

# ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE OCUPADAS IRREGULARMENTE NO PERÍMETRO URBANO

*Karine Perius Chartanovicz<sup>1</sup>*

A resenha pretende discutir a questão das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no perímetro urbano e as ocupações que são realizadas nestas. Essas áreas são caracterizadas por possuir proteção especial, devido a função ambiental que exercem. A realidade apresentada nas cidades brasileiras é a ocupação irregular de várias APPs, estando em desacordo com a legislação existente. Isso ocorre principalmente devido a falta de consciência da população acerca da importância ambiental da área, ou por políticas públicas inadequadas ou inexistentes, e isso acaba gerando vários problemas socioambientais.

Estes problemas ferem princípios constitucionais, pois grande parte dos ocupantes não possuem direito a dignidade, saúde e saneamento básico. Caso não seja dada uma solução às ocupações, os problemas tendem a ser agravados. Nesse contexto, em 2006, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a resolução nº 369/2006 que aponta algumas hipóteses de supressão ou intervenção em APPs, com o intuito de evitar novas ocupações irregulares. Além disso, propõe a regularização fundiária sustentável como passivo ambiental que o Estado deve à população e que se apresenta como um instrumento para assegurar à população a garantia de seus direitos e a garantia dos direitos ambientais. A população que se instala em APPs, necessita amparo, pois como cidadãos, têm direito a cidade e moradia. Muitas famílias que são tiradas dessas áreas se veem infelizes em outros locais, por isso é preciso pensar num coletivo, no bem estar dessas pessoas, e no meio ambiente.

Nas Áreas de Preservação Permanente (APPs), em tese, não deveria haver ocupação, mas elas são mais comuns do que se imagina. Surgem sem qualquer planejamento e por não se enquadrarem nas normas legais, nascem suportando as consequências da irregularidade, como carência de saneamento básico eficiente e de diversos fatores de salubridade essenciais. Isso resulta principalmente da falta de políticas públicas no sentido de elaborar adequado planejamento urbano, e que tendem a se agravar caso mantenham-se na irregularidade.

Mesmo a legislação impedindo a ocupação dessas áreas, essa prática é induzida pela especulação imobiliária. As áreas centrais, dotadas de infraestrutura, são supervalorizadas, impedindo o acesso ao solo às pessoas de baixa renda, levando estas a se estabelecerem em locais excluídos do mercado imobiliário, geralmente áreas de risco e de alta vulnerabilidade ambiental (BAENINGER, 2010). Por isso, é interessante analisar as causas que explicam esta situação e das possíveis soluções para os problemas que se apresentam e a melhoria da vida das pessoas que ali vivem.

As Áreas de Preservação Permanente (APPs) são espaços territoriais especialmente

protegidos de acordo com o disposto no inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal. O artigo 225 atribui ao poder público o dever de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

O Código Florestal (Lei Federal nº 4.771, de 1965 – e alterações posteriores) traz um detalhamento preciso das Áreas de Preservação Permanente (aplicável a áreas rurais e urbanas). As Áreas de Preservação Permanente - APPs são aquelas protegidas nos termos dos arts. 2º e 3º do Código Florestal. O conceito legal de APP relaciona tais áreas, independente da cobertura vegetal, 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. As APPs não têm apenas a função de preservar a vegetação ou a biodiversidade, mas uma função ambiental muito mais abrangente, voltada a proteger espaços de relevante importância para a conservação da qualidade ambiental como a estabilidade geológica, a proteção do solo e assim assegurar o bem estar das populações humanas (SCHÄFFER, *et.al*, 2011).

O Código Florestal prevê faixas e parâmetros diferenciados para as distintas tipologias de APPs, de acordo com a característica de cada área a ser protegida. No caso das faixas mínimas a serem mantidas e preservadas nas margens dos cursos d'água (rio, nascente, vereda, lago ou lagoa), a norma considera não apenas a conservação da vegetação, mas também a característica e a largura do curso d'água, independente da região de localização, em área rural ou urbana (SCHÄFFER, *et.al*, 2011).

Segundo Pinheiro e Procópio (2008), o objeto de proteção do Código Florestal são as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem. A necessidade de protegê-las vem da constatação de sua crescente degradação. São caracterizadas como bens de interesse comum a todos os habitantes do País, e os direitos de propriedade sobre estas devem ser exercidos ressalvadas as limitações impostas pela legislação em geral e pelo Ordenamento Florestal. As florestas e demais vegetações, são um bem de interesse comum:

Todos temos interesse nas florestas de propriedade privada e nas florestas de propriedade pública. A existência das florestas não passa à margem do direito e nem se circunscreve aos interesses de seus proprietários diretos. [...] O interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social e ambiental da propriedade (MACHADO, 2005, *apud* PINHEIRO, PROCÓPIO, 2008, p.85).

