preservação permanente, tanto em áreas rurais quanto em urbanas¹⁰.

Embora a polêmica instaurada em torno da revisão do Código Florestal tenha sido polarizada entre os defensores da expansão de áreas de agropecuária, incluindo a defesa da anistia de danos ambientais causados até meados de 2008, e entre a sociedade representada por ambientalistas, por gestores e técnicos de diferentes áreas do conhecimento e pela comunidade científica na defesa da manutenção e restauração das APPs e Reservas Legais prestadoras de serviços ecossistêmicos de regulação hidrológica, estabilização de encostas, manutenção da biodiversidade houve tentativa de flexibilizar a delimitação das APPs urbanas, com a inclusão de dispositivos remetendo aos planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo, a determinação da largura das faixas de APP de curso d'água¹¹. Estes dispositivos tiveram veto presidencial com a justificativa de "grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos

de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura".

Na Medida Provisória 571/2012 editada em razão dos vetos presidencial foi incluído novo parágrafo deixando claro que a largura das faixas determinadas pelos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo deveriam respeitar os limites determinados pela Lei Federal 12.651/2012, mas pertinentemente esse desnecessário parágrafo foi vetado na Lei Federal 12.727/2012¹².

Sintetizando, as principais mudanças trazidas pelo Novo Código Florestal¹³ para as áreas urbanas em relação ao Código Florestal de 1965 referem-se a:

a) Delimitação das APPs de curso hídrico: Considera-se APP, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima diferenciada a partir da largura do curso hídrico¹⁴, enquanto que o Código de 1965 preconizava a medida a partir do nível mais alto do curso hídrico.

b) Delimitação das APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais: Na área urbana é exigida faixa de APP com largura de 30 metros¹⁵.

c) Delimitação das APPs no entorno reservatórios d'água artificiais: Não prevê APP no entorno de reservatório artificial que não decorra de barramento de curso d'água, e a largura da faixa é a definida na licença ambiental.¹⁶ Nos reservatórios para abastecimento público e geração de energia, o empreendedor deve adquirir a faixa de APP, observando-se a largura mínima de 15 metros e a máxima de 30 metros na área urbana¹⁷. No Código de 1965 era exigida a faixa mínima de APP de 30 metros em área urbana consolidada e 100 metros em áreas rurais.

d) Delimitação das APPs das nascentes e dos olhos d'água: A faixa de APP deve ter um raio mínimo de 50 metros, abrangendo apenas as nascentes e olhos d'água perenes que dão origem a um curso d'água, enquanto que o Código de 1965 incluía nascentes e olhos d'água intermitentes e não definia que estes deveriam dar origem a curso d'água.¹⁸

e) Intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP por utilidade pública ou interesse social: Não é exigida comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional para todas as situações enquadradas como de utilidade pública e de interesse social.

Entre outras, são consideradas de utilidade pública a gestão de resíduos, e as instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais¹⁹. Como argumentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade de artigos da Lei 12.651/2012²⁰, a intervenção para gestão de resíduos abre possibilidade para instalação de aterro sanitário em APP, podendo causar contaminação do solo, do lençol freático e dos corpos d'água. Também não se justifica permitir a degradação de APP para realização de competições esportivas, sendo que é possível encontrar alternativas locais adequadas. O Código de 1965 possibilitava a intervenção ou supressão de vegetação em APP nos casos de utilidade pública ou interesse social, desde que estes fossem devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, na inexistência de alternativa técnica e locacional do empreendimento.

No caso específico de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico em APP não identificada como área de risco²¹, o novo Código Florestal remete à Lei Federal 11.977/09 (*Lei Minha Casa Minha Vida*), onde está previsto que o

projeto de regularização fundiária deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, com a adoção das medidas nele preconizadas, sem tratar, no entanto, especificamente das faixas de APP que deverão ser obedecidas, distintamente ao que era exigido pela Resolução CONAMA nº 369/06²².

f) Inserção de área verde urbana: Define área verde urbana como espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais²³. O poder público municipal poderá dispor dos seguintes instrumentos para implementá-las: I) direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes; II) transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; III) exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e IV) aplicação de recursos oriundos da compensação ambiental²⁴.

g) Criação do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente: Entre outros incentivos inclui pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, e a utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição APP e Reserva Legal²⁵.

3. A EXPRESSÃO DOS CONFLITOS NA CIDADE DE SÃO PAULO

A cidade constitui o *locus* onde se expressam os conflitos entre dois direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia. E conseqüentemente, o conflito entre a legislação ambiental e a urbanística. É onde também se explicitam os conflitos de interesse entre os atores que a constroem, tais como o setor imobiliário formal, os movimentos de moradia, e o poder público.

Como apontado, ainda que desde a década de 1980 o país já contasse com a regulação do parcelamento do solo urbano, dada pela Lei Federal 6766/1979 – Lei Lehman,²⁶ pode se considerar que o conflito entre tais legislações passa a ser explicitado com a edição da Lei Federal 7803/1989, que alterou o Código Florestal de 1965. Em especial, com a redação dada pelo seu artigo 2º, parágrafo único, que determinava:

Parágrafo único. 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.

