

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

MESTRADO EM DIREITO

**ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA
FRENTE AO PROCESSO DE GOVERNANÇA E A
OCORRÊNCIA DE DESASTRES NATURAIS**

MAURÍCIO DUARTE DOS SANTOS

**SANTOS
2010**

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

MESTRADO EM DIREITO

**ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA
FRENTE AO PROCESSO DE GOVERNANÇA E A
OCORRÊNCIA DE DESASTRES NATURAIS**

MAURÍCIO DUARTE DOS SANTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental.
Orientadora: Dra. Maria Luiza Machado Granziera.

**SANTOS
2010**

Dados Internacionais de Catalogação
Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS
SibiU

- D812a SANTOS, Maurício Duarte dos
Aspectos jurídico-políticos das Áreas de Preservação Permanente em
Áreas Urbanas frente ao Processo de Governança e a ocorrência de
Desastres Naturais: Maurício Duarte dos Santos - Santos:
[s.n.] 2010.
172 f.; 30 cm. (Dissertação de Mestrado - Universidade Católica de
Santos, Programa em Direito)

I. SANTOS, Maurício Duarte dos. II. Título.

CDU 34(043.3)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente não poderia deixar de agradecer por este sonho alcançado, ao meu melhor amigo que sempre esteve comigo nos momentos mais belos, assim como nos momentos mais árduos, Jesus Cristo!

Por mais, tenho o prazer de agradecer este trabalho especialmente às três pessoas mais importantes da minha vida: minha mãe guerreira, Josefa Duarte, que tenho certeza sentir-se realizada por mais este sonho de seu amado filho alcançado; meu pai Mauro Alves, que sempre serviu de inspiração para que eu pudesse traçar meus caminhos com honestidade, humildade e coragem; meu irmão Adilson, amigo fiel, que sempre me incentivou nos momentos difíceis no decorrer deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer a alguns amigos que colaboraram diretamente nesta trajetória acadêmica, sendo eles: Margaret, Pedro e Ildo, professor Jerson Carneiro e ao sempre companheiro professor Vitor Costa, que além de me ensinar com a habilidade ímpar na docência, compartilha os felizes momentos em nosso amado esporte. Gostaria também de agradecer aos colegas de mestrado que compartilharam várias aulas contribuindo com opiniões e reflexões, em especial à aluna Simone Lavelle e ao parceiro de time de coração, de formação e reflexões acadêmicas, Heitor Miranda, que, ao lado do professor Vladimir Magalhães, plantou a primeira semente para que “este fruto” pudesse surgir.

Agradeço também pela hospitalidade das pessoas que me acolheram como irmão ou mesmo filho durante todo ciclo deste sonho nas cidades de São Paulo, Navegantes, Balneário Camburiú, Porto Alegre, Florianópolis, Gold Coast – AUS, sendo elas respectivamente: João Henrique, Edemir Menezes, Rafael BC, Cristiane Rockenbach, Roberta, *my brother* Marco de Moura e minha *australian mom* Marie.

É também com imensa satisfação que agradeço à minha professora orientadora Maria Luiza Granziera pela confiança depositada neste projeto e pelos momentos de incentivo à continuidade das pesquisas.

Agradeço também à mestra Carolina Dutra pela atenção ofertada, assim como pela dedicação de seus trabalhos que certamente contribuíram e deram outro rumo à presente dissertação.

RESUMO

As áreas de preservação permanente são espaços especialmente protegidos pela legislação nacional e localizam-se, entre outras áreas, em muitos Municípios brasileiros. A ocorrência de desastres naturais em alguns Municípios brasileiros vem impactando as APPs como também as populações locais. Do outro lado, é possível notar a falta de consenso nas decisões tomadas pelo Estado em lidar com tal situação. Deste modo, um caminho para estabelecer consenso entre os atores quando as APPs existentes nos territórios urbanos estiverem em discussão, seria através do processo de governança. O objetivo desta dissertação é analisar a problemática que abrange os Municípios brasileiros no que diz respeito a falta de proteção das APPs e as consequências negativas dos desastres naturais. Será apresentada a governança como solução e pacificação no processo de decisão do Estado em conflitos que envolvam o meio ambiente urbano e natural, assim como instrumento de prevenção a desastres.

PALAVRAS-CHAVE: Governança, Áreas de Preservação Permanente, Desastres Naturais, Meio Ambiente.

ABSTRACT

The permanent preservation areas (APPs) are spaces especially protected by Brazilian legislation and it's been in many Brazilian cities. The occurrence of natural disasters in some Brazilian cities are impacting the APP and also the local population. On the other hand, in the state's response to deal with this situation is possible to note the lack of consensus in the decision-make process. In this way, one way to establish consensus among the actors when the APP will be at stake could be in the governance. The objective of this thesis is to analyze the problematic relationship that involves the Brazilian cities in relation to the natural disasters and its impact in the APP. It will present the governance as a solution and pacification in the state decision-making process of conflicts that involve the urban and natural environment, as well as an form to prevent disasters.

KEY WORDS: Governance, Permanent Preservation Areas, Natural Disasters, Environment.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01 – Imagem aérea de Blumenau

Figura 02 – Imagem aérea de Blumenau

Figura 03 – Imagem aérea de Itajaí

Figura 04 – Imagem da área comercial de Itajaí

Figura 05 – Imagem da área portuária de Itajaí

LISTA DE ABREVIATURAS

APPs: Áreas de Preservação Permanente

MP: Medida Provisória

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CEPAM: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

EUA: Estados Unidos da América

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

EIA: Estudo de Impacto Ambiental

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

STJ: Superior Tribunal de Justiça

ABEP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais

ONU: Organização das Nações Unidas

SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Social

FEEC: Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses

STF: Supremo Tribunal Federal

IPT: Instituto de Pesquisas Tecnológicas

OMM: Organização Meteorológica Mundial

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

ONG: Organização Não Governamental

“A lei, este mistério. O conhecimento básico da linguagem, da matemática, e das normas sociais, das quais as jurídicas são o tipo mais exigente, é algo que se impõe. São urgentes uma reflexão a propósito e a tomada de medidas práticas com esse objetivo. A lei não deve continuar um mistério”.

Felipe Augusto de Miranda Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 - AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE NATURAL E O URBANO.....	14
1.1 O que são áreas de preservação permanente?.....	15
1.2 Função ambiental das APPs.....	18
1.3 Definição de meio ambiente.....	20
1.4 Meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável.....	25
1.4.1 Meio ambiente ecologicamente equilibrado?.....	26
1.4.2 Desenvolvimento sustentável.....	30
1.5 Deve haver diferença entre meio ambiente urbano e meio ambiente natural?.....	37
1.5.1 Meio ambiente natural.....	37
1.5.2 Meio ambiente urbano: área urbana e sua definição em face da legislação nacional.....	38
1.5.3 A política urbana e a Constituição Federal.....	40
1.5.4 O Estatuto das Cidades e a relação com as APPs.....	55
1.5.5 A Medida Provisória 2220/2001 e o direito à moradia.....	60
CAPÍTULO 2 - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: CONTEXTO HISTÓRICO, DISCUSSÕES JURÍDICAS E RELAÇÃO COM O HOMEM.....	67
2.1 Evolução histórica das APPs no Brasil.....	67
2.1.1 Decreto 23.793/34.....	65
2.1.2 Lei Federal 4771/65.....	69
2.1.3 Lei Federal 6766/79.....	72
2.1.4 Lei Federal 6938/81.....	74
2.1.5 Resolução CONAMA 004/85.....	76
2.1.6 Leis Federais 7511/86 e 7803/89.....	77

2.1.7 Medidas Provisórias referentes às APPs.....	79
2.1.8 Lei Federal 9985/00.....	80
2.1.9 Resoluções CONAMA 302/02, 303/02 e 369/06.....	81
2.2. Análise do artigo 2º do Código Florestal frente às correntes existentes na doutrina e jurisprudência face ao Direito dos Desastres.....	84
2.3. Atividades antrópicas nas APPs.....	96
2.3.1 Rios canalizados.....	97
2.3.2 Construções imobiliárias.....	100
2.3.3. Falta de planejamento nas cidades brasileiras.....	102
CAPÍTULO 3 – DESASTRES NATURAIS, DIREITO DOS DESASTRES E GOVERNANÇA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	103
3.1 Considerações sobre a expressão “desastre natural”.....	106
3.2 Considerações sobre o Direito dos Desastres.....	108
3.3 Governança e sua importância para as APPs em espaço urbano.....	109
3.4 O caso do desastre natural do Vale do Itajaí/SC.....	118
3.4.1 Blumenau.....	121
3.4.2 Itajaí.....	126
3.5 Governança no caso dos morros do Município de Santos/SP.....	131
3.6 Governança seria eficaz ao caso do Vale do Itajaí catarinense?.....	136
CONCLUSÃO	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
ANEXO I	162
ANEXO II	172
ANEXO III	176

INTRODUÇÃO

O Brasil figura como um dos países que possui maior biodiversidade, e conseqüentemente como um dos que mais possui em seu território espaços especialmente protegidos, obedecendo ao que preceitua a Constituição Federal de 1988. Uma espécie desses espaços são as áreas de preservação permanente, cuja relação com as cidades é impossível separar, já que se situam em grande parte nos Municípios com maior densidade demográfica e servem como áreas de ocupação humana e exploração econômica.

O regime jurídico das áreas de preservação permanente fundamenta-se no Código Florestal de 1965, sendo que a discussão que paira acerca de tal legislação é latente, pois Estados e Municípios afirmam que o Código está ultrapassado, não mais adequado à realidade brasileira, assim impondo limites que atravancariam o crescimento econômico.

Por outro lado, há posicionamento na doutrina que argumenta que a legislação pertinente às áreas de preservação permanente surgiu para proteger o meio ambiente natural e conseqüentemente evitar danos ou cerceamento de direitos fundamentais e sociais a toda coletividade.

Diante desta situação decorrem choques entre direitos fundamentais, em especial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à moradia. A solução no caso concreto exige mais que interpretação legislativa: via de regra, deriva de decisão judicial, que irá sopesar sua aplicação com proporcionalidade.

Neste cenário, surge a governança, mecanismo de gestão participativa da sociedade nas decisões de governo, que pode contribuir para a intersecção harmônica entre os meios ambiente natural e urbano/artificial, assim como fomentar a cooperação de todos em prol do meio ambiente – no presente trabalho considerado em sentido amplo –, tentando atuar de forma pacificadora e articuladora nos conflitos existentes e a prevenção de desastres.

Ao lado do Direito Ambiental, as políticas estatais ambientais não tem sido suficientes para sanar as ameaças e os prejuízos causados contra o meio ambiente, de modo que para que seja alcançada essa suficiência é indispensável o trabalho conjunto de vários atores, sejam eles governamentais ou não governamentais. O objetivo do presente trabalho é ressaltar o papel da governança para colaborar nas discussões pertinentes aos aspectos jurídico-políticos das áreas de preservação permanente em áreas urbanas, visando a prevenção de desastres e aplicação dos princípios da dignidade humana, do equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável.

No primeiro capítulo apresentaremos definições de termos relevantes ao Direito Ambiental, com o intuito de demonstrar que essa compreensão inicial é determinante para o debate de questões ambientais, sobretudo na relação entre áreas de preservação permanente e cidades. Outro ponto a ser abordado diz respeito à análise de políticas públicas em face da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, destacando-se a falta de planejamento dos Municípios brasileiros nas questões que envolvem as áreas de preservação permanente e a necessidade de conservação e proteção dessas para o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável das cidades.

No segundo capítulo, trataremos sobre os aspectos jurídicos das áreas de preservação permanente, em especial ao debate que há sobre a aplicação dos limites de intervenção nas áreas de preservação permanente em área urbana estabelecidos pelo Código Florestal, consoante o que dispõe a doutrina e a jurisprudência. Apresentaremos alguns exemplos de intervenção antrópica com intenção de fundamentar a necessidade de equilíbrio entre as ações humanas e o meio ambiente, para que os cidadãos que habitam as cidades possam usufruir do princípio fundamental da dignidade humana.

No terceiro e último capítulo, apresentaremos algumas considerações sobre desastres naturais, assim como sobre a insurgência de um novo ramo do Direito decorrente desses fatos, o Direito dos Desastres. Realizou-se pesquisa de campo nos Municípios de Blumenau e Itajaí, no Estado de Santa Catarina, diretamente

atingidos pelo desastre natural ocorrido na região do Vale do Itajaí em novembro de 2008, visando atentar à necessidade de que a atuação do Poder Público se comprometa com a preservação e conservação ambiental, em respeito à legislação brasileira. Nessa tarefa, coletou-se vasto material incluindo documentos, fotos e periódicos relatando a gravidade dos desastres, reunidos no Anexo I.

Outro ponto a ser apresentado no terceiro capítulo será a governança como modo de resolução de conflitos, não solucionados apenas pelo recurso das interpretações doutrinárias, judiciais e políticas públicas, mas sim através de um conjunto de ações que movimentam atores diversos da sociedade. O capítulo também apresentará um esboço comparativo entre a experiência do Município de Santos, situado no centro sul do litoral do estado de São Paulo, com os desastres que enfrentou no século XX e os recentemente ocorridos no Vale do Itajaí, o que servirá ao debate sobre a conexão entre governança e desastres no que tange à prevenção, ou seja, destacando sua função tanto de evitar quanto de amenizar consequências drásticas decorrentes de fenômenos naturais.

O método empregado na elaboração do presente trabalho consiste na análise crítica de elementos teóricos e acontecimentos fáticos obtidos por meio de fontes de pesquisa, no caso legislação, doutrina, jurisprudência, além de documentos oficiais de instituições públicas e privadas pertinentes ao tema.

Propõe-se o presente trabalho a contribuir ao debate sobre a atuação dos atores sociais na promoção do desenvolvimento sustentável, visando a adequação das atividades antrópicas à legislação que protege as áreas de preservação permanente e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

CAPÍTULO 1 - AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E SUA RELAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE NATURAL E O URBANO

Quando abordamos as dificuldades e ingerências no que concerne às expressões meio ambiente, sustentabilidade e outros assuntos que envolvem as ciências ambientais, nascem algumas questões também relevantes ao Direito. O modelo jurídico de proteção do meio ambiente natural e urbano quando falamos do bem estar dos cidadãos e conseqüentemente da qualidade na organização das cidades é uma das que demanda reflexão.

A preservação do meio ambiente natural atinge diretamente o bem estar da vida urbana, porém o que se enfatiza são a expansão urbana e os benefícios que a tecnologia e as ciências proporcionam a “comodidade” e “facilitação” do cotidiano.

O meio ambiente urbano, já afetando e interferindo no meio ambiente natural, torna-se, na prática, “predador” das áreas de preservação permanente, onde a justificativa de promover eficazes soluções para as problemáticas urbanas resultam na invasão destas áreas, que, subjugadas, acabam por perder extensas áreas naturais, autorizadas administrativamente ou até mesmo judicialmente. Assim, o debate entre o que se preservar, na ótica dos estudiosos ambientais, juristas e governantes, ainda exige pesquisa, análise e prática para viabilizar o senso comum.

A maioria da população brasileira adotou os espaços urbanos para viver e desde o início da década de 70 até hoje é notável que vivamos num país totalmente voltado ao modelo urbano.

Ocorre que esse fato desperta atenção sobre quais seriam as medidas mais adequadas a ser tomadas para que as pessoas que habitam as cidades possam ter minimamente o direito à vida digna, posto que essa garantia não pode existir na

ausência de um ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a necessidade de entendermos os significados de institutos que envolvem a relação estreita entre o meio ambiente urbano/artificial com o meio ambiente natural.

1.1 O que são áreas de preservação permanente?

Em 1988, estabeleceu-se pela Constituição Federal¹ em capítulo exclusivo que versa sobre o meio ambiente, especificamente no inciso III do § 1º artigo 225, a obrigatoriedade de se definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos. Edis Milaré afirma que as APPs são espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo (*lato sensu*), tendo em vista que os contidos na Lei nº 9985/00 são os espaços especialmente protegidos em sentido estrito (*stricto sensu*).²

Em linhas gerais, áreas de preservação permanente (APPs), segundo dicionário de Direito Ambiental, são aquelas que, pelas suas condições fisiográficas, geológicas, hidrológicas, botânicas e climatológicas formam um ecossistema de importância no meio ambiente natural³. Entendemos que a definição é incompleta em razão de apontar a importância das APPs apenas ao meio ambiente natural, se omitindo quanto ao meio ambiente urbano.

No plano infraconstitucional, o Código Florestal⁴ na redação original de seu artigo 2º tratou das APPs de forma menos complexa ao que podemos nos deparar na atualidade, pois considerou como de preservação permanente somente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior

¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988.

² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 652 e 690.

³ KRIEGER, Maria da Graça; MACIEL, Ana Maria Becker et al. *Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do ambiente*. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Procuradoria Geral da República, 1998, p. 59.

⁴ BRASIL, Lei nº 4771 de 15 set. 1965.

declive e nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, assim como quando declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a atenuar a erosão das terras, fixar as dunas, a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares, a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção, a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas e a assegurar condições de bem-estar público.

Diante da obrigação contida no inciso III do art. 225 da Constituição Federal, a Lei nº 7.803/89⁵ e posteriormente a Medida Provisória (MP) nº 2.166-67/01⁶ introduziram ao Código Florestal regras referentes à definição das APPs estendendo o rol de espaços.

A Lei nº 7.803/89 considera também como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas 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; em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação, assim como ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima é de:

Art. 2º [...]

a) [...]

1 - 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

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

3 - 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

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

⁵ BRASIL, Lei nº 7.803, 18 jul. 1989.

⁶ BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.166-67, 24 ago. 2001.

A citada lei de 1989 também inovou quando introduziu o parágrafo único ao artigo 2º trazendo as denominadas APPs urbanas, conforme segue:

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.

A MP nº 2.166-67/01 também ampliou os dizeres respectivos as APPs uma vez que as definiu como área protegida, nos termos dos artigos 2º e 3º do Código Florestal, como 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.

A expressão APP não foi a mais adequada, tendo em vista que o que é permanente não é passível de transformações, supressões, ou seja, não pode estar rendido a qualquer meio de interferência que não seja aquela oriunda de fenômenos naturais, conforme dizeres de Fiorillo:

Por derradeiro, vale esclarecer que a expressão preservação permanente não se apresenta na sua forma mais técnica, porque, uma vez permitida a utilização dessa área, ainda que para finalidades das reservas ecológicas, pode-se afirmar que a intocabilidade – pressuposto do conceito de preservação – não foi respeitada. Também não é permanente, na medida em que, uma vez criada, temos que será possível a sua supressão ou alteração através de lei, conforme determina o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.⁷

As APPs, independentemente de quaisquer discussões jurídicas (como veremos no segundo capítulo⁸) ou mesmo acadêmicas quanto à terminologia adequada, devem ser entendidas como algo essencial à sadia qualidade de vida

⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental brasileiro. 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 161.

⁸ Item infra, p. 84-96.

humana. Portanto, para que possam cumprir suas respectivas funções ambientais, terão que receber todo respeito e tratamento diferenciado pelo Poder Público e sociedade em geral.

Evidente que as APPs são fundamentais à vida humana e sua preservação e conservação são indispensáveis a todo cenário sócio, jurídico e econômico brasileiro, pois temos constatado há muito tempo que a omissão do Poder Público e da coletividade quanto à ineficaz proteção desses espaços acarretam prejuízos incalculáveis.

A Constituição Federal estabeleceu regras sobre meio ambiente e conseqüentemente sobre espaços especialmente protegidos visando a evidente intersecção que deve existir entre natureza e ser humano, porém para que possamos entender e atuar de forma consensual e ponderada, se faz necessário entendermos alguns termos e expressões basilares ao desenvolvimento das ciências ambientais.

1.2 Função ambiental da APP

Como demonstramos no item anterior, o Código Florestal traz de forma positivada a função ambiental das APPs quando dispõe no inciso II do artigo 1º que esses espaços especialmente protegidos tem a função 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.

A importância das APPs para as cidades é evidente ao ponto que sua preservação implica vários fatores importantes aos cidadãos, entre eles a qualidade do ar, da água, do solo, da paisagem e conseqüentemente direitos sociais como saúde, trabalho, lazer e moradia, ou seja atinge diretamente a qualidade de vida. Todavia, para que sejam cumpridas essas funções, as APPs dependem de que o homem cumpra com o princípio estabelecido pelo inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal, que versa sobre a função social da propriedade e corresponde

ao fato de exercer o direito de propriedade respeitando o equilíbrio ecológico e o uso sustentável.⁹

O crescimento populacional nos centros urbanos é notório e por isso cada vez se torna mais delicado a sustentação da intersecção necessária entre o meio ambiente urbano/artificial e natural, e é evidente que as APPs acabam sofrendo com a degradação que agrava os resultados oriundos de fenômenos naturais, e não devem restar como desconhecidas suas funções no meio ambiente – sentido amplo –, conforme ensina Marchesan:

A importância das Áreas de Preservação Permanente, é também por tratar-se de vegetação anti-erosiva, Nas alíneas 'd' a 'h', o artigo 2º do Código Florestal elenca hipóteses de proteção à flora que recobre espécies de relevo, destinada ao combate a erosão. Conquanto esse Código silencie sobre o tamanho das faixas de proteção das encostas e elevações, com exceção das altitudes superiores a 1800 metros. Essas coberturas vegetais, especialmente as previstas nas alíneas 'd' e 'e' do art. 2º do Código Florestal, são por demais importantes na preservação dos morros que aparecem em áreas urbanas.¹⁰

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constatou que os problemas ambientais mais comuns na maioria dos 5.560 Municípios brasileiros, à época, eram relacionados ao assoreamento dos corpos d'águas, ocasionado principalmente pela degradação da mata ciliar.¹¹

De acordo com o Instituto Socioambiental, as matas ciliares¹² – encontradas em APPs – desempenham atividades essenciais ao equilíbrio da natureza, dentre as quais: a proteção física das margens dos rios, a reciclagem de elementos em

⁹ BRASIL Superior Tribunal de Justiça (STJ). Embargos de Declaração nº 519365, Processo nº 200300501824, UF: SP, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, Decisão: 03 nov. 2005.

¹⁰ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “Áreas de “degradação permanente”, escassez e riscos”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 10, n. 38, abr.-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 23-49.

¹¹ BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005, p.83 (gráfico 25), p. 84 (gráfico 29) e p. 87.

¹² Matas ciliares são florestas ou outros tipos de cobertura vegetal nativa, que ficam às margens de rios, igarapés, lagos, olhos d'água e represas. O nome “mata ciliar” vem do fato de serem tão importantes para a proteção de rios e lagos como são os cílios para nossos olhos. (WWF-Brasil. *O que são matas ciliares?*. Disponível: <http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/matatas_ciliares/>. Acesso: 20 fev. 2010).

condições de solos encharcados, a interação entre os ecossistemas terrestres e aquáticos (temperatura da água, alimentação da fauna aquática e terrestre), além da função de corredor genético para a flora e fauna, promovendo o fluxo de espécies dentro e entre os diferentes biomas¹³.

O referido Instituto também destaca a importância das matas ciliares no fluxo das águas, onde, estas exercem um papel de interceptador das chuvas através de suas árvores, fazendo uso do solo que promove o escoamento subsuperficial da água e o armazenamento destas nas plantas e no próprio solo.¹⁴

Por fim, o Instituto destaca os possíveis efeitos gerados pela ausência de matas ciliares: *desmoronamento, assoreamento, destruição dos ecossistemas, do leito do rio e de suas margens, aumento da temperatura da água* e diminuição do oxigênio¹⁵. Sobre o assoreamento, é importante acrescentar que se trata de fator resultante da *erosão*, um desgaste mecânico operado pelas águas correntes, pelo vento, pelo movimento das geleiras e pelos mares.¹⁶

1.3 Definição de meio ambiente

Conhecer o significado ou origem de alguns termos utilizados frequentemente no campo do Direito Ambiental é conveniente para facilitar o entendimento das questões de cunho legal e jurídico. O objetivo aqui não é simplesmente transcrever o que trazem os manuais de Direito Ambiental, mas sim enfatizar, que para cuidar das questões ambientais, não basta somente discorrermos sobre questões cotidianas, ignorando suas origens e significados. Portanto, nos preocupamos em trazer a definição de meio ambiente¹⁷, em especial

¹³ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Mata ciliar – importância, conservação, e recuperação*, p. 03. Disponível: <<http://www.ciliosdoribeira.org.br/files/ApresentacaoMataCiliar-CampanhaRibeira24-05-07.pdf>>. Acesso: 18 mar. 2009.

¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 04.

¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 05.

¹⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 216.

¹⁷ MEIO AMBIENTE, AMBIENTE, *environment, environnement, médio ambiente, ambiente*. Apresentam-se, para meio ambiente, definições acadêmicas e legais, algumas de escopo limitado, abrangendo apenas os

sua importância na intersecção com o regime jurídico das APPs e das áreas urbanas.¹⁸

Ao tratarmos da definição, agregaremos ao presente estudo o que dispõe alguns doutrinadores e legislação a respeito.

A Constituição da República Federativa do Brasil adotou a expressão “meio ambiente”¹⁹, porém, essa expressão é formada, na língua portuguesa, por dois termos sinônimos, conforme dicionários:

Ambiente, adj. – lat. *Ambientem*. Que envolve ou rodeia. s.m. O ar que se respira e que nos rodeia; **esfera em que vivemos./Meio** s.m. – lat. *Médium*. Ponto médio: parte que fica equidistante de dois extremos; centro; posição intermediária; condição; maneira; aquilo que estabelece comunicação; possibilidade; **ambiente**; esfera social.²⁰

Ambiente, adj. 2 gen. Que está ou anda à roda de alguma coisa ou pessoa; s.m. o ar que respira e que nos cerca; roda, **esfera em que vivemos./Meio** s.m. Ponto equidistante dos extremos, posição intermediária; centro; condição; intervenção; maneira; possibilidade; **ambiente em que se realizam certos fenômenos [...]**.²¹ (grifado).

O Direito adotou a expressão com a intenção de que se expressasse algo mais complexo e abrangente, ao que um dos termos de forma isolada expressaria.

Neste sentido, Silva observa a característica globalizante da expressão:

O ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta

componentes naturais, outras refletindo a concepção mais recente, que considera o meio ambiente um sistema no qual interagem fatores de ordem física, biológica e sócio-econômica. (FUNDAÇÃO VERDE. *Dicionário de Termos Ecológicos*. Disponível: <<http://funverde.wordpress.com/2008/01/01/dicionario-de-terminos-ecologicos-m/>>. Acesso: 26 set. 2009).

¹⁸ Ressalta-se que o assunto será tratado de forma genérica, pois não temos a pretensão de esgotar as discussões visto que o termo “meio ambiente” figura como objeto subsidiário do trabalho.

¹⁹ “A expressão meio ambiente foi utilizada a primeira vez na obra *Études progressives d’un naturaliste* do francês Geoffroy de Saint-Hilaire, tendo sido adotada posteriormente por Augusto Comte na obra curso de Filosofia Positiva.” (MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 98).

²⁰ OLIVEIRA, Maia d’. *Dicionário Brasileiro Ilustrado*. 3ª ed., São Paulo: Editora Edigraf, 1971, p. 154.

²¹ BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. *Dicionário Escolar da Língua Portuguesa*. 4ª ed. Brasília: 1963, p. 91.

mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos. O conceito de meio ambiente há de ser globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.²²

Verifica-se que o autor enfatiza o aspecto de abrangência, em relação à expressão “meio ambiente”, isto é, o meio ambiente natural e o meio ambiente urbano/artificial formam um todo indivisível, sendo que o equilíbrio de um depende do equilíbrio do outro.

Tem-se, assim, que a solução da problemática das APPs em área urbana parte da consideração inicial do significado holístico da definição de meio ambiente, isto é, que serve para expressar a intersecção existente entre quaisquer espécies de meio, natural ou artificial/urbano.

Machado não concorda com a definição que expressa esta característica única da expressão “meio ambiente”, mas aceita sua utilização pelo legislador constitucional. Segundo o autor:

O que acontece é que “ambiente” e meio são sinônimos, porque “meio” é precisamente aquilo que envolve, ou seja, o “ambiente” [...]. Não queremos empregar exclusivamente o termo “ambiente”, ainda que tenhamos preferência pela sua utilização. Respeitamos o emprego da expressão “meio ambiente”, que a própria Constituição Federal utilizou.²³

Apesar da coerência quanto ao fundamento apresentado, não concordamos com a preferência de Machado pelo termo ambiente ser utilizado de forma isolada, pois, como afirmamos anteriormente²⁴, acreditamos que a expressão “meio ambiente” utilizada de forma conjunta, serve para acoplar os dois termos e formar uma expressão de sentido mais amplo.

²² SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20.

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11^a ed. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 126-127.

²⁴ Item supra, p. 20-21.

Resta observar ainda que a intenção não seja de impor verdades, mas sim afirmar que a importância da fixação da expressão “meio ambiente” deve prevalecer para que possamos partir de um ponto determinado para entendermos outros assuntos relacionados com o tema do presente trabalho.

Em linhas gerais acerca da divergência de definição, que deve ter seu estudo aprofundado nas ciências ambientais, apresentam-se duas principais indicações: ou se ressalta a preferência pelo termo “meio” ou “ambiente”, acreditando serem sinônimos, ou se enfatiza a preferência dada pelo legislador constitucional quando adotou o termo “meio ambiente” em razão do sentido mais globalizante, amplo ou holístico.

Importante lembrar que as definições aplicadas ao início dos estudos, voltados para o Direito Ambiental, apontavam para um ramo do Direito que cuidasse simplesmente do meio natural, esquecendo que o homem, assim como outros seres terrestres, fazem parte de um conjunto que, diante de um convívio equilibrado, aumenta a garantia de futura existência a todas as espécies.

Machado traz comentário enfocando o primeiro momento, em que foi atribuída nomenclatura a tal ramo do Direito (Direito Ecológico) que hoje é conhecido como Direito Ambiental:

No Brasil procuraram conceituar a nova disciplina jurídica com o nome de ‘Direito Ecológico’ os Profs. Sérgio Ferraz (1972) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1975). O primeiro denominou ‘Direito Ecológico ao conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente’ O segundo conceituou Direito Ecológico ‘como conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio ambiente.’²⁵

Verifica-se que apesar de relacionar o chamado “novo ramo do Direito” (Direito Ecológico) com o meio ambiente, não poderíamos adotar tal terminologia no

²⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 127.

presente trabalho visto que a intenção é demonstrar a intersecção existente entre os meios urbano ou artificial e natural, e a simples menção à Ecologia não seria suficiente no momento que a mesma estuda, em regra geral, somente o meio natural. Conforme Antunes:

[...] o desenvolvimento dos estudos sobre a disciplina conduziu a maioria dos autores à utilização da expressão Direito Ambiental. Ainda que a Ecologia seja uma ciência com fronteiras bastante amplas, existe uma tendência a considerá-la apenas em relação aos meios naturais, excluindo-se de seus domínios o meio ambiente cultural. Sabemos que a proteção jurídica compreendida pela legislação ambiental estende-se a horizontes mais vastos do que a natureza considerada em si própria.²⁶

Com efeito, tais considerações traduzem nosso posicionamento. Todavia o autor acaba enfatizando eventual exclusão da Ecologia somente quanto ao meio ambiente cultural e não concordamos, pois os meios urbano ou artificial não se traduzem somente como espécies de meio ambiente cultural.

Ainda que se estabeleçam diferentes posicionamentos quanto aos termos utilizados, faz-se indispensável lembrar que, mesmo antes da elaboração do texto constitucional vigente, o legislador infraconstitucional, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente²⁷, definiu meio ambiente como:

“Art. 3º [...] I - O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas suas formas”.

Nesta linha, a definição e preferência da expressão “meio ambiente” restou formalizada pelo legislador nacional. Apresenta sentido de equilíbrio, pois vale tanto para o meio ambiente urbano/artificial quanto para o meio ambiente natural e figura como adequada aos objetivos de nosso presente estudo, logo o texto do artigo 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2001, p. 05.

²⁷ BRASIL, Lei nº 6.938, 31 ago. 1981.

Todavia, soa fundamental apresentar comentário de Silva que resumiu o fundamento do legislador nacional ter adotado a expressão “meio ambiente”:

[...] em português, também ocorre o mesmo fenômeno, mas essa necessidade de reforçar o sentido significante de determinados termos, em expressões compostas, é uma prática que deriva do fato de que o termo reforçado tenha sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou, então, porque sua expressividade é muito mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a idéia que a linguagem quer expressar. Este fenômeno influi no legislador, que sente a imperiosa necessidade de dar, aos textos legislativos, a maior precisão significativa possível, daí porque a legislação brasileira também vem empregando a expressão meio ambiente, em vez de ambiente apenas.²⁸

A partir dessas considerações, é possível afirmar que a expressão “meio ambiente” é a mais adequada por representar algo superior e contextualizado a um dos termos somente, pois como dito anteriormente, a expressão possui característica holística e globalizante.

Se, na realidade, o Direito Ambiental requer apoio de outras ciências, pois é impossível por si próprio solucionar todas as questões sócio-ambientais, o sentido da expressão “meio ambiente” deverá ser aplicado de forma plena para que alcance o equilíbrio e qualidade de vida mencionados pela Constituição Federal e por isso faz-se a necessidade de apresentarmos no próximo tópico alguns apontamentos sobre meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sustentável que é, em síntese, cooperar com a organização do Município visando a qualidade de vida de seus habitantes e à intersecção entre o meio ambiente urbano e natural.

1.4 Meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável

As pessoas que moram nas cidades necessitam conviver num ambiente harmônico e saudável onde possam ser aplicados os princípios e normas ambientais nacionais e internacionais.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Ob. cit., p. 19.

Diante disso, surge a expressão “desenvolvimento sustentável”, assim como a Constituição Federal de 1988 traz expresso no artigo 225 a expressão “ecologicamente equilibrado”. Portanto, mister se faz alguns comentários para que tenhamos conhecimento da importância do presente capítulo para as APPs em áreas urbanas e seu papel no desenvolvimento sustentável.

1.4.1 Meio ambiente ecologicamente equilibrado?

O mundo desenvolvido²⁹ destacou especial atenção às políticas voltadas à conservação e preservação do meio ambiente num período recente, ou seja, há mais de três décadas. E o Brasil infelizmente registra uma marca negativa neste fato, pois na Convenção de Estocolmo de 1972, alguns representantes do governo expressaram a idéia de que naquele momento não interessava a preocupação com o equilíbrio ecológico, mas sim a privilegiada ao crescimento e desenvolvimento.³⁰

Importante destacar que o termo “desenvolvimento” não pode ser confundido com “crescimento”. No momento que o primeiro abrange vários pontos positivos que interferem diretamente na convivência das nações e direitos humanos, o segundo normalmente se estabelece por números que muitas vezes são alcançados por meios que sequer se equalizam em benefícios para a coletividade geral.

Cumprir lembrar os ensinamentos de Gonçalves no que tange à diferença dos termos:

²⁹ A expressão corresponde aos países que figuram na lista dos países com melhor índice de desenvolvimento humano (IDH). Índice calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que avalia o nível de desenvolvimento humano de países e localidades considerando três aspectos: 1) a longevidade, medida pela expectativa de vida da população ao nascer; 2) o acesso ao conhecimento, que utiliza a taxa de alfabetização dos habitantes com 15 anos ou mais e o percentual de matrículas nos três níveis de ensino; e 3) a renda, medida pelo produto interno bruto (PIB) dividido pelo número de habitantes e ajustado ao poder de compra do dólar em cada país. O índice varia de 0 a 1. Quanto maior o número, mais elevada é a qualidade de vida no país. O IDH até 0,499 expressa baixo desenvolvimento humano. Índices entre 0,5 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano. IDH superior a 0,8 indica desenvolvimento humano alto. (BRASIL, Câmara dos Deputados. *Índice de Desenvolvimento Humano – IDH*. 01 ago. 2005. Disponível: <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=71308>>. Acesso: 26 set. 2009).

³⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 96.

O desenvolvimento é muitas vezes palavra mágica que governos, partidos políticos e organizações empresariais empregam para buscar soluções para problemas sociais que afligem países e comunidades. Desenvolver e crescer economicamente é condição básica para a promoção da justiça social, a geração de empregos e renda, a diminuição da pobreza e a erradicação da miséria. E, em perspectiva histórica, o desenvolvimento é visto como a evolução humana na direção do progresso. [...] transformações de qualquer tipo – econômicas, sociais e políticas -, resultantes do desenvolvimento, são as responsáveis pelo aumento da renda e da riqueza humana. Além do aumento da riqueza e da renda, deve ser destacado o conceito de desenvolvimento humano como perspectiva última do desenvolvimento econômico. Assim, é preciso tomar muito cuidado com o risco de um reducionismo economicista, responsável por uma visão de que desenvolvimento econômico resume-se apenas ao crescimento do PIB ou da renda *per capita* [...] o homem não é um 'ser econômico' *stricto sensu*, movido apenas pela racionalidade maximizadora de vantagens.³¹

Percebe-se que o autor trouxe de forma coerente os comentários quanto às eventuais diferenças relativas aos termos “crescimento, desenvolvimento e progresso”, pois seria um paradoxo o Direito Ambiental interpretá-los de forma única e indiferente, visto que as diferenças estabelecidas são preponderantes a busca da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável.

E finaliza o autor destacando:

Assim, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou hiperatividade dos estados repressivos [...] Em síntese: o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida e as liberdades de todos, e deve ser entendido como aumento do bem-estar da sociedade.³²

Nusdeo e Carvalho discorrem sobre o assunto:

O pensador indiano Amartya Sen, propõe que desenvolvimento seja compreendido como liberdade, ou melhor, expansão das

³¹GONÇALVES, Alcindo. *Desenvolvimento Econômico da Baixada Santista*. Santos: Ed. Leopoldianum, 2006, p. 12-16.

³²Idem, *ibidem*, p. 12-16.

liberdades. As liberdades que enumera em seu conceito são econômicas e sociais, dentre elas a de qualquer cidadão, em sua vida social, gozar de respeito e dignidade. Isso muda radicalmente a perspectiva do que seja desenvolvimento. A economia deixa de ser fim para ser um dos meios. O fator humano é elevado ao grau mais alto na valoração dos critérios, e o desenvolvimento será então um *desenvolvimento humano*, tudo o mais será acessório nessa busca.³³

A expressão “ecologicamente equilibrado” adotada pela Constituição Federal é ratificada pelo sentido apresentado ao termo desenvolvimento, pois a intenção do legislador foi aliar o meio ambiente natural ao meio ambiente artificial/urbano e cultural, de modo a que os destinatários finais do Direito possam conviver de forma justa, livre, solidária.³⁴

Nessa ordem de idéias, a lógica da citada expressão é que o bem-estar dos cidadãos esteja em consonância com o real sentido de erradicação de diferenças sociais, objetivando sempre a liberdade no exercício de direitos e o crescimento na qualidade de vida.

Diz-se ainda que essa expressão é decorrente da palavra ecologia – que não pode ser confundida com meio ambiente –, expressão que decorre dos vocábulos gregos *oikos* (casa) e *logia* (estudo) e atualmente encontra-se subdividida pela literatura em Ecologia Humana, Ecologia Social, Ecologia Urbana entre outras.³⁵

Como vimos, existem algumas contradições quanto às terminologias Direito Ambiental, Direito do Ambiente, Direito Ecológico, porém o que enfatizaremos no presente tópico é a limitação estabelecida pela Constituição Federal quando

³³ NUSDEO, Ana Maria; CARVALHO, Luiz S. L. S. “Certificação Ambiental do Etanol: Impacto para as cidades”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. vol. 02. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 343.

³⁴ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária [...]”. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988).

³⁵ “Cabe notar que, dada a interação com as demais ciências, Ecologia foi escapando dos limites estritos das Biociências para ganhar novos parâmetros científicos, em intercâmbio com outros saberes teóricos e práticos, de modo que ela comporta especializações interdisciplinares.” (MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...* p. 96-97).

especifica ser objeto de proteção e preservação o meio ambiente “ecologicamente equilibrado”.