Há determinados bens ambientais que são indispensáveis à boa qualidade de ecossistemas, sendo a área de preservação permanente – APP, um favor da lei e um ato de inteligência social (MACHADO, 2005, *apud* PINHEIRO, PROCÓPIO, 2008).

A princípio, o ordenamento jurídico “proibiu utilização que alterasse as características e os atributos que deram fundamento à especial proteção” (ANTUNES, 2005). Contudo, observou-se a impossibilidade de manter o homem totalmente afastado das APPs, e constataram-se ocupações irregulares sem qualquer respeito às matas nativas a serem mantidas. Aliás, tal fato tem motivo em razão das dificuldades encontradas para praticar as limitações estabelecidas no Código Florestal.

<sup>1</sup> Graduação em andamento em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Brasil. E-mail: karine.chartanovicz@hotmail.com

Nesse contexto, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – editou algumas resoluções visando esclarecer as dúvidas, fortalecer os limites de APPs a serem observados e, definir, com mais propriedade, os casos, já previstos em lei, em que é aceitável intervenção em APPs, mas de forma a manter a conservação destas.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) define a Resolução 369/2006, que dispõe sobre as intervenções possíveis em APP's, onde é admitida a utilização ambientalmente sustentável destes espaços. Também visa normatizar situações cuja previsão legal é genérica, e, que na realidade se fizeram presentes e carentes de regulamentação mais específica. Dispositivos legais asseguram que a apropriação de espaços verdes à beira-rio pode ser realizada, assim mais rios poderão ser resgatados da condição de marginalidade.

A conservação dos recursos hídricos urbanos passa, necessariamente pela apropriação social cotidiana do recurso e pela sua qualificação e adequação paisagística para tal fim. Poucas são as ações públicas que de fato pretendem trazer a população para junto do recurso, de um lado os trabalhos de construção de vias ladeando rios e riachos, que canalizados impedem o acesso público, de outro, ações ecologicamente bem intencionadas que pretendem a simples preservação de corredores “verdes” dentro da cidade, nos quais a presença urbana deve ser evitada (MACEDO, 2012, p.98).

A presente resolução encontra respaldo no Código Florestal, em que atribui ao CONAMA a competência para prever, em resolução, os casos de “obras, planos, atividades ou projetos” de utilidade pública e de interesse social e prevê a exceção à regra, nos casos de utilidade pública e interesse social, quando preenchidos os requisitos, ou a supressão eventual e de baixo impacto ambiental quando o órgão ambiental competente autorizar. Esta resolução, além de melhorar as exigências do Ordenamento Florestal, é importante instrumento para direcionar a atuação do Poder Público, quanto ao seu poder de fiscalização e liberação do uso destas regiões. Por essas e outras razões, a intervenção em APPs, “caracterizadas pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto”, é abordada com cautela e permitida em alguns casos (PINHEIRO; PROCÓPIO, 2008).

Conforme Macedo (2012) com o intuito de preservar e fazer com que a população se apropriasse destes espaços, durante a década de 1990, na formulação de novos planos diretores solicitados pela Constituição de 1988, é introduzida a ideia da criação de parques lineares ao longo de rios urbanos. Com isso houve o surgimento destes em muitos centros urbanos, ou estoques de terras destinadas à conservação de águas e vegetação ribeirinha.

Segundo Macedo (2012), a partir de 1990 surgiram milhões de metros quadrados de áreas públicas. Esses espaços visam a conservação dos rios, lagos, suas margens e vegetação lindeira. Essas áreas precisam ser apropriadas pela população, antes que sejam ocupados indevidamente e causem problemas maiores. Uma forma está na construção de parques lineares

Os parques lineares não só articulam questões de caráter ecológico ou ambiental garantindo a preservação de distintas espécies vegetais e animais, como dá um passo além. Permeiam questões relativas à paisagem de um modo geral, possibilitando a construção de parques ecológicos, de áreas esportivas e educacionais, dentre outras atividades de cunho sociocultural (GUIMARÃES, 2011, p.34).

Segundo Friedrich (2007) o parque linear, busca aumentar a sensação de espacialidade, através do prolongamento da paisagem e relação de espaços abertos e fechados, trazendo integração entre a cidade e suas águas. É um espaço livre, com baixa manutenção, voltado para usos estéticos, ecológicos, esportivos e culturais. A função destes parques é realizar a drenagem urbana, proteger os recursos naturais, promover a educação ambiental, estruturar a paisagem, gerar desenvolvimento econômico, e um corredor multifuncional de lazer. Os parques lineares são um importante instrumento de planejamento e gestão de áreas degradadas. Basicamente buscam a conciliação entre aspectos urbanos e ambientais, além de considerar a legislação e realidade existente.