Antes desta alteração, o Código Florestal não fazia qualquer referência às restrições impostas pelas faixas estabelecidas para as áreas de preservação permanente (APP) em áreas urbanas. Além disso, desde 1986, com a alteração dada pela Lei Federal 7511/1986, as faixas de APP adotadas para cursos d'água passam a ser maiores que as faixas não edificantes definidas pela Lei Lehmann²⁷, ainda que cada faixa tenha sido concebida com propósitos e objetivos diversos, protegendo bens e funcionalidades distintos²⁸.

Outras questões, além das alterações impostas ao texto original do Código Florestal, se impõem acirrando estes conflitos. A partir das décadas de 1980 e 1990, as cidades brasileiras passam a ser palco da mobilização e do avanço das discussões referentes à questão da Reforma Urbana²⁹, que culminam com a promulgação em 2001, do Estatuto da Cidade. Paralelamente, outros setores da sociedade também se mobilizam quanto à necessidade de uma agenda ambiental para as áreas urbanas.

Neste contexto, há o início da consolidação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, previsto na Lei Federal 6938/1981, e em todo o país, começam a ser criados os órgãos locais de meio ambiente, nas prefeituras municipais, ainda que a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum entre a União, Estados e Municípios relativas à proteção do meio ambiente, só venha ocorrer em dezembro de 2011, através da Lei Complementar 140/2011.

Na cidade de São Paulo ainda que seu órgão local de meio ambiente, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMMA, tenha sido criada desde 1993, é a partir da segunda metade dos anos 2000 que o conflito se estabelece de forma mais explícita, com o incremento dos programas de regularização fundiária e dos processos de autorização para o manejo de vegetação ou de intervenção em APP, providas ou não de vegetação de porte arbóreo, visando a implantação de obras públicas e empreendimentos privados, ainda que legislação municipal específica já existisse desde 1987 (Lei Municipal 10365/1987)³⁰.

Até a aprovação do Novo Código Florestal, a Lei Federal 12651/2012 (alterada pela Lei Federal 12727/2012) este período se caracteriza pelo embate entre a SVMMA e demais órgãos técnicos da Prefeitura de São Paulo e empreendedores do mercado imobiliário formal quanto à aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. Este período no presente artigo passa a ser denominado como a 1ª Geração dos Conflitos.

3.1. A 1ª GERAÇÃO DE CONFLITOS - LEGISLAÇÃO AMBIENTAL X LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste período o conflito que se impôs entre a legislação ambiental e a urbanística, tanto nos processos de regularização fundiária quanto nos de manejo de vegetação, se refere ao entendimento quanto ao conceito a ser aplicado às faixas de restrição a ocupação, em especial, as marginais aos cursos d'água e conseqüentemente quanto às dimensões a serem adotadas. Ou seja, aplicam-se as faixas estabelecidas para a área de preservação permanente – APP, definida pelo Código Florestal ou a faixa não edificante, preconizada pela legislação de parcelamento do solo e pelo Código de Obras?

Esta questão passa ser preponderante, em especial, para os casos de autorização de manejo de vegetação. A cidade de São Paulo possui um arcabouço legal específico no que se refere à proteção da sua vegetação, sendo que a Lei Municipal 10365/1987, é explícita em seu artigo 4º, quando considera como de preservação permanente a vegetação arbórea localizada em APP.

No entanto, esta lei prevê a possibilidade de supressão, total ou parcial da vegetação, em casos excepcionais, sendo só admitida, com prévia autorização do Executivo Municipal, quando comprovada a impossibilidade de alternativa locacional, mediante inclusão dos motivos no parecer técnico conclusivo. Cabe apontar que esta situação, quanto ao manejo de vegetação situada em APP, ou que compõe maciços florestais em estágios médio ou avançado, também deve ser objeto de análise do órgão ambiental estadual³¹.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

É previsto ainda pela legislação municipal, quando autorizada a supressão de vegetação arbórea ou intervenção em APP, a fixação de compensação ambiental, através de Termo de Compromisso Ambiental – TCA.

É importante destacar que originalmente a Lei Municipal 10365/1987 previa apenas a reposição do exemplar suprimido, ou seja, compensação 1:1. Posteriormente, diversas portarias e decretos municipais passariam a reger a compensação pelo manejo da vegetação na cidade de São Paulo. Atualmente, há um complexo cálculo para determinar o valor da compensação, que considera além do valor ecológico do exemplar ou maciço arbóreo a ser suprimido, a sua localização em APP. Assim, dependendo das características do exemplar arbóreo, esta compensação pode chegar a uma relação 1:45, devendo ainda ser aplicado o fator multiplicador, que varia de 1 (um) a 10 (dez)³². No caso de vegetação localizada em APP, o valor a ser adotado para este multiplicador é o valor máximo de 10.

Desta forma, a definição se uma obra ou empreendimento, público ou privado, em área urbana consolidada constitui-se em intervenção em APP (com ou sem supressão de vegetação) passa a ser uma das questões centrais deste conflito.

Há ainda o contexto da atividade imobiliária formal na cidade na última década, quando há intensificação de novos empreendimentos em regiões da cidade caracterizadas pela presença significativa de vegetação arbórea, acarretando grande número de autorizações de manejo desta vegetação, como já discutido por diversos autores, tais como Sepe e Gomes (2008), Ferreira (2012) e Sepe (2013).