Nas palavras de Silva, a expressão “ecologicamente equilibrado” traduz a necessidade de harmonia e interação entre os meios que habitam os seres:

O ‘ecologicamente’ refere-se, sim, também à harmonia das relações e interações dos elementos do habitat, mas deseja especialmente ressaltar as qualidades do meio ambiente mais favoráveis à qualidade da vida. Não ficará o homem privado de explorar os recursos ambientais na medida que isso também melhora a qualidade da vida humana; mas não pode ele, mediante exploração, desqualificar o meio ambiente de seus elementos essenciais, porque isso importaria desequilibrá-lo e, no futuro, implicaria seu esgotamento. O que a Constituição quer evitar, com a expressão ‘meio ambiente *ecologicamente* equilibrado’, é idéia, possível, de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio.³⁶

Neste sentido concordamos com suas palavras, pois o autor resumiu a necessidade de intersecção entre os meios, sejam estes, urbano ou artificial, natural, cultural. Isto porque o que buscamos no presente trabalho não condiz com a impossibilidade de o homem usufruir das APPs, mas sim usar destes espaços com consenso, ponderação e equilíbrio, obedecendo aos ditames constitucionais e infraconstitucionais de preservação destas áreas para futuras gerações.

Milaré expõe pensamento relativo a Silva, porém o mesmo enfatizou a existência incontestável da expressão como princípio constitucional e conseqüentemente cláusula pétrea:

A par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou o legislador constituinte, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, direcionando ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável ou, na dicção da lei, ‘ecologicamente equilibrado’ [...] é sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o status de verdadeira cláusula pétrea.³⁷

³⁶SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Ob. cit., p. 88.

³⁷MILARÉ, Edis. *Direito do Ambient...* p. 159.

Diante da consciência de que as chamadas cláusulas pétreas se encontram de forma expressa (principalmente nos títulos I e II da Constituição Federal), concordamos com o *status* destacado pelo autor quanto ao artigo 225, logo impossível falarmos em fundamentos, objetivos fundamentais ou princípios da República sem a garantia da existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado de interesse da coletividade e essencial à qualidade de vida de todos os cidadãos.

Como afirmamos anteriormente³⁸, o Direito Ambiental, independentemente da terminologia a ser utilizada, tem como destinatário final a pessoa humana. Mas por que necessitaria o homem de um equilíbrio denominado e especificado pela legislação pátria maior?

As APPs certamente terão que ser analisadas sob a ótica que determine qual sua real importância para a convivência sadia e qualificada da pessoa humana, e como o intuito do presente trabalho é tratar dos aspectos jurídicos-políticos das APPs em áreas urbanas, figura como essencial ser sanadas eventuais dúvidas sobre a definição de termos ou expressões fundamentais ao Direito Ambiental, para que conseqüentemente se possa falar em desenvolvimento nas cidades de forma sustentável.

1.4.2 Desenvolvimento sustentável

Pode-se dizer que a expressão “desenvolvimento sustentável” surgiu com a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano em 1972, pois estabeleceu, com clareza, a necessidade de assegurar às futuras gerações os benefícios gerados pelos recursos naturais.³⁹

Essa tese do desenvolvimento sustentável foi criada no início da década de 70 por um grupo de cientistas do Instituto Tecnológico de Massachusetts e depois

³⁸ Item supra, p. 22-23.

³⁹ GRANZIERA Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 32-33.

enviada ao Clube de Roma no qual figuravam indivíduos preocupados com o futuro do homem no Planeta. O relatório denominado “Os Limites do Crescimento” (*The Limits of Growth*) orientado por Donella Meadows em 1974 causou impacto na sociedade global da época.

Os estudos apresentados trouxeram considerações amplamente pessimistas em relação ao futuro próximo da humanidade, senão veja-se:

Na pesquisa efetuada, os cientistas, com o emprego de sofisticado modelo cibernético, apto a simular a inter-relação de numerosas variáveis, mostraram como, no caso de se manterem inalteradas as taxas de crescimento da população, da utilização de recursos não-renováveis, da produção de bens industriais e de alimentos e do aumento da poluição, o mundo seria arrastado, na segunda metade do século XXI, a incontáveis cataclismas, ou por falta de alimentos, ou por envenenamento da água e do ar, ou, mais provavelmente, pela falta de recursos não-renováveis. Num sentido, era o retorno da velha idéia de Malthus, ou, em outras palavras, à idéia do crescimento zero.⁴⁰

Embora o apontado relatório tenha demonstrado previsões exageradas se comparadas à realidade atual, não se pode contrariar a afirmação de que o documento serviu como fundamento basilar para despertar a atenção global quanto à questão do crescimento, principalmente econômico, sem controle. “Nenhuma sociedade pode ter como objetivo o crescimento pelo crescimento”.⁴¹

Até então, o termo “desenvolvimento” e a expressão “meio ambiente” eram tratados como antagônicos, e os países em desenvolvimento, incluído o Brasil⁴², quando apresentados a esta nova teoria, acreditavam que os países desenvolvidos

⁴⁰ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito Ambiental Internacional*. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002, p. 47.

⁴¹ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Ob. cit., p. 47.

⁴² As Constituições Brasileiras precedentes à de 1988 jamais se preocuparam com a degradação ambiental ou em proteger o meio ambiente de forma específica e global, cuidando de maneira diluída e/ou casual, vigendo no Brasil uma preocupação com o máximo desenvolvimento (“crescimento a qualquer custo”). (OKADA, Denise Setsuko. “A Constitucionalização da Matéria Ambiental - O Direito às Cidades Sustentáveis em jogo”. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009, p. 66).

estariam desviando as atenções das necessidades pertinentes aos chamados países do Terceiro Mundo.⁴³

Em 1982, a Assembléia Geral das Nações Unidas, concluiu que os resultados almejados desde a Declaração de Estocolmo em 1972 restaram como desanimadores, em vista que tanto a degradação ambiental quanto problemas sociais haviam crescido, e então foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento visando, de forma resumida, dois objetivos: combater a degradação ambiental e fomentar a prevalência da dignidade humana às populações carentes. Conforme Silva:

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ao concluir o seu trabalho, salientou que havia um problema fundamental a ser resolvido, ou seja, 'muitas das atuais tendências do desenvolvimento resultam em um número cada vez maior de pessoas pobres e vulneráveis, além de causarem danos ao meio ambiente'. No entender da Comissão, 'era necessário um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares por alguns anos, mas em todo planeta até um futuro longínquo.⁴⁴

Os poucos tratados internacionais pertinentes ao tema possuíam caráter de *soft law*, ou seja, não dispunham de normas compatíveis com alguma forma de responsabilização severa aos Estados que as desrespeitassem. Além disso, tanto as organizações internacionais e intergovernamentais quanto as não-governamentais tiveram frustradas suas tentativas de elaboração de normas protetoras ao meio ambiente.

Os países desenvolvidos conjuntamente com os países em desenvolvimento desgastavam cada vez mais os recursos naturais, sendo que tornava a exploração de tais recursos um círculo vicioso, onde se buscava mais recursos em países pobres ou em desenvolvimento, visto que os dos desenvolvidos já haviam

⁴³“É ainda necessário lembrar que, em 1970, terminava a Primeira Década do Desenvolvimento, durante a qual todos os órgãos das Nações Unidas haviam assumido o compromisso de concentrar seus esforços visando à melhoria das condições de vida dos habitantes do Terceiro Mundo. E a década chegava ao seu fim com um saldo desanimador.” (SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Ob. cit., p. 48).

⁴⁴ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Ob. cit., p. 48.

praticamente esgotado. Os países pobres e em desenvolvimento, para sobreviver, muitas vezes destruíam seu próprio meio ambiente, derrubando florestas, permitindo o pastoreio excessivo, exaurindo as terras marginais e aumentando cada vez mais a densidade demográfica nos centros urbanos.

A referida Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento era composta por dez membros representantes de países desenvolvidos e dez representantes de países em desenvolvimento, além de um Presidente e um Vice-Presidente, tendo sido escolhida para presidência a norueguesa Gro Harlem Brundtland.

O objetivo da comissão era elaborar um relatório que abordasse as deficiências mundiais que poderiam cada vez mais tornar o planeta um espaço de convivência restrita, insalubre e periculosa, assim como criar um relatório que fomentasse a atenção dos entes de cada país para os problemas sócio-ambientais. O relatório foi concluído em 31 de dezembro de 1987, após três anos de a comissão ter realizado diversas entrevistas e reuniões em várias cidades.

Ao relatório foi dado o nome de Relatório Brundtland, cabendo observar as palavras de Silva:

“O Relatório, ao abordar os principais problemas, dá especial ênfase às consequências negativas da pobreza sobre o meio ambiente. Dentre as suas inúmeras questões, uma deveria merecer especial atenção das autoridades brasileiras, pois trata de um problema que surge frequentemente no País. Lembra que ‘o cultivo intensivo em encostas íngremes está aumentando a erosão do solo em muitas regiões montanhosas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em muitos vales fluviais, cultivam-se agora áreas onde as inundações sempre foram comuns’. **O resultado destas práticas se reflete numa incidência cada vez maior de catástrofes naturais: nos anos 70, o número de vítimas de tais catástrofes foi seis vezes superior aos dos anos 60.**

A maioria das vítimas dessas catástrofes é constituída pelos pobres em países pobres, onde os agricultores de subsistência **tornam as terras mais sujeitas a secas e inundações porque, entre suas práticas, está o desmatamento das margens dos rios**”.⁴⁵ (grifado).

⁴⁵ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Ob. cit., p. 34.

As consequências do desmatamento das APPs em áreas urbanas se coadunam com os dizeres do autor, apesar do mesmo ter dado ênfase às áreas rurais diante do que estabeleceu o Relatório Brundtland. Logo, fatos como, por exemplo, o cultivo desordenado pode ser comparado em território urbano com a má ordenação do solo em APPs e a conseqüentemente habitação ilegal das mesmas.

Silva ensina que a ocorrência de “catástrofes” se dá com maior frequência nos países mais pobres, afirmando existir uma relação direta entre as catástrofes e as atividades antrópicas como, por exemplo, o desmatamento às margens de rio. Concordamos com o posicionamento do autor, pois o fluxo intenso migratório do campo para urbe durante todo século XX aparece como fator preponderante na aglomeração dos mais pobres, logo a demanda por trabalho se tornou insustentável resultando na falta de desenvolvimento. Demonstraremos no decorrer do trabalho que a conservação e a preservação das APPs em áreas urbanas figuram como indispensáveis à existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.⁴⁶

Foi dada atenção especial no Relatório Brundtland aos assuntos ligados aos recursos naturais, tais como: diminuição de florestas (principalmente tropicais), perdas de recursos genéticos, perda de pasto, erosão do solo, desertificação, mau uso da energia, uso deficiente das águas de superfície, diminuição e degradação de águas subterrâneas e diminuição dos recursos vivos do mar. A relação entre dignidade da pessoa humana e meio ambiente também apareceram com destaque no Relatório Brundtland. Uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água e saneamento, administração do crescimento urbano acelerado e educação também figuram entre seus temas.⁴⁷

Nesta linha, afirmamos que a existência de APPs em áreas urbanas no Brasil, muitas vezes é ameaçada pelos fatos mencionados no parágrafo anterior e a falta de aplicação prática do princípio do desenvolvimento sustentável por parte dos

⁴⁶ Optamos por utilizar a expressão *desastres naturais* e abordaremos com mais intensidade a relação destes com a atividade antrópica no terceiro capítulo do trabalho, item infra p.103-104.

⁴⁷ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Ob. cit., p. 35.

cidadãos e Administradores Públicos acarreta vulnerabilidades que se concretizam em resultados negativos ao meio ambiente natural e urbano.

Ocorre que todo conjunto normativo correspondente às APPs em áreas urbanas brasileiras não pode se limitar ao campo teórico dos direitos sociais. Afirma-se que qualquer população, que carece de direitos como educação, incluindo a ambiental, moradia digna legal, água e saneamento, certamente estará mais exposta ao não cumprimento do desenvolvimento sustentável, ou seja, será tratado o equilíbrio ecológico do meio ambiente como prioridade ínfima.

Diante disso pode surgir uma forma de crise ambiental oriunda, em suma, do capitalismo. Saleme discorre sobre assunto destacando os dizeres de Coutinho:

A partir deste contexto é que surgiu denominada crise ambiental. Ocorreu com o desenvolvimento das relações capitalistas e suas diversas ramificações. Na visão de Coutinho, é questão honestamente ingênua a cidade sustentável, conforme se posicionou. Para ele os problemas fundamentais da apropriação do espaço urbano e sua relação com a qualidade de vida e almejada sustentabilidade são absolutamente impossíveis no momento em que a sociabilidade é degradada em níveis inimagináveis pela vigência da barbárie capitalista [...] Assim como bem indicou o autor, a crise ambiental na implementação da possível cidade sustentável é inviabilizada ao que tanto almejava o Relatório Brundtland, pois o mesmo indicaria a existência de um verdadeiro sistema democrático, capaz de atender aos reclamos da comunidade no que se refira á defesa do desenvolvimento sustentável diante do sistema capitalismo existente [...] Nesse sentido, observa-se de modo cada vez mais claro que os mecanismos não funcionam da maneira como imaginavam os participantes das diversas convenções sobre meio ambiente ou mesmos os defensores das leis protetivas.⁴⁸

⁴⁸ COUTINHO, Ronaldo do Livramento. “Direito Ambiental das Cidades: questões metodológicas”. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p.19 *apud* SALEME, Edson Ricardo. “Controle de Execução do Plano Diretor do Município na defesa da Biodiversidade”. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *10º Congresso Internacional de Direito Ambiental, Direitos Humanos e Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006, p. 104.

Apesar de compreender o pensamento do autor que é fundamentado na “doutrina socialista”⁴⁹, vale fazermos ressalva quanto a afirmação de caráter pouco otimista que se deu sobre a eficácia do desenvolvimento sustentável. Apesar desse instituto ter nascido já no Relatório Brundtland, tendo sido posteriormente integrado à Conferência do Rio em 1992⁵⁰, é preciso ressaltar que devido à sua complexidade, a tendência é a de que seus resultados sejam alcançados a médio ou longo prazo.⁵¹

O Relatório Brundtland também conhecido como “Nosso Futuro Comum” definiu desenvolvimento sustentável como:

Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades [...] é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.⁵²

Cumprir observar os dizeres conclusivos de Granziera:

Para assegurar o cumprimento desse princípio, deve haver mecanismos institucionais de controle de atividades, para aferir se as normas previstas na legislação em vigor, concernentes à proteção do meio ambiente, estão sendo corretamente observadas pelos empreendedores. Essa competência concerne às leis e ao exercício do poder de polícia, no que tange ao estabelecimento de regulamentos, normas e padrões ambientais, a serem observados pelos empreendedores e pela Administração Pública, na fiscalização e aplicação de penalidades. Não basta

⁴⁹ Ronaldo do Livramento Coutinho tem seus estudos voltados à teoria marxista e a relação desta com o meio ambiente. O autor apresenta um posicionamento centrado na impossibilidade da existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado com o sistema capitalista atual. (COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Palestra “Marx e Meio Ambiente”, *IV Simpósio de Direito Ambiental na Sociedade do Risco do Grupo de Estudos de Direito Ambiental - GPDA*, Universidade Federal de Santa Catarina, 14 jun. 2009).

⁵⁰“Na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a expressão *desenvolvimento sustentável* permeia todos os documentos correlatos. Repete-se várias vezes a expressão, o que dá ênfase à idéia de que o desenvolvimento econômico deve, necessariamente, incluir a proteção do meio ambiente, em todas suas ações e atividades, para garantir a permanência do equilíbrio ecológico e da qualidade da vida humana, inclusive para as futuras gerações”. (GRANZIERA Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 54).

⁵¹O fato das APP possuírem característica de bem de interesse comum do povo lhes dá a obrigatoriedade de serem administradas não só por meio de governabilidade, mas também por meio de governança. Trataremos de tal assunto de forma mais específica no terceiro capítulo do presente trabalho.

⁵² CMMAD, *Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

que inicialmente se comprove a sustentabilidade de um empreendimento quando de seu licenciamento. É preciso que essa sustentabilidade perdure, ao longo de toda a atividade.⁵³

Enquanto houver a possibilidade de existência de opiniões, estas se farão, porém o desafio de alcançar o desenvolvimento sustentável nas cidades não é tarefa fácil e somente se alcançará através de consenso nas celeumas, cooperação e sistema jurídico-político eficaz.

Figura como problemática em relação às APPs a abrangência de suas áreas, pois alguns entes federativos as consideram como aquelas que figuram fora do perímetro urbano e acabam ignorando que, para haver ampla preservação ou proteção ambiental, não pode este restar delimitado por interesses particulares, que visem simplesmente o crescimento e não o desenvolvimento.

1.5 Deve haver diferença entre meio ambiente urbano e meio ambiente natural?

Demonstramos até aqui que o conhecimento de expressões como “meio ambiente”, “desenvolvimento sustentável” e “equilíbrio ecológico” são indispensáveis para a administração das APPs, ao ponto que há necessidade de intersecção entre os chamados meio ambiente natural e o urbano. Contudo, pelo entendimento que adotamos sobre a expressão “meio ambiente”, ou seja, por seu significado holístico, surge a questão: por que existiria subdivisão em meio natural e urbano?

1.5.1 Meio ambiente natural

A palavra natureza é originada do latim *natura*, de nato, nascido.⁵⁴ Dentre os inúmeros significados que o termo possui, podemos dizer que natureza nada mais é do que tudo aquilo que envolve a vida dos seres no mundo material.

⁵³ GRANZIERA Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 54-55.

Todavia, o significado do termo “natureza” não pode fixar-se de maneira dogmática ao Direito, pois para que se tenha um sistema jurídico definido e determinado, necessário estabelecer algumas subdivisões no que envolve o sentido de meio ambiente.

Silva o subdivide em: natural, artificial e cultural⁵⁵ e entende que a indicação dos três aspectos revela apenas uma visão jurídica, fundada no fato de que estão sujeitos a regimes jurídicos diversos.⁵⁶

Concordamos com a visão do autor, pois assim como se dá com o Direito, que é subdividido em ramos (Constitucional, Civil, Penal Administrativo etc.) na teoria, deve acontecer da mesma forma com o meio ambiente quando analisado perante aspectos jurídicos. Entendemos ser sábia tal subdivisão. Do contrário, ficaria muito abstrato formar um sistema jurídico único que cuidasse do meio ambiente. Contudo, isso não significa que as normas ambientais não possam ser interpretadas de forma sistêmica e integrada, desde que sua interpretação vise consonância e equilíbrio.

1.5.2 Meio ambiente urbano: área urbana e sua definição em face da legislação nacional

O limite apresentado pela legislação para delimitar os espaços urbanos figura como um dos pontos fundamentais na busca do consenso necessário na celeuma existente entre APPs em área urbana e em área não urbana. Porém, inexistente na legislação ambiental especificidade sobre o assunto, sendo assim, as leis municipais acabam surgindo como fundamentação jurídica pra tal delimitação.

⁵⁴ Dos principais significados apontados nos diversos dicionários, escolhemos como os mais importantes aqueles que definem a natureza como (a) *conjunto de todos os seres que formam o universo* e (b) *essência e condição própria de um ser*. Assim sendo, não é difícil dizer que a natureza é uma totalidade. Nesta totalidade, o ser humano está incluído. (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Ob. cit., p. 04).

⁵⁵ Apesar de acreditarmos que o meio ambiente artificial abrangeria o cultural, não nos cabe aprofundar a discussão. No presente estudo damos ênfase aos comentários pertinentes ao meio ambiente natural e artificial/urbano.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Ob. cit., p. 22.

Isso porque, diante do que estabelece o artigo 32 e parágrafos 1º e 2º do Código Tributário Nacional⁵⁷ entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de pelo menos dois dos melhoramentos abaixo indicados:

- a) Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- b) Abastecimento de água;
- c) Sistema de esgotos sanitários;
- d) Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Outrossim, o artigo estabelece que a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas pelos requisitos do parágrafo anterior.

Partindo de interpretação direta sobre o que preconiza a legislação nacional, foi dada plena capacidade aos Municípios para elaborarem suas respectivas zonas urbanas, porém o próprio Código Tributário e conseqüentemente qualquer legislação municipal não poderá sobrepor os ditames constitucionais no que tange as normas protetivas do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme reafirma Godoy:

Destarte, para aplicação da legislação, desde que relevante, mister se faz analisar a destinação da área e não, efetivamente, tratar-se de zona urbana ou zona rural. Mesmo porque, “hoje em dia numa ‘canetada’ a Câmara Municipal incorpora uma área totalmente ocupada por atividades tipicamente rurais na zona urbana, o que, em absolutamente nada irá alterar suas atividades produtivas, ao menos enquanto elas continuarem sendo lucrativas.”⁵⁸

⁵⁷ BRASIL, Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, 25 out. 1966.

⁵⁸ FREITAS, Cristina G. de Araújo. “A Evolução das APPs e a Aplicação do Código Florestal”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 103.

Neste sentido, não poderá se admitir que Municípios delimitem por meio de legislação local a dimensão de suas respectivas áreas urbanas com único intuito de burlarem eventuais limites impostos pela legislação ambiental e Constituição Federal, pois como veremos no segundo capítulo,⁵⁹ ao analisarmos a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, citaremos exemplos de descumprimento e escusa objetivando os fins econômicos e pessoais que se mostram contrários à existência das APPs em área urbana.

Mesmo que os entes municipais estabeleçam seus limites com fundamento na competência que lhes oferece a Constituição Federal nos artigos 23, VI e VII, 30, I e VIII, regulamentados pelo parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal vigente⁶⁰, não poderão ignorar a existência das chamadas APPs urbanas que, em razão da própria nomenclatura, expressa a necessidade de integração entre as leis urbanas e ambientais.

1.5.3 A política urbana e a Constituição Federal⁶¹

A Constituição Federal trouxe em seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) o Capítulo II que versa sobre a política urbana. Isso contempla a sistematização do Direito pátrio, pois o Município por ser o mais próximo ente de toda a coletividade aparece como peça fundamental para a constituição da estrutura necessária ao Estado, como se vê:

[...] 'cidade', não apenas entendida como a sede do município, delimitada por um perímetro fixado por lei, ou aglomerações de edificações, mas principalmente, o espaço onde se reproduzem as relações sociais, econômicas, políticas, culturais de uma

⁵⁹ Item infra, p. 84-96.

⁶⁰ “Art. 2º - [...] 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” (BRASIL, Código Florestal. Lei nº 4.771, 15 set. 1965).

⁶¹ Não trataremos do assunto com profundidade, pois não se trata de um trabalho relativo ao Direito Urbanístico ou Constitucional somente, mas sim enfatizando o que se refere ao Direito Ambiental. Procuramos abranger como a falta de planejamento dos Municípios reflete no Plano Diretor e conseqüentemente às APPs e aos cidadãos.

determinada comunidade, e onde se potencializa o pleno exercício do direito de cidadania.⁶²

As pessoas vivem nas cidades e, para que haja sintonia entre sociedade, Estado e aplicação da Constituição Federal, é evidente que há responsabilidades perante o meio ambiente, portanto não seria ponderável estabelecer políticas públicas que dispusessem sobre algum tipo de diferença expressa entre meio ambiente natural e meio ambiente artificial/urbano.

As APPs não podem ser consideradas pelo Poder Público de forma que minimize sua importância e função aos cidadãos que habitam as cidades. Granziera ensina neste sentido:

A variável ambiental é apenas uma fração das questões abordadas, mas é importante ressaltar que o meio ambiente é causa e consequência. É causa na medida em que, havendo degradação ambiental, a qualidade de vida piora, as condições sanitárias impõem riscos à saúde, os preços dos imóveis baixam. De outro lado, o não-exercício da cidadania, deixando-se de lado a participação da sociedade nas decisões relativas aos novos empreendimentos, por exemplo, pode vir a ter, como consequência, sérios danos ao meio ambiente urbano.⁶³

Quando a autora faz a relação entre degradação ambiental e qualidade de vida, cumpre afirmar que se não forem destinadas políticas públicas adequadas ao uso e ocupação das APPs, as cidades ficarão expostas à consequências indeterminadas, facilitando a ocorrência de desastres naturais. A tendência é de que o agravamento dos efeitos negativos e diretos aos cidadãos seja fato inevitável.

O intuito da Constituição Federal em trazer um capítulo sobre o meio urbano foi de estabelecer equilíbrio entre princípios e normas que expressam assuntos como dignidade da pessoa humana, cidadania, moralidade, entre outros,

⁶² JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. “Regulamentação da Política Urbana e Garantia do Direito à Cidade”. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (coord.). *Direito da Cidade - Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007, p. 99.

⁶³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 484.

conjuntamente com temas que tratem da conservação e proteção dos bens ambientais, assim como afirma Damous:

[...] a Constituição Cidadã reconheceu que a cidade representa muito mais do que o território do município, mas o cenário em que seus habitantes se tornam cidadãos e vivem (ao menos, deveriam viver) com qualidade de vida e bem estar, para si e para gerações futuras, realizando um dos fundamentos do Estado democrático de direito, que é o princípio da dignidade da pessoa humana.⁶⁴

O autor enfatiza o princípio da dignidade da pessoa humana como núcleo da intersecção existente entre natureza e homem, tendo em vista que a Constituição Federal destaca a importância da qualidade de vida nas cidades. E para que haja a qualidade de vida dos cidadãos que habitam cidades com APPs, se torna indispensável a observância de regramentos e estratégias políticas voltadas a consolidação entre território municipal e meio ambiente natural.

Podemos afirmar que somente depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 o sistema normativo brasileiro dotou-se de regramentos que estabeleceram caráter inovador ao tratamento da política urbana, com destaque especial ao direito de propriedade e as funções sociais da cidade, conforme aborda Jardim:

Não se abandona, contudo, a perspectiva histórica de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi a principal norma inovadora de Direito Urbanístico e Ambiental, quando incorporou as premissas básicas do denominado '*Movimento Nacional de Reforma Urbana*', iniciado nas décadas de 1960 e retomado em 1987, no propósito de cumprir as funções sociais da cidade, o que sempre se constituiu na finalidade daquele movimento.⁶⁵

A Constituição Federal de 1988 expressa a existência da Federação, que por sua vez, deve respeitar os ditames acerca da autonomia municipal (alínea "c" do inciso VII do artigo 34) devendo intervir nos Estados para assegurar esse princípio

⁶⁴ DAMOUS, Wadih. "Cidades e sustentabilidade" (prefácio). In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio (coord.). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. vii.

⁶⁵ JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Ob. cit., p. 97.

institucional, como, entre outros motivos, para assegurar a entrega pelos Estados aos Municípios das receitas tributárias fixadas na Constituição, com observância dos prazos fixados em lei (alínea “b” do inciso V do artigo 34).⁶⁶

Contudo, aos Municípios deverão ser impostas regras que busquem o desenvolvimento sem que não interfiram ou prejudiquem, na busca por crescimento, a aplicação de fundamentos ou princípios constitucionais que a Constituição Federal expôs para toda a coletividade federativa e Machado ratifica com suas palavras:

É obvio, mas merece ser salientado: a existência da Federação não pode basear-se na felicidade de alguns Municípios, construída sobre a infelicidade de outros Municípios, isto é, o desenvolvimento de uma parte da Federação não pode ser conseguido à custa da poluição e da degradação da natureza da outra parte, ainda que seja do menor, do mais pobre e do mais distante dos Municípios.⁶⁷

Dallari também discorre sobre o tema:

É certo que a Constituição Federal consagra o princípio da autonomia municipal, atribuindo ao Município inclusive capacidade de auto-organização. Ou seja, de editar uma verdadeira Constituição Municipal, sob o ‘nomen juris’ de Lei Orgânica do Município. Entretanto esta autonomia não significa liberdade absoluta, posto que, ao se organizar, cada Município deverá ater-se a princípios tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual, bem como a uma série de preceitos elencados pelo art. 29 da Constituição Federal.⁶⁸

Os autores trazem seus comentários no sentido de que à Federação pertence uma Constituição Federal, que é um documento onde deve existir o equilíbrio entre as normas ali encontradas, de modo que a autonomia municipal não pode ser confundida com a prevalência total da autoridade de qualquer que seja o Município sobre outros entes, contrariando o interesse público.

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 349.

⁶⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 349.

⁶⁸ DALLARI, Adilson de Abreu. *Instrumentos da Política Urbana* In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.74-76.

A autonomia administrativa municipal, em face do limite do interesse local colocado pelo artigo 30 da Constituição Federal, analisado logo a seguir, não pode isentar o Município de suas respectivas responsabilidades perante os demais. Ocorrendo abusos ou mesmo alguma forma de conflito de competência, que acarrete prejuízos ou danos a outros Municípios, o que incorreu em ato ilegal ou abuso de autoridade estará sujeito às consequências legais.

Normalmente em áreas urbanas com APPs, os impactos gerados por decisões político-jurídicas de um só Município podem se multiplicar e atingir diretamente outros Municípios, causando resultados prejudiciais ou benéficos às comunidades. Respeitando-se as APPs, as consequências não serão positivas somente a determinada comunidade que ocupa certo território. No mesmo sentido, havendo desrespeito ou descaso nas políticas públicas destinadas às APPs, os efeitos não ficarão restritos às fronteiras delimitadas pelo homem.

A Constituição Federal ainda estatuiu a possibilidade de ser criado um sistema de normas políticas urbanísticas. Esse cuidado ganhou consistência internacional com a realização da Conferência Habitat II⁶⁹, na qual foi reconhecido o poder local como sujeito de Direito Internacional, ao lado dos Estados Nacionais e cidadãos para as parcerias que possibilitem as ações para o desenvolvimento urbano, com base no princípio internacional do desenvolvimento sustentável.⁷⁰

Reconhecido o chamado “direito à cidade” como direito fundamental tanto pela legislação nacional quanto internacional, a tarefa de estabelecer políticas urbanas em consonância com o equilíbrio ecológico tornou-se indispensável para o desenvolvimento da nação.

Cumprido destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 30, trata da competência do Município de legislar sobre assuntos de interesse local, assim como possibilita que o Município suplemente ao lado dos demais entes federativos, no que

⁶⁹ ONU, Organização das Nações Unidas. Segunda Conferência sobre Habitação Humana. Turquia, 03-14 jun. 1996.

⁷⁰ JUNIOR, Nelson Saule. “Políticas Públicas Locais - Município e Direitos Humanos”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. “Direitos Humanos e Políticas Públicas”. São Paulo: Pólis, 2001, p.18.

for necessário, a realização de políticas públicas urbanísticas conjuntamente às relativas aos direitos sociais que envolvem a cidade.

Como instrumento efetivo da realização das políticas supramencionadas figura o plano diretor, pois tem sua função relacionada com a expansão das cidades paralelamente com sustentabilidade.

Desde 1983, quando nasceu o primeiro texto⁷¹ que hoje é conhecido como Estatuto da Cidade, visava-se consolidar o papel do plano diretor conjuntamente ao objetivo de uniformização das políticas públicas da cidade diante da necessidade acentuada de se alcançar os fundamentos, princípios fundamentais e direitos sociais republicanos.

O Estatuto da Cidade não somente regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, mas implementou as diretrizes gerais da política urbana, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade consoante o arrolado no seu artigo 2º.⁷²

Falar em cidades na atualidade, sem lembrar a questão ecológica, é entrar num paradoxo, pois, está claro que, antes das cidades ocuparem nosso território já existia um ecossistema distribuído em biomas diferentes que jamais perderão sua importância-função à humanidade⁷³.

Ocorre que, por muitos anos, e podemos afirmar que até hoje, muitos dos que vivem e administram as cidades acreditam ou mesmo se comportam como se as

⁷¹ BRASIL, Projeto de Lei nº 775/1983. “O Estatuto da Cidade, em sua primeira edição, datada de 1983, foi amplamente reproduzido nos substitutivos que se seguiram. A base de sua aplicabilidade estava centrada na criação de novos instrumentos jurídicos que permitissem a atuação pública quando no exercício de atividade urbanística. O primeiro projeto teve, portanto, o mérito de trazer um conjunto de medidas legais voltadas exclusivamente à adequação da utilização das propriedades urbanas em atenção ao interesse coletivo”. (MOREIRA, Mariana. “A História do Estatuto da Cidade”. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 42-43).

⁷² JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Ob. cit., p. 99.

⁷³ “Bioma é um termo conveniente, largamente usado, para denominar um grande biosistema regional ou subcontinental caracterizado por um tipo principal de vegetação ou outro aspecto identificador da paisagem, como, por exemplo, o bioma da floresta decídua temperada”. (ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Christopher J. Tribe (trad.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1988, p. 03).

características naturais e ecológicas destas não importassem ao processo de desenvolvimento.

Necessário se faz compreender que as APPs devem ser observadas, quanto à sua intervenção, em políticas públicas urbanas, que devem estar sempre com atenções direcionadas à construção de cidades que ofereçam sadia qualidade de vida a seus cidadãos.

Diante deste posicionamento é que afirmarmos ter o legislador constituinte o intuito de integrar ao ordenamento pátrio tanto o que estabelece o artigo 225 da Constituição Federal, quanto o que preconizam seus artigos 182 e 183. O fato de figurarem no patamar constitucional torna os artigos mencionados instrumentos da realização de políticas públicas, voltadas ao equilíbrio ecológico das cidades e ao desenvolvimento sustentável.

O Estatuto da Cidade regulamenta os dois últimos artigos mencionados, e não teria fundamento se tal legislação não se comprometesse com questões ecológicas como, por exemplo, relativas aos espaços especialmente protegidos como APPs.

Para que possam servir como pressuposto da dignidade humana, mister que as políticas urbanas se adequem ao Estatuto da Cidade principalmente no que diz respeito à necessidade de se compatibilizarem com o que dispõe o arcabouço jurídico ambiental.

Um dos principais instrumentos para construir essa compatibilidade é o Plano Diretor, que possui natureza preventiva e intuito de estabelecer planejamentos que venham a ser utilizados ao bem da coletividade que vive nas cidades, devendo ainda dispor de maneira assaz e competente acerca dos limites que a natureza venha oferecer ao homem.

A Constituição Federal⁷⁴ e posteriormente o Estatuto da Cidade trouxeram como obrigatório e indispensável à organização de Municípios da Federação que em regra:

- a) Possuam mais do que 20 mil habitantes;
- b) Pertencam a determinada região metropolitana ou aglomeração urbana;
- c) Estejam enquadrados nas necessidades estabelecidas no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal;
- d) Sejam integrantes de área de especial interesse turístico;
- e) Sejam inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental no âmbito regional ou nacional.

Importante ressaltar a importância que foi dada ao Município pelo texto constitucional para promover o adequado ordenamento territorial, mediante controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (artigo 30, inciso VIII), e através do Plano Diretor execute a política de desenvolvimento urbano com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir sadia qualidade de vida a seus habitantes.⁷⁵

O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) da Fundação Prefeito Faria Lima elaborou trabalho que, após síntese, podemos destacar o seguinte quanto ao Plano Diretor:

O Plano Diretor é um instrumento legal decorrente da consecução de planejamento, assim como outros diplomas legais voltados ao uso, controle, parcelamento e ocupação do solo urbano [...] é um plano urbanístico legal, aprovado pela câmara de vereadores, cuja iniciativa para sua elaboração é privativa do prefeito. Tudo o que ele contiver terá conformação na lei. Não é um mero ato administrativo com poder para disciplinar a função social da propriedade e fixar as funções sociais da cidade. A formatação da

⁷⁴ O § 1º do artigo 182 da Constituição Federal versa sobre o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

⁷⁵ “[...] Se o plano diretor é o instrumento básico da política urbana, mas é obrigatório apenas para um determinado universo de cidades, como ficam aquelas que estão excluídas desse campo obrigacional? Estariam dispensadas de estabelecer uma política urbana? Sobre este tema, cabe ponderar que não é apenas o plano diretor o instrumento capaz de definir regras para o desenvolvimento e equilíbrio das cidades. Há outros instrumentos, previstos no ordenamento jurídico pátrio, que podem conduzir as ações atinentes à política urbana: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são exemplos de instrumentos de planejamento municipal.” (GRANZIERA, Maria Luíza Machado. Ob. cit., p. 494).

função social da propriedade e a definição das funções sociais da cidade decorrerão de lei, mais especificamente do Plano Diretor.⁷⁶

Decorre deste comentário a afirmação de que o Plano Diretor serve como instrumento para aplicação de um planejamento urbano que terá como objetivo o bem-estar da coletividade. Diz-se bem-estar, pois em cidades que possuem APPs, o planejamento deve ser fundamentado sempre nos critérios que abrangem o meio ambiente urbano e natural para que possam estabelecer a interseção adequada e necessária entre estes.

Muito importante frisar que as APPs devem figurar de maneira especial na pauta de discussões, que envolvem a elaboração de planejamento em cidades que as possuam, pois sua preservação e conservação podem oferecer benefícios econômicos e conseqüentemente, contribuir com subsídios necessários à existência dos habitantes das cidades como saúde, educação, lazer, turismo e cultura.

O instrumento, também chamado de plano urbanístico, deverá abranger em seu conteúdo diferentes questões temáticas e normativas e quanto a sua elaboração deve obedecer a uma metodologia que se subdivide em três fases⁷⁷:

- 1ª) Coleta e interpretação de dados;
- 2ª) Pesquisa sobre as aspirações da comunidade e da realidade desejada;
- 3ª) Fixação da diretrizes e objetos.

Segundo a doutrina apoiada em Silva, o Plano Diretor destaca-se no escalonamento de normas no âmbito municipal⁷⁸ e deve ser aprovado por lei.

⁷⁶ MOREIRA, Mariana (coord.). *Plano diretor passo a passo*. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). São Paulo, 2005, p. 24-28.

⁷⁷ “O Plano Diretor, como atualmente é denominado o plano urbanístico, apresenta como conteúdo um complexo de normas legais, além de diretrizes, objetivos, programas e metas, abrangendo o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período, para a vida municipal.” (MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002, p. 100).

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. rev. atual. Malheiros Editores; São Paulo, 2008. p. 142-143.

Conforme Mukai, sua elaboração obedecerá ao processo legislativo ordinário e serão exigidos tanto a iniciativa do Prefeito quanto quórum qualificado.⁷⁹

Além da estrita observância à forma exigida pelo processo legislativo, o que se sustenta é que ao Plano deve se conferir eficácia. E, partindo do conhecimento de não ser tarefa fácil a aplicação eficaz do Plano quanto à intersecção entre o meio ambiente urbano e natural, tem-se que a governança, enquanto mecanismo de gestão participativa da sociedade nas decisões de governo, aparece como caminho oportuno para oferecer soluções a questionamentos decorrentes.

Quanto à aplicação eficaz, devemos partir do princípio de que, os Planos Diretores devem figurar no mundo jurídico, como um conjunto de normas que causem concretamente sentido de vinculação aos respectivos agentes políticos ou administrativos, sob pena de nulidade de quaisquer dos atos praticados que contrariem as diretrizes apontadas.

Vejamos comentário de Alaor Caffé Alves mencionado por Mukai⁸⁰:

[...] o plano, aprovado por lei, configurado em termos programáticos, é introduzido no sistema jurídico e, por isso mesmo, condiciona a atividade da Administração que, no assunto programado, não pode ter 'outro' programa. Prescreve à ação administrativa uma determinada via a seguir e, embora não possa constranger juridicamente a alcançar as metas por ele definidas, compele a não seguir via diversa.

A aplicação eficaz das diretrizes do Plano não é necessária somente por estabelecer vinculação à validade dos atos de agentes políticos ou administrativos, mas também possui valia inquestionável quanto aos critérios de responsabilização das consequências oriundas da Administração Pública Municipal. Isto porque, havendo qualquer tipo de prejuízo decorrente do não atendimento às normas ou das diretrizes impostas pelo Plano Diretor, aquela estará sujeita às devidas reparações, conforme relata Anabirtate citada por Mukai:

⁷⁹ MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 101.

⁸⁰ ALVES, Alaor Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. São Paulo, Bushatsky, 1981 *apud* MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 102.