Mas a construção de parques lineares, muitas vezes se depara com residências irregulares dentro de APPs. O que é certo a se fazer? Tirar essas pessoas dessa área? Ou regularizar estes espaços e adequá-los à elas?

O ideal seria retirar toda a ocupação das áreas de preservação permanente e realocá-las em local apropriado e que o Estado possa fornecer condições essenciais para viver. A realocação da população inserida nas áreas de maior vulnerabilidade ambiental é de grande importância, mas não o suficiente, uma vez que se estas não forem destinadas a uma função ou uso específicos, como ao lazer e recreação, acabam sendo expostas a novos processos de ocupação (PEREIRA; PEREIRA, 2012).

Contraditoriamente, enquanto parcela da população urbana, por sua condição de renda, é obrigada a ocupar áreas de risco, os espaços vazios e imóveis subutilizados permanecem como reserva de mercado para especulação imobiliária em áreas centrais e servidas de infraestrutura e serviços, contrariando o princípio da função social da propriedade urbana.

É difícil transferir as ocupações das APPs, para que estas fossem protegidas, em cumprimento ao Código Florestal. Deve-se considerar determinados aspectos sociais e culturais inerentes àquela situação, bem como direitos já consolidados, como a liberdade de cada indivíduo, para escolher habitar naquele bairro e não em outro, a vontade de permanecer naquelas redondezas, os costumes similares daquela região urbana que pode ser diferente dos de outra (PINHEIRO; PROCÓPIO, 2008).

É nítida a impossibilidade de remover essas ocupações e simplesmente distribuir as habitações para outras localidades urbanas. Mesmo que a ocupação fosse totalmente retirada, as consequências das ocupações irregulares permaneceriam visíveis, como contaminação hídrica, por despejo de esgoto, erosão do solo e diminuição da área verde.

Não seria ambientalmente mais adequado identificar o que ainda é possível proteger e, no restante, investir em urbanização (tratamento de esgoto, medidas para conter impermeabilização, controle das edificações etc.) para minimizar os impactos decorrentes da ocupação? (PRESTES, 2006, p. 44 *apud* PINHEIRO; PROCÓPIO, 2008, p. 97).

Deve-se buscar uma harmonia entre as atividades humanas e a proteção ambiental; pois o homem tem o direito, e o Estado o dever de garantir a dignidade humana. Por outro lado, para ter vida digna, o ser humano necessita do meio ambiente adequado, em que a qualidade dos bens ambientais se mostre adequada e compatível com a harmonia almejada.

A regularização fundiária sustentável apresenta-se como medida de harmonização entre a relação homem e meio ambiente “amenizando os efeitos destrutivos destas

ocupações, seja a degradação ambiental, a irregularidade administrativa, a ilegalidade da própria ocupação e os problemas sociais” (PINHEIRO, PROCÓPIO, 2008).

Os processos e procedimentos de regularização fundiária sustentável encontram justificativa dentro do pensamento sobre a reforma urbana, de modo a inserir o cidadão dentro da legalidade urbanística e jurídica e, bem assim, regular uma imensa camada da cidade que se encontra hoje alheia ao processo de crescimento oficial da cidade. (AFONSO; MINEIRO, 2007, p. 598).

Neste particular, a regularização fundiária mostra-se como um passivo ambiental, que o Poder Público, em débito com suas obrigações, deve à população.

A regularização fundiária sustentável prevista na resolução do CONAMA aplica-se a áreas que estiverem previamente ocupadas. E, sua incidência ocorre somente nos casos, determinados no art. 9º da referida Resolução, que preencherem os requisitos inscritos nesta norma, por exemplo, ser predominantemente de baixa renda e residenciais, possuir três itens implantados de infra-estrutura urbana (como captação de águas pluviais, malha viária, rede de distribuição de energia, etc), dentre outros.

Ressalte-se que as APPs remanescentes daquela ocupação devem restar intocadas, sem qualquer intervenção ou supressão (art. 9º, §§ 4º e 5º). Tal dispositivo é porque nestas hipóteses, as características que definem estas áreas como de preservação permanente ainda se fazem presentes. Se houver a regularização fundiária, as áreas passam a integrar a cidade formal, sendo passíveis das medidas de poder de política e de controle, estando sujeitas às medidas jurídicas pertinentes.