A redação anterior constante na Lei Federal 4771/1965 levava a inúmeras interpretações, o que resultou no município de SP, ao longo das últimas décadas, a falta de clareza ou mesmo de orientação quanto a sua aplicabilidade em áreas urbanas, em especial, no que se refere às dimensões das faixas ao longo dos cursos d'água e de nascentes. Cabe apontar ainda o entendimento incorreto adotado por grande parte da área técnica e jurídica da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), de que a faixa *non aedificandi* definida pela lei de parcelamento de solo e pelo Código de Obras seria a mesma que a faixa preconizada pelo Código Florestal, para as áreas de preservação permanente.

Este entendimento levou à divergência entre órgãos da própria PMSP. Neste período, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) se posicionou quanto à aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, na instrução de processos que tratam de autorização para manejo de vegetação ou intervenção em APP, para aprovação de edificações e em especial, quanto ao reconhecimento da existência de APP, mesmo estando esta definida a partir de cursos d'água canalizados.

Para o então secretário de SVMA a época, a validade da aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas e da APP, mesmo para cursos d'água canalizados, se justificava tendo em vista:

Ainda que, hipoteticamente, em um caso concreto, excepcionalmente, se tenha a canalização como opção técnica viável, a pluralidade de bens protegidos **pela APP implica a sua manutenção mesmo com canalização. As razões para a existência de APP não deixam de existir com a canalização de córregos. No mínimo, as questões referentes à drenagem e permeabilidade do solo continuam presentes (grifo nosso)**. (DOM de 29/06/2010, pg.20).

Este posicionamento foi contestado por outras secretarias municipais, em especial as secretarias responsáveis pela implantação de infraestrutura, regularização fundiária, intervenções em assentamentos precários e construção de habitações de interesse social (SIURB e SEHAB), quando da instrução de expedientes e processos

administrativos, não só relativos ao manejo de vegetação, mas atuados para situações de intervenções em APP (obras de drenagem e de urbanização de favelas).

Esta divergência resultou no parecer exarado pela Secretaria de Negócios Jurídicos da PMSP (SNJ), e referendado por despacho do Prefeito Gilberto Kassab, em 10 de junho de 2011, “quanto à aplicação da legislação municipal para a definição de faixa de APP marginal aos cursos d’água”.

Para a Secretaria de Negócios Jurídicos:

Dada a complexidade do ordenamento, a gerar constantes conflitos aparentes de normas, surge a necessidade de adoção de procedimentos e interpretações unívocas pelos diferentes órgãos da Administração, em busca da necessária coerência, e a fim de evitar indesejável situação de insegurança jurídica e perplexidade por parte do administrado”. Ainda segundo esta secretaria, compete o posicionamento de seu titular, se em conflito de competências, for arguida a natureza jurídica da matéria em questão (PMSP/SNJ, 2011).

Assim entendeu que se tratando de matéria jurídica, ou seja, a definição da norma a ser aplicada, na coexistência de leis municipais e federais a disciplinar a mesma questão, “a interpretação a ser adotada por toda a Administração deve ser aquela esposada pela Secretaria de Negócios Jurídicos “(PMSP/SNJ, 2011). O procurador responsável pela instrução se posicionou no sentido de que a *faixa non aedificandi* marginal aos cursos d’água deveria ser a definida pela legislação municipal, a saber, o Código de Obras. Esta lei define dimensões inferiores às estabelecidas pela legislação federal vigente a época (Lei Federal 4.771/1965 e alterações posteriores), cujos valores foram mantidos com a edição do novo Código Florestal, conforme já discutido.

Não obstante o entendimento à época da SNJ quanto a não aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, a própria SVMA, em manifestações e despachos autorizatórios exarados para dois processos administrativos atuados para manejo de vegetação, não aplicou o preconizado, quanto à existência de áreas de preservação permanente (Diário Oficial da Cidade, 27/09/2012, p.40 – São Paulo, 57 (238); Diário Oficial da Cidade, 21/12/2012, p. 22, São Paulo, 57 (183)).

Este posicionamento, distinto do que vinha sendo adotado, se baseou em entendimento do órgão ambiental estadual, a CETESB de que cursos de água canalizados regularmente, não possuem área de preservação permanente. Tal entendimento, em ambos os casos, viabilizou a implantação de empreendimentos imobiliários, tais como previam seus projetos originais, situação que possivelmente não ocorreria, caso fosse exigido o cumprimento das faixas marginais associadas às APPs.

Já para os casos de urbanização de favelas e regularização fundiária de interesse social, desde 2006 se esboçou a tentativa de resolução deste conflito, com a edição da Resolução CONAMA 369/2006. Em São Paulo, no entanto, entre 2006 até a edição da Lei Federal 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) foram observados entendimentos distintos entre os órgãos municipais. Na grande maioria dos casos, para os estudos apresentados pelo órgão de habitação municipal havia o entendimento pelos técnicos de SVMA que o mesmo não atendia aos preceitos do artigo 4ª da Resolução CONAMA 369/2006, quanto às especificações do conteúdo do Plano de Regularização Fundiária Sustentável ali previsto.

No entanto, se aponta que a própria SVMA, para a definição de compensação ambiental relativa ao manejo de vegetação ou intervenção em APPs em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), desde 2004 define um fator

reductor de 50% para a compensação final. Em 2006 a regra foi ampliada, abrangendo o caso de edificações de mercado popular.