[...] o plano é uma lei e, como tal, é um ato do Estado, cujo cumprimento ou não, pode lesar bens e direitos dos particulares, ante o qual há um legítimo direito à indenização. Não é, pois, um direito subjetivo, nem um interesse legítimo nem o 'interesse à legalidade', senão a lesão real, o possível caminho para fixar a responsabilidade de uma administração moderna e planificadora.⁸¹

Concordamos com os dizeres da autora, porém sabemos que os processos e as devidas responsabilidades não são aplicados de forma tão simples, pois a incerteza científica e, em alguns casos, a falta de recursos humanos com conhecimentos multidisciplinares, dificultam soluções adequadas ao Plano e a realidade fática de seus subordinados quanto às APPs.

Não podemos olvidar que, assim como acontece no âmbito nacional, pois a Constituição Federal apresenta-se como superior no ordenamento nacional, deve acontecer no âmbito municipal, com o Plano Diretor, mesmo que resguardadas as proporções.

A relação é evidente ao tema do presente estudo, porque para que haja eficaz ordenamento quanto às APPs em áreas urbanas, mister se faz a existência de normas subordinadas ao Plano Diretor como, por exemplo, as que tratem de zoneamento e de parcelamento do solo, o Código de Edificações, as leis de proteção ambiental e da paisagem urbana, entre outras.⁸²

Ainda nesta linha, surge a necessidade para que haja um planejamento municipal integrado com os demais entes federativos (União, Estados e Distrito Federal), pois como afirmamos anteriormente, as APPs urbanas compõem o meio ambiente (em sentido amplo) e este não pode sujeitar-se à imposição de fronteiras criadas pelo homem diante de sua fragilidade, sensibilidade e vasta diversidade⁸³.

⁸¹ Idem, *ibidem*, p.103.

⁸² MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 103.

⁸³ “Nesse sentido, Celson Ferrari nos ensina que: “Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de suas ulteriores consequências [...] o planejamento deve ser integral, abrangente, isto é deve envolver os aspectos

A Administração Pública implica ações relativas a vários temas como econômicos, sociais e territoriais, consubstancia o fato de dever ser o planejamento algo que trabalhe de forma integrada às normas administrativas e institucionais.

Havendo Plano regional ou mesmo nacional (que não são comuns na atualidade brasileira), os Municípios se adequariam com mais facilidade ao que preconizam as leis ambientais, pois a organização e planejamento das cidades quanto às APPs, figuram como primordiais ao atendimento do dever do Estado de prestar aos cidadãos os direitos sociais.

Importante ressaltar comentários trazidos por Mausbach sobre a existência do Plano Integrado na Alemanha, que se destaca por seu desenvolvimento:

De maneira geral, os fins que os planos nacionais de urbanismo têm em vista são os seguintes:

Desenvolvimento das estruturas urbanas, assegurando-lhes simultaneamente condições de vida e de trabalho sãs. Correspondem a esta finalidade medidas no sentido de se conseguir uma melhoria geral das estruturas:

- Melhoria das condições econômicas, sociais e culturais equilibradas, e planejamento mais intenso nas zonas residências e residenciais e de trabalho.
- Melhoria das condições residenciais e dos serviços de tráfego e de abastecimento. Robustecimento das zonas periféricas.
- **Preservação da exploração florestal e agrária como importantes bases de produção da economia.**
- Melhoria das condições de vida e trabalho nas zonas de grande densidade.
- Extirpação de condições de vida e trabalho insalubres em zonas de grande densidade com estruturas econômicas e sociais desequilibradas (grifado).⁸⁴

É claro que não podemos apontar uma só das medidas supramencionadas para que as cidades que possuam em seus territórios APPs solucionem seus problemas, mas sim o conjunto destas medidas certamente formará um

econômicos, sociais e físicos territoriais da realidade a ser planejada. Tais aspectos são apenas nomes diferentes de uma só e mesma realidade, ou seja, são aspectos diferentes de um só e mesmo sistema e não de diversos sistemas". (FERRARI, Celso. Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo. São Paulo, Pioneira, 1977. *apud* MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 94).

⁸⁴ MAUSBACH, Hans. Urbanismo Contemporâneo. 3ª ed. Lisboa: Presença, 1981 *apud* MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 95.

planejamento adequado para o desenvolvimento de qualquer cidade desde que seja aplicado de forma eficaz.

Mausbach traz três importantes e basilares termos, que sendo respeitados, certamente darão rumo ao alcance do desenvolvimento nas cidades: a) economia; b) trabalho; e c) preservação da exploração de florestas⁸⁵.

Cumpra destacar o caráter interdependente que possuem ambos os termos, pois seria um paradoxo a valoração de um deles sobre os demais, logo uma população que dispõe de um mercado de trabalho consistente necessita fomentar a distribuição de renda movimentando a economia. E, para que esta tenha sua função atingida, os moradores da cidade necessitarão de uma qualidade de vida saudável e um dos fatores primordiais para que isso venha a ocorrer é a preservação e conservação de suas APPs.

Não restam dúvidas de que o planejamento possui o papel fundamental de estabelecer uma relação harmônica entre o meio ambiente natural e urbano, conforme dizeres de Sundfeld, que despertam a importância à ordem urbana através do planejamento:

Se é verdade que a própria existência do direito urbanístico é uma reação ao crescimento sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal. O urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas de racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos.⁸⁶

O planejamento serve como instrumento preventivo às ações, que podem vir a sofrer quaisquer cidades diante do fato de terem suas áreas de especial proteção ameaçadas. É sabido que antes da formação das cidades, o meio

⁸⁵ MAUSBACH, Hans. *Urbanismo Contemporâneo*. 3ª ed. Lisboa: Presença, 1981 *apud* MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 95.

⁸⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. "Estatuto das Cidades e suas Diretrizes Gerais (art. 2)". In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 56.

ambiente natural ali já estava e qualquer alteração ou atividade supressiva às APPs, poderá ocasionar prejuízos irreversíveis ou de difícil reparação.

Quando uma cidade desrespeita, na construção de seu Plano Diretor, os limites impostos pela legislação nacional, abre precedentes a acontecimentos que não serão somente de seu interesse pelo fato de hipoteticamente estarem situadas ao lado de outras cidades. Por exemplo, muitas vezes um Município tem seu território cortado por um rio que certamente não possui sua foz ou nascente ali, no entanto qualquer ação significativa no rio proporcionada por quaisquer dos Municípios causará impacto a todos os outros Municípios cortados pelo rio.

Desastres naturais ocorrem constantemente no Brasil e suas consequências nas cidades são absurdamente acentuadas em razão da falta de planejamento quanto à preservação e conservação das APPs. Normas e diretrizes que possibilitem ocupação irregular, desmatamento para atividades industriais ou agrícolas, entre outras permissões, são diretamente responsáveis aos enormes prejuízos ocasionados pelos desastres.

É incontestável a falta de planejamento nos Municípios brasileiros, pois em regra os agentes político-administrativos atuam de forma conveniente a cada momento, ou seja, objetivam simplesmente a promoção política que se faz a curto prazo, conforme explica Mukai:

Após 1970, inicia-se no Brasil um processo de arrefecimento da prática do planejamento urbano, sendo hoje poucos os Municípios que adotam o processo, preferindo atuar ao sabor de conveniências políticas e de interesses outros que não os baseados numa política racional de ocupação e uso do solo. Lamentavelmente, Municípios brasileiros (salvo raras exceções) não têm adotado a técnica do planejamento, resultando, daí, uma legislação urbanística assistemática, sem objetivos claros, contraditória, e muitas vezes, ilegal e arbitrária no que toca ao desenvolvimento harmônico da vida das comunidades.⁸⁷

⁸⁷ MUKAI, Toshio. Ob. cit., p. 98.

Infelizmente concordamos com as palavras do autor, pois no Brasil é evidente que os administradores públicos trabalham com ações, em grande maioria, corretivas aos problemas já existentes e não com ações preventivas que poderiam muitas vezes economizar grandes prejuízos econômicos, assim como evitar mortes por desastres oriundos da destruição de APPs.

Vejamos os comentários de Granziera no mesmo sentido:

Paradoxalmente, muitos dos problemas urbanos, inclusive os ambientais, são fruto da falta de planejamento. Dos problemas verificados, que prejudicam a sustentabilidade urbana, podem-se citar:

1. A descontinuidade dos programas. A cada mudança do Executivo municipal, não é raro o cancelamento dos programas em vigor e sua substituição por outros, com demora na respectiva implantação;
2. A falta de aparato administrativo (pessoas treinadas e equipamentos), para fazer frente às necessidades da população, impedindo abusos, mantendo áreas verdes, evitando novas invasões, com a utilização de técnicas de negociação com a população;
3. A falta de vontade política de realmente melhorar a qualidade de vida da população urbana.⁸⁸

A autora destaca a necessidade de intersecção entre planejamento urbano e meio ambiente natural. Logo, concordamos com os dizeres que enfatizam a falta de vontade política e deficiência estatal quanto à falta de estrutura suficiente à formação e posterior aplicação de um plano urbanístico condizente com a conservação e preservação de espaços especialmente protegidos.

Importante notar que todo arcabouço jurídico urbanístico brasileiro possui como objetivo maior o bem-estar dos habitantes das cidades, e estes certamente alcançarão tal objetivo se utilizarem, como regra primordial, o instrumento do planejamento.

Cabe a nós salientarmos neste trabalho, que a necessidade de normas, planejamento e outros instrumentos voltados para o desenvolvimento sustentável

⁸⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 491.

das cidades são indispensáveis, porém afirmamos ser o Direito, na forma isolada, insuficiente para que sejam atendidas as expectativas quanto ao equilíbrio necessário entre as cidades e o meio ambiente natural.

Em outro capítulo abordaremos a questão dessa insuficiência apresentada pelo Direito quando tratarmos da governança⁸⁹. Importante frisar também que todas as normas devem ser utilizadas para a busca do equilíbrio, e o Estatuto da Cidade surgiu no arcabouço jurídico nacional, para aproximar as distâncias entre o meio urbano e natural.

1.5.4 O Estatuto da Cidade e a relação com as APPs

Como tratamos de diferentes assuntos no último tópico, tentaremos estabelecer uma relação daquele com o presente ponto, pois o inciso XX do artigo 21 e o artigo 182 da CF resumidamente tratam sobre o desenvolvimento urbano e conseqüentemente sobre a necessidade do bem-estar de seus habitantes por meio da aplicação do princípio da função social das cidades.

Diante das normas apresentadas no parágrafo anterior, tem-se a divisão em dois níveis de competências, ou seja, nacional e municipal, para estabelecer o objeto adequado ao desenvolvimento das cidades⁹⁰. Com efeito, vale ressaltar a competência que os Estados possuem em legislar sobre Direito Urbanístico com a União de forma concorrente (inciso I do artigo 24 da Constituição Federal).

A autonomia do Estado quanto ao planejamento urbano aparece como um dos pontos mais delicados tanto no Direito Urbanístico quanto no Direito Ambiental, pois diante da autonomia constitucional que foi ofertada aos entes federativos, o conflito sobre a competência para instituição de normas em APPs é evidente na maioria das áreas urbanas que as possuem. Silva discorre a respeito:

⁸⁹ Item infra, p. 109-118.

⁹⁰ Ambos os tipos de planejamento são taxados por Silva respectivamente como planejamento interurbano (em nível nacional) e intra-urbano (de competência local). (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Ob. cit., p. 59).

Aí se encontram os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, segundo o previsto nos arts. 21, XX, 182 e 183 da CF. O Estatuto da Cidade, denominação conferida àquela lei pelo parágrafo único de seu art. 1º, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental [...].⁹¹

Podemos notar, por exemplo, a dificuldade de aplicação do Código Florestal, pois ao mesmo tempo e que a legislação nacional urbanística (Estatuto da Cidade) estabelece algumas restrições às ocupações das áreas inseridas no espaço urbano, a situação dos Municípios com APPs apresenta-se de forma confusa, polêmica e muitas vezes sem perspectiva de solução em razão de haver, no meio urbano, construções que suprimiram parcialmente ou totalmente as APPs assim como projetos de construções visando o mesmo objetivo.

As restrições que se fazem à construção em APPs, *a priori*, figuram como fundamentais à relação entre meio ambiente natural e meio ambiente urbano. Logo, se analisarmos de forma específica cada caso, veremos o caráter não absoluto do aludido.

Isso porque as restrições sendo muito severas, como teoricamente devem ser, impõem aos que possuem o intuito de construir conforme a lei, dificuldades imensas e acabam acarretando desestímulo. Por razões evidentes, se torna inviável atender a todos os preceitos que a legislação estabelece e surge o questionamento: estaria a própria legislação municipal caminhando contra o desenvolvimento sustentável em espaços especialmente protegidos?

Ocorre que áreas que sofrem diversos tipos de restrições quanto às construções ficam a mercê do uso irregular pela ausência de eficácia plena da lei, de fiscalização do Estado e falta de políticas públicas de habitação. Com frequência, essas invasões acarretam ao meio ambiente natural um desequilíbrio muitas vezes

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Ob. cit., p. 59-60.

incalculável, haja vista o exemplo das ocupações irregulares em São Paulo, Rio de Janeiro e outros não tão poucos estados brasileiros.

É evidente que a pesquisa e conseqüentemente a flexibilidade na criação das normas que tratem do uso e ocupação do solo é imprescindível e cumpre observar Mata neste sentido da necessidade da flexibilização de regras:

Não devem ser impostas restrições excessivas ao uso do solo que acarretem o desinteresse por parte dos proprietários, pois se isso ocorrer, as propriedades afetadas poderão ser abandonadas, tornando-se áreas disponíveis para ocupações irregulares, que desrespeitarão, por completo, aquelas restrições [...]. No sistema engendrado pela vigente Lei de Loteamentos (Lei Federal 6.766/79) o loteador é responsável pela completa urbanização do loteamento, ficando ele incumbido da instalação das redes de água esgoto, abertura e urbanização de logradouros e instalação do posteamento necessário às redes de energia elétrica, iluminação pública e telefonia (As exigências de urbanização podem variar de acordo com os ordenamentos jurídicos municipais, mas ao loteador a Lei Federal impõe os custos da urbanização) [...] O regime do parcelamento do solo é totalmente equivocado, e a maior prova disso é seu retumbante fracasso, pois em capitais como Rio e São Paulo a cidade informal cresce a taxas maiores que a cidade formal.⁹²

Vale citar dispositivos da Lei nº 10.257/2001. O primeiro deles aparece no inciso XIV do artigo 2º,⁹³ pois o legislador nacional omitiu-se ao estabelecer a possibilidade de legislar sobre a regularização urbanística, abrindo possibilidade aos respectivos administradores públicos que agissem conforme suas convicções e prioridades políticas.

Isso porque, nos Municípios e Estados, não foram fixados pelo Estatuto da Cidade padrões mínimos ou fundamentais para ocupação do solo e conseqüentemente o que se tem visto na atualidade é o desrespeito de alguns entes

⁹² MATA, Luiz Roberto da. “Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental”. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *Direito Ambiental das cidades*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009, p. 111-112.

⁹³ “Art. 2º- A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” (BRASIL, Lei Federal nº 10.257, 10 jul. 2001).

federativos quando legislam sobre tal tema. Um dos exemplos relacionados com tal questão é o caso de Blumenau, Município situado no Vale do Itajaí em Santa Catarina, que analisaremos no capítulo III⁹⁴.

Mata traz comentário sobre o tema em artigo publicado:

Em verdade, o Estatuto da Cidade não cuidou da regularização urbanística, fato que pode ser considerado positivo ou negativo dependendo do ponto de vista adotado. Acontece que ao regradar a matéria o Estatuto preservou, em grande medida, a discricionariedade do Ente Público que, concretamente, proceda à regularização urbanística, como preservou a competência dos Estados e Municípios para a edição de normas completamente ajustadas às necessidades estaduais e locais. Tais aspectos podem ser considerados pontos positivos.⁹⁵

Ao afirmar no final que “tais aspectos podem ser considerados pontos positivos”, o autor concorda com a forma de distribuição de competência, todavia não concordamos com tal posicionamento ao ponto da realidade político-jurídica brasileira, principalmente estadual e municipal. Esta realidade apresenta falta de planejamento das cidades e essa eventual “liberdade para legislar” pode acarretar prevalência dos interesses políticos sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.

O fato de o Administrador Público poder decidir de forma discricionária sobre questões que são diretamente relacionadas à proteção e conservação das APPs, conforme artigos 3º e 4º do Código Florestal, torna-se perigoso ao ponto que as consequências dessas decisões poderão ser tomadas em alguns casos de forma arbitrária, e ordinariamente são direcionadas ao favorecimento dos mais ricos, conforme afirma Silva:

Uma observação final, para que não se nos tenham como idealista, desligado da realidade que nos cerca: se é certo que o destino urbanístico e função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhe acrescentam outros valores e outras vantagens em favor do proprietário,

⁹⁴ Item infra, p. 121-126.

⁹⁵ MATA, Luiz Roberto da. Ob. cit., p. 104.

especialmente numa sociedade capitalista, em que os detentores do solo perseguem a máxima privatização da cidade, não só da propriedade imobiliária, mas também das mais-valias que sua atividade gera, e o planejamento urbanístico, não raro, se converte instrumentalmente em um instrumento para consolidação de expectativas de reordenação das rendas do solo em benefício das classes mais favorecidas, com a expulsão das classes de baixa renda para a periferia.⁹⁶ (grifado).

Para o autor, a especulação imobiliária por classes privilegiadas prevalecem sobre o meio ambiente natural e direito de propriedade, pois os resultados produzidos aumentam arrecadação financeira dos entes federativos, além do que, proporciona valorização excessiva dos espaços da cidade.

A possibilidade do planejamento urbanístico se converter instrumentalmente em consolidação de expectativas de reordenação das rendas do solo, em benefício dos mais favorecidos financeiramente, induz ao entendimento de que as classes mais favorecidas terão seu direito de construir independentemente da observância das conveniências ambientais e sociais. Vale frisar que tal fato acontece em diversos Municípios brasileiros e, além de fomentar a desigualdade social, aumenta a possibilidade destas pessoas se tornarem vítimas de desastres naturais.

Muitos dos desastres naturais ocorridos na história do Brasil foram influenciados pelo total descaso que as autoridades públicas tiveram ao dar prevalência extraordinária aos aspectos econômicos sobre os aspectos ambientais. Mas o que daria mais destaque a imagem de qualquer administrador público: a arrecadação financeira e o prestígio político decorrente da existência de novos empreendimentos ou a “simples” proteção e conservação do meio ambiente natural?

Importante frisar também que, ao dispor quanto à possibilidade de criação de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação para grupos populacionais de baixa renda, o legislador utilizou o termo “consideradas”, que por sua vez, abre a possibilidade a diversos tipos de interpretação que variam

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Ob. cit., p. 84.

entre as que sejam favoráveis a proteção e preservação ambiental ou não, assim como afirma Mata sobre a questão:

Partindo do pressuposto que considerar as normas ambientais seria sinônimo de respeitá-las integralmente, os ambientalistas poderiam ficar despreocupados, ao passo que os habitantes de áreas irregularmente ocupadas poderiam 'fazer as malas', pois só muito raramente uma de tais ocupações passaria por uma filtragem do Direito Ambiental. Entretanto, da interpretação conjugada dos dispositivos do Estatuto da Cidade resulta claro que o legislador não teve em mente condicionar a regularização urbanística ou fundiária ao estrito cumprimento das normas e padrões ambientais, sendo que para demonstrar o afirmado serve o vetado artigo 17 do Estatuto, que somente considerava a ocupação de área de risco como fato suficiente para justificar que não se garantisse a manutenção de ocupações irregulares através da concessão de uso especial para fins de moradia⁹⁷.

Concordamos com os dizeres de Mata, pois como mencionamos anteriormente a realidade fática da relação entre as leis ambientais e seus subordinados no Brasil não aparece como algo a ser seguido por qualquer Estado que busque ordem e progresso.

1.5.5 A Medida Provisória 2220/2001 e o direito à moradia

A problemática existente no Brasil que versa sobre direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem complexa e parece que a MP 2.220/2001⁹⁸ veio para colaborar com desfecho de vários casos existentes. Diz-se colaborar, pois como afirmamos anteriormente o simples fato de trazer ato normativo quanto à questão pode ser insuficiente a solução definitiva.

Entendemos que a MP mencionada se apresentou de forma equilibrada quando estabeleceu a impossibilidade de construir tanto na propriedade pública

⁹⁷ MATA, Luiz Roberto da. Ob. cit., p. 104-105.

⁹⁸ BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.220, 04 set. 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do artigo 183 da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

quanto privada, desde que estas estejam em desacordo com o que preconiza o artigo 225 da Constituição Federal.

Porém, ao mesmo tempo em que a MP traz esta condição, utilizou-se, em seu artigo 5º, dos dizeres “faculdade de remoção das pessoas que eventualmente ocuparem áreas irregulares”.⁹⁹ Resta claro a possibilidade de interpretação para que seja autorizada a construção em áreas protegidas ao ponto que a norma aponta para a faculdade da Administração Pública em remover os que ocuparam de forma irregular determinada área de especial proteção.

Cumprе observar que ao se interpretar tal artigo, os operadores do direito devem guardar consonância com o que estabelece a Constituição Federal em seu artigo 225, buscando o consenso para que a interpretação adotada permita o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade evidente.

Vale mencionar dizeres de Mata:

[...] alguns valores ambientais devem preponderar sobre alguns valores relativamente caros, razão pela qual haverá, em certas circunstâncias, a necessidade de uma ponderação de interesses, mas não se trata de uma ponderação subjetiva e irracional, havendo, ademais a necessidade de observância da ordem jurídica, que não poderá ser transcendida.¹⁰⁰

Diante dos dizeres do autor, podemos afirmar que o termo consenso traduz seu comentário, pois a necessidade de existir uma ponderação de valores e de interesses de forma equilibrada, objetiva e racional, assim como o fato desta ponderação estar subordinada aos ditames legais, significa que qualquer tipo de decisão terá que ser proferida de forma que não cause prejuízo excessivo às partes envolvidas.

⁹⁹ “Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação” (BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.220, 04 set. 2001).

¹⁰⁰ MATA, Luiz Roberto da. Ob. cit., p. 106.

Há que se notar, todavia, que as APPs figuram como espaços territoriais especialmente protegidos de forma objetiva, pois o legislador constitucional as incorporou quando dispôs acerca da existência dos espaços especialmente protegidos.¹⁰¹

A Constituição Federal serviu como “divisor de águas” para a caracterização de normas que dispusessem sobre espaços especialmente protegidos, pois nenhuma Constituição dedicou um capítulo exclusivo ao meio ambiente em seu texto. Com o advento do capítulo VI (inciso III, §1º, artigo 225), a atenção à criação de espaços especialmente protegidos ficou expressa.

Ao dispor no artigo 225 sobre o dever de todos de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador constituinte resumiu a função ambiental, porém quando a função privada não possui um contorno constitucional definido, a função socioambiental pública, cometida ao Estado, traz expressa previsão em relação às providências a serem tomadas pelo Poder Público.¹⁰²

Silva discorre sobre a definição dos espaços que a Constituição de 1988 trouxe atenção especial em razão da biodiversidade, paisagem e outros aspectos relevantes a proteção ambiental:

São áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição a lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.¹⁰³

¹⁰¹ Conforme mencionado (item supra, p.15), Edis Milaré afirma que as APPs são espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo (*lato sensu*), tendo em vista que os contidos na Lei Federal nº 9985/2000 são os espaços especialmente protegidos em sentido estrito (*stricto sensu*). (MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. Ob. cit., p. 652 e 690).

¹⁰² LEUZINGER, Márcia Diegues. “Zonas de Amortecimento e Zonas de Transição em Unidades de Conservação”. In: *Revista de Direitos Difusos*. vol. 17, jan.-fev. 2003, p. 2.244.

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Ob. cit., p. 232.

Parece-nos claro que as APPs figuram como tais espaços diante das palavras do autor, porém o fato destes espaços estarem situados na cidade faz das APPs um assunto complexo quanto às decisões a serem tomadas? Evidente que para que prevaleça consenso positivo há de haver cautela na interpretação dos princípios e direitos confrontados com o direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável.

Neste passo, não há dúvida de que o Estatuto da Cidade e a citada MP foram elaborados para que andassem em consonância com o conjunto normativo ambiental. Porém, a existência de legislação pertinente dependerá de outras atividades para se solucionar as problemáticas encontradas nas cidades que possuem APPs no espaço urbano.

Uma das principais problemáticas que ocorrem nas cidades que possuem em seus respectivos espaços APPs é a relativa ao direito à moradia. Afirmamos ser um problema diante do fato de existir ato normativo, no caso a MP 2.220/2001, que estabelece a concessão de uso especial para fins de moradia e existir também normas protetoras do meio ambiente natural.

O artigo 6º da Constituição Federal traz de forma expressa entre os direitos sociais o direito à moradia, assim como o artigo 225 trata da preservação e defesa do meio ambiente às presentes e futuras gerações. Ocorre que diante de uma análise direta, temos que ambos são ordenamentos constitucionais e, portanto não pode um sobrepujar a outro.

Vale destacar exemplo citado por Mata onde o autor discorre sobre a complexidade da celeuma envolvendo o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Na hipótese que será considerada tem-se a ocupação, por duzentas famílias, das margens de um pequeno curso d'água, sendo esta a única ocupação existente antes deste transformar-se em um rio de volume considerável a atravessar uma grande cidade [...] O primeiro ponto em discussão diz respeito à verificação da efetiva existência de um real conflito entre direito à habitação e patrimônio ambiental.

Suponha-se que o Município no qual se situa a ocupação irregular não disponha de um centavo sequer para remover e reassentar as duzentas famílias, mas pretenda preservar o curso d'água da poluição por elas causada. Haverá um efetivo conflito entre interesses de proteção do meio ambiente e de manutenção das moradias¹⁰⁴.

Em decorrência das normas que abrangem tal discussão podemos afirmar que a necessidade de um plano integrado e de consenso entre os órgãos responsáveis restaria como solução mais adequada ao passo que a MP 2.220/2001 necessita de intervenções para que possa se adequar a todo regramento infraconstitucional e constitucional.

As regras que versam sobre autonomia e competência entre os entes federativos podem ultrapassar os limites estabelecidos pela citada MP e aparece como uma alternativa razoável os Municípios e Estados introduzirem em seus respectivos ordenamentos a concessão de uso especial para fins de moradia. Diz-se razoável, pois a necessidade de ser respeitado o princípio do pacto federativo traz caráter menos coercitivo a medida provisória visto que esta estaria limitada as áreas de domínio da União.

Outro ponto a ser destacado no caráter razoável apresentado sobre a simples introdução normativa é o de eventualmente não existir governança neste tipo de conflito, isto porque, indiscutivelmente a sociedade civil organizada ou não, atuando de forma consistente e harmônica em conjunto com Poder Público colaboraria para complementar as lacunas existentes na citada MP podendo adequá-la ao mais próximo possível às normas que versam sobre moradia e meio ambiente natural e artificial.

Ainda no que aponta Mata, tem-se a exposição de dois exemplos pertinentes aos Estados de São Paulo e Porto Alegre¹⁰⁵. Resumidamente o primeiro Estado apresenta um programa de remoção das habitações às margens da represa Guarapiranga em qual acaba arcando exclusivamente com os custos tanto de

¹⁰⁴ MATA, Luiz Roberto da. Ob. cit., p. 64.

¹⁰⁵ Ambos os exemplos versam sobre ocupações em Áreas de Preservação Permanente. Mais informações em: MATA, Luiz Roberto da. Ob. cit., p. 107-108.

remoção quanto de realocação, já o segundo Estado promove programas de habitações onde os próprios futuros destinatários assumem parte dos custos sendo observada com cautela a possibilidade de cada família arcar com as prestações sem comprometer suas respectivas rendas familiares sob pena de serem desrespeitados outros princípios constitucionais como o da dignidade humana.

Cabe a nós afirmar que o fato das famílias participarem financeiramente dos programas figura como boa alternativa, porém se não houver outros tipos de envolvimento da comunidade local conjuntamente ao Poder Público poderão surgir novas discussões decorrentes de fatos evidentes como a falta de fiscalização. Este é um problema muito comum em todo território nacional, pois nada adianta existir uma grande gama legislativa se o próprio Poder Público não possui capacidade de cumpri-la.

Outro exemplo a ser destacado é das moradias instaladas desde a metade do século XX nas encostas da Serra do Mar/Mata Atlântica, Município de Cubatão no Estado de São Paulo, onde diante de sentença judicial da 4ª Vara Cível daquela Comarca ficou estabelecido que fossem retiradas as famílias que habitavam o local num prazo de um ano, assim como fossem remanejadas a uma área que lhes garantissem os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Vale ressaltar o trecho inicial da sentença supracitada a qual resume os fatos relativos ao real conflito existente entre os direitos supracitados:

Proc. 944/99. Vistos. Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO (todos já qualificados). Alega o autor, em síntese, que uma grande área localizada dentro do Município de Cubatão pertence ao Parque Estadual da Serra do Mar, região que abriga vegetação típica da Mata Atlântica. Ocorre que devido à total omissão dos Governos Municipais e Estaduais, invasores devastaram a vegetação nativa e construíram barracos nos locais denominados bairros Cotas e Água Fria, não só suprimindo a vegetação, como lançando esgoto sem qualquer tratamento, provando danos ambientais a esse ecossistema. Requereu a extinção física dos núcleos habitacionais mencionados, com a realocação dos invasores e a recuperação das áreas degradadas; a manutenção de fiscalização para evitar novas invasões e condutas que degradem o meio ambiente da área mencionada na inicial;

proibição de corte, abate, supressão, exploração, e, ainda, a indenização por danos diretos e indiretos causados ao meio ambiente.¹⁰⁶

Evidente que o Estado de São Paulo, mesmo sendo o mais dotado economicamente do país, não possui estrutura necessária ao cumprimento com exatidão dos termos do pedido elaborado pelo Ministério Público e posteriormente deferido pelo Poder Judiciário. Mas, certamente se a população interessada interagir com os trâmites de qualquer que seja o programa de manejo das famílias, o Poder Público poderá se adequar melhor e mais rápido as condições necessárias àquela área¹⁰⁷.

Outro ponto que destacamos na MP 2.220/2001 é o que dispõe o artigo 3º, pois se apresenta como fundamento legal da apropriação de bens públicos. Embora as competências dos entes federativos apareçam expressas na Constituição Federal, o artigo 3º não poderia pura e simplesmente desrespeitar todo sistema de competências contidas no Direito Constitucional e Administrativo e, mais, permitir que fossem expropriadas áreas de interesse comum do povo, bem difusos e, portanto, indisponíveis¹⁰⁸.

Municípios como alguns que traremos a frente neste trabalho figuram claramente como exemplos desta espécie de conflito, pois o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia aliado a especulação imobiliária, ocupação irregular e conseqüentemente a ocorrência de desastres naturais por influência antrópica, quando mal administrados, são fatores exageradamente negativos aos seus cidadãos.

¹⁰⁶ Sentença completa, Anexo II, p. 173.

¹⁰⁷ A área aludida é abrangida por dois biomas constitucionais, Mata Atlântica e Serra do Mar, além do que tem inseridas APPs em toda sua extensão.

¹⁰⁸ “Art. 3º- Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.” (BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.220, 04 set. 2001).

CAPÍTULO 2 - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: CONTEXTO HISTÓRICO, DISCUSSÕES JURÍDICAS E RELAÇÃO COM O HOMEM

2.1 Evolução histórica das APPs no Brasil

2.1.1 Decreto 23.793/34¹⁰⁹

Podemos afirmar que as APPs surgiram com o advento da legislação florestal de 1934 que utilizou a expressão “florestas protectoras” nos artigos 3º e 4º¹¹⁰, já expressando os primeiros passos de uma legislação que surgira para proteger o meio ambiente natural e urbano.

Destaque aos artigos 1º e 2º¹¹¹, que respectivamente introduziram regras referentes às florestas, considerando-as bem de interesse comum do povo, estando sujeitas à legislação “as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem”.

A então inédita legislação florestal trouxe vários dispositivos que enfocavam a preservação e conservação do meio ambiente natural¹¹² conjuntamente a outras previsões que tratavam dos aspectos de polícia florestal e infrações oriundas das

¹⁰⁹ BRASIL, Decreto nº 23.793, 23 jan. 1934.

¹¹⁰ “Art. 3º As florestas classificam-se em: a) protectoras; [...] Art. 4º Serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regimen das aguas; b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes; c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares; e) assegurar condições de salubridade publica; f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados; g) asilar especimens raros de fauna indigena” (BRASIL, Decreto nº 23.793, 23 jan. 1934).

¹¹¹ “Art. 1º As florestas existentes no territorio nacional, consideradas em conjuncto, constituem bem de interesse commum a todos os habitantes, do paiz, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este codigo, estabelecem. Art. 2º Applicam-se os dispositivos deste codigo assim ás florestas como ás demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade ás terras que revestem” (BRASIL, Decreto nº 23.793, 23 jan. 1934).

¹¹² Capítulo III. Da exploração das florestas.

atividades degradadoras das florestas¹¹³. Mele discorre sobre a principal característica desta primeira legislação florestal:

Como se pode verificar, em um código de florestas já havia previsões que visavam não apenas a proteção da vegetação, mas principalmente, a função que ela exercia na proteção das águas e, por conseqüência, das bacias hidrográficas.

Também se constata a percepção do legislador da época no papel que a vegetação exerce na defesa de processos erosivos, de movimentação de dunas, na estética do ambiente natural e na proteção de espécimes animais e vegetais raros.

Desta forma, se tem a visão da inter-relação do ambiente natural com seus diferentes componentes, tais como fauna, flora, recursos hídricos, estética, paisagem, e outros, se caracterizando como um ecossistema.¹¹⁴

Diante das palavras do autor, concordamos com a característica de integração entre os ecossistemas que o legislador de 1934 objetivou atingir, porém o Poder Público, na ocasião, não se importou em instituir sequer um sistema de fiscalização efetivo, o que causou aos produtores rurais e aos habitantes de forma desordenada as primeiras regiões urbanas descrença nas reais e efetivas conseqüências que poderiam acarretar se atuassem em desrespeito à legislação em vigor.

Com o advento da epidemia de malária que assolava o país entre as décadas de 40 e 60, o Governo Federal autorizou que fossem desmatadas áreas, por parte dos produtores rurais, ignorando o limite estabelecido de 25% que tinham de preservar nas localidades em que a incidência da malária era mais grave.¹¹⁵

Pode-se afirmar que a atitude do Governo foi desprovida de fundamento científico, pois segundo a Universidade de Wisconsin-Madison (EUA) e a

¹¹³ Capítulo IV. Polícia Florestal; Capítulo V. Infracções florestaes.

¹¹⁴ MELE, João Leonardo. “Segurança Ambiental das Áreas de Preservação Permanente – Fiscalização ostensiva-preventiva”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *11º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. v. 1. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 364.

¹¹⁵ FERREIRA, Kelly M. Model. “As Áreas de Preservação Permanente no Espaço Urbano e o Direito de Moradia”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 359.

Universidade Johns Hopkins (EUA), a erradicação de espaços especialmente protegidos contribuem para o aumento da proliferação de doenças transmitidas por mosquitos.¹¹⁶ Isso mostra que o meio ambiente natural era tratado como “coadjuvante” nas ações do Poder Público. Era evidente, como não podemos afirmar que hoje seja diferente, que o último fator a ter importância numa escala de prioridades para aos governantes era a atenção ao meio ambiente natural.

Em meados da década de 50, o Brasil tinha seus objetivos voltados para o crescimento industrial e econômico. E a partir dos anos 60, mesmo que de forma não muito expressiva, trouxe a percepção de que a legislação florestal focaria num sentido de intersecção ao desenvolvimento sustentável, conforme comenta Benati:

A partir dos anos 60 buscou superar a concepção monista de aproveitamento do recurso, e a regulamentação pretendeu favorecer o uso múltiplo do bem, de forma mais racional e econômica. Com esse objetivo foi editado um novo corpo normativo que objetivou aperfeiçoar as leis existentes, como o novo Código Florestal (Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965) (...) Especificamente em relação ao Código Florestal de 1965, ele pretendeu implementar medidas que estimulassem o setor florestal a se industrializar e a ampliar o leque de matérias-primas oferecidas (madeiras para a construção civil, para indústria de móveis, celulose, fonte de energia etc.). A perspectiva mundial era de que haveria um crescimento na demanda por estes produtos e esse setor poderia contribuir para o crescimento econômico do país.¹¹⁷

As APPs, antes presentes no Código Florestal de 1934 de forma indireta e implícita, vem a ser introduzidas, de forma direta e expressa, ao conjunto normativo nacional, pelo chamado “Novo Código Florestal” em 1965.

2.1.2 Lei Federal 4771/65¹¹⁸

¹¹⁶ Mais informações: BUTLER, Rhet A. *Malária vinculada ao desmatamento na Amazônia*. 31 dez. 2007. Disponível: <<http://pt.mongabay.com/news/2007/1231-20060202-malaria.html>>. Acesso: 06 jan. 2010.

¹¹⁷ BENATTI, José Heder. “O meio ambiente e os bens ambientais”. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *O Direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Peiropólis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), 2005, p. 218.

¹¹⁸ BRASIL, Lei nº 4.771, 15 set. 1965.

O “Novo Código” surgiu em paralelo a uma época em que o setor da agricultura visava expandir-se e este, ao que se conhece da história, não sofreu represálias mesmo tendo a nova lei imposto regras modificadoras de critérios na definição do direito de propriedade¹¹⁹ e ratificado a afirmação das florestas como bens de natureza difusa, de modo que mesmo quando situadas em espaços e propriedade privadas, podem sofrer limitações pelo fato de o bem ambiental a todos pertencer, possibilitando, ainda, a todos o uso e gozo comum.¹²⁰

Importante destacar o que preconiza seu artigo 1º, assim como o § 1º:

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 1º As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil.

Além de destacar a característica de bens de interesse comum das florestas e demais formas de vegetação, a Lei nº 4771/65 contribuiu com os ditames ambientais no que diz respeito à conservação e à preservação do meio ambiente, pois de forma inovadora dispôs sobre as APPs estabelecendo limites. Vale expor os dizeres da norma:¹²¹

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:

¹¹⁹ “Nos casos em que a proteção incide sobre a propriedade privada, as restrições impostas constituem uma limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade, ancorada no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. (GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p.327).

¹²⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Ob. cit., p. 159.

¹²¹ O artigo foi mencionado quando tratamos da definição das APPs no primeiro capítulo (item supra, p. 15-16), porém no presente observamos que esta foi a redação original do artigo.

- 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.

Verifica-se que o legislador impôs limite mínimo de cinco metros para intervenção nas APPs ao longo dos rios ou quaisquer cursos d'água, diferenciando-se do texto vigente que comentaremos no decorrer do trabalho.¹²²

Ocorre que, mesmo impondo os limites matemáticos para intervenção nas APPs, o legislador permitiu que fossem as mesmas transformadas ou até extintas quando preconizou em seu § 1º que:

A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

De maneira expressa o legislador permitiu que o Governo Federal agisse com fundamento na conveniência e oportunidade, ou seja, de forma discricionária na intervenção das APPs, e, além disso, era evidente a característica dos dispositivos de permitir a reclamação individual por cada pessoa que eventualmente tivesse seu direito prejudicado. Em que pese a Lei da Ação Popular¹²³ seja da mesma época, o

¹²² Item infra, p.74-75.

¹²³ BRASIL, Lei nº 4.717, 29 jun. 1965.

fato é que a tutela do meio ambiente continuava, praticamente, à responsabilidade exclusiva do próprio indivíduo ou cidadão que se sentisse incomodado.¹²⁴

2.1.3 Lei Federal 6766/79¹²⁵

A lei que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano – loteamentos urbanos – também surgiu no cenário jurídico urbano-ambiental nacional com o intuito de organizar a urbe no que diz respeito à possibilidade de estabelecer áreas que possam ser constituídas por ações seguras que ratifiquem a intersecção dos direitos à moradia, meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável e dignidade humana.