Já nas áreas identificadas no plano como de risco de inundações, corrida de lama, de movimentos de massa rochosa, entre outras consideradas de risco, é vedada a regularização fundiária de ocupações, devido à instabilidade da região e à grande possibilidade de ocorrência de desastres naturais (CONAMA, 2006).

Contudo, é importante que o Poder Público, de forma complementar aos projetos de regularização fundiária, crie estratégias e aplique-as para prevenir novas ocupações irregulares, por meio de ampliação da oferta de moradias, por exemplo; de forma a evitar futuros casos.

Não basta uma política de regularização fundiária sem a existência de políticas de produção de habitação de interesse social, motivo pelo qual não seria imposto limite ao processo de produção de irregularidade. Da mesma forma, de nada adianta atender as necessidades sociais de moradia sem o reconhecimento da 'ilegalidade' já produzida. Trata-se, portanto, de reconhecer o direito ao acesso a terra à população de baixa renda, moradora de áreas de ocupação, bem como, o seu 'direito à cidade' (SILVA, J. S., 2001).

A regularização fundiária apresenta-se como instrumento de política pública de suma importância para os municípios brasileiros na busca pela solução de problemas urbano-ambientais, como o caso de ocupações irregulares em APPs, e para garantir a sustentabilidade das cidades.

Há muita dificuldade em cumprir as leis referentes às Áreas de Preservação Permanente, e de conter as ocupações irregulares. Como consequência, surgem diversos problemas nessas áreas, e seus moradores veem seus direitos fundamentais ignorados, comprometendo a inclusão destes no desenvolvimento da cidade. As

ocupações irregulares trazem problemas para toda a cidade, pois geram danos ambientais numa área que pertence a coletividade de forma indistinta.

Os danos percebidos nestas áreas devem ser corrigidos o mais rápido possível, a fim de garantir a defesa ambiental e assegurar direitos fundamentais à população. Também deve-se fazer a prevenção deste problema, para que mais áreas não sejam ocupadas indevidamente.

A regularização fundiária apresenta-se como uma solução a fim de amenizar problemas ambientais. Pode haver a conciliação entre APPs e ocupações, desde que haja a garantia da função ambiental desta. A retirada de pessoas dessas áreas geralmente é de difícil cumprimento, e em determinados casos, de resistência pela comunidade.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Graciela Gonçalves De; SILVA, Nayane Cristina Costa. *Estratégias de gestão para áreas de vulnerabilidade ambiental da cidade de Corumbá-MS*. Projeto de pesquisa referente ao Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Curso de Gestão Ambiental da Faculdade de Ciências Biológicas e Ambientais. Dourados-MS, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

BAENINGER, R. *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População Nepe/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao\\_cidade.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf)> Acesso em: 01/05/2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 4771/1965. *Código Florestal Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L4771.htm>> Acesso em: 01/05/2018.

CONAMA. *Conselho Nacional de Meio Ambiente*. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Brasília, DF, 2006. Disponível em: . Acesso em: 20 jul. 2009.

GUIMARÃES, Elom Alano. *Parques lineares como agenciadores de paisagem: realidades e possibilidades do rio Tubarão no contexto urbano de Tubarão, SC*. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis, 2011.

FRIEDRICH, Daniela. *O parque linear como instrumento de planejamento e gestão das áreas de fundo de vale urbanas*. Porto Alegre, 2007. Dissertação (Mestre em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

MACEDO, Silvio Soares. *Paisagismo brasileiro na virada do século 1990-2010*. São Paulo: Edusp; Editora da Unicamp, 2012.

MACHADO, 2005, apud PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. *Áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente*. Revista de Direito Público, Londrina, v.3, n°.3, p. 83-103, set/dez. 2008.

PEREIRA, L.E; PEREIRA, J.G. *Identificação e Análise das Áreas de Vulnerabilidade Ambiental da Cidade de Corumbá (MS)*. Revista Geografia (Londrina) - Abril 2012.

PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. *Áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente*. Revista de Direito Público, Londrina, v.3, n°.3, p. 83-103, set/dez. 2008.

PRESTES, 2006, apud PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. *Áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente*. Revista de Direito Público, Londrina, v.3, n°.3, p. 83-103, set/dez. 2008.

SCHÄFFER, Wigold Bertoldo [et al.]. *Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco*. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro.– Brasília: MMA, 2011.

SILVA, Jacqueline Severo da. *Regularização Fundiária: avanços e perspectivas, a experiência de Porto Alegre*. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 15, dez. 2001. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=5&p\\_secao=12](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=5&p_secao=12)>. Acesso em: 04/05/2008.