Em 2013, o Decreto Municipal 53.889/2013 estabelece que esta compensação a ser aplicada em obra de infraestrutura, obra e/ou atividade de utilidade pública, interesse público ou interesse social, Habitação de Interesse Social – HIS, Habitação de Mercado Popular - HMP e atividade visando a recuperação ambiental (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD e/ou remediação ambiental) deve ser efetuada na proporção de 1:1.

3.2. A 2ª GERAÇÃO DE CONFLITOS - A APLICABILIDADE EM ÁREAS URBANAS X PERDA DAS FUNÇÕES AMBIENTAIS

Com a edição, em outubro de 2012, da Lei Federal 12727/2012, a partir da Medida Provisória editada em maio daquele ano, com alterações parciais da Lei Federal 12651/2012, hoje é entendimento geral quanto à incidência das áreas de preservação permanente, tanto em áreas rurais e urbanas, não cabendo outra interpretação. Em seu artigo 4º são fixados os valores a serem obedecidos nas situações elencadas neste artigo, sem diferenciá-los quanto a sua localização.

Também são claras as regras para a regularização de interesse social, considerando que o novo Código Florestal recepçiona integralmente o proposto na Lei Federal 11977/2009 (Minha Casa Minha Vida), ainda que se entenda que há possibilidade de flexibilização maior do que a estabelecida pela Resolução CONAMA 369/2006.³³

Desta forma, a partir de 2013 há a percepção entre os técnicos da área ambiental municipal de uma mudança na postura e no entendimento dos demais órgãos da Prefeitura de São Paulo, expressa nos processos em tramitação.

Como exemplo a ilustrar tal mudança relata-se o questionamento feito pelo Departamento de Desapropriações da Prefeitura Municipal de São Paulo (DESAP) quanto à incidência do regime das áreas de preservação permanente do novo Código Florestal, em área objeto de avaliação por aquele Departamento, considerando a desapropriação de imóveis, para a implantação de reservatório de contenção de cheias (piscinão), sendo estes situados ao longo de córrego com canalização fechada.

A preocupação que norteou DESAP neste questionamento se refere à possibilidade de redução do valor de mercado destes imóveis, caso constatada a existência de área desta configuração, “haja vista a natural limitação imposta quanto a sua utilização”, ainda que do ponto de vista ambiental, tal questionamento possa conter elevado grau de ironia...

Como resposta, a SNJ, que anteriormente havia se posicionado pela não aplicabilidade do Código Florestal nas áreas urbanas da cidade, quando da vigência da Lei Federal 4771/1965 é explícita:

- (i) às faixas marginais de cursos d'água, identificados como Áreas de Preservação Permanente – APP aplica-se o regime de proteção previsto na Lei Federal nº 12.651/12, respeitadas as exceções nela previstas (PMSP/SNJ, 2013).

É interesse observar que este reconhecimento pela SNJ quanto à aplicação do Código Florestal em áreas urbanas não se dá em sua totalidade, admitindo em seu pronunciamento uma interpretação desta aplicação, não contida na Lei Federal 12651/2012:

- (ii) Nos casos em que as faixas marginais de cursos d'água não possuam as características necessárias para serem consideradas como Áreas de Preservação Permanente-APP, aplicar-

se-à, para os fins de definição da área '*non aedificandi*', a legislação municipal. (PMSP/SNJ, 2013).

Esta interpretação se baseia, segundo a SNJ, na própria jurisprudência paulista, que em diversos julgados, vem afastando a caracterização dos córregos canalizados fechados na categoria das áreas de preservação permanente, posicionamento adotado em outros tribunais estaduais, mesmo antes da vigência da Lei Federal 12651/2012.

No entanto, o posicionamento expresso pela SNJ, quando este não faz menção explícita a situação de cursos d'água canalizados fechados, amplia a possibilidade de interpretações quanto às situações em que as APPs estariam descaracterizadas, e, portanto, não sujeitas à aplicação das regras expressas no artigo 4º do novo Código Florestal. Entende-se assim, que se inicia na cidade de São Paulo um novo capítulo no histórico de conflitos da aplicação do Código Florestal, baseado na discussão sobre em que condições estariam definitivamente perdidas as funções ambientais das áreas de preservação permanente.

Discussão esta que a princípio pode parecer de fácil resolução. No entanto, traz a tona a complexidade quanto ao entendimento das funcionalidades dos elementos da natureza quando seus ciclos naturais são modificados pela ação antrópica e até que grau de alteração destas funcionalidades acarreta a sua perda definitiva.

A alternativa de se utilizar a descaracterização dos cursos d'água e conseqüentemente de suas áreas de preservação permanente e de suas funcionalidades ambientais, para a não aplicação o Código Florestal não é nova e vem sendo aplicada por órgãos ambientais estaduais, entre os quais a CETESB e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

4. A TENTATIVA DE SUPERAÇÃO DO CONFLITO

Atualmente apresenta-se na Cidade de Paulo um quadro que ilustra o conflito presente no território quanto a ocupação das áreas de preservação permanente e que pode ser considerado dramático (tabela 1), mesmo que atenuado pelas distorções dos números, já que as dimensões de lotes e de edificações não correspondem apenas às parcelas localizadas em APP, mas sim as dimensões totais dos lotes e edificações parcialmente inseridos em APP.