No que concerne às APPs, a lei estabeleceu alguns dispositivos que nos interessa apresentá-los no presente trabalho. Todavia, não entraremos, neste momento, nas discussões doutrinárias atreladas a eventual discordância entre as interpretações que se dão para os dispositivos do Código Florestal e os da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, visto que priorizamos neste tópico a apresentação histórica das normas, o que facilitará o entendimento para posteriores discussões jurídicas.

O primeiro dos artigos é o artigo 3º, que de forma implícita contribui para o firmamento legislativo de prevenção aos desastres naturais e de forma expressa faz menção às APPs mesmo se utilizando de nomenclatura diferente, senão veja-se:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

¹²⁴ FREITAS, Cristina G. de Araújo. Ob. cit., p. 89.

¹²⁵ BRASIL, Lei nº 6.766, 19 dez. 1979.

III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (grifado).

Cumpra afirmar que a lei em tela dispõe sobre esta espécie de espaço especialmente protegido, porém, como veremos à frente, não poderá sobrepor o que preceitua a legislação florestal, especialmente ao que diz respeito às APPs.

Outro artigo que merece destaque é o 4º, que trata dos requisitos urbanísticos para loteamento e estabelece limite específico para a faixa de edificações, todavia o faz ao mesmo passo que, de forma expressa, determina que não sejam desrespeitados os limites impostos pela legislação ambiental. Cumpramos transcrever tais dispositivos:

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

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

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Granziera discorre sobre o inciso III do artigo 4º:

Essa regra institui, a rigor, uma Área de preservação Permanente (APP), urbana ou não. Se necessário, essa reserva de faixa não edificável será exigida no âmbito do licenciamento ambiental do empreendimento, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.¹²⁶

¹²⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob.cit., p. 506.

A própria história da legislação nacional ambiental, que é inspirada em todo um arcabouço jurídico internacional, nos faz interpretar que as leis posteriores ao Código Florestal de 1934 e 1965 foram editadas com o intuito de evolução normativa no que diz respeito a todos os princípios e regras voltados à proteção e à conservação do meio ambiente, portanto não seria diferente ao tecermos comentários ao que dispôs a Lei nº 6766/79 quando faz menção aos limites de construção nas APPs.

2.1.4 Lei Federal 6938/81¹²⁷

Não é incorreto dizer que o histórico jurídico-ambiental brasileiro, que na década de 70 sofreu aumento excessivo nas taxas referentes ao êxodo rural com intuito de ocupação ostensiva na urbe, contribuiu para que fosse criada a Lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Isso porque, aliado à realização da Conferência de Estocolmo¹²⁸, o Brasil passou a tratar das questões jurídico-ambientais de forma mais sistêmica e organizada. Freitas destaca dois princípios da referida conferência¹²⁹:

[...] Princípio 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e fauna silvestres.

[...] Princípio 13

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados devem adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

¹²⁷ BRASIL, Lei nº 6.938, 31 ago. 1981.

¹²⁸ ONU, Organização das Nações Unidas. *Conferência de Estocolmo*, Suécia, 1972.

¹²⁹ FREITAS, Cristina G. de Araújo. Ob. cit., p. 92.

Importante destacar que em relação ao citado princípio 4 está expresso o dever de preservação e conservação das próprias atividades que o homem vem exercendo, transformando e erradicando diversos ecossistemas (não sendo diferente com as APPs), assim como expressa a necessidade da intersecção entre as atividades econômicas e o meio ambiente.

Quanto ao referido princípio 13, cumpre destacar as afirmações apresentadas anteriormente quando discorreremos sobre a infeliz e ordinária falta de planejamento nas cidades brasileiras¹³⁰. As ocorrências ambientais brasileiras vem se tornando cada vez mais catastróficas em decorrência do desrespeito ao que estabelece este princípio do planejamento que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida das pessoas, enfatizando a noção do meio ambiente equilibrado como direito humano.¹³¹

Além de estabelecer o conceito legal da expressão meio ambiente em seu artigo 3º¹³², a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente transformou as APPs, antes definidas pelo Código Florestal de 1965, em reservas ou estações ecológicas, senão veja-se:

Art 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Percebe-se que ao alterar a nomenclatura deste tipo de espaço especialmente protegido, a lei abriu uma vertente interpretativa, pois, como veremos a frente¹³³, há entendimento doutrinário que aponta no sentido de revogação expressa do artigo 2º da Lei nº 4771/65 pelo artigo 18 da Lei nº 6938/81, ou seja, alterando substancialmente as APPs quanto aos limites mínimos impostos para utilização.

¹³⁰ Item supra, p. 39-53.

¹³¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 34.

¹³² Item supra, p.24.

¹³³ Item infra, p. 82.

2.1.5 Resolução CONAMA 004/85¹³⁴

A própria Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, ao dispor sobre o organograma administrativo ambiental brasileiro, estabeleceu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.¹³⁵

Ademais, compete ao CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

O Conselho, fundado no dispositivo da Lei nº 6938/81, elaborou a Resolução nº 004/85 sobre a definição técnica das reservas ecológicas, que, ao estabelecer sobre espaços limítrofes, acabou tratando uma espécie de APP de forma diferenciada no que tange à redação expressa pela Lei nº 4771/65:

Art. 3º - São Reservas Ecológicas:

[...]

b) - as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

I - ao longo dos rios ou de outro qualquer corpo d'água, em faixa marginal além do leito maior sazonal medida horizontalmente, cuja largura mínima será:

II - de 5 (cinco) metros para rios com menos de 10 (dez) metros de largura;

- igual á metade da largura dos corpos d'água que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros;

- de 100 (cem) metros para todos os cursos d'água cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros [...].

De forma a consolidar o que dispõe a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a resolução em exame fez menção de forma especial às restingas, aos

¹³⁴ BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 004/85, 18 set. 1985.

¹³⁵ Art. 6º, inc. II - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado... .

manguezais, às bordas de tabuleiros¹³⁶ ou chapadas, às florestas situadas em altitude determinada e a áreas metropolitanas definidas em lei quando a vegetação se encontra em clímax ou estágios médios e avançados de regeneração.¹³⁷

2.1.6 Leis Federais 7511/86¹³⁸ e 7803/89¹³⁹

A Lei nº 7511/86 alterou alguns dispositivos do chamado “Novo Código Florestal” e introduziu algumas regras que logo depois foram revogadas pela Lei nº 7803/89. Vale expô-las de forma comparativa destacando alguns trechos da lei mais recente:

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 qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; *(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)*

1 - de 30 (trinta) metros **para os cursos d’água** de menos de 10 (dez) metros de largura; **(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)**

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; *(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)*

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; **(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)**

3. de 100 (cem) metros para os cursos d’água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; *(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)*

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) **a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)**

4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d’água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual

¹³⁶ Bordas de tabuleiros podem ser definidos como: “Faixa de terra sem arbustos e com algumas árvores. / Banco de areia que emerge na vazante. / Patim, patamar da escada. / Espaço plano numa capela ou em qualquer outro edifício. / Porção de terra separada em que se plantam flores, hortaliças etc.” In: *Dicionário do Aurélio*. Disponível: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/dicionario.php?P=Tabuleiro>>. Acesso: 15 jan. 2010.

¹³⁷ Artigo 3º, incisos VII, VIII, IX, XII (FREITAS, Cristina G. de Araújo. Ob. cit., p. 96).

¹³⁸ BRASIL, Lei nº 7.511, 07 jul. 1986.

¹³⁹ BRASIL, Lei nº 7.803, 15 jul. 1989.

à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; (*Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986*)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989) (grifado).

É evidente que a Lei nº 7803/89 dispõe sobre distâncias que realçam critério mais rigoroso e dá maior ênfase à conservação e à preservação das APPs. No mesmo sentido, introduz novos dispositivos que tratam de medições que sequer eram mencionadas nas legislações comentadas.

A lei também inova quando introduz o parágrafo único ao artigo 2º:

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. (grifado).

A lei de 1989 ainda dispõe de forma inédita sobre as APPs urbanas – anteriormente mencionado¹⁴⁰-. Todavia, a regra estabelecida não pode ser tratada como exceção, pois como podemos analisar anteriormente¹⁴¹, desde a primeira e segunda edições, o Código Florestal é objetivo em dispor sobre as florestas existentes em todo território nacional, conforme ensina Freitas:

[...] ainda que não houvesse específica menção à observância dos “princípios e limites estabelecidos a que se refere este artigo”, o fato é que jamais houve restrição para aplicação do Código Florestal apenas nas áreas rurais; ao contrário: se, desde 1934. O enfoque e a proteção estabelecidos pelo Código Florestal mencionam “as florestas e demais vegetações existentes no território nacional”, por óbvio que a aplicação não pode e não deve ser restrita às áreas urbanas.¹⁴²

¹⁴⁰ Item supra, p.17.

¹⁴¹ Item supra, p. 65-66.

¹⁴² FREITAS, C. Godoy. Ob. cit., p. 97.

Destarte, afirmamos que o dispositivo em tela supriu de forma expressa a lacuna existente antes do advento da legislação de 1989 quanto às APPs urbanas.

2.1.7 Medidas Provisórias referentes às APPs

Algumas foram as MPs que trataram das APPs, dentre elas destacamos a MP 2166/01¹⁴³. Preocupamo-nos em abordar o que dispõe a mais atual delas em relação ao presente estudo.

Como mencionado,¹⁴⁴ a MP 2166/01 acrescentou alguns dizeres no que concerne à definição das APPs, inserindo no Código Florestal o inciso II do § 2º do artigo 1º. Todavia, cumpre lembrar que a MP em exame também adicionou à legislação florestal o artigo referente à supressão da flora em APPs, com menção específica às APPs em área urbana, conforme segue:

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.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

Percebe-se que além de já existir os requisitos para a supressão da flora em APPs impostos pelo *caput* do artigo, a referida MP adiciona especificamente requisitos para supressão de APP em área urbana.

O primeiro deles aponta a necessidade de existência de consentimento do órgão ambiental competente, porém desde que o Município possua Conselho de Meio Ambiente. Ocorre que, na maioria dos 5.664 Municípios que compõem a

¹⁴³ BRASIL, Presidência da República. Medida Provisória nº 2166, 24 ago. 2001.

¹⁴⁴ Item supra, p. 18.

República, a realidade atual não apresenta condições de garantir eficácia plena à norma, pois as condições precárias dos Municípios brasileiros quanto às finanças e quadro administrativo são notórias e, por tal motivo, afirmamos que a norma em tela se apresenta na forma programática somente.

2.1.8 Lei Federal 9985/00¹⁴⁵

A Lei nº 9985/00 que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) além do que revogou algumas disposições do Código Florestal quanto à constituição de Sistema de Unidades de Conservação¹⁴⁶. Revogou também expressamente o artigo 18 da Lei nº 6938/1981 que, como vimos¹⁴⁷, transformou as APPs em reserva ecológica.¹⁴⁸

A Resolução CONAMA 004/85 faz menção ao artigo revogado quando dispõe que “*são consideradas Reservas Ecológicas as formações florísticas e as áreas de florestas de preservação permanente mencionadas no art. 18 da Lei nº 6.938/81*”. Logo, acabou sendo revogada conjuntamente à norma da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

¹⁴⁵ BRASIL, Lei nº 9.985, 18 jul. 2000.

¹⁴⁶ “Art. 5º O Poder Público criará: a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos; b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim. Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais. Parágrafo único. Ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade, é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma deste artigo. Art. 6º O proprietário da floresta não preservada, nos termos desta Lei, poderá gravá-la com perpetuidade, desde que verificada a existência de interesse público pela autoridade florestal. O vínculo constará de termo assinado perante a autoridade florestal e será averbado à margem da inscrição no Registro Público” (BRASIL, Lei nº 9.985, 18 jul. 2000).

¹⁴⁷ Item supra, p. 74.

¹⁴⁸ Item supra, p. 73-74.

Por outro lado, o que dispõe a Resolução em seu artigo 3º¹⁴⁹ não foi atingido pela Lei do SNUC, visto que complementa o que dispõem os artigos referentes às APPs tanto no Código Florestal quanto nas normas que tratam dos espaços especialmente protegidos na Constituição Federal e na Lei nº 6938/81.

Ao menos até a revogação expressa da Resolução CONAMA 004/85 pela Resolução 303/02 do mesmo órgão, pode-se afirmar que os efeitos gerados pelo artigo 3º quanto às APPs restaram aplicados.

2.1.9 Resoluções CONAMA 302/02¹⁵⁰, 303/02¹⁵¹ e 369/06¹⁵²

A Resolução CONAMA 302/02 dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de APPs de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno e a 303 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APPs, assim como revogou expressamente a Resolução CONAMA 004/85¹⁵³.

Tais instrumentos normativos, inegavelmente, vieram a contribuir para todo arcabouço legislativo da flora nacional, pois, diante de seu caráter técnico e na sua competência de dispor sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, o fez com a merecida atenção a qual fazem jus as APPs.

Tanto a Resolução 302/02 quanto a 303/02 discorrem sobre o instituto da função sócio-ambiental da propriedade prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225 da Constituição, sobre os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, assim como da necessidade de regulamentar o artigo 2º da Lei nº 4.771/65 no que concerne às APPs em geral.

¹⁴⁹ Item supra, p. 75.

¹⁵⁰ BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 302, 20 mar. 2002.

¹⁵¹ BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 303, 20 mar. 2002.

¹⁵² BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 369, 28 mar. 2006.

¹⁵³ “Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Resolução CONAMA 004, de 18 de setembro de 1985” (BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 302, 20 mar. 2002).

Dentro da esfera do Direito Ambiental Internacional, as resoluções em exame cumprem com obrigações assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Biodiversidade de 1992¹⁵⁴, da Convenção de Ramsar¹⁵⁵ de 1971 e da Convenção de Washington¹⁵⁶ de 1940, bem como os compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro de 1992.¹⁵⁷

Outro aspecto relevante é que as resoluções foram introduzidas ao mundo jurídico-ambiental diante da afirmativa de que as APPs são consideradas instrumentos de relevante interesse ambiental, possibilitando o desenvolvimento sustentável com o objetivo de servir e proteger as presentes e futuras gerações humanas no que diz respeito aos recursos hídricos, à paisagem, à estabilidade geológica, à biodiversidade, ao fluxo gênico de fauna e flora, à proteção do solo e a assegurar o bem estar.

A recente Resolução 369/06, em seu artigo 1º, define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APPs para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou ainda para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

¹⁵⁴ A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992. É um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente e funciona como um guarda-chuva legal e político para diversas convenções e acordos ambientais mais específicos. A CDB é o principal fórum mundial na definição do marco legal e político para temas e questões relacionados à biodiversidade (168 países assinaram a CDB e 188 países já a ratificaram, tendo estes últimos se tornado Partes da Convenção). Mais informações: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores/Ministério do Meio Ambiente. Disponível: <<http://www.cdb.gov.br/CDB>>. Acesso: 15 fev. 2010.

¹⁵⁵ A Convenção Internacional de Zonas Úmidas, conhecida como Convenção Ramsar, é um tratado intergovernamental que fornece uma base estrutural para a cooperação internacional e ação nacional no sentido da conservação e uso sustentável das zonas húmidas e seus recursos (livre tradução). Mais informações: RAMSAR. Disponível: <http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar_home/main/ramsar/1%5e7715_4000_0__>. Acesso: 06 fev. 2010.

¹⁵⁶ A Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção, também conhecida como Convenção de Washington ou CITES, é um acordo internacional ao qual os países aderem voluntariamente, envolvendo atualmente um total de 175. Mais informações: Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB). Disponível: <<http://portal.icnb.pt/ICNPortal/vPT2007/O+ICNB/Envolvimento+Internacional/Conven%C3%A7%C3%A3o+de+Washington++CITES/?res=1024x768>>. Acesso: 15 fev. 2010.

¹⁵⁷ Item supra, p. 35.

Os seus artigos 2º e 3º tratam, respectivamente, dos critérios de definição de utilidade pública e interesse social e de algumas hipóteses de necessidade de intervenção ou supressão de vegetação nas APPs. Cabe-nos destacar o que dispõe o inciso IV do artigo 3º, pois a intervenção ou supressão de vegetação em APPs somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Partindo da premissa que os desastres naturais ocorridos no território nacional decorrem, em sua imensa maioria, do desrespeito ao que preceitua o inciso IV do artigo 3º da resolução em tela, afirmamos ser de necessidade imediata a aplicação de tal dispositivo.

Assim como dispôs o §2º do artigo 4º do Código Florestal – introduzido pela MP 2166/01 –, a Resolução CONAMA 369 dispõe, nos mesmos termos, sobre supressão e intervenção de APP em áreas urbanas, impondo a obrigatoriedade da regra aos Municípios com menos de vinte mil habitantes, ou seja, aqueles que não são obrigados a elaborar Plano Diretor.

Outro dispositivo que merece destaque, pois relacionado diretamente à prevenção de desastres naturais, é o artigo 8º:

Art. 8º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 1965, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, e uma vez atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

II - aprovação pelo órgão ambiental competente de um projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção das características do ecossistema local, e que contemple medidas necessárias para:

- a) recuperação das áreas degradadas da APP inseridas na área verde de domínio público;
- b) recomposição da vegetação com espécies nativas;
- c) mínima impermeabilização da superfície;
- d) contenção de encostas e controle da erosão;
- e) adequado escoamento das águas pluviais;
- f) proteção de área da recarga de aquíferos; e

g) proteção das margens dos corpos de água.

Podemos analisar que todo o processo histórico normativo referente às APPs segue em sentido de evolução, pois foi constatado que as normas apontadas enfatizam em diversos momentos a intersecção entre o meio ambiente natural e urbano e, diante disso, restam como fundamentos essenciais à prevenção dos desastres naturais.

2.2 Análise do artigo 2º do Código Florestal frente às correntes existentes na doutrina e jurisprudência face ao Direito dos Desastres

Pode-se dizer que a mais complexa discussão sobre APPs em áreas urbanas é a que paira sobre o artigo 2º do Código Florestal, pois há alguns posicionamentos que declinam para a não aplicação da Lei Florestal no âmbito municipal. Outros que apontam o artigo 2º como revogado e, portanto, ineficaz juridicamente, e uma parte majoritária que afirma que tanto o Código Florestal quanto, em especial, seu artigo 2º, tem aplicação e devem ter eficácia imediata para o Direito Ambiental e Urbanístico.

Cumpre apresentarmos primeiramente o posicionamento que diz respeito à revogação do artigo 2º da Lei nº 4.771/65 inspirado com fundamentação inspirada na exegese relativa à Lei de Introdução ao Código Civil quando trata dos institutos da revogação e repristinação. Moraes discorre sobre o assunto:

O art. 18 da Lei nº 6.938/81 retirou objeto do artigo 2º do Código Florestal do campo da coerção. Desde julho do ano de 2000, as áreas abrangidas pelas Reservas/Estações Ecológicas deixaram de existir e com isso qualquer limitação/restricção sobre esse território. Da mesma forma que o art. 18 da Lei nº 6.938/81 vinculou um novo regime jurídico a um território, revogando o anterior (art. 2º do Código Florestal), o artigo 60 da Lei 9.985/00 revogou esse ônus e, como a Lei nº 9.985/00 trata toda a matéria (limitação/restricção de espaço territorial em benefício do meio ambiente), acabou por revogar as demais normas que tratavam sobre o mesmo assunto: a Lei nº 6902/81 na íntegra e vários dispositivos da Lei 6938/81, todos antigos embriões do objeto de Lei nº 9985/00.

Por tudo isso, está clara a revogação do art. 2º da Lei nº 4.771/65 e do art. 18 da Lei nº 6938/81, persistindo como regime de APP apenas as áreas que atualmente assim se classificam em razão dos arts. 3º e 4º do Código Florestal.¹⁵⁸

Partindo de uma interpretação literal da norma, respeitamos o raciocínio do autor, que segundo Antunes é procedente na medida em que chama atenção para um problema gravíssimo que é a mais absoluta falta de critério e sistematização da legislação ambiental, em especial da florestal, que é uma colcha de retalhos, contraditória, confusa e pessimamente articulada¹⁵⁹. Todavia, Antunes, ao comentar os ensinamentos de Moraes, discorda esclarecendo:

De fato, como foi visto acima, o artigo 18 da lei nº 6.938/81 transformou as áreas tratadas pelo artigo 2º do Código Florestal em reservas ou estações ecológicas. Tal transformação, contudo, somente poderia gerar efeitos para as terras públicas federais que se encontrassem nas condições previstas pelo artigo 2º do Código. Não poderia dispor sobre bens públicos dos estados e dos municípios, ante a evidente falta de competência; igualmente não poderia dispor sobre terras privadas, pois o regime de restrições estabelecido pela Lei nº 6.902, artigo 1º, é incompatível com o domínio privado. É importante observar, contudo, que a “transformação” foi uma mera “barretada”, pois o artigo 2º, na prática, esvaziava o conteúdo do artigo 1º, haja vista que determinava que a “criação” das estações ecológicas dependia de “ato” o qual deveria definir-lhe dimensões, etc. Assim, uma ou outra estação ecológica foi criada, restando o artigo 18 da Lei nº 6.938/81 inteiramente ineficaz. Por sua vez, a revogação do artigo 18 da Lei nº 6.938/81 pelo artigo 60 da chamada Lei do SNUC foi mero reconhecimento legislativo de norma ineficaz e, ipso iure, já retirada do ordenamento jurídico (...) A criação de unidades de conservação é ato executivo, de administração e, portanto, incluído dentre as competências exclusivas da Administração (Poder Executivo). Por esse motivo, o artigo 18 supra e retro mencionado – hoje revogado – há de ser compreendido como inconstitucional em relação à “Constituição de 1969”, sob a qual foi editado (...) Milita, ainda, em desfavor da concepção de Moraes o fato de que as florestas e demais formas de vegetação tratadas pelo artigo 2º do Código Florestal foram consideradas de preservação permanente em razão de um contexto geográfico e não em razão de peculiaridades ambientais relevantes, como é o caso das Estações Ecológicas contempladas pelo artigo 1º da Lei nº 6.902/81 que são

¹⁵⁸ MORAES, Luiz Carlos Silva de. *Código Florestal Comentado*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 38.

¹⁵⁹ ANTUNES. Paulo de Bessa. *Direito Ambiental e Desenvolvimento. Estaria revogado o artigo 2º do Código Florestal?* Disponível: <<http://paulobessa.rcambiental.com.br/?s=artigo+2+revogado>>. Acesso: 12 jan. 2010.

“áreas representativas de ecossistemas brasileiros” que nem sempre correspondem às características do artigo 2º do Código Florestal.¹⁶⁰

Concordamos com os dizeres de Antunes e, mesmo respeitando o posicionamento de Moraes, cumpre observar que o mesmo faz menção ao que preceitua o artigo 3º do Código Florestal (anteriormente transcrito). Ocorre que, o dispositivo mencionado, de forma expressa, versa sobre meios que a Legislação Florestal possui para evitar a ocorrência de desastres naturais e, diante disso, assegurar o bem estar da sociedade em geral, respeitando o que preconizam os artigos 1º, 5º e 225 da Constituição Federal, além de outros que tratam de direitos fundamentais, dignidade humana e cidadania. Portanto, não há que se falar em inexistência da regra do artigo 2º do Código Florestal, pois este integrado ao artigo 3º figura como indispensável ao equilíbrio ecológico.

De forma analógica, vale citar o que Machado discorre sobre a falta de dispositivo que trate sobre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) na MP 2166/01: *“o fato desse procedimento não constar expressamente do Código Florestal não afasta seu uso, porque a Constituição Federal penetra e dirige todos os ramos do Direito, inclusive as leis e medidas provisórias”*.¹⁶¹

É evidente que o comentário do autor, mesmo sendo lembrado por nós em analogia, serve como fundamento para não ser ratificado o posicionamento sobre a inexistência do artigo 2º da Lei Florestal, visto que diversos são os fatores que, por se tratar de questão ambiental, devem ser considerados, dentre eles: a impossibilidade em diversos casos do cumprimento do princípio da legalidade estrita; os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Ao comentar sobre o artigo 60 da Lei do SNUC, Godoy expõe posicionamento contrário ao de Moraes ao afirmar que o dispositivo que revogou a Resolução CONAMA 004/85 não fora o artigo 60 da Lei da Política Nacional do Meio

¹⁶⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental e Desenvolvimento. Estaria revogado o artigo 2º do Código Florestal?* Ob. cit., p. eletrônica.

¹⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 747.

Ambiente, mas sim uma nova resolução que estabeleceu tal regra expressamente, senão veja-se:

O artigo 60, da referida Lei, revogou o artigo 18, da Lei 6938/81 e, por isso, a partir de então, muitos passaram a entender que também a Resolução 4/85 estaria revogada e, com isso, desprotegidas as áreas de preservação permanente ali indicadas, em complementação ao Código Florestal.

Tal interpretação, no entanto, resta totalmente equivocada e não beneficia, senão aqueles que buscam a degradação.

O artigo 18, da lei 6938/81, revogado, foi mencionado, na Resolução 04/85, no artigo 1º. Assim, revogado foi, também o dispositivo 1º da Resolução. No entanto, através do artigo 3º, a Resolução 4/85 do CONAMA regulamenta o Código Florestal (art.2º) e cria espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos, consoante estabelece a lei de Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição Federal.

Destarte, neste aspecto, permanece em vigor a resolução 4/85, pelo menos até o advento das Resoluções 302/02 e 303/02, do CONAMA, tanto é que esta última, no artigo 5º, a revoga expressamente.¹⁶²

Outro ponto a ser discutido no presente tópico diz respeito a eventual revogação das Resoluções CONAMA 302/02 e 303/02 em decorrência da regra contida no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O artigo dispõe que:

Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I - ação normativa;

Moraes discorre no sentido que as resoluções em exame estariam revogadas ou mesmo incorrendo em inconstitucionalidade evidente, em face do disposto no artigo 25 do ADCT. Vale citar:

Neste caso, aplica-se o disposto no art.25, do ADCT/CF/88. Revogado está o art. 8º, inciso VII, da Lei 6.938/81. Sem efeito a norma, inexistente a “pseudo-obrigação” criada pelas Resoluções CONAMA 302/02 e 303/02 que nele se baseiam, por simples

¹⁶² FREITAS, Cristina G. de Araújo. Ob. cit., p. 100.

inexistência de lei ordinária que realize a delegação de competência legislativa para o CONAMA, quando da sua edição. Isso se prova com a ementa inicial desse “pseudo normativo” infralegal que expressamente declara a competência pela Lei nº 6.938/81” [...] Resta, conseqüentemente, reconhecer a inconstitucionalidade do art. 8º, inciso VII da Lei nº 6.938/81, e também das Resoluções CONAMA 302/02 e 303/02, por afrontarem o artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição federal de 1988.¹⁶³

E conclui que:

[...] a combinação dos artigos 2º e 3 do Código Florestal não pedia regulamentação e sim ação, execução, monitoramento e intervenção nas situações específicas do dia-a-dia. Em outras palavras: o Código Florestal pedia atuação executiva e no mundo dos fatos, sem necessidade de mais uma “regulamentação” infralegal.¹⁶⁴

Apesar de respeitarmos a opinião do autor, não concordamos com seu posicionamento, pois o fato das regras do Direito Ambiental demandarem estudos multidisciplinares por si só já fundamenta a necessidade de normas que tratem dos assuntos técnicos com maior especificidade. Retratamo-nos, por exemplo, ao Direito Penal e Tributário que não poderão ter suas regras transformadas ou substituídas por ato normativo do Poder Executivo, logo as definições de crime e tributo devem estar diretamente apontadas nos Códigos respectivos em decorrência do princípio da legalidade estrita que os acompanha.

Segundo decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁶⁵ no tema, é evidente que a legislação ambiental que trata das APPs e dos desastres naturais não pode acompanhar de forma absoluta os exemplos supramencionados, pois mister é a presença de estudos que indiquem quais as peculiaridades pertinentes de cada bioma. Diante disso, afirmamos que seria impossível a criação da legislação ambiental para posterior aplicação do Direito Ambiental sem a complementação

¹⁶³ MORAES, Luíz Carlos da Silva de. Ob. cit., p. 52.

¹⁶⁴ Idem, ibidem, p. 58.

¹⁶⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp nº 194617/PR. Rel. Ministro Franciulli Netto, 2ª Turma, j. 16 abr. 2002, pp. 01 jul. 2002.

técnica realizada por órgão da administração competente. E neste caso, se faz como competente o CONAMA¹⁶⁶.

Figueiredo ensina que:

Tratando especificamente das Resoluções nn. 302 e 303 do CONAMA, juristas de nomeada sustentam que o órgão colegiado teria ultrapassado os limites indicados em lei e invadido seara de competência privativa do Congresso Nacional. (...) o que realmente importa considerar é que as Resoluções do CONAMA destinam-se a efetivar a legislação vigente, não constituindo esta atividade uma forma de ação normativa usurpadora de competência assinalada ao Congresso Nacional. As situações disciplinadas pelo Direito Ambiental são multifacetárias e extremamente complexas, exigindo regulamentação técnica com um nível de minúcias tal que não se pode pretender exigir da legislação ordinária (...) a especificação, nas Resoluções nn. 302 e 303 do CONAMA, de determinadas modalidades de áreas de preservação permanente está muito longe de consubstanciar indevida delegação ou atribuição ao Congresso Nacional. Trata-se, na verdade, de implementação da vontade do legislador constituinte (art.225, § 1º, inc. III – definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos), que se encontra albergada em Lei ordinária – arts.2º e 3º da Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal).¹⁶⁷

Concordamos com os dizeres do autor, pois o mesmo destaca a hierarquia constitucional através de interpretação sistêmica na qual se cumpre a intersecção necessária entre os meios urbano e natural objetivando com prioridade evidente a proteção do direito à vida e a dignidade da pessoa humana. Isso porque a preservação e proteção das APPs se trata de bem necessário à conservação dos recursos hídricos e de acidentes topográficos naturais¹⁶⁸. E aplicação da resolução que, em regra, deriva de estudos técnicos específicos, será fundamental à prevenção de desastres naturais.

¹⁶⁶ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível nº 737.014. 5/1-00 e Apelação com Revisão nº 8842905800.

¹⁶⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 230-231.

¹⁶⁸ FINK, Roberto Daniel. “Vegetação de Preservação Permanente e Meio Ambiente Urbano”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 1. n. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abr./jun. 1996, p. 82.

Outro ponto a ser abordado é o que diz respeito à não aplicação do artigo 2º do Código Florestal na área urbana, pois como afirmamos no início deste tópico¹⁶⁹, existe parte minoritária na doutrina que coaduna a este entendimento afirmando que, em resumo, por se tratar de uma lei “florestal”, a Lei nº 4.771/65 não seria destinada ao controle jurídico-administrativo da urbe.

Como pôde ser observado em sua evolução histórica, o Código Florestal sofreu algumas alterações desde sua primeira edição em 1934 e, diante do processo histórico-ambiental brasileiro, foi indispensável que esta legislação tenha tido tais mudanças, logo o cidadão que no começo do século vivia em maioria – densidade populacional – no campo, evadiu-se desse meio e constituiu, de forma desordenada, o que chamamos de cidades ou meio ambiente urbano.

A Lei nº 7803/89 introduziu ao artigo 2º do Código Florestal distâncias que em nosso entendimento vieram a consubstanciar o caráter de preservação e proteção das APPs, contudo os limites impostos tanto por seus incisos quanto principalmente pelo que dispõe seu parágrafo único – também introduzidos pela lei – podem servir como fundamento de não aplicação nos limites urbanos diante deste possuir características não compatíveis ao meio ambiente natural.

Magri e Borges discorrem sobre o assunto ratificando esse último entendimento apontando duas formas de limites estabelecidos pelo artigo 2º e seu parágrafo único:

[...] a modificação da paisagem citadina deve ser basilada pelos princípios e limites traçados na lei federal (...) quanto aos primeiros, não pode haver dúvida de que se cuida das hipóteses em que a vegetação natural deve ser permanentemente preservada, ou seja, sempre que a mesma se encontre em situações topológicas referidas nas alíneas *a* a *h* do art. 2º, da lei 4.771/65.

A possibilidade de controvérsia surge quanto a expressão “limites” empregada na lei.

Este termo não pode ser compreendido como significando as mesmas quantidades numéricas contidas na norma federal, pois assim não seria a lei municipal senão mera repetição daquela.

Não pode também ser entendida como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser obedecido pelo legislador local

¹⁶⁹ Item supra, p. 81.

que assim poderia estatuir restrições ainda maiores. Isto porque tal situação redundaria um paradoxo de impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural.¹⁷⁰

Milaré também faz seus comentários nesse sentido, senão veja-se:

A preservação de áreas verdes no perímetro urbano dos Municípios tem o objetivo de ordenar a ocupação espacial, visando a contribuir para o equilíbrio do meio ambiente em que mais intensamente vive e trabalha o homem. As normas que disciplinam, no meio ambiente urbano, a preservação de áreas verdes, são as contidas no Plano Diretor, na lei de uso do solo, seja municipal, seja metropolitana, e em outras editadas especialmente para tal fim.¹⁷¹

Quando Magri e Borges afirmam que se a Lei Florestal for aplicada no espaço urbano “redundaria num paradoxo”, acreditamos não ter fundamentação lógica, pois como afirmamos anteriormente, não importam as divisões impostas pelo homem entre os meios natural e artificial. O que importa realmente é que os dizeres da lei visem à proteção da vida e dignidade humana e o equilíbrio ecológico, seja qual for o meio em que o homem estiver.

Não adianta estabelecermos limites ao campo e abrir mão destes limites à urbe, pois é evidente que a forma de planejamento utilizada pelas cidades brasileiras em toda a história possui clara relação com os efeitos dos desastres naturais que cada vez mais vem ceifando vidas e direitos relativos à dignidade humana. Será que cidades menores como Blumenau/SC e Itajaí/SC ou capitais como Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP respeitaram os limites estabelecidos pela Legislação Florestal durante seus respectivos processos de crescimento?

Quando Milaré delimita a atuação do regramento das APPs afirmando serem as normas municipais suficientes para ordenação do solo urbano, entendemos incorrer também em erro, pois destinar aos Municípios competência exclusiva para organização dos espaços urbanos seria no mínimo perigoso sob o ponto de vista do

¹⁷⁰ MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lucia Moreira. “Vegetação de Preservação Permanente e Área Urbana – Uma Interpretação do Parágrafo Único, do Art. 2º do Código Florestal”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 1. n. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abr./jun. 1996, p. 75.

¹⁷¹ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. Ob. cit., p. 243.

equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável diante do que podemos vivenciar sobre planejamento das cidades brasileiras.

Continuando a discutir sobre a aplicação ou não do Código Florestal, em especial de seu artigo 2º no espaço da urbe, nos faz necessário lembrar o conflito existente com a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento e loteamento do Solo Urbano.

A lei de 1979, como podemos verificar¹⁷², dispõe nos artigos 3º e 4º, respectivamente, sobre a prevenção de desastres naturais e APPs, mesmo não utilizando a terminologia adotada pelo Código Florestal.

O que se vem discutindo é a regra que dispõe acerca da faixa *non edificandi*, cuja distância mínima de intervenção estabelecida é de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, ou seja, menor do que estabelece o artigo 2º do Código Florestal. Já mencionamos que Milaré entende que as normas que regulem a ordenação do solo competem ao Município¹⁷³, porém nos interessa destacar outras peculiaridades apontadas pela doutrina.

Machado afirma que ao introduzir o parágrafo único, quis o legislador deixar claro que os planos e as leis de uso do solo do Município tem que estar em consonância com as normas do mencionado artigo 2º.¹⁷⁴

Granziera discorre sobre o tema de forma sintética e clara:

O entendimento é que a faixa mínima a ser mantida para a proteção dos recursos hídricos em área urbana é de 30 m, pois a Lei nº 6.766/79 ressalva que o limite por ela estabelecido será modificado “por maiores exigências de legislação específica” que no caso, consiste no Código Florestal. Tampouco ficam as leis municipais autorizadas a diminuir a largura da faixa de 30m, pois o § 2º do art. 2º do Código Florestal é claro ao mencionar que devem ser “respeitados os princípios e limites a que se refere” o dispositivo.

¹⁷² Item supra, p. 69-70.

¹⁷³ Item supra, p. 88

¹⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 385-386.

Diante desta situação, deve ser dada interpretação cautelosa ao Código Florestal, pois é evidente ser este diploma fundamental para a proteção do ambiente natural e urbano.

A lacuna da legislação constitucional e da Lei das Florestas, neste caso, certamente abriria precedentes para que diversos Municípios brasileiros legislassem em favor do afastamento de uma fiscalização federal, o que certamente fomentaria a produção imobiliária incontrolável¹⁷⁵, aumentaria a arrecadação tributária e finalmente elevaria a exposição dos cidadãos aos desastres naturais consideravelmente.

Moraes discorre sobre o assunto destacando a competência da União e Município, porém não impõe a idéia de que a regra que deve prevalecer é do Código Florestal e afirma que:

Analisando a Lei 6766/79 e também a 10.251/2001 (Estatuto das Cidades), fica claro que a União, no exercício dessa atribuição constitucional, deve realizar a “homogeneização” do que pode ou não em qualquer município do país, estabelecendo os padrões construtivos mínimos (...) o dispositivo federal se ajusta à peculiaridade do cenário natural local, não havendo espaço lógico para suplementação, até porque, houvesse necessidade de proteção maior, não seria caso de nova lei(federal ou municipal), mas de simples utilização do art. 3º do Código Florestal (...APP...por ato do poder público...), exercitado pelas autoridades municipais.(...) Considerando discussões sobre especialidade da lei “ou revogação tácita pós dispositivo posterior”, deve-se analisar o art. 4 , III, da lei n 6.766/79.¹⁷⁶

Ratificando o entendimento quanto à competência, Silva afirma que a competência municipal fica mais no âmbito da execução das leis protetivas do que na esfera legislativa sobre o assunto, promovendo a ação material do Município.¹⁷⁷

O STJ também acompanha essa linha de raciocínio esclarecendo que:

¹⁷⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. “Função Ambiental da Propriedade Urbana”. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org). *9º Congresso Internacional de Direito Ambiental do Instituto o Direito por um Planeta Verde - Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 315.

¹⁷⁶ MORAES, Luíz Carlos da Silva de. Ob. cit., p. 39 .

¹⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambienta...* Ob. cit., p. 79.

[...] no que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo.¹⁷⁸

Irigaray, comentando o parágrafo único do artigo 2º, diz que a expressão “os limites da legislação específica” está se referindo ao padrão mínimo de preservação fixado pela norma federal de sorte que, em consonância com princípios constitucionais, a competência do Município está limitada.¹⁷⁹

Figueiredo também traz ensinamentos que merecem ser mencionados:

Se alguma dúvida pairar no tocante às faixas ao longo de águas correntes ou dormentes, ela é afastada na sequência do dispositivo, que cuida também das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos. Ora, é evidente que não existe, nessas áreas (margens de rodovias), valores ambientais de maior significado a serem tutelados exceto, talvez, em alguns casos, a paisagem. O bem tutelado, na lei 6.766/79, é a segurança da população (...) já o Código Florestal, em seu art. 2º letra “a”, teve na mira a função ambiental das matas ciliares, a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico. Não está em questão, aqui, a proteção da segurança dos moradores das cidades, conquanto as áreas de preservação permanente também visem assegurar o bem estar das populações humanas.¹⁸⁰

Diante de tais palavras, que demonstram preferência pela aplicação da Lei nº 6.766/79 no meio ambiente urbano, não poderíamos deixar de salientar nossa discordância, pois ao afirmar que a regra de delimitação das APPs pelo Código Florestal tem como objetivo a função ambiental, a própria afirmação nos parece como fundamento da aplicação desta legislação em espaço urbano.

¹⁷⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp 194.617/PR. Rel. Ministro Franciulli Netto, 2ª Turma, j. 16 abr. 2002, pp. 01 jun. 2002, p. 278.

¹⁷⁹ IRIGARAY, Carlos Teodoro José. “APP: Desafios para a Preservação na Esfera Municipal”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 39.

¹⁸⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Ob. cit., p. 227.

Como apresentamos no primeiro capítulo desse trabalho¹⁸¹, é inviável se falar em meio ambiente ecologicamente equilibrado sem pensar na intersecção necessária entre os meios artificial/urbano e natural. Logo, afirmamos que o intuito do legislador florestal não foi só o de impor as regras aos espaços que constituem o meio ambiente natural, mas sim as impor em todo território nacional.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais se manifestou sobre a discussão, no sentido de que nenhuma outra norma dever ser aplicada às questões que envolvam APPs em área urbana senão as que figuram na Constituição Federal e no Código Florestal, destacando o interesse público e, conseqüentemente, a característica de bem de interesse comum que é pertinente a estes tipos de espaços especialmente protegidos, assim como afirma que independentemente dos procedimentos adotados pelos órgãos ambientais – nacional ou municipal – estes não produzem efeitos contra a legislação específica ao caso.¹⁸²

O fato de se autorizar o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e de, juntamente com a União e o Estado, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, não significa que possa contrariar a legislação federal sobre a questão, pois com fundamento no parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal e na convicção do dever constitucional que acarretam aos Municípios de preservar o meio ambiente a Lei nº 6.766/79, não poderá prevalecer sobre os dizeres da legislação florestal.¹⁸³

Vale lembrar a importância que possuem as APPs para a permanência do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois proteger a floresta implica pensar em sua tríplice importância: ecológica, econômica e social.¹⁸⁴

Resta claro, diante das opiniões doutrinárias e da jurisprudência sobre o tema, que as APPs merecem proteção especial, estando elas presentes nos meios

¹⁸¹ Item supra, p. 25-30.

¹⁸² MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça de. Apelação Cível nº 1.0223.03.126435-9, Rel. Vanessa Verdolim Hudson Andrade, pp. 10 mar. 2006.

¹⁸³ MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça de. Apelação Cível nº 1.0223.03.122909-7/001, Rel. Heloisa Combat, pp. 13 mar. 2007.

¹⁸⁴ BENATI, José Heder. Ob. cit., p. 222.

ambiente urbano/artificial ou natural, pois independente do que envolvam quaisquer celeumas, necessário que sejam respeitadas as regras da Constituição Federal e do Código Florestal Brasileiro.

2.3 Atividades antrópicas nas APPs

É evidente que a expansão das cidades brasileiras está aliada ao aumento da população urbana, assim como é claro que a busca por melhor qualidade de vida figura como fundamento para tal fato. Tais fatores, somados, tornam-se preponderantes no resultado dos impactos negativos existentes nas APPs no meio ambiente urbano. Segundo o IBGE, nos últimos 30 anos a população urbana brasileira cresceu de 52,1 milhões (56%) em 1970 para 137,7 milhões (81,2%) em 2000¹⁸⁵ e hoje estima-se que somos 192.531.247.¹⁸⁶

Todos estes dados serviram como fundamento para que cada vez mais o homem necessitasse utilizar dos recursos naturais, assim como fazer dos espaços especialmente protegidos seu lar não se atentando ao fato de que as normas de proteção ao meio ambiente não trazem mudanças radicais na relação “homem-natureza”, contendo na maioria prescrições de caráter quantitativo.¹⁸⁷

Ocorre que a ocupação foi realizada de maneira errônea, ou seja, sem quaisquer formas de planejamento. E o que, diante da legislação ambiental, eram consideradas como APPs, hoje são áreas muitas vezes destinadas à aglomeração populacional onde a ocorrência de fenômenos naturais extremos, como fortes chuvas, inundações e deslizamentos de terras, formam um cenário caótico e catastrófico de desastres.

¹⁸⁵ BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do Século – População*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/palavra_chave/populacao/rural.shtm>. Acesso: 15 fev. 2010.

¹⁸⁶ BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa da População no Brasil*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/popup_popclock.htm>. Acesso: 22 fev. 2010.

¹⁸⁷ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 77.

A seguir veremos algumas das formas de ação ou omissão no que diz respeito às atividades antrópicas no meio ambiente urbano e natural.

2.3.1 Rios canalizados

O Código Florestal menciona a expressão "*ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água*". A expressão corpo hídrico é gênero, consistindo, segundo a Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) 04/2000, em "*curso d'água, reservatório artificial ou natural, lago, lagoa ou aquífero subterrâneo*". É também a denominação genérica para qualquer manancial hídrico.

O rio vem do latim *rivus*, que significa "corrente de água". Pode ser classificado segundo seu potencial de utilização ou sua grandeza em extensão e caudal. Assim, o rio pode ser entendido como um curso considerável de água de grande vazão que tem origem nas montanhas, recebe águas de regatos e ribeiras, e se lança por uma ou outra embocadura, no mar ou em outro rio.¹⁸⁸

Pode-se dizer que rio canalizado é aquele que sofreu modificações provocadas por atividade antrópica em seu curso natural, que tem como objetivo o agrupamento das águas para que seja facilitada a locomoção do homem no meio ambiente urbano. Porém, o que no Brasil ainda normalmente ocorre em pleno século XXI, vem retrocedendo em países como o Japão. O país asiático vem destinando seus investimentos para a recuperação de áreas degradadas no passado em razão do desenfreado crescimento econômico, sob uma lei de 2003 cujo o objetivo é reverter décadas de destruição, será o rio Kushiro o primeiro de talvez muitos rios que tiveram seus traçados corrigidos a reconquistar algumas de suas curvas originais.¹⁸⁹

¹⁸⁸ FREIRE, Laudelino. *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*. v. 5. Rio de Janeiro: A Noite Ed., 1943, p. 4.473.

¹⁸⁹ "Um quarto de século atrás, engenheiros corrigiram o traçado do rio Kushiro, que fluía por 160 km em uma longa série de curvas pela paisagem de Hokkaido, uma ilha do norte do país, irrigando campos verdejantes e cidades rurais, bem como uma das maiores regiões de terras alagadas do Japão, antes de chegar à cidade portuária que leva seu nome e se derramar no Oceano Pacífico(...) Por décadas, o Japão teve o desenvolvimento

Várias são as cidades brasileiras que possuem rios canalizados, logo vale destacar o caso de Brusque/SC, Município situado no Vale do Itajaí Catarinense, onde ocorreram os desastres naturais em novembro de 2008. A cidade é cortada pelo rio Itajaí-Mirim, que foi canalizado no começo dos anos 80, porém como o Município se encontra em lugar com forte incidência de chuvas torrenciais, foi construído em 2006 um grande canal extravasor com intenção de que o aumento na vazão do rio não compromettesse o Município.

Levanta-se a hipótese que por tal motivo Brusque foi uma das cidades do Vale Catarinense que contou com menor número de vítimas fatais pela tragédia¹⁹⁰, porém, como pudemos constatar em pesquisa de campo, é plenamente discutível tal afirmação sobre o canal extravasor, pois o Município de Brusque pode não ter sofrido com a perda de vidas humanas, mas o prejuízo em grande parte de seu território foi grandioso.

A Universidade Federal de Minas Gerais desenvolve projeto¹⁹¹ onde, em síntese, prioriza qualidade de vida das populações que vivem as margens da bacia hidrográfica do Rio das Velhas e conseqüentemente acabou desenvolvendo estudos multidisciplinares acerca dos temas que envolvem as águas fluviais. Cumpre destacar comentários desenvolvidos pelo projeto sobre os rios canalizados:

econômico como objetivo dominante, mas agora está enfatizando a importância de proteger o meio ambiente”. (EUA, Estados Unidos da América. “Japão tenta devolver curvas a rio com obras”. In: *The New York Times*, 10 nov. 2007. Tradução: Paulo Eduardo Migliacci ME. Disponível: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI2059015-EI8143,00.html>>. Acesso: 20 jan. 2010).

¹⁹⁰ “Em novembro de 2008, quando 1,5 milhão de moradores do Vale do Itajaí buscavam um recomeço depois das cheias e deslizamentos, parte da comunidade de Brusque/SC foi surpreendida por não sofrer efeitos tão severos. A cidade também estava entre as mais atingidas, mas um projeto que se estendeu por 20 anos livrou o Município de maiores danos com o excesso de chuvas”. (REZINI, Alain; LAURINDO, Jean. *Margens Plácidas do Progresso: a construção do canal extravasor de Brusque*. Disponível: <<http://jcientifico.wordpress.com/tag/canal-extravasor/>>. Acesso: 12 nov. 2009).

¹⁹¹ “O Projeto Manuelzão foi criado em janeiro de 1997 por iniciativa de professores da Faculdade de Medicina da UFMG. O surgimento do Manuelzão está ligado às atividades do Internato em Saúde Coletiva (“Internato Rural”), disciplina obrigatória da grade curricular do curso de Medicina em que os estudantes passam três meses em municípios do interior desenvolvendo atividades de medicina preventiva e social. [...] O Projeto também incrementou suas atividades de pesquisa. Existe hoje um Núcleo Transdisciplinar e Transinstitucional pela Revitalização da Bacia do Rio das Velhas (NuVelhas). Esse Núcleo agrega atividades de pesquisa de diversas áreas, como o biomonitoramento e a recuperação de matas ciliares”. (UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. *Projeto Manuelzão*. Disponível: <http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_projeto/folder_historia>. Acesso: 20 jan. 2010).

Rio canalizado é o nome da adequação dos cursos d'água ao crescimento dos municípios.

Essa medida, entretanto, ignora as características naturais dos cursos d'água e, principalmente, o fato de eles serem fundamentais à regulação climática, à biodiversidade, à vida. A canalização é, na verdade, uma máscara para os problemas urbanos. Afinal, é o esgoto que deve ser canalizado e, não, os córregos e rios.

Sem obstáculos naturais, as águas cursos d'água correm mais rápido, em retos canais. Evitam-se inundações em um trecho, mas elas passam a ser mais destruidoras em trecho mais à frente, uma vez que a água chega com uma velocidade bem maior. Além disso, a aceleração das águas contribui para a eliminação das comunidades aquáticas. Morrem peixes, pássaros e vegetação dos cursos d'água e de suas margens.

O ciclo hidrológico é também prejudicado pela canalização. Com o leito de rios e córregos revestidos por materiais impermeáveis, a água não infiltra no solo e, conseqüentemente, não chega aos lençóis freáticos subterrâneos. A infiltração é importante para regularizar a quantidade de água dos rios e córregos e proporcionar seu escoamento subterrâneo até os mares e oceanos. Sem infiltrar, mais água é retida na superfície, provocando inundações nas áreas mais baixas.¹⁹²

Pode-se afirmar que investir na construção de rios canalizados é caminhar em favor de um retrocesso, pois as atividades de tais “canais” se traduzem na degradação ambiental, aliada à proliferação de contaminações, epidemias, enfim problemas sócio-ambientais que podem se tornar irreversíveis para os cidadãos atingidos. Resta lembrar que no comentário supramencionado é salientada a função que percebe aos canais sobre a aceleração das águas em enchentes e podemos constatar que foi exatamente o que pode ter ocorrido no Município de Itajaí derivado do canal extravasor de Brusque.

Não foram realizados estudos concretos sobre o caso, porém a afirmação de que a canalização das águas fluviais interfere diretamente na velocidade das correntes é evidente. O fato do Município de Itajaí estar posicionado às margens da região de foz do rio Itajaí-Açu – que possui como um de seus afluentes o rio Itajaí-Mirim, que corta o município de Brusque – pode ter sido fundamental para o aumento das enchentes ocorridas em Itajaí.

¹⁹² Mais informações: UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. *Projeto Manuelzão*. Disponível: <http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_atuacao/folder_posicionamento/canalizacao>. Acesso: 22 fev. 2010.

Não importa o tamanho e o impacto dos canais ou tipos similares de canalização das águas que constituem as APPs, pois a legislação ambiental vigente não suporta casos excepcionais quanto à possibilidade da construção de rios canalizados, a não ser pelos autorizados e devidamente fundamentados pelo Poder Público em consonância com a Resolução CONAMA 369/2006, priorizando o caráter intocável das APPs.

Vale lembrar o ocorrido no Município catarinense de Joinville, onde foi canalizado um pequeno curso d'água e suprimida pequena porção de APP (matas ciliares) para construção de um estádio de futebol, porém em ação própria foi determinado pelo STJ que fosse recuperada a área degradada em razão da afronta à legalidade no que versa o Código Florestal na matéria, assim como pela função ambiental das matas ciliares, estejam na nascente ou na foz dos cursos d'água.¹⁹³

2.3.2 Construções imobiliárias

Todo o processo histórico de ocupação urbana no Brasil é caracterizado pelo mau ordenamento das ações governamentais nas cidades, que de forma desordenada permitem que sejam construídas moradias em diversos locais abrangidos por APPs, ocasionando um desequilíbrio ecológico que, de forma direta, atinge as relações sociais entre os cidadãos urbanos.

A ocupação imobiliária se estabeleceu ao longo dos anos nos grandes centros urbanos em razão da oportunidade de emprego e a incerta perspectiva de melhor qualidade de vida aos cidadãos, que por maioria eram migrantes de outras regiões no Brasil, conforme artigo publicado XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP):

No caso das famílias residentes em favelas, são os fatores “relações de vizinhança” e “acessibilidade ao trabalho” que apresentam o segundo maior número de indicações no mapa de preferências. De fato, o motivo “relações de vizinhança” é um fator locacional

¹⁹³ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. nº 176.753-SC, p. 02 fev. 2010.

importante na estratégia familiar dos moradores de favelada e define um critério de “insubstituíbilidade” em relação aos imóveis do mercado formal.¹⁹⁴

Porém, o fato do emprego inegavelmente contribuir para o crescimento econômico e à densidade populacional dos Municípios não significa que isso se traduza em melhor qualidade de vida.¹⁹⁵

A Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou recentes estudos que comprovam que o crescimento econômico nos países em desenvolvimento não acarretou a diminuição no ritmo das construções de moradias precárias, também conhecidas como favelas¹⁹⁶, e isso serve como fundamento no objetivo de justificar que o equilíbrio entre o meio ambiente natural e urbano, no que tange às construções de moradias, é indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Mesmo com a existência de normas que impossibilitavam a ocupação das APPs, o que se viu ao longo dos anos foi a construção de moradias desprovidas de quaisquer cautelas quanto às influências climáticas e consequentes ocorrências de desastres naturais, assim como eram utilizados espaços em APPs como áreas de escoamento sanitário e depósito de lixo e entulho.¹⁹⁷

¹⁹⁴ ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. “Mobilidade Residencial na Cidade do Rio de Janeiro: Considerações sobre os setores formal e informal no mercado imobiliário”. In: *XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP)*. Disponível: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a139.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2010.

¹⁹⁵ TERRA, Agência de Notícias. *ONU constata que a saúde das cidades diminui conforme crescem*. 19 mar. 2010. Disponível: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4329877-EI294,00.html>>. Acesso: 20 mar. 2010.

¹⁹⁶ TERRA, Agência de Notícias. *Crescimento econômico não impede avanço de favelas, diz ONU*. 19 mar. 2010. Disponível: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4329946-EI294,00.html>>. Acesso: 20 mar. 2010.

¹⁹⁷ “A produção habitacional por iniciativa do poder público, incrementada pela instituição do Sistema Financeiro da Habitação (Lei Federal 4380/64) não logrou melhor desenvolvimento, pois gerou centralização das decisões de planejamento territorial e implantou gigantescos conjuntos habitacionais, desprovidos de condições básicas de infra-estrutura principalmente em relação às condições de saneamento básico. Também as áreas destinadas para o uso ambiental foram paulatinamente mudando de função, passando a abrigar as novas populações carentes que sem alternativas passaram a utilizá-las com o fim de moradia.” (AFONSO, Miguel Reis; MINEIRO, Edílson Henrique. “Áreas Urbanas Consolidadas e as Propostas de Regularização Fundiária Sustentável”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *11º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. Ob. cit., p. 597).

Todavia, quando pensamos em construções imobiliárias em espaços abrangidos por APPs no Brasil, não podemos nos limitar às construções precárias que na maioria dos casos são irregulares e advêm da omissão quanto à fiscalização e à falta de planejamento do Poder Público. Isso porque há muitos casos de construções de alto padrão econômico regularizadas pelo Estado em APPs na maioria dos grandes Municípios brasileiros.

O fato que pudemos constatar *in locu* no Município de Blumenau, por exemplo, traduz essa afirmação, pois após as tragédias de novembro de 2008 restaram como devastadas em razão dos deslizamentos e inundação do rio Itajaí-Açu diversas moradias de alto padrão econômico, que se instalavam às margens do rio, em encostas e topo de morros, ou seja, em espaços legalmente constituídos como APPs.

Resta claro que diante da ocupação em APPs por moradias, sendo essas regulares ou irregulares, de alto padrão ou precárias, o importante será o comprometimento do Estado com a aplicação das normas ambientais, em especial da Constituição Federal e do Código Florestal, às circunstâncias que figuram como incentivadoras de resultados negativos na qualidade de vida dos cidadãos.

2.3.3 Falta de planejamento nas cidades brasileiras

Neste tópico remeteremos o leitor ao tópico 1.5.3 onde pudemos tratar da política municipal frente à Constituição Federal e foi dado merecido destaque ao instrumento do Planejamento Urbano que deve estar consubstanciado pelos Planos Diretores Municipais.

CAPÍTULO 3 - DESASTRES NATURAIS, O DIREITO DOS DESASTRES E GOVERNANÇA EM APPS

Já não é de hoje que a mídia nacional noticia incansavelmente fatos respectivos a desastres naturais ocorridos de norte a sul do Brasil, pois a influência antrópica no meio ambiente natural e as transformações climáticas naturais vem acarretando cada vez mais impactos que, na maioria das vezes, são analisados por um “sensacionalismo” da imprensa que acaba deixando em plano menos importante a discussão técnica e acadêmica acerca deste tema.

Atualmente, nos deparamos com a excessiva quantidade de chuva em grande parte das regiões sul, sudeste e norte do Brasil afetando diversos Municípios, trazendo espantoso número de pessoas feridas, desalojadas, desabrigadas e mortas, conjuntamente a prejuízos econômicos incertos e inexecutáveis.

Uma das principais causas desta calamidade certamente não encontra resposta em índices pluviométricos excessivos, pois a ocorrência de fortes chuvas não é inédita em território brasileiro. Ocorre que figuram como fatores preponderantes o desrespeito à legislação e a falta de integração entre as ações da sociedade e Poder Público, os quais somados à falta de educação ambiental e cidadania, contribuem diretamente para o agravamento das consequências dos fenômenos naturais.

De acordo com estudos realizados pela Universidade de Lovain, da Bélgica, e apresentados pela Cruz Vermelha Internacional, foi constatado que nas Américas, entre 1999 e o final de 2008, houve um número de quarenta e oito mil e trezentos e doze mortos por deslizamentos e inundações, ao passo que no cenário nacional,

entre os anos de 1989 e 2008 foram atingidos de alguma maneira por desastres naturais cerca de vinte e nove milhões de pessoas, ocorrendo quatro mil e novecentos e setenta e quatro mortes.¹⁹⁸

Considerações sobre desastres naturais tem sido praxe no cenário ambiental mundial, porém delimitamos nosso estudo ao cenário nacional, que por sua vez figura em posição “respeitável” nesta questão, tendo em vista as frequentes ocorrências de tragédias oriundas de fenômenos naturais mais intensos aliados às atividades exercidas pelo homem.

Tratado como violação aos direitos humanos no que concernem às suas consequências, os desastres podem surgir de diversos fatores naturais ou não, dentre eles:

- a) Mudanças climáticas;
- b) Desenvolvimento “insustentável” industrial e tecnológico;
- c) Desigualdade social e carência de oportunidade no exercício da cidadania.

Cumprе mencionar o que acrescentam ao tema Cavedon e Vieira:

Deve-se considerar, como enfatiza o movimento da justiça ambiental, que os riscos ambientais não são equitativamente distribuídos, e que fatores como pobreza, composição étnica ou racial podem estar no centro da distribuição destes riscos e custos ambientais[...] Também nesse aspecto a vulnerabilidade ambiental contribui para uma maior exposição à violação de direitos humanos, especialmente o direito à vida.¹⁹⁹

A questão da vulnerabilidade ambiental é ponto basilar para a análise das consequências drásticas de desastres naturais, pois é evidente que os menos desprovidos de recursos financeiros e, portanto, de infra-estrutura necessária à

¹⁹⁸ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *World Disasters Report 2009: Focus on early warning, early action*. Suíça: 2009, p. 163-175. Disponível: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=documentos>>. Acesso: 28 fev. 2010.

¹⁹⁹ CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. “Conexões entre Desastres Ecológicos, Vulnerabilidade Ambiental e Direitos Humanos: Novas Perspectivas”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 545.

acomodação, acabam se aglomerando em lugares mais populosos diante de uma falsa ilusão de oportunidades.

Ocorre que lugares mais populosos, na maioria dos casos, se encontram saturados e com seu meio ambiente natural exposto à degradação desenfreada, fato este que contribui progressivamente para o aumento da ocorrência dos desastres naturais.

A maioria dos desastres naturais no Brasil ocorreu devido ao descaso por parte das autoridades públicas que se omitiram, ou seja, fizeram “vistas grossas” a todo cenário de invasões e ocupações irregulares em áreas que deveriam ser especialmente protegidas. Foi o que ocorreu e vem ocorrendo também com as APPs.

Molina divide em três tipos as demandas sociais em relação ao uso e à proteção da floresta, sendo elas:

- a) Assegurar os serviços dos recursos florestais ou reguladores das dinâmicas da biosfera (proteção do solo, do microclima regional, dos recursos hídricos, da fauna, da flora etc.);
- b) Poder usufruir os serviços sociais em sentido geral (culturais, educativos, recreativos, melhoria da qualidade de vida etc.);
- c) Garantir as funções de caráter estritamente econômico, ou seja, a exploração sustentável dos inúmeros produtos florestais.²⁰⁰

Afirmamos que se forem desreguladas as funções que desempenham as vegetações, florestas ou APPs nas áreas urbanas, todo cenário do meio ambiente artificial estará mais vulnerável às consequências dos desastres naturais. A falta de estímulo à restauração das áreas degradadas aparece também como ponto fundamental na continuidade da ocorrência dos desastres naturais. Vale dizer que a proteção do ambiente natural, a educação ambiental e os recursos naturais utilizados de forma sustentável contribuirão para diminuir todo o cenário de vulnerabilidade.

²⁰⁰ MOLINA, José Antonio Moreno. *La protección ambiental de los bosques*. Madri: Marcial Pons, 1987 *apud* BENATI, José Heder. “O meio ambiente e os bens ambientais”. Ob. cit., p. 223-224.

Deve-se salientar que o legislador não previu expressamente no Código Florestal a obrigatoriedade da reconstituição da vegetação nativa suprimida nas APPs pelo proprietário da área como fez em relação à vegetação nativa da reserva legal no artigo 44. Somente estabelece em seu artigo 18 que nas terras de propriedade privada, onde seja necessário florestamento ou reflorestamento de APP, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário, e ainda assim indenizando o proprietário no caso dele usar estas áreas para cultivo, conforme artigo 18, §1º.

Restando, portanto, ao intérprete da lei deduzir que há intenção do legislador que o proprietário faça obrigatoriamente a recomposição da vegetação das APPs suprimidas, e o ideal, para evitar interpretações contrárias, seria que este diploma prescrevesse esta recomposição expressamente como fez em relação à vegetação da reserva legal. Contudo, esta séria lacuna legal é amenizada, pelo menos em áreas do bioma Mata Atlântica, pelo fato da Lei da Mata Atlântica²⁰¹ estimular a recuperação da vegetação em APP através do seu artigo 38, §1º.²⁰²

Importante destacar o que afirmamos anteriormente quanto à função ambiental que cumpre às APPs para consubstanciar o equilíbrio ecológico indispensável aos espaços naturais ou urbanos, pois sua supressão, de maneira direta, influencia no agravamento nos efeitos dos desastres naturais.²⁰³

3.1 Considerações sobre a expressão “desastre natural”

²⁰¹ BRASIL, Lei nº 11.428, 22 dez. 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

²⁰² “Art. 38. Serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica os projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em Municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. [...] § 1º Terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das áreas de preservação permanente, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação” (BRASIL, Lei nº 11.428, 22 dez. 2006).

²⁰³ Item supra, p. 18-20

Em linguagem comum, desastre é um acontecimento calamitoso, que em geral ocorre de súbito e causa grande dano ou prejuízo; acidente²⁰⁴. Importante ressaltar que tais acontecimentos podem, em determinados casos, ser evitados, afastando-se o acidente como uma das características de todos os desastres.

No Brasil, o artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal delegou à União o dever de planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações. Com a edição do Decreto nº 5.376/05, o Executivo Federal instituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil, bem como conceituou desastre da seguinte forma: “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.²⁰⁵

Para os fins do presente trabalho, dois outros conceitos trazidos pelo decreto são relevantes:

- a) *situação de emergência*: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;
- b) *estado de calamidade pública*: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.²⁰⁶

Segundo a Organização Meteorológica Mundial (OMM), os desastres naturais são fenômenos meteorológicos e climáticos extremos que se produzem por causas naturais em qualquer lugar do mundo ou quando existem regiões mais vulneráveis que outras. Estes fenômenos constituem desastres naturais quando ocasionam a destruição de vidas e de meios de subsistência entre a população.²⁰⁷ Como exemplos de desastres naturais, a OMM destaca os seguintes: deslizamentos de terra, avalanches, temperaturas extremas, raios, tornados, tempestades de

²⁰⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Ob. cit., p. 169.

²⁰⁵ BRASIL, Decreto nº 5.376, 17 fev 2005.

²⁰⁶ Artigo 3º, incisos III e IV, do Decreto nº 5.376/05.

²⁰⁷ OMM, Organização Meteorológica Mundial. *Peligros Naturales*. Disponível: <http://www.wmo.int/pages/themes/hazards/index_es.html>. Acesso: 10 mar. 2009.

granizo, tempestades de vento, incêndios florestais ou de vegetação natural, chuva ou neve intensas, ventos fortes e ondas de calor. Neste conjunto, acrescentamos as enchentes.

3.2 Considerações sobre o Direito dos Desastres

Do conceito de desastre, bem como diante de inúmeros fatos relacionados a este tema e vivenciados pela humanidade, diversas ciências (dentre as quais a jurídica) iniciaram estudos no intuito de encontrar mecanismos capazes de promover a prevenção e o controle destes eventos.

Em 25 de julho de 2007, a Faculdade de Direito de Berkeley, Califórnia, nos Estados Unidos, promoveu um *workshop* com dezoito pesquisadores dedicados ao estudo dos eventos gerados pelos desastres, que se reuniram com o intuito de discutir estratégias capazes de solucionar os problemas relacionados ao gerenciamento dos desastres.²⁰⁸

Na busca por se garantir certa segurança social, as conclusões demonstram a necessidade de: reestruturação dos sistemas de combate aos desastres; prevenção de atitudes capazes de prejudicar as medidas de proteção; e o acesso igualitário às tais medidas de proteção.²⁰⁹

Dentro das discussões apontadas no *workshop*, os pesquisadores defenderam a instituição de uma disciplina particular para o estudo destas questões. A disciplina envolverá discussões sobre políticas públicas, economia, planejamento urbano, ciência ambiental e outras disciplinas acadêmicas, assim como o Direito.²¹⁰ Partindo dessa premissa, passou-se a falar em “Direito dos Desastres”.

²⁰⁸ BERKELEY, U. C. Law School. *Report on a Workshop Held at U.C. Berkeley Law School. Disaster Law and the Legal Academy: Curriculum Research and Law Reform*. Califórnia: 2007, p. 02. Disponível: <<http://www.law.berkeley.edu/centers/envirolaw/DisasterLawWhitePaper-October2007.pdf>>. Acesso: 15 mar. 2009.

²⁰⁹ Idem, *ibidem*, p. 05-09.

²¹⁰ BERKELEY, U. C. Law School. *Ob. cit.*, p. 09-11.

Os pesquisadores destacaram ainda quatro temas centrais para a discussão do Direito dos Desastres: colaboração internacional, justiça social, compensação e seguro, prevenção e resposta.

Dentro deste conjunto de idéias, propomos ao lado de Magalhães e Souza o seguinte conceito para o Direito dos Desastres:

[...] ramo jurídico e multidisciplinar do direito internacional e nacional, que tem como finalidade a promoção de medidas preventivas capazes de atuar, com efetividade, na proteção da vida, da segurança humana e dos direitos sociais, em especial da saúde e do meio ambiente, que eventualmente possam ser prejudicados em razão dos desastres.²¹¹

3.3 Governança e sua importância para as APPs em espaço urbano

Mesmo após a independência do Brasil, as leis que visavam à conservação das florestas não eram dotadas de eficácia. Não existia uma conscientização coletiva no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas. O problema era bilateral, pois situado tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de cidadania pela população.²¹²

A celeuma que envolve as APPs em áreas urbanas apresenta-se com alto grau de complexidade diante da diversidade de princípios e normas que tratam dos assuntos pertinentes ao meio ambiente natural e artificial, entre eles: o meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável, direito à moradia, livre concorrência, busca do pleno emprego, entre outros.

Ocorre que é evidente o fato que a transferência do problema de forma exclusiva ao Estado não é a solução adequada, pois o Direito ou os atos Administrativos não são autoaplicáveis e devem obedecer aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que depende de interpretação no caso

²¹¹ MAGALHÃES, Vladimir Garcia; SOUZA, Heitor Miranda de; SANTOS, Maurício Duarte dos. “A tutela Jurídica do Bioma Mata Atlântica diante dos Desastres Naturais”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 777.

²¹²WEINER, Helen Ann. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental* nº 0, 1995 p. 167.

concreto. Além do que o Brasil não figura como um país “modelo” no cenário mundial quando o assunto em pauta é a governabilidade.²¹³

Afirmamos que o Direito é indispensável para colaborar de forma intensa na solução dos conflitos ambientais, porém não figura nesse cenário como suficiente. É evidente a necessidade das ações estatais estarem em sincronia com a coletividade, o que requer seja estabelecido consenso na aplicação normativa no meio ambiente natural e no meio ambiente artificial.

Nesse cenário a governança tem se mostrado cada vez mais apresentada como meio eficaz para a solução de conflitos ambientais, idéia esta adotada pelo presente trabalho, que tem como objetivo apresentar o assunto por uma vertente que instigue sua percepção como algo que está inteiramente interligado ao princípio consagrado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, qual seja, o da democracia.

A participação ostensiva da sociedade é preponderante para atenuar as consequências negativas oriundas da má utilização das APPs, assim como é indispensável para atuar na prevenção de ações degradantes desse tipo de espaço especialmente protegido, impedindo assim a propagação acentuada dos efeitos dos desastres naturais.

Segundo Oommen, essa participação não é resumida apenas nos envolvimento com investimentos financeiros, mas sim deve se apresentar como um

²¹³ “Está provado que o bom governo não é luxo apenas dos países ricos. Exemplos disso incluem Botsuana, Chile, Eslovênia e os países bálticos (Letônia, Estônia, Lituânia), economias emergentes que já alcançaram um governo de alta qualidade”, diz um trecho do estudo. Segundo Daniel Kaufmann, diretor do Instituto Governo Global do Banco Mundial, que coordenou a pesquisa, uma das principais conclusões foi a de que é possível medir, concretamente, os benefícios da qualidade governamental: “Vimos que quando o império da lei prevalece num país, o resultado é que a sua renda per capita aumenta em até 300% a longo prazo” (O GLOBO, Jornal. *BIRD: em matéria de governabilidade, Brasil está atrás de Chile e Botsuana* Rio de Janeiro: 10 mai. 2005); “O Brasil ficou numa posição intermediária no relatório “A Importância da Governança, Novos Dados, Novos Desafios”, do Banco Mundial, que mediu a qualidade da governança em 209 países: ocupou o 98º lugar, mas, na América Latina, posicionou-se atrás apenas de Chile e Uruguai. O relatório mostrou que a qualidade da governança estagnou na grande maioria dos países ricos e pobres. (O ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *BIRD põe País no 98º lugar em qualidade de governo*. São Paulo: 10 mai. 2005). Nesse trabalho, compreende-se as expressões grifadas como governabilidade.

instrumento de associação utilizado para implementar e planejar atividades de desenvolvimento, envolver pessoas não dotadas de oportunidades no poder de participação e implementação de políticas governamentais e, por fim, aumentar a capacitação de todos no processo de descentralização democrática.²¹⁴

É evidente que a concentração das decisões que envolvem o planejamento e aplicação normativa nas APPs deve ser realizada em conjunto com a coletividade, pois esta última sempre será a destinatária direta das consequências das atividades produzidas em espaço urbano ou natural, e nada mais óbvio que seja incentivado o aprimoramento do processo de participação popular. E o conceito de Governança aponta para a necessidade da participação.

O termo Governança utilizado de forma mais intensa pela primeira vez na década de 90 pelo Banco Mundial surgiu como exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo e com intuito de construir um Estado mais eficiente em suas ações, mas em muitos casos, a tal eficiência não vinha sendo alcançada devido à centralização das ações pelos governos estatais estarem voltadas acentuadamente à economia.

Ocorre que ao limitar-se exclusivamente aos fundamentos econômicos para o exercício da governabilidade, os Estados caminham para ineficiência em disponibilizar à coletividade direitos humanos fundamentais como vida digna, saúde, educação e equilíbrio ecológico.

Gonçalves adiciona sua interpretação no que dispõe o Banco Mundial sobre o conceito de governança, afirmando quando afirma ser:

[..] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o

²¹⁴ M. A. Oommen é Professor Coordenador do Departamento de Economia do Desenvolvimento e Planejamento Descentralizado do Instituto de Ciências Sociais de Nova Deli, Índia. Apresentação do painel “Gestão Democrática de Cidades”, sob coordenação de Maria da Graça Ribeiro das Neves (representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM), no *Simpósio Internacional Governança Democrática em Cidades*. Porto Alegre: PUC, nov. 2009.

desenvolvimento, implicando a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.²¹⁵

Entendemos que a governança atua num campo mais amplo e complexo no que concerne à ordem e o progresso estatal, ao passo que a governabilidade trata de diversas questões de maneira delimitada à legalidade ou as convicções nem sempre muito interessadas no que realmente a sociedade necessita ou tem por direito adquirir e usufruir. Gonçalves diferencia governança e governabilidade:

[...] a governança tem um caráter mais amplo [...] refere-se a 'padrões de articulação e cooperação entre fatores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico', incluindo-se aí 'não apenas mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes) hierarquias e associações de diversos tipos'. Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.²¹⁶

É importante destacar o conceito de governança para apontarmos uma opção na pacificação dos conflitos urbano-ambientais, em especial ao que diz respeito às APPs, pois como já afirmamos, não resta suficiente a existência de um bom e amplo conteúdo normativo, pois o ordenamento jurídico não é algo fixo e imutável²¹⁷, assim como são insuficientes atos discricionários do Estado desprovidos de legalidade e ponderação.

Destacando o caráter de cooperação e de ser um processo dotado do poder de envolvimento de diversos atores, a Comissão sobre Governança Global conceitua a governança como:

Totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seu problemas

²¹⁵ GONÇALVES, Alcindo. "O conceito de governança". In: Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Manaus: 2005, p. 01. Disponível: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso: 25 nov. 2008.

²¹⁶ Idem, ibidem, p. 02-03.

²¹⁷ GONÇALVES, Alcindo. Ob. cit., p. 07.

comuns. É processo contínuo pelo qual é possível realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só as instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.²¹⁸

É demonstrado no relatório a característica mutante e evolutiva existente na governança, pois é um processo amplo, dinâmico e complexo, e mesmo diante dessa vasta complexidade, as questões tratadas através da governança devem ser integradas ao mundo político-jurídico após serem interpretadas de maneira sistêmica em razão da frequente diversidade dos temas abrangidos, como por exemplo, o meio ambiente.²¹⁹

Rosenau, ao discorrer sobre o conceito de governança, afirma que não é o mesmo que governo, pois é um sistema que só funciona se for aceito pela maioria, enquanto os governos podem funcionar mesmo em face da oposição à sua política.²²⁰ O autor expõe a idéia de que a governança pode ocorrer independentemente da presença de governo devido à eficácia de seus procedimentos ser sempre aplicada em razão do consenso sobre os assuntos que a sucederam. Porém, acreditamos que tal afirmação seja no mínimo temerosa em razão da flexibilidade que possuem os atores na desistência das decisões onde não se submetem, teoricamente, a sanções.

Diante da necessidade de se discutir e buscar novos avanços e soluções para a questão ambiental e promover a interação entre os diferentes atores sociais, foram convocados especialistas de diferentes áreas das ciências ambientais e realizado o evento “Governança e Sustentabilidade Ambiental”, promovido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o que nos motivou a trazer

²¹⁸ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 02.

²¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 03.

²²⁰ ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB, 2000, p. 15-16.

ao debate considerações de alguns dos palestrantes quanto ao conceito de governança direcionada ao meio ambiente.²²¹

Para Feldmann, a governança ambiental figura como meio que visa operacionalizar a articulação dos atores envolvidos ao invés de se preocupar com quem serão os atores atuantes na resolução dos conflitos ambientais. Na oportunidade, o palestrante fez um criativo comparativo entre a informática e a governança ambiental, afirmando que o “hardware” seria os atores envolvidos e “software” seria o meio pelo qual poderiam ser articulados aos atores visando a solução da celeuma ambiental.²²²

Antecipando-se a eventual afirmação pessimista quanto à aplicação do processo de governança, a geógrafa Goldenstein abordou a questão quanto ao aspecto utópico que se dá à governança, porém afirmou que as utopias são necessárias, pois movem gerações, e que a governança e a sustentabilidade ambiental devem fazer parte das discussões cotidianas das pessoas, portanto não restando somente ao Estado tais preocupações.²²³

Outro ponto que se destaca cada vez mais na formação e entendimento do conceito de governança é sua relação com o setor de tecnologia de Gestão Ambiental e Informação, cabendo ressaltar que Taginin apontou a necessidade do conceito de governança ser mais apurado e traduzido para a mídia, técnicos e organizações, a fim de promover o envolvimento de todos.²²⁴

Young afirma que a governança ambiental deve ser realizada baseada em problemas que são subdivididos em grupos: *commons* (usuais); *shared natural resources* (repartição dos recursos naturais); *transboundary externalities* (efeitos

²²¹ SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Governança e Sustentabilidade Ambiental. São Paulo: 2005.

²²² GIANNECCHINI, Laura. *Ao término do evento, especialistas tecem considerações finais*. 01. set. 2005. Disponível: <<http://www.setor3.com.br/jsp/default.jsp?tab=00002&newsID=a540.htm&subTab=00000&uf=&local=&testeira=33&l=&template=58.dwt&unit=§id=189>>. Acesso: 24 mai. 2008.

²²³ GIANNECCHINI, Laura. Ob. cit., p. eletrônica.

²²⁴ Idem, ibidem, p. eletrônica.

externos) e *linked issues* (questões conectadas),²²⁵ e que o sistema da governança deve produzir cada vez mais oportunidades nos problemas comuns para distintos grupos.²²⁶

É evidente que a propagação de oportunidades é indispensável à implementação de um conceito governança, que na esfera urbano-natural pode ser entendido como um conceito em construção, refletindo necessariamente os interesses dos atores que a ele se referem.²²⁷ No caso das APPs, quanto mais pessoas estiverem envolvidas no processo de participação efetiva nos conflitos existentes, mais rápidos e eficazes serão os resultados que visem a intersecção entre os meios urbano e natural.

Desde o século XVII, e especificamente com o advento do *Westphalian Peace Treaty*²²⁸, as relações internacionais possuem como fundamento as normas de natureza internacional que funcionam como base para todo Direito Internacional,²²⁹ porém a insuficiência do Direito na esfera internacional também pode ser evidente quando falamos de soluções eficazes a diversos tipos de celeumas. Com as questões ambientais não ocorre de forma diferente.