Tabela 1

Quantificação das áreas de APP no Município de São Paulo			
Área total do Município de São Paulo			1.509 km ²
Área total da Macrozona de Proteção Ambiental - MPA			~800 km ²
Área total de Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana - MEQU			~700 km ²
	Área APP (m ²)	Lotes em APP (m ²)	Edificação em APP (m ²)
Município	269.547.007,34	692.112.753,66	15.521.010,89
MPA	202.251.578,19	582.068.007,85	4.346.050,68
MEQU	56.266.171,72	192.025.937,88	11.348.306,58

Fonte: Pereira et al (2011)

Além dos lotes e edificações que ocupam as APPs, estas também abrigam parte significativa do sistema viário, que se somam a canalizações e retificações de cursos hídricos. Ressalta-se que parte significativa dessa ocupação é regular do ponto de vista urbanístico, não se tratando apenas de ocupações informais (favelas) a beira de cursos d'água, e sim o resultado de um modelo de desenvolvimento urbano questionável, diante dos problemas urbanísticos e ambientais vivenciados por quem vive, trabalha ou visita São Paulo.

Pereira et al (2011) apontam que:

... ainda que quase dois terços da área do município tenham alto grau de consolidação urbana, onde se observa uma situação de profunda alteração do sistema natural da rede hídrica e também intensa ocupação das Áreas de Preservação Permanente - APP pelo sistema viário, pelas canalizações de córregos e por lotes e edificações, há ainda em São Paulo expressivas porções de seu território onde há necessidade de que sejam preservadas áreas prestadoras de serviços ambientais, entre as quais as demarcadas pelo Código Florestal como APPs (de rios, topo de morro e de nascentes).

A produção dessa ocupação não ocorreu somente no período em que o Código Florestal não era aplicável em área urbana ou até quando os limites mínimos de preservação eram inferiores as restrições da legislação de parcelamento do solo. A controvérsia entre urbanização e preservação é atual e provocada pela disputa de espaço para tal.

Pensar na superação dessa controvérsia passa pela reflexão sobre o projeto de cidade possível para se enfrentar o quadro de mudanças climáticas, para propiciar o bem estar humano, para se ter desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade. E não haveria oportunidade melhor do que o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico, instaurado no Município de São Paulo em 2013, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

4.1. A FORMULAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO

A primeira etapa do processo contemplou uma avaliação de desempenho do Plano Diretor Estratégico, instituído pela Lei Municipal 13430/2002. Da avaliação realizada pela SMDU e pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), quanto ao tema em questão, reitera-se o colocado por Sepe e Pereira (2012):

"O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE, em sua versão ora vigente não dispõe sobre áreas de preservação permanente visando o cumprimento de funções ambientais, conforme o pretendido pelo Código Florestal, ainda que tenha adotado a Rede Hídrica como elemento estruturante do espaço urbano. Reconhece a necessidade de preservação e recuperação das áreas de várzea, quando define como intervenção estratégica a criação de parques lineares, mas não utiliza o conceito destas áreas de preservação para a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo, que continuam a serem baseados em critérios essencialmente urbanísticos (taxa de ocupação do lote, taxa de permeabilidade, etc).

Já nos Planos Regionais Estratégicos – PREs, ainda que a grande maioria das subprefeituras tenha desconsiderado os pressupostos do Código Florestal, cabe destacar que os Planos Regionais Estratégicos – PRE das Subprefeituras de M'Boi Mirim, Capela do Socorro, Parelheiros, na zona sul e Guaianases, na zona leste (Livros XVIII, XIX, XX e XXVI da Parte II da Lei Municipal 13.885/2004) adotaram em suas diretrizes de preservação o conceito de áreas de preservação permanente. Entretanto, quando da análise mais detalhada no disposto nesta legislação (PREs) pode se observar que há incoerências ou mesmo conflitos entre artigos da própria lei, e com o Código Florestal."

Na etapa propositiva, visando a elaboração do texto de lei, houve o entendimento que embora fosse necessário reiterar a aplicabilidade do novo Código Florestal editado pela Lei Federal 12651/2012 (com alterações dadas pela Lei 12.727/2012) deveriam

ser adotadas estratégias mais contundentes para a proteção e a recuperação de áreas significativas para a cumprimento de funcionalidades ambientais.

Neste sentido foi mantida a divisão do território do município em duas Macrozonas: I – Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; II – Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental; sendo cada uma delas subdivididas em Macroáreas.

Ressaltando-se a função precípua da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental em prestar serviços ambientais essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras. Reconhecendo-se as características dessa Macrozona propôs-se a sua subdivisão em zona urbana e zona rural, visando a adoção de estratégias diferenciadas para a contenção urbana e para a preservação dos ecossistemas naturais.

No caso específico das APPs salienta-se como importante estratégia de superação dos conflitos no processo de discussão da revisão do Plano Diretor Estratégico, a iniciativa do vereador Nabil Bonduki para realização de um ciclo de debates sobre esse tema na Câmara Municipal de São Paulo, já que assim como em outras cidades brasileiras, a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas ainda é uma questão que levanta muitos questionamentos, não havendo um consenso, como pode ser demonstrado ao final dos debates.