Diante deste cenário de insuficiência da aplicação prática legal, os Poderes Estatais necessitaram da participação, auxílio e cooperação de sujeitos diversos ou de atores que possuíam maior domínio do conhecimento em determinados

²²⁵ YOUNG, Oran. *Internacional Governance – Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994, p. 19-26.

²²⁶ Idem, ibidem, p. 26.

²²⁷ GRIMBERG, Elisabeth. *Governança democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos*. Disponível: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=24>. Acesso: 17 nov. 2009.

²²⁸ “A Sociedade Internacional Moderna teve, como ponto de origem, o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) quando o Tratado de Westfália (1648) estabeleceu as bases sobre as quais a Europa passaria a ser edificada. Dentre os vários postulados estabelecidos pelo Tratado, destacam-se: a) o estabelecimento do Estado-Nação com supremacia interna sobre todos os outros atores sociais e independência externa na relação com os outros Estados – caracterizando seu *status* de soberano, b) a subordinação da Igreja Católica ao Estado, além de instituir a liberdade religiosa (abrindo mais espaço para o avanço do Protestantismo), c) o estabelecimento das fronteiras nacionais, redesenhando a Europa e caracterizando o espaço no qual as nações se desenvolveriam e os Estados atuariam” (BARNABÉ, Roberto Israel. “Estudos das Relações Internacionais na América Latina: Teorias em Xequê?”. In: *Contextualizaciones Latinoamericanas – Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara*. ano 01. n. 02. jan.-jun. 2010, p. 03. Disponível: <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2_/barnabe.pdf>. Acesso: 10 mar. 2010).

²²⁹ NOORTMAN, Math. “Non-State Actors in International Law”. In: ARTS, Bas; NOORTMAN, Math; REINALDA, Bob (eds.). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001, p. 59.

assuntos. Logo, surgiram no cenário mundial atores legitimados ao exercício da governança global, que Noortman subdividiu em quatro categorias: organizações governamentais internacionais, movimentos insurgentes, atividades corporativas transnacionais e organizações não-governamentais.

No meio ambiente urbano, a governança ambiental em relação às APPs pode funcionar como fator preponderante na organização desses espaços especialmente protegidos desde que os atores envolvidos na governança local participem de forma integrada, ou seja, contribuindo cada um deles com seus respectivos conhecimentos para aplicação dos ditames legais, principalmente impostos pelo Código Florestal.

Assim como ocorre no cenário internacional, no meio ambiente urbano há necessidade da existência de diversos tipos de atores participando do processo de governança ambiental frente às APPs, pois acreditamos que as práticas multidisciplinares figuram como indispensáveis na solução dos conflitos existentes, assim como podem atuar de forma direta na prevenção das consequências negativas oriundas de desastres naturais.

O processo de Governança nas APPs depende do auxílio direto de diversas áreas das ciências ambientais, representadas por seus devidos atores, e por entendermos que as normas referentes ao Direito Ambiental poderão ser realmente eficazes nas APPs através do processo de governança, indispensável fundamentar nosso posicionamento com o que ensina Granziera quando aponta algumas ciências que possuem relação com o Direito Ambiental, sendo elas: Ecologia, Economia, Biologia, Geografia, Química, Urbanismo, Saúde Pública, Engenharia, Sociologia, Antropologia e História.²³⁰ Vale-nos destacar algumas.

O conhecimento trazido pela Economia, entende a autora, relaciona-se com o Direito por buscar a valorização dos recursos naturais,²³¹ fato este que é evidente para ordenação nas APPs uma vez que degradados tais espaços os prejuízos

²³⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 13-16.

²³¹ Idem, ibidem, p. 13.

econômicos pela falta de recursos naturais são notórios, assim como na ocorrência de desastres os prejuízos econômicos podem se tornar incalculáveis.

A Biologia agrega conhecimento e contribui para o processo de governança das APPs, pois vem para colaborar com Direito Ambiental no que diz respeito à construção dos conceitos oferecidos pelas normas e, como pudemos ver no primeiro e segundo capítulos, não ocorre de forma diferente com tais espaços que tem seu conceito legal expresso pelo Código Florestal e resoluções baseados em estudos da Biologia.

O Urbanismo também se apresenta de forma indispensável ao processo de governança das APPs, pois sua relação com o Direito Ambiental tem a ver com a fixação de normas protetoras do meio ambiente urbano, por meio de uma política lastreada em instrumentos adequados em cada caso concreto,²³² e tais instrumentos colaborarão com a intersecção entre as APPs e o meio ambiente urbano.

Granziera ensina que a Saúde Pública tem relação direta com o Direito Ambiental diante da própria definição do inciso III do artigo 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que inclui a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população,²³³ e entendemos que o processo de governança em APPs em meio ambiente urbano sempre terá como fator prioritário o bem-estar dos cidadãos.

Baseado no que diz o inciso IV do art. 4º da Lei nº 6.938/81, que traz como objetivos da política ambiental brasileira o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para uso racional de recursos ambientais, Granziera fundamenta a relação entre o Direito Ambiental e a Engenharia²³⁴ que, por sua vez, também funciona como instrumento para governança ambiental nas APPs uma vez que pode desenvolver, não só pelo Estado, projetos visando atenuar os

²³² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Ob. cit., p. 15.

²³³ Idem, ibidem, p. 15.

²³⁴ Idem, ibidem, p. 15-16.

impactos das intervenções antrópicas, contribuindo na prevenção das consequências de desastres.

Por fim, são apresentadas por Granziera a História e a Sociologia como ciências relacionadas com o Direito, sendo que a primeira possui importância na compreensão de avanços e retrocessos da preocupação com o meio ambiente e a segunda tem seu enfoque, em matéria ambiental, relacionado à sociedade do risco.²³⁵ Ambas apresentam-se como fontes de conhecimento ao processo de governança em APPs, pois a partir do conhecimento histórico dessas áreas poderão ser desenvolvidos projetos de gestão pública ou privada que evitem a concretização das atividades antrópicas, que funcionam como principal causa da existência de uma sociedade de risco.²³⁶

3.4 O caso do desastre natural do Vale do Itajaí/SC

O Estado de Santa Catarina, em novembro de 2008, especificamente o Vale do Itajaí, foi palco de um dos maiores desastres já ocorridos no território brasileiro, pois as enchentes e deslizamentos de terras motivaram a decretação de estado de calamidade ratificando o cenário de catástrofe que assolou a região.

Foi realizada pesquisa de campo no Vale, a qual abrangeu visitas em três Municípios: Blumenau, Brusque e Itajaí. Figuraram como ações da pesquisa visitas a órgãos públicos dos Municípios, entre eles: Secretaria de Planejamento, Secretaria de Meio Ambiente, Cidadania e Habitação, Secretaria de Obras, Secretaria de Comunicação, Câmara Municipal, Defesa Civil, Fundação Municipal do Meio Ambiente, Poder Judiciário e Ministério Público, onde foram coletados documentos

²³⁵ Idem, ibidem, p. 16.

²³⁶ “O conceito de “sociedade de risco” cruza diretamente com o de “globalização”: riscos são democráticos, afetando nações e classes sociais sem respeitar fronteiras de nenhum tipo. Os processos que passam a delinear-se a partir dessas transformações são ambíguos, coexistindo maior pobreza em massa, crescimento de nacionalismo, fundamentalismos religiosos, crises econômicas, possíveis guerras e catástrofes ecológicas e tecnológicas, e espaços no planeta onde há maior riqueza, tecnificação rápida e alta segurança no emprego” (GUIVANT, Julia S. “A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia”. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. v. 16. abr. 2001, p. 95-112. Disponível: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso: 10 dez. 2009).

como noticiários envolvendo os desastres ocorridos, livretos sobre políticas públicas, legislação decorrente e pertinente aos desastres ocorridos e relatórios de avaliação de danos.

Neste estudo, nos concentramos em dois dos Municípios mais atingidos pelas chuvas: Blumenau e Itajaí. Antes de entrarmos nas peculiaridades pertinentes a cada um destes, passamos a apresentar um panorama do que ocorreu naquela região.

A região do Vale do Itajaí localiza-se ao norte/noroeste do Estado de Santa Catarina e uma de suas principais características é a de ser uma região cercada pelo Bioma Mata Atlântica, repleta de APPs, possuindo inúmeros rios de variados tamanhos o que, aliado ao fato de ser Santa Catarina rota da zona de convergência do atlântico sul,²³⁷ resulta em uma área que, com a ocorrência de fortes chuvas, se torna muito propícia à ocorrência de desastres.

O Vale do Itajaí vem sofrendo com fortes chuvas desde que se tem notícia de sua colonização realizada, em síntese, por alemães e poloneses no século XIX e estas fortes chuvas funcionaram como causas para diversas ocorrências de enchentes e deslizamentos. Porém, no presente estudo, coube trazer como dados de pesquisa as ocorrências relativas ao século XX, sendo estas ocorridas em 1911, 1927, 1957, 1983 e 1992.²³⁸ Durante este intervalo de desastres, surgiu um questionamento em evidência: por que as cheias não ocorreram com a mesma intensidade e acompanhadas de deslizamentos de terra como no caso de 2008?

²³⁷ BRASIL, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). *Climanálise. Boletim de Monitoramento e Análise Climática*. v. 19. n. 12. Brasília: Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), dez. 2004. Disponível: <<http://www.cptec.inpe.br/products/climanalise/1204/zcas.html>>. Acesso: 09 mar. 2009.

²³⁸ FRANK, Beate. *Uma abordagem para o gerenciamento ambiental – A Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, com ênfase no problema das enchentes*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Florianópolis: Faculdade de Engenharia de Produção da Universidade de Santa Catarina (UFSC), 1995. Disponível: <http://www.eps.ufsc.br/teses/beate/capit_2/cp2_bea.htm#21>. Acesso: 10 mar. 2009.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Santa Catarina foi o Estado campeão de derrubadas na Mata Atlântica. Entre 2000 e 2005, foi desmatada área maior que a cidade de Florianópolis.²³⁹

Os Municípios objeto da pesquisa de campo se tornaram, ao lado do complexo do Morro do Baú²⁴⁰, os pontos que mais despertaram atenção da mídia quanto ao recente desastre ocorrido no Vale do Itajaí. Em relatório oficial, elaborado pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI) sobre as causas dos deslizamentos,²⁴¹ foi apontado que a atividade antrópica, mediante o desmatamento de APPs em Mata Atlântica no complexo Morro do Baú, foi a principal causa das consequências catastróficas naquela região.

Os desastres ocorridos na região do Vale do Itajaí tiveram suas características particularizadas em relação a cada um dos Municípios mencionados, pois, diante das fortes chuvas e APPs desmatadas, as maiores consequências foram ocasionadas por enchentes e deslizamentos de terras em morros.

Não restando como impactantes estes acontecimentos aos olhos do Governo Estadual, o Estado de Santa Catarina instituiu em abril de 2009 o Código Ambiental Catarinense,²⁴² que figura como retrocesso em vários pontos que abrangem as APPs, em destaque aos artigos 28 e 114, 115, 116 e 121 que, respectivamente, estabelecem novos conceitos sobre as APPs, contrariando o estabelecido pelas Resoluções CONAMA 302 e 303 e impõem limites inferiores ao que estabelece o Código Florestal brasileiro.

²³⁹ REVISTA ÉPOCA, Periódico. *Enchentes de Santa Catarina*. 01 dez. 2008. Disponível: <<http://www.hidro.ufcg.edu.br/twiki/pub/HidrologiaAplicada/Semestre20081/EnchentesemSantaCatarina2008.pdf>>. Acesso: 15 mar. 2009.

²⁴⁰ “Uma das regiões mais afetadas por enchentes e deslizamentos foi o complexo do Morro do Baú, situado no triângulo formado pelos municípios de Ilhota, Luiz Alves e Gaspar. Trata-se de uma área estritamente rural, onde se concentram produtores de arroz, banana, algumas granjas de aves e propriedades com florestas plantadas de pinheiro e eucalipto”. (SOUZA, Juliana Mio de; VIANNA, Luiz Fernando de Novaes. *Relatório sobre o levantamento dos deslizamentos ocasionados pelas chuvas de novembro de 2008 no complexo do morro do baú municípios de Ilhota, Gaspar e Luiz Alves*. Florianópolis: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI), 2009. Disponível: <http://ciram.epagri.sc.gov.br/portal/website/arquivos/areas_risco/Relatorio_Morro_Bau.pdf>. Acesso: 04 mar. 2009).

²⁴¹ Idem, ibidem.

²⁴² SANTA CATARINA, Lei nº 14.675, 13 abr. 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente.

Vale lembrar que a Procuradoria Geral da República ingressou com ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal,²⁴³ objetivando ser declarada a inconstitucionalidade dos artigos mencionados, assim como de outros artigos relativos às unidades de conservação e à Lei da Mata Atlântica, de modo que na consolidação do processo de governança ingressaram na ação como *amicus curiae* a Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC) e o Instituto Evilásio Caon. Passaremos a analisar os desastres de Blumenau e Itajaí.

3.4.1 Blumenau

O Município de Blumenau está localizado no Vale do Itajaí e tem como característica estar geograficamente posicionado no centro de uma área cercada por Mata Atlântica e repleta de APPs, figurando como uma das mais importantes cidades da região e do Estado de Santa Catarina, tanto em razão de suas taxas populacionais como de sua participação na economia do Estado.²⁴⁴ O Município foi diretamente atingido pelas chuvas ocorridas em novembro de 2008 no Vale do Itajaí e, assim como todos os Municípios daquela região, serviu como ponto de ocorrências de enchentes e deslizamentos de terras. Diante disso, decretou-se estado de calamidade pública.²⁴⁵

Nos últimos anos, o Município acostumou-se à frequência de enchentes em razão de sua localização. Porém, neste último desastre o que surpreendeu a todos e principalmente à Defesa Civil do Município foi a ocorrência de enormes deslizamentos de terra que acarretaram imensos prejuízos econômicos e vidas ceifadas.

A ocupação desordenada dos morros, encostas e margens de rios, com a consequente destruição e o desmatamento de APPs, vem ocorrendo desde a

²⁴³ BRASIL Supremo Tribunal Federal (STF). ADI nº 4252. Rel. Ministro Celso de Melo. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso: 10 mar. 2010.

²⁴⁴ SIGAD, Sistema de Informações Gerenciais de Apoio à Decisão. *Diagnóstico Blumenau*. Disponível: <<https://www.furb.br/especiais/download/810848-406621/apt.pdf>>. Acesso: 16 fev. 2009.

²⁴⁵ BLUMENAU, Decreto Municipal nº 8.820, 23 nov. 2008.

colonização, e mesmo após a edição do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica o desrespeito ao meio ambiente natural fora intensificado. Com o aumento da densidade populacional na região, algumas famílias transformaram as APPs em áreas de ocupação humana.²⁴⁶ Foram coletadas notícias de periódicos que transmitiram a realidade que se encontrava o Município à época do desastre natural, assim como foram adquiridas fotos junto ao Poder Público Municipal que comprovam o impacto que sofreu o Município diante da ocorrência do fenômeno natural que conjuntamente com as atividades antrópicas equacionou-se em um dos maiores desastres já ocorridos no Brasil,²⁴⁷ como mostram as fotos a seguir:

Figura 01 – Imagem aérea de Blumenau:



Fonte: Secretaria de Comunicação de Blumenau.

Figura 02 – Imagem aérea de Blumenau:



Fonte: Secretaria de Comunicação de Blumenau.

²⁴⁶ VIEIRA. Rafaela et al. “Um olhar sobre as áreas de risco de escorregamento no município de Blumenau: em busca da prevenção”. In: *Estudo das correlações entre precipitações e os escorregamentos em áreas de risco em Blumenau/SC*. Blumenau: Instituto de Pesquisas Ambientais, 2005. Disponível: <<http://www.blumenau.sc.gov.br/novo/site/imagens/conteudo/file/defesacivil/risco.pdf>>. Acesso: 13 mar. 2009.

²⁴⁷ Anexo I, p. 163.

A população encontra-se em maior parte na região central onde ocorreram historicamente os maiores índices pluviométricos de Blumenau.²⁴⁸ Não obstante, constatou-se que o Município atualmente se encontra em um embate jurídico acerca de ter legislado através do seu Plano Diretor de modo no mínimo questionável diante do Código Florestal vigente. Ocorre que o artigo 60 da Lei Complementar nº 142/97 do Município dispõe sobre a possibilidade de edificação em torno das águas, nos seguintes termos:

Art. 60. Serão consideradas áreas não edificáveis e não aterráveis (ANEA), as seguintes faixas marginais mínimas ao longo das águas dormentes e correntes, conforme a área da bacia de contribuição a qual pertencem, tomada como referência o nível médio do escoamento na estação fluviométrica da ponte Adolfo Konder:
Área da bacia hidrográfica – ANEA: *Até 1,0 km² – 5,00 metros; *De 1,1 a 5,0 km² – 8,00 metros; *De 5,1 a 25,0 km² – 12,00 metros; *De 25,1 a 125,00 km² – 16,00 metros; *Maior que 125,00 km² – 20,00 metros; *Rio Itajaí-Açú – 45,00 metros²⁴⁹.

O Ministério Público estadual acredita que o legislador municipal usurpou de sua competência, pois esta seria da União, e o Código Florestal, em seu artigo 2º, por si só solucionaria o assunto, motivo pelo qual propôs ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina no início de 2009, que até o encerramento deste trabalho encontrava-se sob expectativa de julgamento.²⁵⁰

Diante do fundamento de que o artigo 225 da Constituição Federal é preceito fundamental, que a competência da União em estabelecer normas gerais em âmbito ambiental é também constitucional e de que as normas constitucionais ambientais visam à proteção da vida humana em razão do caráter preventivo que expressam quanto a ocorrências de desastres, foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal

²⁴⁸ VIEIRA. Rafaela et al. Ob cit., p. eletrônica.

²⁴⁹ Idem, ibidem, p. eletrônica.

²⁵⁰ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado (TJSC). ADIN nº 2009.008941-2. Órgão Especial. Des. Carlos Prudêncio.

(STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, impugnando o artigo 60 da Lei Complementar nº 142/97.²⁵¹

Vale destacar que recentemente foi editado o Código de Meio Ambiente de Blumenau, sendo possível notar que o legislador municipal mais uma vez apresentou normas que não se harmonizam ao que preconiza a Lei nº 4771/65. As subseções I (APPs) e II (Áreas não edificáveis e não aterráveis) da Seção XVII, que trata do espaço territorial especialmente protegido, valem como exemplo, conforme segue:

Art. 93. Constitui Área de Preservação Permanente (APP) a área situada:

I - Na zona rural, em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima de:

a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;

b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;

II - na zona rural, ao redor de nascente, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;

IV - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação à base;

V - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive.

Art. 94. Para proteção de mananciais e remanescentes da Mata Atlântica será definida nas plantas anexas do Código de Zoneamento e Uso do Solo, a Área de Preservação Permanente - APP de topo de morro e outras Áreas de Preservação Permanente, conforme determinação das legislações federal, estadual e municipal.

[...]

Art. 95. Na área urbana, serão consideradas Áreas Não Edificáveis e Não Aterráveis - ANEA, as seguintes faixas marginais mínimas ao longo dos cursos d'água naturais, conforme a área da bacia de contribuição a qual pertencem,

²⁵¹BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). ADPF nº 175. Relator Min. Cezar Peluso.

tomada como referência o nível médio do escoamento na estação fluviométrica da ponte Adolfo Konder:

I - área da bacia hidrográfica de Até 1 km² - ANEA de 5,00m (cinco metros);

II - área da bacia hidrográfica de 1,1 a 5 km² - ANEA de 8,00m (oito metros);

III - área da bacia hidrográfica de 5,1 a 25 km² - ANEA de 12,00m (doze metros);

IV - área da bacia hidrográfica de 25,1 a 125 km² - ANEA de 16,00m (dezesseis metros);

V - área da bacia hidrográfica maior que 125 km² - ANEA de 20 metros;

VI - no Rio Itajaí-Açu - ANEA de 45,00m (quarenta e cinco).

§ 1º Não se aplicará a ANEA de 45,00m (quarenta e cinco metros):

I - nos loteamentos ao longo do Rio Itajaí-Açu, aprovados até 28 de fevereiro de 1997, onde a ANEA da faixa marginal mínima é definida em 33,00m (trinta e três metros);

II - nos imóveis situados ao longo do Rio Itajaí-Açu, com via pública oficial localizada entre o Rio e esses imóveis, hipótese em que será considerada como ANEA a faixa marginal mínima até a via pública;

III - nos imóveis localizados ao longo do rio Itajaí-Açu, com edificações aprovadas com ANEA de 33,00m (trinta e três metros), hipótese em que será considerada como ANEA esta faixa marginal mínima.

§ 2º As áreas urbanizadas consideradas de risco, determinadas após levantamento geotécnico, poderão ter as faixas não edificáveis e não aterráveis ampliadas de acordo com a gravidade de cada caso e fixadas mediante parecer técnico dos órgãos municipais competentes.

Art. 96. Na zona urbana, ao redor de nascente, ainda que intermitente, com raio mínimo de três vezes a ANEA do curso d'água em questão, com limite máximo de 50m (cinquenta metros) de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte.²⁵²

Percebe-se que o legislador municipal constituiu as APPs somente em área rural, ignorando a inserção de regras para as APPs urbanas na subseção específica da matéria, com exceção da menção que se fez às áreas urbanas consolidadas ao redor dos lagos e lagoas naturais. Por outro lado, no artigo 94, quando trata das APPs em área do bioma Mata Atlântica, expõe a necessidade de aplicação da legislação federal florestal, porém dispõe a possibilidade também de aplicação da legislação estadual e municipal.

²⁵² BLUMENAU, Lei Complementar nº 747, 23 mar. 2010.

Conforme grifamos quando citamos os artigos 95 e 96 da Lei Municipal *ipsis litteris*, a intervenção em áreas que abrangem os espaços de APPs foi fundamentada em padrões de medidas contraditórias ao que estabelece o Código Florestal. Como podemos observar, tanto o Município de Blumenau quanto o Estado de Santa Catarina possuem normas que contradizem as regras estabelecidas pelo Código Florestal no que tange às APPs, o que por si só gera expectativa quanto às discussões jurídicas que surgirão sobre o Código do Meio Ambiente Blumenauense.

3.4.2 Itajaí

O Município é localizado no litoral norte de Santa Catarina, possui 169.927 habitantes,²⁵³ sendo que estes em sua maioria estão concentrados à beira do oceano atlântico e à foz do rio Itajaí-Açu e obtiveram enormes prejuízos com as fortes chuvas no Vale do Itajaí. Diante de estudos coletados junto à Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Itajaí,²⁵⁴ podemos observar que as chuvas nos meses de outubro e novembro ultrapassaram, de forma exagerada, as expectativas de todos aqueles que participam do cotidiano do Município. Assim como nas outras cidades, foi decretado estado de calamidade pública,²⁵⁵ mas o que caracterizou o desastre na cidade em grande proporção foi a ocorrência das inundações causadas pelo transbordamento das águas do rio Itajaí-Açu. Foram obtidas notícias dos periódicos e fotos sobre impacto causado pelo desastre, como as que seguem:²⁵⁶

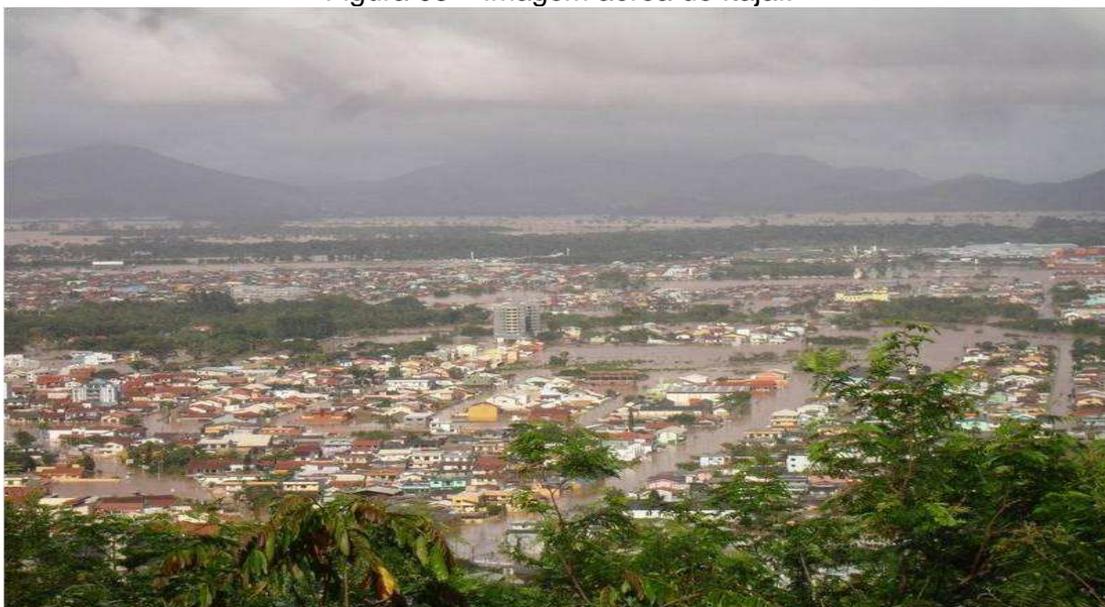
²⁵³ BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *IBGE – Cidades@*. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=420820&r=2>>. Acesso: 06 mar. 2009.

²⁵⁴ A Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) apresentou estudos nos quais aponta que em outubro de 2008 choveu 275,3mm, sendo que a média nos últimos 25 anos era de 151,7mm, e em novembro choveu o equivalente a 725,1mm, sendo que a média daquele mês é de 144,8mm também nos últimos 25 anos. ITAJAÍ. Secretaria de Planejamento Municipal. Relatório de índice pluviométrico de outubro e novembro de 2008.

²⁵⁵ ITAJAÍ, Decreto Municipal nº 8.760, 23 nov. 2008.

²⁵⁶ Anexo I, p. 163.

Figura 03 – Imagem aérea de Itajaí:



Fonte: Secretaria de Planejamento de Itajaí.

Figura 04 – Imagem da área comercial de Itajaí:



Fonte: Secretaria de Planejamento de Itajaí.

Figura 05 – Imagem da área portuária de Itajaí:



Fonte: Secretaria de Planejamento de Itajaí.

Constatou-se que as maiores discussões, assim como apresentado sobre Blumenau, são acerca do desrespeito que se dá às medidas do Código Florestal quanto às possíveis áreas de construção em APPs, que somado ao grande número de construções irregulares,²⁵⁷ servem como pressupostos para que o Poder Público tente cada vez mais se adequar à realidade do Município que possui muitos desses tipos de espaços especialmente protegidos tanto em sua área urbana quanto rural.

Quanto aos procedimentos jurídicos pertinentes ao desastre, vale apresentar recomendação emitida pelo Ministério Público Estadual,²⁵⁸ que ao perceber a necessidade de recondução das pessoas diretamente atingidas pelo desastre, objetivou prevenir o desrespeito da legislação ambiental na realocação dos desabrigados. Vale lembrar que tem sido comum a atuação do Ministério Público de Santa Catarina quanto a emissão de recomendações, e isso vem causando repúdio por parte dos órgãos governamentais ambientais locais que ao receberem tais

²⁵⁷ ITAJAÍ, Prefeitura Municipal de. *Mapa de Áreas de Ocupação Irregular no Município de Itajaí em 2006*. Disponível: <http://intranet.itajai.sc.gov.br/arquivos/gestao_spdu/2006-06-09-02-d41d8cd98f.bmp>. Acesso: 03 mar. 2009.

²⁵⁸ SANTA CATARINA, Ministério Público do Estado (MPSC). Recomendação nº 769/2008, 10ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Consumidor da Comarca de Itajaí.

documentos se prontificam a afirmar que não possuem força de ordens judiciais de obrigação de fazer ou não fazer.

A 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina entendeu que o fato do Ministério Público recomendar oficialmente algo ao Poder Público em qualquer esfera por si só não tem caráter coercitivo, não devendo ser atacado por meio judicial, e sim serve como informação didática.²⁵⁹ Apesar de ser levantada a questão pelo *Parquet*, o mesmo poderá se valer de ação civil pública caso o Município tenha atuado ilegalmente na realocação das vítimas do desastre, pois independente do que foi recomendado, o Poder Público Municipal de Itajaí não pode realocar quaisquer desabrigados – mesmo esses sendo oriundos de desastres naturais – para APPs, principalmente às margens de rios, de encostas e nos topos de morros, sob pena de incorrer em improbidade administrativa visto que atua de forma ilegal e inconstitucional.

Outra alternativa que se dá, já em esfera de processo de governança, é a realização dos termos de ajustamento de condutas (TACs) propostos não somente pelo Ministério Público, mas por associações que estejam civilmente regularizadas há pelo menos um ano e que incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos do que estabelece as alíneas “a” e “b” do inciso V do artigo 5º da Lei nº 7347/85. Na pesquisa de campo, não foi encontrado nenhum TAC em decorrência dos desastres.

Ao contrário de Blumenau, a lei que trata da Política Municipal do Meio Ambiente em Itajaí não dispôs de forma contrária aos limites estabelecidos para as APPs pelo Código Florestal, conforme segue seu artigo 20:

Art. 20 - **Consideram-se de preservação permanente**, somente pelos efeitos desta lei, as florestas e demais formas de vegetação situadas:

I - ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal, **com largura mínima:**

²⁵⁹ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça do Estado (TJSC). Apelação Cível nº 2008.056.582-3; 2ª Câmara de Direito Público – Relator desembargador Cid Goulart Júnior DJE 13 de janeiro de 2009.

- a) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água com até 10 (dez) metros de largura;
 - b) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham entre 10 (dez) e 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura.
- II - ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais desde o seu nível mais alto medido horizontalmente, em faixa marginal, cuja largura mínima será:
- a) de 50 (cinquenta) metros para os que estejam situados em áreas urbanas;
 - b) de 50 (cinquenta) metros para os que estejam em áreas rurais, exceto para os corpos d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 30 (trinta) metros;
- III - nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água, qualquer que seja a situação topográfica, num raio de 50 (cinquenta) metros de largura;
- IV - no topo de morros e montes, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação em relação a base;
- V - nas encostas ou partes destas com declividade igual ou superior a 45° (quarenta e cinco graus) equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- VI - nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.²⁶⁰

Isso não significa que o Município não venha atuando de forma desrespeitosa a seu próprio ordenamento municipal e aos limites de intervenção estabelecidos pelo Código Florestal em APPs, pois pelo que pudemos constatar *in locu* os danos sofridos por Itajaí decorreram em grande maioria pelo assoreamento do rio devido a evidente atividade antrópica em suas margens, que além de contar com construções imobiliárias irregulares conta com a presença do principal porto de Santa Catarina.

Vale ressaltar que os efeitos evidentes e catastróficos ocorridos na área urbana do Município puderam ser observados também em sua área rural, comprovando o que afirmamos anteriormente sobre a suposta divisão que o homem faz ao meio ambiente destinando maior importância, seja ao meio natural ou

²⁶⁰ ITAJAÍ, Lei Complementar nº 9, 15 dez. 2000.

artificial.²⁶¹ Pudemos ainda constatar que as áreas rurais pertencentes ao Município foram atingidas de forma severa pelas enchentes, fato esse que ocasionou perda de plantações e mortes de diversos animais afetando diretamente no sistema sócio-econômico daquela região.

3.5 Governança no caso dos morros do Município de Santos/SP

O Município de Santos está localizado no litoral centro-sul do Estado de São Paulo, distante cerca de setenta quilômetros da capital São Paulo e tem como um de seus aspectos geológicos a presença de diversos morros, cuja área corresponde a 20% (vinte por cento) da parte insular do Município, onde habitam aproximadamente trinta e oito mil habitantes e, conjuntamente com as áreas planas do Município, constituem seu espaço urbano.²⁶²

A ocupação dos morros santistas começou na transição entre os séculos XIX e XX, primeiramente pela imigração de espanhóis e portugueses oriundos da Ilha da Madeira, que, impulsionados pelas oportunidades no novo porto santista, se estabeleceram nesses espaços naturais. Após, foram os migrantes de diversas áreas do país que, empolgados pela expansão portuária aliada à fundação do complexo industrial de Cubatão/SP, começaram a construir suas moradias tanto nas encostas como no topo de alguns dos morros santistas.²⁶³

Ocorre que os habitantes originais dos morros santistas – portugueses e espanhóis – trouxeram toda uma técnica secular de construção em terrenos acidentados, principalmente aqueles que antes viviam na Ilha da Madeira.²⁶⁴

²⁶¹ Item supra, p. 36-39.

²⁶² RODRIGUES, José. “Morros da cidade de Santos não registram vítimas fatais há dez anos”. In: *Valor Econômico*, 11 jan. 2010. Disponível: <<http://conteudocliping.planejamento.gov.br/noticia/2010/1/11>>. Acesso: 15 jan. 2010.

²⁶³ “A população cresce de forma significativa em Santos, resultado tanto do fluxo imigratório quanto do avanço do porto e do saneamento. Os números são eloquentes: em 1890, são 13.012 habitantes; em 1900, 50.389; em 1913, o número atinge 88.967 moradores. É notável especialmente o período 1890-1913, quando a população cresce 584%”. (GONÇALVES, Alcindo. *Desenvolvimento econômico da Baixada Santista*. Ob. cit., p. 06).

²⁶⁴ VALIENGO, Lane. “Viver nos morros, uma aventura perigosa”. In: *Jornal Eletrônico Novo Milênio*. Disponível: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0230b7.htm>>. Acesso: 12 fev. 2010.

Portanto, a ocupação era feita com certa prudência quanto à prevenção de desastres. Por outro lado, os novos migrantes não tinham na bagagem estes conhecimentos tão vitais e se puseram a construir indiscriminadamente. Só obedeciam a um critério: “se há espaço vazio, vamos construir um barraco”.²⁶⁵

Diante deste cenário de ocupação desordenada e desprovida de preocupação quanto à segurança, o Município de Santos começou a sofrer com seus primeiros desastres provenientes das ações antrópicas nas áreas de morros, áreas essas que vieram posteriormente a ser definidas como APPs conforme dispõe o Código Florestal.²⁶⁶

Antes de falarmos do primeiro desastre, necessário lembrar que as ocorrências de deslizamentos em morros decorrem de manifestação natural após somados os fatores evolução de relevo e clima quente e chuvoso que assolam o Município. Antes mesmo de pensarmos na ocorrência de desastres provenientes de ação antrópica, foram registrados escorregamentos no Monte Serrat – morro de que dá nome à padroeira da cidade, Nossa Senhora do Monte Serrat –, conforme cita documento elaborado pela prefeitura do Município:

O primeiro registro de escorregamentos de que se tem conhecimento, o do então escrivão da Capitania, João Cornelissem de Mays, é anterior a qualquer ocupação urbana dos morros. Ele relata que em fevereiro de 1615 os moradores da Vila de Santos, fugindo das tropas do pirata holandês Joris Van Spilbergen, refugiaram-se na elevação denominada Monte Serrat, de onde presenciaram um grande escorregamento – por eles atribuído a um milagre de Nossa Senhora do Monte Serrat – que acabou por soterrar seus perseguidores.²⁶⁷

Passando por esta fase natural de escorregamentos da história dos morros, o Município santista conta com seu primeiro desastre, ai já influenciado por atividade antrópica, além das atividades naturais como calor e fortes chuvas, em 1928, quando o impacto de 130.000m³ de solo e rochas da encosta do Monte Serrat

²⁶⁵ Idem, ibidem, p. eletrônica.

²⁶⁶ Item supra, p.15.

²⁶⁷ SANTOS, Prefeitura Municipal. *Morros – Política Integrada de Prevenção do Risco e de Melhoria da Qualidade de Vida nos morros de Santos*. Coordenação da Administração Regional dos Morros: 1996, p. 23.

destruíram parte do Hospital Santa Casa além de oito residências, provocando cerca de 110 mortes.²⁶⁸

Após alguns anos, especificamente em 1956, Santos sofreu com novos desastres e dessa vez o morro da Santa Terezinha, na zona oeste do Município, que foi o palco de outro desastre também influenciado pela atividade antrópica. Foram destruídas mais de 50 casas, contabilizadas 40 pessoas feridas e 21 mortas, sendo que três semanas depois, com a intensificação das chuvas, houve mais escorregamentos em outros morros, o que finalizou na trágica contabilidade de 100 casas destruídas, 43 mortes e incerto número de feridos.²⁶⁹

Um pouco mais tarde, em 1978, 1979 e 1988, foram contabilizados novos deslizamentos que também acarretaram enormes prejuízos à economia dos atingidos e conseqüentemente na do Município, além de várias vidas que foram ceifadas. No século XX, mais de 500 vidas se perderam em razão desse tipo de desastre em solo santista.²⁷⁰

Depois desses acontecimentos, ficou evidente a necessidade de se tomar atitudes que visassem minimizar os impactos causados nas APPs, em especial nas encostas e topos de morros, assim como ações que buscassem minimizar os efeitos de desastres naqueles espaços especialmente protegidos, e entendeu-se que o Poder Público de forma isolada não seria capaz de realizá-las.

A Prefeitura Municipal de Santos, mesmo passando por uma fase de conflitos políticos, pois detinha de uma minoria apoiadora na Câmara Municipal, buscou uma transformação efetiva das condições existentes de poder e da inclusão ativa dos grupos sociais geralmente excluídos dos processos políticos locais.²⁷¹

Em 1989, surgiu o Grupo de Morros visando integrar os morros aos demais espaços do Município de Santos, consolidando o conceito de participação ostensiva

²⁶⁸ Idem, *ibidem*, p. 23.

²⁶⁹ SANTOS, Prefeitura Municipal. *Ob. cit.*, p. 23.

²⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 23.

²⁷¹ FREY, Klaus. "Governança Urbana e Participação Pública". In: *RAC-Eletrônica*. v. 1, n. 1, art. 9, jan./abr. 2007, p.140. Disponível: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso: 09 mar. 2010.

da sociedade, com intuito de se aprimorar o processo de governança urbana sócio-ambiental.

Nessa linha, o Poder Público Municipal em 1993 transformou o citado grupo na Administração Regional dos Morros que, segundo a geóloga Maroni, administradora regional dos morros, foi pioneiro no sentido prático, a ponto de ter se tornado referência nacional pela qualidade técnica, pela criatividade nas soluções e pelo envolvimento da população.²⁷²

A política integrada de prevenção do risco e de melhoria da qualidade de vida em Santos foi formada por uma equipe multidisciplinar que contava com arquitetos, engenheiros civis, agrônomos e florestal, geólogos, geógrafos, assistentes sociais e advogados,²⁷³ sendo dividida em seis programas:

- a) Programa de Obras Públicas;
- b) Programa do lixo;
- c) Programa de Planejamento, controle e orientação de ocupação urbana;
- d) Programa de habitação;
- e) Plano preventivo de Defesa Civil (PPDC);
- f) Programa comunitário de atenção à família, criança e adolescente.

Destaque para o programa de Planejamento, Controle e Orientação de Ocupação Urbana que trouxe como objetivos a organização da ocupação em áreas de riscos, visando evitar consequências mais acentuadas em desastres, mantendo o quadro de ocupação dos morros atualizado, coibindo as habitações em APPs, orientando os moradores sobre obras para redução do risco e acumulando uma gama de informações úteis para serem articuladas aos outros programas.²⁷⁴

O documento político produzido pela Prefeitura Municipal demonstra que seus objetivos acabaram por incentivar a revisão da legislação municipal,

²⁷² SANTOS, Prefeitura Municipal. Ob. cit., p. 04.

²⁷³ Idem, ibidem, p. 07.

²⁷⁴ Idem, ibidem, p. 11-12.

adequando vários de seus códigos à especificidade física, social e cultural dos morros,²⁷⁵ enfatizando que:

Assim, foram reelaborados o Plano Diretor do Município (onde estão incluídos como prioritários o programa de controle de redução do risco e o Plano Preventivo de Defesa Civil), os códigos de Edificações e de Posturas (...) merecem destaque como instrumentos de intervenção nos morros e base pra futuras ações a Lei das Zonas Especiais de Interesse Social e o projeto de lei (a ser apreciado junto com novo Plano Diretor ainda este ano) das Zonas Especiais de Interesse Ambiental.²⁷⁶

Importante lembrar que a governança – seja ela na esfera global ou local – entendemos ser um meio pelo qual se auxilia o Poder Público para concretizar as ações que lhe cabe. No caso dos morros de Santos não foi diferente, visto que as atividades produzidas pelo processo de governança acarretaram efeitos na ordem legal municipal, assim como destacou o documento com estabelecimento da lei das ZEIS e projeto de lei das ZEIA.²⁷⁷

Klaus conclui, em seus estudos realizados sobre o processo político-administrativo santista, que o rumo escolhido visou transformar problemas que envolviam conflitos de interesse em assuntos de caráter público, evidenciando, sobretudo, as divergências existentes entre as elites locais e os setores sociais mais fragilizados.²⁷⁸ E complementa o autor ratificando a existência do processo de governança àquela época:

A mobilização maciça das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais por parte do governo local foi, por exemplo, decisiva para a aprovação de uma lei para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que contrariou os interesses dos proprietários de terra urbana. O governo incentivou os movimentos sociais para que exercessem pressão junto aos vereadores, visando à emocionalização do processo de votação do projeto. Esta estratégia adotada fez com que, mesmo aqueles vereadores com grandes simpatias pelos interesses dos proprietários

²⁷⁵ Idem, *ibidem*, p. 12.

²⁷⁶ Idem, *ibidem*, p. 12.

²⁷⁷ Idem, *ibidem*, p. 12.

²⁷⁸ FREY, Klaus. Ob. cit., p. eletrônica.

de terra, na hora da votação recuassem diante da pressão dos movimentos.²⁷⁹

Pode-se constatar que a redução de ocorrências de desastres com vítimas fatais após constituição do processo de governança nos morros foi notória do Município de Santos, pois realizada análise nas datas entre 1988 e 2009, ficou demonstrado que morreram em razão dos deslizamentos quatro pessoas conforme relatam os estudos realizados pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) publicado pelo jornal da maior circulação da região da baixada santista, “A Tribuna”.²⁸⁰

Poder Público, as entidades de bairros, sociedade civil e população em geral atuaram conjuntamente para que os resultados na minimização dos riscos de desastres oriundos da má ordenação nos morros de Santos, e conseqüentemente de suas APPs, fossem alcançados. Porém, vale salientar, conforme afirma Schmitter, que os atores a participar do processo de governança urbana devem ser detentores de títulos ou direitos como critério de participação, visto que nem todos os detentores de direitos ou títulos podem ser considerados nos processos de negociação, e há necessidade de privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido.²⁸¹

3.6 Governança seria eficaz ao caso do Vale do Itajaí catarinense?

O caso de Santa Catarina, como apresentado, visto a intensidade das conseqüências dos desastres, teve como umas das principais causas a atividade antrópica e, diante disso, restou evidente que a omissão do Poder Público frente ao crescimento populacional e a má ordenação do solo em APPs poderiam ser

²⁷⁹ Idem, ibidem, p. 143.

²⁸⁰ A TRIBUNA, Jornal. “Sinal de Alerta no Morros: Acidentes”. 11 jan. 2010.

²⁸¹ SCHMITTER, Phillippe C. “Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context?”. In: GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (eds.). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske Budrich, 2002, p. 51-69 *apud* FREY, Klaus. Ob. cit., p. eletrônica.

mitigadas se houvesse, ao longo dos últimos anos, o trabalho conjunto entre diversos atores constituindo o processo de governança dentro das cidades que realizamos a pesquisa de campo. Conforme afirma Hermman, pesquisadora do grupo de estudos de Desastres Ambientais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC):

As características do solo e do relevo e as condições climáticas anômalas não são capazes de, sozinhas, explicar a tragédia ocorrida em Santa Catarina. Mais do que os fenômenos naturais, o descaso do poder público ao longo das últimas décadas foi a principal razão do elevado número de mortos, desabrigados e desalojados em decorrência das chuvas que atingiram o Estado no mês de novembro (...) há muito tempo essas tragédias vêm se repetindo em Santa Catarina e nada de efetivo foi feito por parte do poder público (...) não houve, ao longo dos anos, o esforço necessário dos governos e prefeituras para impedir ocupações irregulares em encostas de morro e em planícies fluviais, locais que sofrem quando há grande ocorrência de chuvas (...) A legislação impede a ocupação de áreas a menos de 30 m de distância das margens dos rios, mas isso não é respeitado em Santa Catarina.²⁸²

A pesquisadora não cita expressamente o processo de governança como meio de solução para atenuação dos efeitos dos desastres, assim como não menciona sobre a participação ostensiva da sociedade objetivando a prevenção de tais ocorrências. Contudo, diante da afirmação de que houve o descaso do Poder Público quanto às ações preventivas aos desastres e a inércia quanto ao que dispõe o Código Florestal sobre as APPs, acreditamos que o complemento ideal as palavras de Hermman estaria na constituição do processo de governança buscando integrar as ações entre atores dotados da *expertise* necessária à prevenção de desastres às ações do Poder Público Municipal, Estadual e Federal.

Diante do que pudemos constatar na pesquisa de campo realizada quanto aos Municípios de Blumenau e Itajaí, os setores municipais, entre eles, Secretaria de Planejamento, Câmara de Vereadores, Defesa Civil, Fundações Municipais de Meio Ambiente, além de não contarem com a estrutura necessária às ações de prevenção ou atenuação de consequências de desastres, não dispunham no rol de suas

²⁸² BALZA, Guilherme. *São anos de descaso do Poder Público em Santa Catarina, avalia pesquisadora*. Disponível: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/11/24/ult5772u1702.jhtm>>. Acesso: 13 mar. 2009.

atribuições alguma forma de inclusão da sociedade nas decisões da governabilidade local.

Blumenau, em 2005, apresentou um projeto de desenvolvimento urbano que corresponde a um planejamento não comum à realidade dos Municípios brasileiros, pois visa estruturar e estabelecer um plano de diretrizes e projetos para o Município no que diz respeito ao planejamento territorial, com previsão de implantação até 2050. Pretende-se que seja a agenda do planejamento territorial e o documento base do Município para os próximos governantes.²⁸³

O *BNU2050* foi dividido em cinco eixos: uso e ocupação do solo; sistema de circulação e transporte; intervenções para o desenvolvimento econômico, turismo e lazer; habitação e regularização fundiária; saneamento e meio ambiente.²⁸⁴ Apesar de ter sido elaborado por meio de estudos técnicos de forma conjunta entre sociedade e Poder Público, o Município de Blumenau encontra-se atrasado em suas ações, não somente pelo desastre ocorrido em novembro de 2008, mas sim pela falta vontade política visando a implementação efetiva do *BNU2050*.

O Grupo Dirigido de Planejamento Urbano estabeleceu um diagnóstico que identificou condicionantes, deficiências e potencialidades do Município, em que apresentou resultados quanto a diversos temas relativos ao território blumenauense, logo destacamos os itens: áreas inundáveis até cota de 12m; ocupações irregulares; ocupações irregulares em áreas de risco; recursos hídricos; e unidades de conservação.²⁸⁵

O primeiro deles apresentou como deficiência as ocupações em áreas de preservação, risco de desastre ou perdas materiais e, como diretriz, controlar o uso e a ocupação do solo. O segundo apresentou como deficiência: ocupações em áreas de preservação, falta de infra-estrutura e condições de habitabilidade, informalidade e, como diretriz, urbanizar e conter ocupações. O terceiro apresentou

²⁸³ BLUMENAU, Prefeitura Municipal de. “BNU2050 – Cidade de Blumenau”. In: *Revista de divulgação do Programa de Desenvolvimento Urbano de Blumenau*. ano 1. jun. 2008, p. 05. Material adquirido junto ao Secretário Adjunto de Planejamento Urbano do Município de Blumenau, 23 fev. 2009.

²⁸⁴ Idem, ibidem, p. 05.

²⁸⁵ Idem, ibidem, p. 06-08.

como deficiência: ocupações em áreas de preservação, falta de infra-estrutura e condições de habitabilidade, informalidade e risco de desastre e, como diretriz, realocar e conter ocupações. O quarto dos itens apresentou como condicionante as APPs; como deficiência, mata ciliar degradada, águas poluídas, subutilização; e, como diretriz, despoluir; preparar para turismo, lazer e transporte. O último dos itens também apresentou como condicionante as APPs, não apresentou deficiências, todavia apresentou como potencialidade a possibilidade de uso mais abrangente e, como diretriz, preservar com sustentabilidade.²⁸⁶

Observa-se que, ressalvado o último tópico – unidade de conservação –, que pela visão dos estudos não apresentou deficiências e sim a possibilidade de uso mais abrangente das APPs, os demais itens privilegiaram a intersecção necessária entre a preservação e conservação das APPs e o meio ambiente urbano. Porém entendemos que assim como ocorreu nos morros de Santos, o trabalho para efetivação do *BNU2050* em Blumenau deve ser exercido por vários atores, tendo em vista a complexidade dos assuntos pertinentes ao meio ambiente natural e urbano do Município, assim como reafirmamos nossa posição quanto à necessidade de articulação por meio da governança em programas como o *BNU 2050* em razão da evidente necessidade de um acompanhamento pela sociedade e por atores especialmente dotados de *expertise*.

Diante do que pudemos constatar, o processo de governança ainda não é exercido de forma ostensiva em Blumenau, de maneira que se o fosse certamente as atividades do próprio projeto de planejamento urbano, o *BNU2050*, evitariam que inúmeras vidas fossem perdidas em razão do desastre ocorrido no Município em novembro de 2008.

O Município de Itajaí não dispunha até a época dos desastres de documento similar ao de Blumenau, porém isso não significa que o Município não poderia atenuar e até mesmo evitar algumas consequências negativas oriundas dos desastres se tivesse incitado a participação da sociedade organizada ou não a constituição de um processo de governança local que visasse mapear a realidade do

²⁸⁶ BLUMENAU, Prefeitura Municipal de. “BNU2050 – Cidade de Blumenau”. Ob. cit., p. 08.

Município quanto às áreas de enchentes, começando pela preocupação em respeitar os ditames que o Código Florestal estabelece sobre as APPs.

Pelo que podemos observar na política realizada nos morros de Santos, principalmente entre os anos de 1989 e 1993, a preocupação com a instituição do processo de governança foi evidente, mesmo não sendo muito comum naquela época a utilização de tal expressão.

Resta-nos afirmar que, tanto no Município paulista quanto nos Municípios catarinenses assolados pelos desastres de 2008, figura como ponto fundamental o conhecimento dos cidadãos sobre o princípio da iniciativa nos diálogos entre Poder Público e sociedade objetivando o entendimento de questões aparentemente simples, mas essenciais ao processo de governança, como: quem somos? Quem são os outros? Onde estamos e em que situação se encontram nossos Municípios em relação à proteção das APPs e os desastres, por exemplo? Como podemos nos posicionar de forma individual ou coletiva, atualmente e no futuro?²⁸⁷

A inefetividade da aplicação das normas que versam sobre APPs em áreas urbanas e conseqüentemente interferem no Direito dos Desastres aparece frente à Governança como um desafio a ser vencido, logo a cooperação entre os diversos atores envolvidos torna-se indispensável, conforme ensina Granziera:

Daí a necessidade de o Poder Público, na condução do desenvolvimento, estabelecer parcerias com o setor privado. Tais parcerias podem ocorrer por meio dos contratos de gestão, celebrados com as Organizações Sociais (OS), conforme previsto na Lei 9.637, de 15-5-1998, pelos Termos de Parceria, celebrados com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), objeto da Lei nº 9.770, de 23-3-1999, bem como pelas parcerias Público Privadas (PPP), instituídas pela Lei nº 11.079, de 30-12-2004.

A autora apresenta a idéia de integração entre os três setores, sendo o Poder Público (Estado) o primeiro, o Privado (Mercado) o segundo, e o terceiro setor

²⁸⁷ MEITE, Fatima. “Me, the neighbours, the neighbourhood” (apresentação à reunião da Rede Metrópolis). In: *Simpósio Internacional Governança Democrática em Cidades*. Porto Alegre: 24-25 nov. 2009.

é representado pelos diversos tipos de organizações que não possuem vínculo direto com o primeiro e segundo setores, para que haja efetiva cooperação em busca do desenvolvimento das cidades e da intersecção necessária destas com o meio ambiente natural. Todavia, acrescentamos aos dizeres da autora a presença das organizações não-governamentais (ONGs), que figuram como atores indispensáveis ao processo de governança global e local.²⁸⁸

²⁸⁸ GONÇALVES, Alcindo Fernandes; SANTOS, Maurício Duarte dos. “Tratados Internacionais e participação das ONGs”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Ob. cit., p. 329-341.

CONCLUSÃO

As APPs são espaços especialmente protegidos pela Constituição Federal e pelo Código Florestal e, em razão do aumento histórico da população urbana, encontram-se cada vez mais ameaçadas pela intervenção antrópica. Isso claramente afeta o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável, pois a função ambiental pertinente às APPs está diretamente ligada à concretização dos princípios da dignidade humana e da cidadania.

A importância do conhecimento de termos e expressões que são apresentadas pelo ordenamento ambiental nacional e internacional, que foram ressaltados em nosso primeiro capítulo, é evidente. Logo, é impossível ignorá-los para a existência de diálogos que visem a participação de entes governamentais e não governamentais nas decisões que assolam os cidadãos das cidades quanto ao meio ambiente natural e sua importância ao bem-estar das populações.

O meio ambiente deve ser entendido de maneira holística, ou seja, como algo que englobe qualquer tipo de concentração humana ou natural. Mesmo existindo a divisão imposta pelo homem, como por exemplo, em meio ambiente natural e meio ambiente urbano/artificial, a intervenção antrópica não poderá ocorrer de forma que ignore a intersecção necessária entre os bens ambientais e as cidades.

Os princípios do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente ecologicamente equilibrado devem prevalecer em quaisquer tipos de discussões que envolvam os habitantes das cidades, pois, por exemplo, a ausência da aplicação destes na preservação e conservação das APPs, aliada ao crescimento

populacional, interfere diretamente no aumento da vulnerabilidade humana quanto à consequência negativa de fenômenos naturais.

Assim, resta claro que a divisão estabelecida pelo homem entre meio ambiente urbano/artificial e meio ambiente natural é necessária para a realização de planejamento adequado às populações que habitam as cidades e conseqüentemente acabam intervindo nos espaços especialmente protegidos. Porém, essa afirmativa deve ser considerada de forma cautelosa, pois a intenção da divisão entre meio ambiente urbano e natural consiste em colaborar na organização das ações político-jurídicas de ordenação do espaço urbano e não em priorizar uma espécie de meio sobre outra.

A política urbana apresenta na maioria dos municípios brasileiros deficiência quanto à questão do planejamento. Afirmamos não ser diferente quanto as questões que envolvem as APPs em espaços urbanos, tendo em vista o descaso que pudemos constatar em relação à aplicação do Código Florestal nas cidades que abordamos no decorrer do trabalho.

Os princípios da dignidade humana e cidadania conjuntamente ao direito social à moradia são fatores preponderantes para ordenação das APPs em área urbana, pois a ineficácia do Poder Público no que diz respeito à respectiva aplicação desses direitos fundamentais resulta diretamente na instalação de moradias e submoradias irregulares, que além de suprimir as APPs, influenciam gradativamente na consolidação do risco aos cidadãos.

Entendemos que a MP 2220/2001 veio a colaborar com a aplicação concreta do equilíbrio necessário entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, contudo ratificamos nossas observações quanto às lacunas existentes nesta norma, assim como corroboramos a idéia de que não adianta somente a existência de legislação específica – por exemplo, quando o artigo 5º da MP confere discricionariedade ao Poder Público em conceder moradias em espaços especialmente protegidos –, mas sim há necessidade de

comprometimento do Poder Público e da sociedade na aplicação concreta do direito à moradia e equilíbrio ecológico em APPs nos espaços urbanos.

Todo o histórico do regime jurídico ambiental que trata das APPs nos traz o convencimento de que houve evolução quanto aos aspectos de conservação e preservação. Concordamos com o posicionamento da aplicação do artigo 2º do Código Florestal quanto às APPs em espaços urbanos em razão de acreditarmos que compete a União estabelecer normas gerais sobre meio ambiente, podendo os Estados e Municípios legislarem de forma a contribuir com a proteção ambiental.

Também nos faz convictos de que muitas são e serão as discussões jurídico-políticas que virão em razão da flexibilidade existente na interpretação das normas pertinentes às APPs e na ocorrência inegável de conflitos pertinentes à economia, à sociologia e ao meio ambiente.

Consideramos que em razão da oportunidade das discussões e conflitos continuará ocorrendo a má utilização das APPs, pois as atividades antrópicas nesses espaços tornam-se cada vez mais notórias, seja com ocupação regular ou irregular das áreas de morros ou encostas, margens de reservatórios ou cursos d'água. Enfim, pelo descaso que se dá à importância das APPs para a qualidade de vida dos cidadãos das cidades tornam-se necessários novos métodos de intervenção antrópica que só serão sustentáveis se decorrentes de planejamento adequado e comprometido com a sociedade.

Fenômenos naturais sempre existiram e sempre existirão, porém suas consequências evidentemente tornam-se de grande impacto negativo quando influenciadas diretamente pela atividade antrópica, resultando na ocorrência de desastres naturais. Como foi demonstrado ao longo do trabalho, os desastres ocorridos no Vale do Itajaí catarinense foram acentuados em razão de anos de descaso quanto ao ordenamento das cidades e também em razão do desrespeito à Constituição Federal e ao Código Florestal no que tange às APPs.

O Município de Blumenau, apesar de apresentar um planejamento inédito no Brasil – BNU2050 – e mesmo diante dos desastres que o assolaram ao longo de sua

história, conta com normas sobre APPs que contrariam diretamente os ditames ambientais constitucionais e legais.

Já o Município de Itajaí não apresentou de forma expressa planejamento equiparado ao de Blumenau, porém não legislou quanto às APPs de forma contrária à Constituição e ao Código Florestal. O que não representa que o Município tenha concretizado a aplicação de tais normas, pois o desastre que assolou Itajaí em novembro de 2008 decorreu também de vícios apresentados na maioria das cidades do Vale.

Restou comprovado que o processo de governança instituído na região dos morros no Município de Santos no final do século XX foi eficaz para atenuar a ocorrência de desastres naturais na região. A união entre Poder Público municipal, atores dotados de *expertise* e sociedade pôde influenciar diretamente na organização das APPs situadas nos morros, o que resultou na diminuição significativa de desastres no município paulista.

Portanto, afirmamos que tanto o processo de governança aliado ao Direito Ambiental e ao “emergente” Direito dos Desastres colaborarão para que os diálogos objetivem consenso nas regiões de APPs dos Municípios brasileiros, em especial os catarinenses que foram estudados neste trabalho. Conseqüentemente, se organizadas as atividades de intervenção nas APPs urbanas, os efeitos de fenômenos naturais como os que ocorreram em novembro de 2008 em Santa Catarina certamente serão mitigados, evitando várias perdas de vidas e prejuízos irreparáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. "Mobilidade Residencial na Cidade do Rio de Janeiro: Considerações sobre os setores formal e informal no mercado imobiliário". In: *XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP)*. Disponível: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a139.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2010.

AFONSO, Miguel Reis; MINEIRO, Edílson Henrique. "Áreas Urbanas Consolidadas e as Propostas de Regularização Fundiária Sustentável". In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *11º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. v. 1. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007.

ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: Bushatsky, 1981.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2001.

_____, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental e Desenvolvimento. Estaria revogado o artigo 2º do Código Florestal?* Disponível: <<http://paulobessa.rcambiental.com.br/?s=artigo+2+revogado>>. Acesso: 12 jan. 2010

A TRIBUNA, Jornal. "Sinal de Alerta no Morros: Acidentes". 11 jan. 2010

BALZA, Guilherme. *São anos de descaso do Poder Público em Santa Catarina, avalia pesquisadora*. Disponível: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/11/24/ult5772u1702.jhtm>>. Acesso: 13 mar. 2009

BARNABÉ, Roberto Israel. "Estudos das Relações Internacionais na América Latina: Teorias em Xeque?". In: *Contextualizaciones Latinoamericanas – Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de*

Guadalajara. ano 01. n. 02. jan.-jun. 2010, p. 03. Disponível: <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2_/barnabe.pdf>. Acesso: 10 mar. 2010

BENATTI, José Heder. “O meio ambiente e os bens ambientais”. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *O Direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Peiropólis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), 2005.

BERÉ, Cláudia Maria. Regularização Fundiária e Áreas de Preservação Permanente in Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.: 2009; São Paulo,SP) Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural / coords. Antônio Herman Benjamim, Eladio Lecey, Silvia Capelli. – São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BERKELEY, U. C. Law School. *Report on a Workshop Held at U.C. Berkeley Law School. Disaster Law and the Legal Academy: Curriculum Research and Law Reform*. Califórnia: 2007, p. 02. Disponível: <<http://www.law.berkeley.edu/centers/envirolaw/DisasterLawWhitePaper-October2007.pdf>>. Acesso: 15 mar. 2009

BLUMENAU, Decreto Municipal nº8.848, 18 dez. 2008.

_____, Decreto Municipal nº 8.820, 23 nov. 2008.

BLUMENAU, Prefeitura Municipal de. “BNU2050 – Cidade de Blumenau”. In: *Revista de divulgação do Programa de Desenvolvimento Urbano de Blumenau*. ano 1. jun. 2008.

_____, Projeto de Lei Complementar nº992/09.

_____, Lei Complementar nº 747, 23 mar. 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Índice de Desenvolvimento Humano – IDH*. 01 ago. 2005. Disponível: <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=71308>>. Acesso: 26 set. 2009

_____, Código Florestal. Lei nº 4.771, 15 set. 1965

_____, Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, 25 out. 1966

_____, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 004/85, 18 set. 1985

_____, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 302, 20 mar. 2002.

_____, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 303, 20 mar. 2002.

_____, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 369, 28 mar. 2006.

_____, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988.

_____, Decreto nº 23.793, 23 jan. 1934.

_____, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). *Climanálise. Boletim de Monitoramento e Análise Climática*. v. 19. n. 12. Brasília: Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), dez. 2004. Disponível: <<http://www.cptec.inpe.br/products/climanalise/1204/zcas.html>>. Acesso: 09 mar. 2009

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Características da população* 2000. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>>. Acesso: 03 jan. 2010.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo 2007 - Contagem da População*. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso: 20 dez. 2009.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do Século – População*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/palavra_chave/populacao/rural.shtm>. Acesso: 15 fev. 2010.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa da População no Brasil*. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/popup_popclock.htm>. Acesso: 22 fev. 2010.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *IBGE – Cidades@*. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=420820&r=2>>. Acesso: 06 mar. 2009

_____, Lei nº 4.717, 29 jun. 1965.

_____, Lei nº 6.766, 19 dez. 1979.

_____, Lei nº 6.938, 31 ago. 1981.

_____, Lei nº 7.511, 07 jul. 1986.

_____, Lei nº 7.803, 15 jul. 1989.

_____, Lei nº 9.985, 18 jul. 2000.

_____, Lei nº 11.428, 22 dez. 2006.

_____, Ministério da Educação e Cultura. *Dicionário Escolar da Língua Portuguesa*. 4ª ed. Brasília: 1963.

_____, Ministério das Relações Exteriores/Ministério do Meio Ambiente. Disponível: <<http://www.cdb.gov.br/CDB>>. Acesso: 15 fev. 2010.

_____, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.166-67, 24 ago. 2001.

_____, Presidência da República. Medida Provisória nº 2.220, 04 set. 2001.

_____, Projeto de Lei Federal nº 775/1983.

_____, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp nº 194617/PR. Rel. Ministro Franciulli Netto, 2ª Turma, j. 16 abr. 2002, pp. 01 jul. 2002.

_____, Superior Tribunal de Justiça (STJ). Embargos de Declaração nº 519365, Processo nº 200300501824, UF: SP, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, Decisão: 03 nov. 2005.

_____, Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. nº 176.753-SC, p. 02 fev. 2010.

_____, Supremo Tribunal Federal (STF). ADPF nº 175. Relator Min. Cezar Peluso.

_____, Supremo Tribunal Federal (STF). ADI nº 4252. Rel. Ministro Celso de Melo. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso: 10 mar. 2010.

BUTLER, Rhet A. *Malária vinculada ao desmatamento na Amazônia*. 31 dez. 2007. Disponível: <<http://pt.mongabay.com/news/2007/1231-20060202-malaria.html>>. Acesso: 06 jan. 2010.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanzola. "Conexões entre Desastres Ecológicos, Vulnerabilidade Ambiental e Direitos Humanos: Novas Perspectivas". In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CMMAD, *Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (coords). *Direito da Cidade – Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____, Ronaldo do Livramento. “Direito Ambiental das Cidades: questões metodológicas”. In: COUTINHO, Ronaldo do Livramento; ROCCO, Rogério (orgs). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____, Ronaldo do Livramento. Palestra “Marx e Meio Ambiente”, *IV Simpósio de Direito Ambiental na Sociedade do Risco do Grupo de Estudos de Direito Ambiental - GPDA*, Universidade Federal de Santa Catarina, 14 jun. 2009.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coords) *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*., São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

DAMOUS, Wadih. “Cidades e sustentabilidade” (prefácio). In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio (coord.). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DICIONÁRIO DE DIREITO AMBIENTAL: terminologia das leis do ambiente/organizado por Maria da Graça Krieger, Ana Maria Becker Maciel, João Carlos de Carvalho Rocha, Maria José Bocorny Finatto e Cleci Regina Bevilacqua – Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Procuradoria Geral da República.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 77.

DURANT, Will. *História da Filosofia*. São Paulo: ed. Abril cultural, 1997.

DUTRA, Carolina. Santos: Análise Jurídica de Políticas Públicas de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil: Impactos sobre o clima e a biodiversidade. UniSantos/Programa de Mestrado em Direito, 2009 (Dissertação de Mestrado).

EUA, Estados Unidos da América. “Japão tenta devolver curvas a rio com obras”. In: *The New York Times*, 10 nov. 2007. Tradução: Paulo Eduardo Migliacci ME. Disponível: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI2059015-EI8143,00.html>>. Acesso: 20 jan. 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

_____, Guilherme José Purvin de. “Função Ambiental da Propriedade Urbana”. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org). *9º Congresso Internacional de Direito Ambiental do Instituto o Direito por um Planeta Verde – Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2006.

FINK, Roberto Daniel. “Vegetação de Preservação Permanente e Meio Ambiente Urbano”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 1. n. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abr./jun. 1996.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____, Natureza jurídica da favela no direito ambiental brasileiro e sua tutela vinculada ao meio ambiente artificial *in* Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica. (Coords) Flávio Ahmed e Ronaldo Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 01.

FERRARI, Celson. *Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo*. São Paulo, Pioneira, 1977. *apud* MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FERREIRA, Kelly M. Model. “As Áreas de Preservação Permanente no Espaço Urbano e o Direito de Moradia”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. v. 2. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2009.

FRANK. Beate. *Uma abordagem para o gerenciamento ambiental – A Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, com ênfase no problema das enchentes*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Florianópolis: Faculdade de Engenharia de Produção da Universidade de Santa Catarina (UFSC), 1995. Disponível: <http://www.eps.ufsc.br/teses/beate/capit_2/cp2_bea.htm#21>. Acesso: 10 mar. 2009.

FREIRE, Laudelino. *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*. v. 5. Rio de Janeiro: A Noite Ed., 1943.

FREITAS, Cristina G. de Araújo. "A Evolução das APPs e a Aplicação do Código Florestal". In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. vol. 01. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

FREY, Klaus. "Governança Urbana e Participação Pública". In: *RAC-Eletrônica*. v. 1, n. 1, art. 9, jan./abr. 2007, p.140. Disponível: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso: 09 mar. 2010.

FUNDAÇÃO VERDE. *Dicionário de Termos Ecológicos*. Disponível: <<http://funverde.wordpress.com/2008/01/01/dicionario-de-terminos-ecologicos-m/>>. Acesso: 26 set. 2009.

GIANNECCHINI, Laura. *Ao término do evento, especialistas tecem considerações finais*. 01. set. 2005. Disponível: <<http://www.setor3.com.br/jsp/default.jsp?tab=00002&newsID=a540.htm&subTab=00000&uf=&local=&testeira=33&l=&template=58.dwt&unit=§id=189>>. Acesso: 24 mai. 2008.

GONÇALVES, Alcindo. "O conceito de governança". In: Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Manaus: 2005.

_____, Alcindo. *Desenvolvimento Econômico da Baixada Santista*. Santos: Ed. Leopoldianum, 2006.

_____, Alcindo Fernandes; SANTOS, Maurício Duarte dos. "Tratados Internacionais e participação das ONGs". In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. vol. 02. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

GRIMBERG, Elisabeth. *Governança democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos*. Disponível: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=24>. Acesso: 17 nov. 2009.

GRANZIERA Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIVANT, Julia S. “A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia”. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. v. 16. abr. 2001, p. 95-112. Disponível: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso: 10 dez. 2009.

HELD, David; MC GREW, Anthony. *Prós e contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

ICNB, Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade. Disponível: <<http://portal.icnb.pt/ICNPortal/vPT2007/O+ICNB/Envolvimento+Internacional/Conv%C3%A7%C3%A3o+de+Washington++CITES/?res=1024x768>>. Acesso: 15 fev. 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Mata ciliar – importância, conservação, e recuperação*. p. 03. Disponível: <<http://www.ciliosdoribeira.org.br/files/ApresentacaoMataCiliar-CampanhaRibeira24-05.pdf>>. Acesso: 18 mar. 2009.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *World Disasters Report 2009: Focus on early warning, early action*. Suíça: 2009, p. 163-175. Disponível: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=documentos>>. Acesso: 28 fev. 2010.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José. “APP: Desafios para a Preservação na Esfera Municipal”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - *Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. v. 2. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2009.

ITAJAÍ, Prefeitura Municipal de. *Mapa de Áreas de Ocupação Irregular no Município de Itajaí em 2006*. Disponível: <http://intranet.itajai.sc.gov.br/arquivos/gestao_spdu/2006-06-09-02-d41d8cd98f.bmp>. Acesso: 03 mar. 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. Publicado no Livro: Meio Ambiente e Sustentabilidade” In: CEPAM. O Município no Século XXI. São Paulo: CEPAM, 1999, pp.175-184.

JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. “Regulamentação da Política Urbana e Garantia do Direito à Cidade”. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (coord.). *Direito da Cidade - Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

JUNIOR, Nelson Saule. “Políticas Públicas Locais - Município e Direitos Humanos”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. “Direitos Humanos e Políticas Públicas”. São Paulo: Pólis, 2001.

KRIEGER, Maria da Graça; MACIEL, Ana Maria Becker et al. *Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do ambiente*. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Procuradoria Geral da República, 1998.

LE PRESTRE, Philippe Ecopolítica Internacional trad. Jacob Gorender Ed. Senac, São Paulo, 2000.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade

LEUZINGER, Márcia Diegues. “Zonas de Amortecimento e Zonas de Transição em Unidades de Conservação”. In: *Revista de Direitos Difusos*. vol. 17, jan.-fev. 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009

MAGALHÃES, Vladimir Garcia; SOUZA, Heitor Miranda de; SANTOS, Maurício Duarte dos. “A tutela Jurídica do Bioma Mata Atlântica diante dos Desastres Naturais”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - *Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. v. 2. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2009.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lucia Moreira. “Vegetação de Preservação Permanente e Área Urbana – Uma Interpretação do Parágrafo Único, do Art. 2º do Código Florestal”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 1. n. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abr./jun. 1996.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “Áreas de “degradação permanente”, escassez e riscos”. In: *Revista de Direito Ambiental*. ano 10, n. 38, abr.-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MATA, Luiz Roberto da. “Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental”. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *Direito Ambiental das cidades*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

MAUSBACH, Hans. *Urbanismo Contemporaneo*. 3ª ed. Lisboa: Presença, 1981 *apud* MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

MEITE, Fatima. “Me, the neighbours, the neighbourhood” (apresentação à reunião da Rede Metrópolis). In: *Simpósio Internacional Governança Democrática em Cidades*. Porto Alegre: 24-25 nov. 2009.

MELE, João Leonardo. “Segurança Ambiental das Áreas de Preservação Permanente – Fiscalização ostensiva-preventiva”. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *11º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. v. 1. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MENEZES, Fabiano L. de. *Como as ONGs influenciam nos processos de negociações de tratados multilaterais?* Santos: UniSantos/Programa de Mestrado em Direito, 2006 (Dissertação de Mestrado).

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____, Edis. *Direito do Ambiente, doutrina, jurisprudência, glossário*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça de. *Apelação Cível nº 1.0223.03.126435-9*, Rel. Vanessa Verdolim Hudson Andrade, pp. 10 mar. 2006.

_____, Tribunal de Justiça de. Apelação Cível nº 1.0223.03.122909-7/001, Rel. Heloisa Combat, pp. 13 mar. 2007.

MOREIRA, Mariana. "A História do Estatuto da Cidade". In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____, Mariana (coord.). *Plano diretor passo a passo*. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). São Paulo, 2005.

MORAES, Luíz Carlos Silva de. *Código Florestal Comentado*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

_____, Toshio. *Temas de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

NUSDEO, Ana Maria; CARVALHO, Luiz S. L. S. "Certificação Ambiental do Etanol: Impacto para as cidades". In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (orgs.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. vol. 02. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

NOORTMAN, Math. "Non-State Actors in International Law". In: ARTS, Bas; NOORTMAN, Math; REINALDA, Bob (eds.). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001.

ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Christopher J. Tribe (trad.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

OKADA, Denise Setsuko. "A Constitucionalização da Matéria Ambiental - O Direito às Cidades Sustentáveis em jogo". In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

OLIVEIRA, Maia d'. *Dicionário Brasileiro Ilustrado*. 3ª ed., São Paulo: Editora Edigraf, 1971.

OMM, Organização Meteorológica Mundial. *Peligros Naturales*. Disponível: <http://www.wmo.int/pages/themes/hazards/index_es.html>. Acesso: 10 mar. 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Conferência de Estocolmo*, Suécia, 1972

_____, Organização das Nações Unidas. *Segunda Conferência sobre Habitação Humana*. Turquia, 03-14 jun. 1996.

PAINEL “Gestão Democrática de Cidades”, sob coordenação de Maria da Graça Ribeiro das Neves (representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM), no *Simpósio Internacional Governança Democrática em Cidades*. Porto Alegre: PUC, nov. 2008.

RAMSAR. Disponível: <http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar/home/main/ramsar/1%5e7715_4000_0__>. Acesso: 06 fev. 2010.

REZINI, Alain; LAURINDO, Jean. *Margens Plácidas do Progresso: a construção do canal extravasor de Brusque*. Disponível: <<http://jcientifico.wordpress.com/tag/canal-extravasor/>>. Acesso: 12 nov. 2009.

REVISTA ÉPOCA, Periódico. *Enchentes de Santa Catarina*. 01 dez. 2008. Disponível: <<http://www.hidro.ufcg.edu.br/twiki/pub/HidrologiaAplicada/Semestre20081/EnchenteSemSantaCatarina2008.pdf>>. Acesso: 15 mar. 2009.

RODRIGUES, José. “Morros da cidade de Santos não registram vítimas fatais há dez anos”. In: *Valor Econômico*, 11 jan. 2010. Disponível: <<http://conteudocliping.planejamento.gov.br/noticia/2010/1/11>>. Acesso: 15 jan. 2010.

ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB, 2000.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível nº 737.014. 5/1-00 e Apelação com Revisão nº 8842905800.

SALEME, Edson Ricardo. “Controle de Execução do Plano Diretor do Município na defesa da Biodiversidade”. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *13º Congresso Internacional de Direito Ambiental, Direitos Humanos e Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SANTA CATARINA, Lei nº 14.675, 13 abr. 2009.

_____, Tribunal de Justiça do Estado (TJSC). ADIN nº 2009.008941-2. Órgão Especial. Des. Carlos Prudêncio.

_____, Ministério Público do Estado (MPSC). Recomendação nº 769/2008, 10ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Consumidor da Comarca de Itajaí.

_____, Tribunal de Justiça do Estado (TJSC). Apelação Cível nº 2008.056.582-3; 2ª Câmara de Direito Público – Relator desembargador Cid Goulart Júnior DJE 13 de janeiro de 2009.

SANTOS, Prefeitura Municipal. *Morros – Política Integrada de Prevenção do Risco e de Melhoria da Qualidade de Vida nos morros de Santos*. Coordenação da Administração Regional dos Morros: 1996.

SCHMITTER, Phillipe C. “Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context?”. In: GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (eds.). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske Budrich, 2002, p. 51-69 *apud* FREY, Klaus. “Governança Urbana e Participação Pública”. In: RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, jan./abr. 2007, p.140. Disponível: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso: 09 mar. 2010.

SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. *Governança e Sustentabilidade Ambiental*. São Paulo: 2005.

SIGAD, Sistema de Informações Gerenciais de Apoio à Decisão. *Diagnóstico Blumenau*. Disponível: <<https://www.furb.br/especiais/download/810848-406621/apt.pdf>>. Acesso: 16 fev. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5^a ed. rev. atual. Malheiros Editores; São Paulo, 2008.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito Ambiental Internacional*. 2^a ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SOUZA, Juliana Mio de; VIANNA, Luiz Fernando de Novaes. *Relatório sobre o levantamento dos deslizamentos ocasionados pelas chuvas de novembro de 2008 no complexo do morro do baú municípios de Ilhota, Gaspar e Luiz Alves*. Florianópolis: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI), 2009. Disponível: <http://ciram.epagri.sc.gov.br/portal/website/arquivos/areas_risco/Relatorio_Morro_Bau.pdf>. Acesso: 04 mar. 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. "Estatuto das Cidades e suas Diretrizes Gerais (art. 2)". In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

STEINER, Andrea Quirino. As ONGs Brasileiras e sua influência na política ambiental internacional no âmbito da ONU: método de ação. ...

TERRA, Agência de Notícias. *ONU constata que a saúde das cidades diminui conforme crescem*. 19 mar. 2010. Disponível: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4329877-EI294,00.html>>. Acesso: 20 mar. 2010

_____, Agência de Notícias. *Crescimento econômico não impede avanço de favelas, diz ONU*. 19 mar. 2010. Disponível: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4329946-EI294,00.html>>. Acesso: 20 mar. 2010.

UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. *Projeto Manuelzão*. Disponível: <http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_projeto/folder_historia>. Acesso: 20 jan. 2010.

VALIENGO, Lane. "Viver nos morros, uma aventura perigosa". In: *Jornal Eletrônico Novo Milênio*. Disponível: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0230b7.htm>>. Acesso: 12 fev. 2010.

VIEIRA, Rafaela et al. "Um olhar sobre as áreas de risco de escorregamento no município de Blumenau: em busca da prevenção". In: *Estudo das correlações entre precipitações e os escorregamentos em áreas de risco em Blumenau/SC*. Blumenau: Instituto de Pesquisas Ambientais, 2005. Disponível: <<http://www.blumenau.sc.gov.br/novo/site/imagens/conteudo/file/defesacivil/risco.pdf>>. Acesso: 13 mar. 2009.

YOUNG, Oran. *Internacional Governance – Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994.

WEINER, Helen Ann. Legislação Ambiental Brasileira: Evolução Histórica do Direito Ambiental *in* Revista de Direito Ambiental nº. 1995.

WWF-Brasil. *O que são matas ciliares?*. Disponível: <http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/matas_ciliares/>. Acesso: 20 fev. 2010.

ANEXO I

PERIÓDICOS SOBRE OS DESASTRES NO VALE DO ITAJAÍ/SC:

UNIVERSAL
 Folha de 55 páginas
 DATA 02.10.10 PÁGINA A3

Lições de Santa Catarina: de Brasília a Poznan

ROBERTO SMERALDI

ESTÃO (parcialmente) errados os observadores que atribuem o recente desastre de Santa Catarina apenas ao desmatamento na Amazônia. É verdade que esse é um forte determinante — tanto por meio de mudanças climáticas regionais quanto globais — dos fenômenos climáticos extremos, assim como tudo indica que aquilo que aconteceu nos últimos dias faça parte dessa categoria.