Não houve a expectativa de esgotar o assunto, mas, pelo contrário, de explicitar os conflitos e suas diferentes abordagens. Embora tenham sido apontadas dificuldades na aplicabilidade do Código Florestal na área urbana consolidada e de ocupação mais antiga do Município de São Paulo, obteve-se como importante desdobramento da discussão, a inclusão de artigo específico reiterando a existência das APPs, no Projeto de Lei 688/2013 do Executivo, que trata da revisão do PDE.

O Substitutivo ao Projeto de Lei 688/2013 aprovado em 1ª votação na Câmara Municipal em abril de 2014 contempla e avança em relação a proteção ambiental, mantendo reconhecimento da existência das APPs³⁴, da zona rural, e reforça o conceito de funcionalidades ambientais, dispendo de uma organização sistêmica do território. Além de definir importantes estratégias, como a adoção do Pagamento por Serviços Ambientais como instrumento de gestão ambiental e de incentivo a preservação, incluindo APP.

5. PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS NORTEADORES DA DISCUSSÃO

A discussão feita no presente artigo tem o propósito de demonstrar, a partir da experiência na cidade de São Paulo, que mesmo com as alterações ocorridas no Código Florestal, a partir de 2012, com a edição da Lei 12651/2012 estas não foram suficientes para a superação dos conflitos existentes quanto a sua aplicação em áreas urbanas.

Ainda que a nova lei tenha tentado incorporar, a duras penas, os avanços e aprendizados de sua aplicação por quase 50 anos, o processo turbulento e demorado de sua discussão e aprovação, que mobilizou de forma inédita e acalorada os diversos setores da sociedade brasileira, impediu que fosse feita uma discussão mais aprofundada da sua aplicação em áreas urbanas.

Vale dizer que o principal problema ainda reside no fato de que o novo Código Florestal, em sua gênese, não foi pensado para ser aplicado em áreas urbanas, assim como não teria sido para a lei anterior (Lei Federal 4775/1965), mesmo que esta constatação repita o principal argumento dos críticos de sua aplicação.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Entende-se como avanço do novo Código Florestal a forma explícita da redação do artigo 4º, não deixando dúvidas quanto à existência de áreas de preservação permanente em áreas urbanas. No entanto, ainda que esta redação explicita, por outro lado, também se torna genérica demais, não permitindo sua adequação para as distintas realidades das cidades brasileiras ou mesmo, para as distintas realidades intra-urbanas existentes nas grandes metrópoles, sendo o caso de São Paulo, o mais emblemático.

Tal constatação já foi apontada por diversos outros autores, ainda que estes se referenciassem a legislação anterior, entre os quais Santos & Scagliusi (2011) e Britto et al (2012). No caso destes últimos autores, analisando o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os mesmos concluem que se faz necessária uma unificação da base normativa que oriente a proteção das faixas marginais de rios urbanos, de forma que a mesma permita uma aplicação que não seja genérica, mas que se adéque às especificidades dos diferentes territórios urbanos.

No caso de São Paulo, como apontado por Sepe e Pereira (2012), a cidade possui ainda expressiva área territorial onde a aplicação das regras estabelecidas pelo novo Código Florestal seria adequada e oportuna, considerando o nível de preservação das APPs e conseqüentemente de suas funcionalidades originais. São territórios, ainda que submetidos às pressões da urbanização, que conservam aproximadamente 202 milhões de m² de APP situadas sobre várzeas preservadas.

No restante da cidade, intensamente urbanizada, cerca de 56 milhões de m² de APPs ainda identificáveis necessitam de tratamento distinto, embora muito das funcionalidades originais destas áreas tenham sido perdidas.

Como apontado por Santos & Scagliusi (2011) a configuração espacial das cidades é o resultado de processos sócio-econômicos que subverteram o desenho natural do território, concentrando diferentes usos e atividades que promovem formas de adensamento humano e construtivo. Em São Paulo, neste intenso processo de transformação do território, que acarreta alterações morfológicas expressivas, como discutido por Rodrigues e Coltrinari (2004), antigas áreas de preservação permanente assumem novas funcionalidades que precisam ser reconhecidas e preservadas, dada a sua importância para a cidade.

Ainda que se possa argumentar que diversas funções ambientais exercidas pelas áreas de preservação permanente estejam extintas em áreas com elevado nível de antropização, cabe destaque a necessidade de que seja mantida e conservada a principal função exercida pelas APPs em áreas urbanas, ou seja, a manutenção da permeabilidade do solo, e conseqüentemente a minimização das enchentes e inundações.

Partindo-se do entendimento de que deva existir um limite de razoabilidade a ser considerado quando se trata de áreas de preservação permanente em áreas urbanas, em especial em áreas com cursos d'água canalizados, defende-se que a princípio, as razões para a existência de APP não deixariam de existir com a canalização de córregos. No mínimo, as questões referentes à drenagem e permeabilidade do solo continuam presentes.

No processo de reconhecimento de novas funcionalidades, a edição de um novo regramento legal, específico para áreas urbanas poderia propiciar uma melhor efetividade de sua aplicação. Além disso, permitiria o aprofundamento da discussão, não se deixando levar pela adoção da solução mais pragmática, que é a da descaracterização das APPs ou da perda de suas funcionalidades. Aliás, este parece

ser o mantra a ser repetido, nos próximos anos, a exaustão, para justificar decisões onde nem sempre as questões ambientais são as preponderantes.

No caso da cidade de São Paulo, a experiência observada pelas autoras, da análise de processos em SVMA, tem demonstrado a existência de práticas adotadas por alguns empreendedores, que contribuem para a descaracterização da APP, ou seja, antes de submeter ao processo de licenciamento no órgão ambiental, os mesmos obtêm autorizações para canalização dos órgãos relacionados à drenagem, o que parece se configurar claramente como uma forma de burlar a lei. Como ocorre em qualquer outro processo de licenciamento ambiental, entendido em seu sentido mais amplo, incluindo aprovações, o parecer ambiental deveria ser sempre prévio a qualquer outra aprovação.

Identifica-se a necessidade de discussão e proposição de critérios técnicos para APPs em áreas intensamente antropizadas, incluindo a questão do “nível de descaracterização” destas áreas. Como afirmado por Silva (2013) tais critérios não são simples de serem estabelecidos e devem se basear em diagnósticos de bacias, discutidos por profissionais de diversas formações e serem estabelecidos preferencialmente por um colegiado com participação popular. Em São Paulo, na situação atual de ausência destes critérios, as definições específicas e casuísticas, são inegavelmente sujeitas a critérios com alto grau de subjetividade.

Buscando contribuir para esta discussão, se propõe refletir a seguinte questão conceitual, do ponto de vista ambiental, proposta por Santos & Scagliusi (2011): o que é importante preservar, criar ou manter no espaço urbano?

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusões desta reflexão se aponta a urgência do enfrentamento da questão, ou seja, a necessidade de discussão de uma legislação específica de proteção de áreas de preservação permanente, revestidas ou não de vegetação, para áreas urbanas. Legislação esta que ao mesmo tempo em que possibilite o reconhecimento das distintas realidades urbanas existentes no país, garanta a preservação e recuperação ambiental das áreas de APP, baseadas na identificação das funcionalidades prestadas por estas áreas.

Ainda que se tenha pouco tempo de aplicação da Lei Federal 12651/2012, a experiências consolidadas ao longo das últimas décadas tem demonstrado que é desaconselhável optar por tentativas de melhor adequá-la, através de emendas ao atual texto ou leis complementares, como foi a opção adotada para o Código Florestal anterior. A produção de uma nova legislação exclusivamente voltada à regulação das APPs no espaço urbano impõe-se como a alternativa mais apropriada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, A.L.N.P et al. **A difícil aplicabilidade da legislação de faixas marginais de proteção de rios urbanos**: O caso do município de Mesquita na Baixada Fluminense. II Seminário Nacional de APPs Urbanas, 2012, Natal.

COELHO JR, L. **Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização**. Revista eletrônica do Ministério Público Federal, 2010, ano II, N.2, pp 1-31. Disponível http://www.prfj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf - Acesso em maio de 2014.

FERREIRA, L.S. **Manejo da Vegetação na cidade de São Paulo**: supressão e compensação. O caso do distrito de Vila Andrade. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 203 p.

PEREIRA, H.M.S.B et al. **A aplicabilidade do Código Florestal em Áreas Urbanas**: O Estudo na Cidade de São Paulo. Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Curitiba, PR, Brasil, 30 de abril a 05 de maio de 2011, INPE.

RODRIGUES, C.; COLTRINARI, L. **Geoindicators of Urbanization Effects in Humid Tropical Environment**: São Paulo (Brazil) Metropolitan Area. In: 32nd International Geological Congress, 2004. Proceedings of 32nd International Geological Congress, 2004

SANTOS, A. R.; SCAGLIUSI, F. L. Áreas de Preservação Permanente (APPS) no ambiente urbano. A necessidade de uma legislação específica. **Minha Cidade**, São Paulo, ano 11, n. 126.05, Vitruvius, jan. 2011 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.126/3703>>.

SAULE JUNIOR, N. **O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano**. Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Manaus, 2008. Disponível em : http://www.ibdu.com.br/ibdu_anais_v.pdf. Acesso em 29/05/2014.

SAULE JUNIOR, N; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. DPH. diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em : 29/05/2014

SEPE, P.M.S. **O processo GEO na cidade de São Paulo e a gestão ambiental urbana**: uma análise a partir da política municipal de áreas verdes. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Campus de Rio Claro, 2013, 256 p.

SEPE, P.M.S; PEREIRA, H.M.S.B. **O Desenvolvimento Urbano e as Áreas de Preservação Permanente no Município de São Paulo**. Anais do II Seminário Nacional de APPs Urbanas, 2012, Natal.

SEPE, P.M; GOMES, S. **Indicadores Ambientais e a Gestão Urbana – Desafios para a Construção da Sustentabilidade na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e Centro de Estudos da Metrópole, 2008. 142 p.

¹ Exposição de motivos realizada pelo Ministro da Agricultura Armando Monteiro Filho na apresentação do anteprojeto de lei florestal, elaborado por grupo de trabalho criado pelo pres. Janio Quadros, em 1961

² Idem.

³ Redação dada pela Lei nº 4.771/1965:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de 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 distancia entre as margens;
 - 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;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

⁴ Alteração realizada pela Lei nº 7.511/1986, no inciso a) do Art. 2º:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
 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) e 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 à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;

⁵ Alteração realizada pela Lei nº 7.803/1989 no 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 será:

...

- 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.

Parágrafo único. 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.

⁶ Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001:

Art. 1º, II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;...

Art. 4º 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.

⁷ Parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

⁸ Lei Federal 11.977/2009, Art. 54, §§ 1º e 2º.

⁹ Art. 2º da Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

¹⁰ Art. 4º da Lei Federal 12.651/2012

¹¹ Art. 4º ... § 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. (VETADO). § 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo." (VETADO).

¹² § 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012 e VETADO pela Lei nº 12.727, de 2012).

¹³ Novo Código Florestal: aprovado pela Lei Federal 12.651/2012 e alterado pela Lei 12.727/2012

¹⁴ Conforme o art. 4º, inciso I da Lei Federal 12.651/2012.

¹⁵ Conforme o art. 4º, inciso II, alínea "b" da Lei Federal 12.651/2012..

¹⁶ Conforme o art. 4º inciso III da Lei Federal 12.651/2012.

¹⁷ Conforme o art. 5º da Lei Federal 12.651/2012.

¹⁸ Conforme o art. 3º inciso VII e art. 4º, inciso IV da Lei Federal 12.651/2012.

¹⁹ art. 3º inciso VIII, alínea "b".

²⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dos artigos 3º, VII, alínea "b", IX, XVII, XIX e parágrafo único; 4º, III, IV, § 1º, §4º, §5º, §6º; 5º, 8º, §2º; 11 e 62 promovida pela Procuradora Geral da República, em exercício, Sandra Cureau, em 18 de janeiro de 2013.

²¹ Conforme o artigos 64 e 65 da Lei Federal 12.651/2012

²² A Resolução CONAMA 369/2006, em seu artigo 9º, inciso IV, alínea a) disponha que a intervenção em APP visando a regularização fundiária deveria obedecer "faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais";

²³ Conforme o art. 3º inciso XX

²⁴ Conforme o art. 25

²⁵ Conforme o art. 41 inciso I e III

²⁶ Ainda que, como aponta Saule Junior (2008), desde o final da década de 30 do Século XX o parcelamento do solo urbano passa a ser disciplinado por meio de legislação federal, através do Decreto Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que exigiam dos loteadores obrigações referentes a

infraestrutura e projeto de parcelamento do solo e disponham de regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações. Ainda segundo este autor, anterior ao regramento federal, a Lei Municipal nº 2.611/23, editada na década de 1920, já definia regras para a abertura de loteamentos, na cidade de São Paulo.

²⁷ Pela lei Federal 7803/1989, que alterou o Código Florestal, nos cursos d'água com larguras até 10 metros, as faixas de APP passam de 05 para 30 metros. Já a Lei Federal 6766/79 estabelece a largura para a faixa *non aedificandi* de 15 metros.

²⁸ A faixa *non aedificandi* foi definida pela legislação com o propósito de propiciar a manutenção do canal de drenagem ou galeria, resultantes da obra de canalização, facilitando seu acesso para limpeza e conservação. Já a área de preservação permanente teve sua concepção ampliada, a partir da Medida Provisória nº 2166-67, que alterou o Código Florestal, passando a proteger mais do que a vegetação, mas sim uma série de funções ou serviços ambientais prestados pelas áreas limítrofes aos cursos d'água.

²⁹ Deve se ressaltar, como aponta Saule Junior e Uzzo (2009), que a luta pela reforma urbana se inicia já na década de 1960. No entanto, com a instalação da ditadura no país, esta pauta se inviabiliza, ainda que os temas da reforma urbana reaparecessem nos anos 1970 e 1980. Segundo os autores, foi em 1988 que a luta pela reforma urbana voltou à tona, sendo a Assembleia Nacional Constituinte o espaço de luta política. Após a Constituinte, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988. Durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001.

³⁰ Disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no Município de São Paulo, e dá outras providências. Posterior a edição desta lei foram editados ainda os decretos estaduais 30433/1989 e o 39.743/1994. Ao longo dos últimos 10 anos diversas portarias municipais foram publicadas e em 2013 foi editado o Decreto Municipal 53.889/2013, que regulamenta o Termo de Compromisso Ambiental – TCA.

³¹ No Estado de São Paulo, esta atribuição anteriormente delegada ao antigo DEPRN, hoje se encontra sob a responsabilidade da CETESB. Cabe informar ainda, que há um convênio vigente entre a PMSP/SVMA e a CETESB, desde 2007, que define as atribuições comuns e as específicas de cada órgão, no caso de do licenciamento ambiental, que inclui a autorização para manejo de vegetação. Este convênio vem sendo contestado na Justiça, pela Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo, desde 2012, acarretando paralisações temporárias, vinculadas a decisões judiciais.

³² Segundo o Decreto Municipal 53889, de 08 de maio de 2013. Cabe ressaltar, no entanto, que esta exigência já era fixada antes da edição do referido decreto, através portarias emitidas pela SVMA.

³⁴ Texto incluído no Substitutivo ao Projeto de Lei 688/2013 quanto as Ações nas Áreas de Preservação Permanente.