A ciência já identificou — apesar de não explicar completamente — a complexa relação que vincula as alterações na troca de umidade entre a floresta e a atmosfera na região amazônica tanto com o regime pluvial na bacia do Prata quanto com a convecção do vapor que afeta a temperatura da camada superficial dos oceanos, importante fator na geração de furacões e outros eventos catastróficos.

Mas a natureza extrema do fenômeno climático que afetou Santa Catarina não é suficiente para explicar a dimensão dos impactos. Há também a vulnerabilidade sem precedentes do nosso território diante de um clima exacerbado.

Independentemente de nossa capacidade de adotar medidas efetivas para mitigar a crise climática, temos, de qualquer forma, uma intensificação de eventos extremos nas próximas décadas, além do que ocorreu nesta, já sem precedentes. Podemos e devemos fazer muita coisa, agora mesmo, para mitigar essa tendência na segunda parte do século e naqueles vindouros, mas, infelizmente, já é tarde para evitá-la no curto prazo.

A vulnerabilidade extrema do território de Santa Catarina — e de outras importantes regiões do país — é devida principalmente a desmatamento local, com alterações expressivas no uso do solo e na gestão das águas.

Se o Código Florestal tivesse sido

Metete-se a mão no bolso do contribuinte para enfrentar os danos da calamidade, mas não se realizam os investimentos

respeitado, especialmente no que diz respeito às áreas de preservação permanente (APP) — que incluem topos de morro, encostas e mata ciliares —, não veríamos erosão e assoreamento nessa escala.

Fator agravante é a crescente população localizada em áreas de risco, o que reflete peculiar sensibilidade social por parte de nossos governantes: se preocupam tanto pelas populações mais carentes que até se negam a retirá-las de onde a morte as ameaça.

Mas há outras contradições paradoxais, na contramão da história: enquanto as manchetes contabilizam as vítimas, no Congresso Nacional se cogita — acredite se quiser — “flexibilizar” o Código Florestal, tanto no que diz respeito ao desmatamento em geral (a chamada reserva legal) quanto em relação às citadas APPs. Em ambos os casos, a base do raciocínio é o reconhecimento do fato consumado.

Prevalece ainda a hipócrita cultura do perdão, que, por trás de sua fachada de bondade, implica a socialização dos prejuízos e, muitas vezes, assume a vitimação até mesmo de seus supostos beneficiários.

Isso caracteriza a relação de um regime autoritário com seus súditos, e não de uma democracia com seus cidadãos, que exige responsabilidade, certeza do direito e cobrança mútua.

Assim, metete-se a mão no bolso do contribuinte para enfrentar os danos da calamidade, mas não se realizam

os investimentos, bem mais modestos, que poderiam fomentar a restauração das florestas, a recuperação das áreas alteradas e a proteção civil do território, além do desenvolvimento de uma economia de uso dos recursos florestais.

Se tivermos, como contribuintes, de subsidiar alguma coisa no interesse supremo da sociedade, deveria ser a eliminação dos passivos. Ao contrário, subsidia-se, mediante a impunidade e a tolerância, a manutenção desses passivos, o que custa muito, muito mais caro.

Nosso Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas foi lançado ontem — o que vale uma comemoração —, mas com metas pífias para a Amazônia e sem meta para cerrado — que se tornou hoje a primeira fonte de emissões do país — e mata atlântica, essencial para diminuir a vulnerabilidade de nossa população.

Prevalece ainda pernicioso provincialismo, pelo qual, ao reduzirmos de fato nossas emissões, estariamos atendendo a interesses alheios antes dos nossos legítimos. Daí a preocupação em não assumir compromissos de descarbonização competitiva da nossa economia sem contrapartida no contexto internacional.

Quantos mortos são necessários para entender que estamos entre os países mais vulneráveis à mudança climática? Nesta semana, em Poznan, se reúne a convenção de clima: o Brasil está no topo da agenda da “mitigação” — por estar regularmente entre os cinco principais poluidores —, mas também daquela da “adaptação”, por sofrer as consequências mais graves da mudança em termos de saúde, segurança costeira, agricultura e eventos catastróficos.

ROBERTO SMERALDI, jornalista, é diretor da Oscip Amigos da Terra - Amazônia Brasileira.

FORMA: *[assinatura]*
 DATA: *[assinatura]* / *[assinatura]* / *[assinatura]* PAGINA: *[assinatura]*

Causas da tragédia

Desmatamento é vilão do desastre

Desrespeito ao Código Florestal e nuvem parada sobre a região teriam contribuído para deslizamentos

Vinicius Borcki

■ O Vale do Itajaí, onde se localiza Blumenau, é uma região que sofre frequentemente com as enchentes. Porém um fenômeno meteorológico pouco comum - quando uma nuvem de chuva estaciona sobre uma região -, o desmatamento dos montes da região e o desrespeito ao Código Florestal, em Santa Catarina, foram responsáveis, conforme especialistas, pelo "fato novo" do desastre: os deslizamentos de terra.

A professora Maria Lúcia de Paula Herrmann, do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), explica que o relevo da região é antigo e está sujeito às intempéries. "Quando chove, a rocha se decompõe. Quando faz sol, ela se desagrega", diz. Com o passar do tempo, as rochas vão se alterando e formando o manto de intemperismo, camada superficial da rocha que desmorona com as chuvas. "Ele chega a ter até cinco metros de espessura. Mas, se houver infiltração, a água pode levar esse manto", diz Maria Lúcia.

A infiltração ocorre pelas falhas naturais ou não da rocha. Por esse motivo, as faturas geradas artificialmente pela ocupação do homem auxiliam nos desmoronamentos de terra. "Quando a água infiltra, chega a um ponto em que a chuva é muito forte. A rocha lembra uma esponja: ela vai se encharcando até um momento em que o peso aumenta demais, até pela presença do homem. Aí ocorre o deslizamento", esclarece a professora. Maria Lúcia lembra que os desmoronamentos fatalmente ocorreriam um dia. "Forém a presença do homem diminui as defesas naturais", opina.

O professor Lino Fernando Bragança Peres, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, afirma que é muito caro para ocupar de forma adequada as encostas. "Há a necessidade de um projeto para ocupar os montes, respeitando o planejamento urbano e não colocando a população em risco", diz.

As falhas na fiscalização e a tentativa de flexibilização do Código Ambiental em Santa Ca-

tarina são outra questão relevante. Há pouco mais de uma semana, audiências públicas foram encerradas autorizando uma lei mais branda. A professora de Direito Ambiental da Universidade Regional de Blumenau (Furb), Noêmia Bohn, defende que esse projeto de lei prevê artigos que ferem à legislação ambiental federal. "Temos um sistema", diz. "A união estabelece uma regra geral. Municípios e estados podem legislar, desde que sigam os limites estabelecidos pela esfera federal. Não é isso que está acontecendo em Santa Catarina."

Noêmia explica que o Código Ambiental que será votado em

Santa Catarina vai contra o Código Florestal. A faixa de área de preservação permanente dos rios, por exemplo, é de 30 metros pelo Código Florestal. O estado pretende permitir que as distâncias sejam diminuídas. "Se mantiver essas áreas ocupadas, isso quer dizer que a água não vai ter um caminho para correr, e os deslizamentos vão acontecer", diz. "Na prática, com a nova regulamentação ou não, nunca houve fiscalização. E vários excessos foram autorizados."

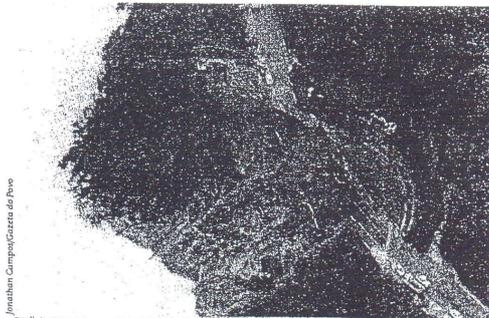
A Defesa Civil de Santa Catarina refuta as críticas e afirma que os problemas aconteceram somente pelas chuvas contínuas e intensas.

Litoral e Vale do Itajaí tiveram 72 horas de chuva constante

■ O meteorologista Fernando Mendes, do Instituto Meteorológico Simepar, explica que, ao contrário das chuvas de verão "normais", a nuvem estacionou sobre o litoral de Santa Catarina e o Vale do Itajaí, tornando-se uma frente semi-estacionária (que praticamente não se movimenta) e precipitando constantemente sobre a região. "A inércia do sistema contribuiu para que as chuvas fossem persistentes ao longo de quase 72 horas", diz.

Mendes afirma que havia um sistema de alta pressão na retaguarda da frente, captando a umidade da Região Sudeste. O fato de a água do oceano estar pouco mais aquecida do que a terra e os ventos baterem em direção ao continente colaboraram para o fenômeno. "Uma incursão de umidade se criava no oceano e contribuía para a manutenção da nuvem em seu lugar", diz.

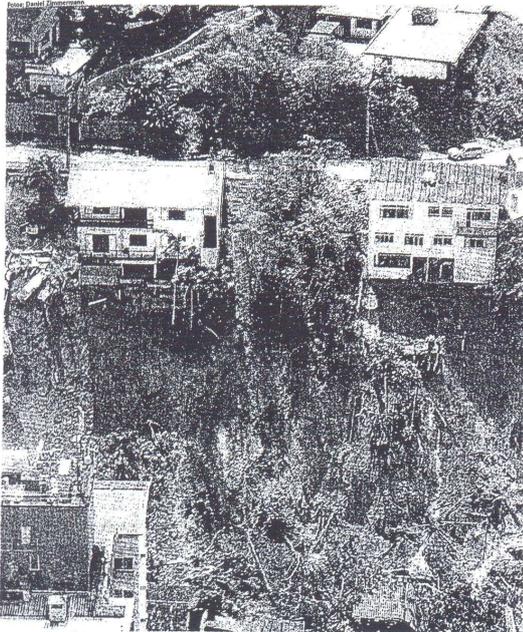
A professora Maria Lúcia de Paula Herrmann, do Departamento de Geociências da UFSC, revela que, somente em novembro, o índice de chuvas da região foi praticamente a metade de todo o ano. "Foram 800 milímetros no mês, quando a média é de 120. No ano, chove, geralmente, 1.600 milímetros. Somente no sábado e no domingo, foram 500 milímetros", diz. "Essa é uma análise inicial. Esse evento será certamente mais estudado", completa Fernando Mendes. (VB)



Deslizamento de terra no Vale do Itajaí: ação do homem reduz defesa natural contra desastre inevitável.

[CETICISMO] Em entrevista ao Estado de São Paulo, professora Beate Frank diz que é preciso reinventar a região e erguer as cidades a partir das lições tiradas da catástrofe

Pelo menos cinco causas para a tragédia



Desmatamento e cortes nos morros contribuíram para os deslizamentos



CALAMIDADE

Especialistas e professores da Furb e da Universidade Estadual de Santa Catarina (Udesc) apontaram cinco causas principais para as enchentes deste ano: a quantidade de chuva na região, o local da concentração da chuva, o tipo de rocha do Vale do Itajaí, a forma como vem sendo feita a ocupação desordenada do local e o desmatamento da vegetação local.

Em entrevista ao Jornal o Estado de São Paulo, a professora Beate Frank disse ver com ceticismo a promessa das autoridades em reconstruir a cidade. "Estamos cansados de ver a reconstrução repetindo os mesmos erros do passado. É preciso aprender com os erros. Está na hora de reinventarmos a região e erguer as cidades a partir das lições que tivemos", declara.

Inpe

O climatologista do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Carlos Nobre, não descarta a possibilidade de se associar a tragédia de Santa Catarina ao aquecimento global. Ele, no entanto, diz que, por enquanto, não há uma explicação científica para o que ocasionou a sequência de chuvas.

"Esse é o tipo de fenômeno extremo que vai ocorrer mais no futuro. A grande pergunta é: o futuro já chegou? A falta de uma série histórica para os eventos climáticos no Brasil de pelo menos 150 anos impede um julgamento mais definitivo", reforça.

Chuvas

Em quatro dias, choveu 500 milímetros, o que significa 500 litros por metro quadrado, mais do que o dobro da enchente de 1984, causada por 200 mm. A média anual na região é de 1,5 mil mm. A quantidade de chuva, no entanto, não foi o único problema. Historicamente, as enchentes ocorrem a partir do alto do Vale do Itajaí, área de 8 mil quilômetros quadrados, formada por 30 cidades rurais. Na enchente deste ano, a chuva se concentrou no médio Vale do Itajaí, na região de Blumenau e no entorno. Não havia sistema de alerta nos rios dessa parte do Vale e não houve como se precaver.



Luiz C. Romualdo/Photo/Arquivo Folha

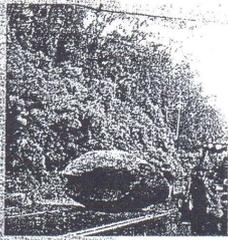
Rocha

As rochas que formam a encosta do vale são antigas, de 600 milhões a 2,4 bilhões de anos.

Na região, não existem mais rochas são intemperizadas, decompostas ao longo dos anos e, com o tempo, se tornaram porosas e viraram barro.

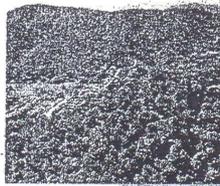
Além disso, esses solos são profundos, com 30 a 40 metros, sujeitos a se movimentar facilmente, situação que se potencializa por causa da inclinação das encostas, que chega a 70% de declive.

A soma desses fatores contribui para o deslizamento das pedras.



Mata atlântica e ciliares

Por causa do declive acentuado das encostas, a ocupação do Vale do Itajaí ocorreu primeiramente nas margens e várzeas dos rios, o que causou o desmatamento de 90% das matas ciliares da região, tipo de vegetação que evita que as águas da chuva proyoquem encurradas. As encostas do Vale passaram a ser ocupadas ao longo do século passado, depois do adensamento da várzea, e cobertas pela mata atlântica. O desmatamento ocorrido com a ocupação da encosta foi suficiente para aumentar a vulnerabilidade dos morros.



Cortes dos morros

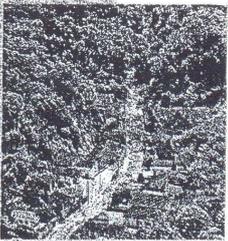
As construções se tornam ainda mais vulneráveis por causa dos cortes feitos nas montanhas para a construção das casas.

Os assentamentos usam a terraplenagem para deixar o terreno liso e construir imóveis.

Esse retalhamento aumenta a instabilidade do solo.

Morar em cima ou embaixo das encostas se torna muito arriscado.

A ocupação desenfreada de encostas, muito irregular, e o desmatamento agravam o problema.



Plano Diretor

As cidades do médio Vale do Itajaí fizeram planos diretores. Todas têm. Os municípios, contudo, priorizam a gestão do território. As limitações impostas pela natureza não são reconhecidas. Durante muito tempo, em Blumenau, vereadores eram loteadores. Como resultado, o interesse imobiliário acaba sendo priorizado e atualmente quase a metade da população da região do Vale do Itajaí vive nas encostas dos morros. Na reconstrução, espera-se a discussão de alternativas para um novo tipo de assentamento, com menos riscos.



Fonte: O Estado de São Paulo

O código e a polêmica

Uma reunião de líderes na manhã de hoje na Assembleia analisará, entre outros temas, o cronograma de votação do Código Ambiental de Santa Catarina, previsto para ser votado no dia 17 deste mês. Os apelos vieram de parlamentares da oposição, como a deputada Ana Paula Lima (PT), que não se considera contra o projeto do Centro Administrativo, quer mais tempo para analisar a questão. Apelo ao governador Luiz Henrique da tribuna.

Os governistas mantêm a disposição de votar a matéria no prazo. A defesa é feita pelo líder do governo, Herneus de Nadal (PMDB), sob o argumento de que o código virou réu em meio a tragédia provocada pela chuva.

No entanto, é justamente a ocorrência desastrosa e seus efeitos, sobretudo no Vale do Itajaí e no Litoral Norte, que levou um grupo de pesquisadores de quatro universidades e do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), li-

derados pela professora Beate Frank, especialista em gestão de Recursos Hídricos e secretária-executiva do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, a pedir a ampliação do debate em torno do assunto. Beate foi responsável pelo Projeto Crise; da Furb, que teve papel fundamental na composição do sistema de controle de cheias em Blumenau e região, após às enchentes de 1983 e 1984.

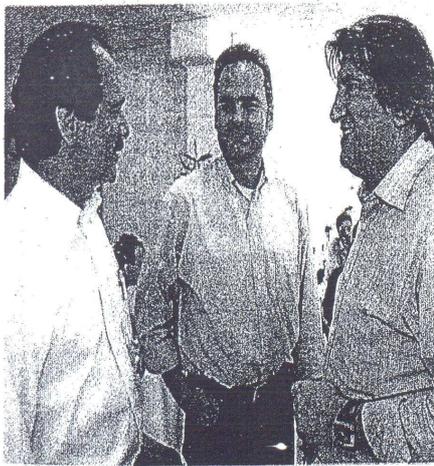
O bom senso deve balizar o encontro desta manhã, pois se há 22 pontos conflitantes no projeto do código e 17 deles são considerados contornáveis, porque não ampliar a tramitação do projeto. Caso contrário, a análise pode fugir do controle do Legislativo. Parar na Justiça, direção para a qual já apontou o ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, diante do que considera conflitos irremediáveis com a legislação federal. Para todos os efeitos, a bancada petista prepara um arsenal de 150 emendas prováveis ao código e montou uma verdadeira banca de advogados para fundamentar a divergência ao projeto.



NO LOCAL DA TRAGÉDIA

O deputado estadual Décio Góes (PT), terceiro da esquerda para a direita, presidente da Comissão de Meio Ambiente da Assembleia, acompanhado dos colegas Serafim Venzon (PSDB) e Cesar Souza Junior (DEM), sobrevoou o Complexo (Sistema) do Baú, onde se localizam Gaspar, Ilhota e Luiz Alves, três dos mais atingidos municípios do Vale do Itajaí pela

chuva. Décio, que é arquiteto por formação, ficou impressionado com a destruição e os escorregamentos nas áreas mais íngremes. Aguarda os laudos técnicos para embasar uma posição sobre o que provocou a catástrofe, mas antecipa que é necessário um zoneamento ecológico-econômico na região. Os deputados conversaram com moradores e militares.



O prefeito eleito de São José, o deputado federal Djalma Berger (centro), que anuncia quatro novos secretários hoje, prestigiou a visita do ministro da Secretaria Especial de Portos, Pedro Brito do Nascimento, a Itajaí.

Ao lado do vice-governador Leonel Pavan (PSDB), Djalma ouviu a confirmação do colega de partido, o PSB, que estão garantidos os R\$ 350 milhões para a reconstrução dos berçários de atracação e para o desassoreamento do leito do Rio Itajaí-Açú, mantendo o calado do porto. O governador Luiz Henrique está otimista com a previsão de que a primeira etapa da obra estaria concluída no final de deste mês, o que permitiria receber os primeiros

Comissão (1)

O deputado federal João Matos (PMDB) será o relator da Medida Provisória que garante recursos para a reconstrução nos municípios atingidos pela chuva em Santa Catarina. O nome saiu da Comissão Externa de Acompanhamento da situação no Estado, presidida pelo deputado federal Paulo Bornhausen (DEM).

A prioridade para a bancada catarinense é carimbar os recursos para a Defesa Civil e os Transportes. Através de emendas coletivas, os parlamentares solicitaram o pagamento integral do FGTS para quem perdeu a casa onde morava, a postergação por 24 meses de encargos e tributos federais, diretos e indiretos, para as prefeituras e seis meses para o governo do Estado. A comissão pode ser acompanhada pelo site www.comissaosc.wordpress.com.

Comissão (2)

No Senado, a MP 448 será relatada por outro representante de Santa Catarina, o senador Neuto De Conto (PMDB).

A medida prevê a liberação de R\$ 1,6 bilhão aos estados atingidos pela chuva e deve ser encaminhada à comissão mista do orçamento hoje. A votação, segundo Neuto, deve se dar na semana que vem.

Sucessão

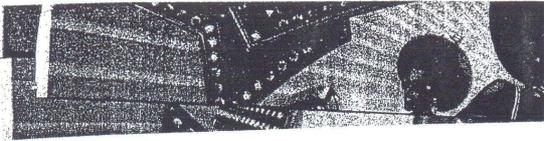
O presidente da Assembleia, Julio Garcia, ficou alguns minutos a conversar, durante a sessão de ontem à tarde, com os deputados Gelson Merísio (DEM) e Jorginho Mello (PSDB). O assunto girou em torno dos trabalhos na Casa. É lógico que a sucessão era o prato principal.

Jorginho Mello, após a conversa, falava de costure com todos os partidos e a busca pelo consenso em torno de uma chapa. Acredita que é possível chegar a um entendimento, incluindo o PMDB, que tem Rogério "Peninha" Mendonça como candidato. Jorginho vê possibilidade de um rodízio entre ele e Merísio na presidência para selar o acordo, que sairia até o fim dos trabalhos legislativos deste ano.

Propostas

Ações não faltam por parte da bancada catarinense para auxiliar na recuperação do Estado. A deputada federal Angela Amin (PP) fez um apelo ao presidente Lula para que apóie e estimule o pacote pela não-demissão, nos moldes do que foi feito em 1983 e 1984. Mauro Mariani (PMDB) propôs emenda aditiva para suspender o pagamento da dívida do Estado com a União até 31 de julho de 2009.

Já o deputado Fernando Coruja (PPS) sugere um pacote tributário para o setor turístico e uma campanha publicitária para estimular a vinda de visitantes a Santa Catarina.



AN - Geral
30.11.03 12

12 AN. geral

A NOTÍCIA

DOMINGO 30/11/2003

EMERGÊNCIA EM SC

VALE DO ITAJAÍ

Um número de visitas no Zoológico de Pomerode

Os cerca de 12 mil animais do Zoológico de Pomerode não foram atingidos pelas águas, por se localizar em uma área mais elevada. A estrutura não foi danificada. Mesmo assim, o zoológico não abriu suas portas para a visita pública desde a tragédia. A avaliação do local, feita em muitos dias, não houve recelamento.

Prefeitura de Blumenau volta a atender na quarta

A Prefeitura de Blumenau pediu aos funcionários que voltem ao trabalho na segunda-feira. O expediente interno será das 7 às 13 horas. O atendimento ao público será feito a partir de quarta-feira. Na segunda, os professores da rede municipal devem procurar as escolas para receber orientações.

UMA SOMA BEM PERIGOSA

Ocupação urbana, clima e tipo de solo provocaram tragédias

BLUMENAU

Uma cidade inteira em situação de risco. Essa era Blumenau durante a semana. Incrustada em um vale, casas sobem os morros ou são construídas nos pés das encostas. O resultado da união tipo de solo, da ocupação urbana e do clima da região foi a morte por soterramento de 24 pessoas.

Uma cidade que se reergueu de enchentes viu, este ano, a tragédia descer os morros. Construir em encostas era a segurança de não ter a casa invadida pela água do rio Itajaí-açu quando o nível subia além do leito. Esses moradores se depararam com uma

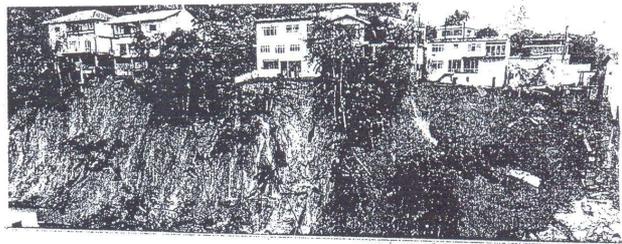
realidade ainda mais brutal - ver as casas e familiares sob a terra, na maioria das vezes sem chance de socorro. "Essa tragédia não foi apenas hidrológica, mas também geológica", resume o geólogo Luiz Fernando Scheibe.

Pesquisadores ainda procuram uma explicação para tudo que aconteceu no Vale do Itajaí. O que se sabe é que a tragédia tomou grandes proporções por estar em uma área muito povoada. "Há estudos que afirmam que a ocupação das encostas na região de Blumenau aumentou 40% desde 1980", diz a professora Ana Lúcia Herrmann, da área de geomorfologia do departamento de geoci-

ências da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A professora ressalta que o diferencial, desta vez, foi a quantidade de chuva que caiu na região do Vale e Litoral. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de São Paulo informou que a cidade quase alcançou o recorde de volume de chuvas no Brasil. Foram cerca de 500 milímetros de água em dois dias.

Os trabalhos de avaliação dos especialistas do IPT na região afetada concluíram que 60% das áreas visitadas em Blumenau estão em situação de risco eminente e que dificilmente serão ocupadas novamente.



recebendo doações destinadas a continuar sendo a energia até o restabelecimento completo.



Muito medo de saques. "Não é porque a gente é pobre que os ladrões respeitam... Para piorar, um agu sahu do leito, avançou pelo bairro e alcançou o rio da casa dos Moraes. Quando o sol surgiu, o casal de idosos voltou. Retornou tudo de casa, colocou na calçada. Em vão. A mobília está apodrecendo. Sem-tada no sofá à beira da calçada. Maria está deprimida. Deixa os olhos azuis, tem um olhar de profunda tristeza. A face de quem capar uma lágrima ao definir os sentimentos. "Não aguento mais uma semana."

Urbanista defende parâmetros rígidos

Para pesquisador da PUC-PR, cidades têm de se adaptar à intensificação das mudanças climáticas, que são mais fatais

Legislação deveria ampliar a restrição sobre construções em declive e projetos devem incluir impermeabilização do solo, afirma Clóvis Ultramari

MARIANA BARROS
DA REPORTAGEM LOCAL

O planejamento das cidades precisa se adaptar à intensificação das mudanças climáticas. De acordo com urbanista Clóvis Ultramari, pesquisador da PUC-PR (Pontifícia Universidade Católica do Paraná), há sinais de que os atuais parâmetros urbanos têm de se tornar mais rígidos, de modo a reduzir o impacto de acidentes naturais como as tempestades que vêm assolando Santa Catarina.

"Acreditamos que essas mudanças climáticas estão acontecendo e são mais fatais", afirma o pesquisador. "Há cientistas tentando comprovar isso, outros têm dúvidas; mas é preciso tentar controlar todas as variáveis", diz, acrescentando que já há estudos urbanísticos que consideram as recentes alterações de clima.

Para Ultramari, o histórico de enchentes na região e a facilidade que algumas áreas, como Blumenau, têm para deslizamentos deveria levar a uma política de prevenção do problema. Nestes termos, as enchentes no Sul podem ser comparadas à seca do Nordeste: apesar de ocorrerem todos os anos, ainda não há prevenção.

O especialista defende que a legislação urbana seja adaptada para uma nova realidade. "A gente não tem respeitado nem esse mínimo [previsto]. E agora, com esse agravante climático, talvez a gente tenha de ser mais exigente ainda. Não sei dizer o que vai resultar disso, se não conseguimos dar conta daquilo que é o mínimo hoje."

Declividade

Segundo ele, a legislação deveria ampliar a restrição sobre construções em declive — hoje é permitido construir em terrenos em que a diferença entre o ante e o fundo não supere 30%. Mas nem isso, diz, é cumprido.

Projetos arquitetônicos devem se preocupar com a impermeabilização do solo; o ideal é que a área construída ocupe, no



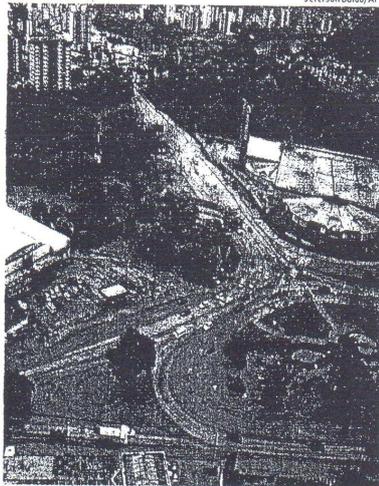
Trecho interditado na rodovia SC-411, entre os municípios de Tijucas e de Nova Trento, onde o asfalto cedeu com as inundações

máximo, 50% do total do terreno, para um escoamento satisfatório da água. O adensamento populacional, que pode aumentar o desgaste geológico, também deve ser levado em conta.

Ultramari afirma, no entanto, que a pressão imobiliária pode fazer com que aumentem os riscos de ocupação.

De acordo com o especialista, uma das únicas medidas de curto prazo é investir na reconstituição da cobertura vegetal, para impedir novos deslizamentos.

Projetos arquitetônicos mais bem adaptados para as chuvas e obras de saneamento também podem contribuir. "Essas soluções têm de ser tomadas antes. O trabalho que vemos hoje está sendo feito pela Defesa Civil. O planejamento urbano é algo anterior a isso", afirma o pesquisador.



Veículos circulam entre as ruas enlameadas de Blumenau

[+] FLORIANÓPOLIS: ESTRADAS QUE LEVAM A PRAIAS ESTÃO INTERDITADAS

As chuvas que provocaram a tragédia em SC atingiram em menor intensidade Florianópolis, mas também causam transtornos na capital. A estrada que dá acesso ao norte do município, onde estão algumas das praias mais visitadas no verão, está interditada, e a previsão para liberação é a de cerca de 20 dias. Desmoronamentos de terra no último domingo e segunda no km 14 da SC-401, próximo ao bairro Cacapé, provocaram a interdição. Mais de cem metros de extensão da pista estão cobertos por cerca de 10 mil metros³ de terra, rochas e pedras que rolaram do morro.

JORNAL... *Bohemia de São Paulo*...
DATA... PÁGINA... C.A. (Cotidiano)

Ação em catástrofe nos EUA foi mais eficaz

Comparado com a mobilização para o furacão Katrina, há três anos, Santa Catarina teria menos mortos com prevenção efetiva

Fiscalização nas encostas nos vales é desordenada e áreas de risco abrigam milhares de pessoas

JURIDANTAS ENVIADO ESPECIAL A BLUMENAU

Dois países, duas catástrofes diferentes, mas semelhantes: milhares de desabrigados, quilômetros de inundação, ruínas, milhares de mortos e feridos.

Mas a catástrofe das chuvas em Santa Catarina, que ganhou a história conhecida como tragédia de 2005, supera a passagem do furacão Katrina pelos Estados Unidos há três anos: se há o número de mortes poderia ser maior, não fossem os alertas de evacuação, por aqui a calamidade cobriria menos vidas, se houvesse prevenção efetiva.

A dor de parentes e amigos, não há dúvida, é a mesma. Já as feridas abertas por forças da natureza são bastante diferentes em cada um dos países.

Em números, o furacão Katrina arrebatou a vida de 1.836 pessoas, dado bem superior às 109 mortes causadas pelas chuvas em Santa Catarina conhecidas até ontem.

Em comparação que não faz sentido com a catástrofe Alda Torres, 43, mãe de Diego, 22, e Michele, 24, soterrados na casa em que viviam. "Perdi o chão, não tenho perspectiva de nada. Não sei o que vai acontecer comigo quando acordar deste pesadelo."

Em setembro de 2005, a reportagem percorreu Nova Orleans, refez o caminho do fura-



Reportagem de Silva, 22, Nov. 08 | Agência RBS

Moradores caminham com água até a altura dos joelhos em rua de Joinville, um dos municípios de SC que tiveram inundações

em cadeira de rodas, uma perna amputada por causa de úlcera, viveu a mesma calamidade de 25 anos atrás. Perdeu tudo nas enchentes de 1983 e agora abandonou a nova casa sob o mesmo risco de perder a vida.

"Ninguém dormiu de sábado para domingo. Toda hora vinha barulho de terra deslizando, explosão, poste caindo. A encurruada chegou a levantar. Tudo por isso decidimos sair. Se não fossem os bombeiros não estaria aqui", contou, ao lado do marido e filha em um abrigo. A tragédia no Brasil possui apenas data.

Ajuda

A imagem de milhares de desabrigados refugiados no estádio Superdome, em Nova Orleans, reclamando comida, água e segurança mudou a realidade de milhares de brasileiros. No Vale do Itajaí, as imagens são diferentes: lama e terra cobrindo as casas de vítimas ainda anônimas.

Santa Catarina. Somente o primeiro atende pelo Sistema Unico de Saúde, que responde por 87% dos pacientes.

Mesmo este hospital não viu filas. Os 1.300 flagelados atenderam em ambulâncias, transportados dos escombros por helicópteros e ambulâncias. "Lamentavelmente, essa ocupação desordenada acontece no país inteiro, as pessoas chegam, vão invadindo e depois dizem que não têm para onde ir", reclamou o diretor do Santa Catarina, Franklin Bloedorn.

Solidariedade

Já como aqui a tragédia faz nascer solidariedade, de milhares. Em 2005, a texana Coleen Eusterman gastou US\$ 500 em fraldas, comida de bebê e outros artigos. "Pensamos em abrigar uma família, mas preclamos nos organizar. Por enquanto, fazemos doações e buscamos empregos", disse à reportagem da Folha a época.

Em Blumenau, Marcelo Gruetztmacher, 33, disparou 112 mil e-mails para os clientes de sua operadora de turismo pedindo doações. Depois, passou o restante da semana levando comida, colchões, brinquedos, roupas e o que sobresse em sua loja para as famílias afetadas. "Gracias a Deus ninguém na minha família sofreu nada, é quase obrigação ajudar essas pessoas", disse, emocionado.

A passagem do Katrina e as chuvas de Santa Catarina ensinam lições. Que os responsáveis, aqui, consigam aprender como os de lá.

Os quatro dias de demora para a ajuda chegar ao centro de Nova Orleans expuseram o descaso de autoridades de Washington com pessoas pobres no sul do país. Quando as autoridades chegaram em Blumenau, a emergência já terminou.

A cidade catarinense, que recebe anualmente milhares de turistas na Oktober Fest, não possui hospital público, somente três flutatórios mantidos por fundações religiosas — Santo Antônio, Santa Isabel e



Prefeitura de Itajaí
Secretaria de Comunicação Social

Jornal *Diário Catarinense* Data *30.12.2008*
Coluna *Política* Página *07*
Arquivo

DIÁRIO CATARINENSE > TERÇA-FEIRA | 30 | DEZEMBRO | 2008

Política > | 7

Entrevista | Jandir Bellini |
PREFEITO ELEITO DE ITAJAÍ

“A prioridade é recuperar a economia”

SICILIA VECHI

Às vésperas de assumir o terceiro mandato como prefeito de Itajaí, o eleito Jandir Bellini (PP) relata como reformulou o plano de governo em menos de um mês, prevendo a recuperação após a enchente que inundou mais de 90% da cidade.

Bellini diz que o novo governo empreenderá uma força-tarefa de 180 dias para reerguer Itajaí, a partir da infra-estrutura.

O pagamento de impostos municipais será prorrogado para março e, após a recuperação de escolas, postos de saúde, pontes e estradas, a prioridade será buscar receita para voltar a crescer.

O empenho para retomar o crescimento econômico será direcionado à busca pela instalação de indústrias. Depois da destruição deixada pela cheia, Bellini afirma que apostar todas as expectativas na atividade portuária é uma dependência perigosa para Itajaí.

Diário Catarinense – Quais os três principais pontos que irá atacar logo após a posse, no dia 1º de janeiro?

Jandir Bellini – A primeira medida será a recuperação da infra-estrutura. Vamos começar com as escolas, creches e unidades de saúde e o desassoreamento do sistema de drenagem, que está completamente obstruído depois da enchente. As ruas precisam de uma operação tapa-buracos urgente. Montamos equipes para cuidar de cada região, com uma força-tarefa envolvendo todas as secretarias. O segundo ponto é a construção e implantação de um centro integrado de urgência e emergência municipal 24 horas, com atendimento médico especializado, laboratório e centro de diagnóstico por imagem. A prioridade seguinte é a recuperação da economia com políticas de apoio ao setor produtivo.

DC – O que a administração municipal pode fazer pelo Porto de Itajaí, já que o governo federal assumiu as obras de reconstrução do cais, destruído pela enchente?

Bellini – Infelizmente ainda não temos nenhuma informação oficial sobre a situação do Porto de Itajaí encaminhada pela atual administração municipal, mas tenho certeza que serão cumpridos todos os com-

promissos que o governo federal assumiu com o Itajaí, tanto os já conveniados em habitação, saneamento básico e infra-estrutura do município, quanto com relação às cheias, a tragédia que vivemos. O setor produtivo da região, que movimenta a economia e gera os impostos, com certeza não será esquecido, conforme prometeu o próprio presidente Lula, quando tivemos a oportunidade de estar com ele.

DC – Como o senhor deverá aplicar o orçamento, elaborado pelo governo anterior, às necessidades mais urgentes do município?

Bellini – A estimativa de receita do orçamento aprovado está superdimensionada. O orçamento, então, está superestimado. Houve um aumento de 2008 para 2009 de 40%. Diante desta tragédia e da crise mundial, por mais otimistas que sejamos, se nos igualarmos ao orçamento deste ano estamos felizes. O valor foi aumentado de R\$ 429 milhões para R\$ 594 milhões. Vamos encaminhar um projeto de lei alterando este orçamento e começar a aplicar os recursos necessários.

DC – O seu governo irá adotar alguma medida especial para a cobrança de impostos como IPTU e ISS após os prejuízos da população e das empresas com a enchente?

Bellini – Vamos baixar um dretro para prorrogação de prazo de todos os impostos e taxas municipais para março. É o momento em que mais precisamos de receita, mas a população também precisa de apoio. Toda a nossa programação de investimentos acabou sendo prorrogada para mais 180 dias. Este é o prazo que acreditamos ser necessário para a recuperação de Itajaí. Além da prorrogação de impostos ao contribuinte, queremos lançar apoio aos funcionários públicos atingidos pela enchente, como linhas de crédito.

“Com essa enchente, Itajaí terá que adotar um outro conceito de cidade, que é o da verticalização, inclusive nos projetos habitacionais.”

DC – Que medidas serão adotadas em seu governo para reduzir o custo da máquina pública?

Bellini – Em relação aos cargos comissionados, estamos escolhendo estritamente o necessário. Encaminharemos uma reforma administrativa diminuindo o número de co-



Jandir Bellini pretende iniciar a recuperação da infra-estrutura de Itajaí

missionados e, inclusive, prevemos o corte de algumas secretarias para enxugar a estrutura de cada órgão, setor ou fundação. É uma decisão difícil, mas necessária.

DC – O número de servidores é adequado para a ideal prestação de serviços à comunidade de Itajaí?

Bellini – O conhecimento que temos sobre o quadro é extra-oficial, mas indica que o número de servidores é expressivo. O que estranhamos é que vários setores da administração direta foram terceirizados, como merenda escolar, manutenção, limpeza e locação de máquinas para a Secretaria de Obras. O bom administrador precisa ver o que é viável, então vamos avaliar o custo de um trabalhador terceirizado e de um servidor concursado. Pode, sim, haver cancelamento de serviços terceirizados. Vamos fazer todos os cálculos para tomar a melhor decisão para a cidade.

DC – O que o senhor pensou ao

ter essa enchente como parâmetro. Se formos construir uma casa, vamos observar a cota de enchentes. Por sermos uma cidade plana, com problemas de alagamento, temos que fazer com que todos os projetos habitacionais respeitem esta cota de enchentes. As construções deverão ser mais na vertical do que na horizontal. Itajaí terá que adotar um novo conceito de cidade, o da verticalização. O modelo dos condomínios de quatro pisos para conjuntos habitacionais é uma das adaptações que pretendemos aplicar.

DC – Diante da calamidade da enchente que atingiu o Litoral, o senhor vai adotar algum plano estratégico visando minimizar futuras ocorrências?

Bellini – A Defesa Civil não poderá mais servir só ao mandato de um prefeito. Será um órgão efetivo e permanente, comandado por servidores de carreira, com o apoio de voluntários da comunidade e entidades parceiras, algumas com as quais pretendemos firmar convênio. Vamos investir em infra-estrutura, equipamentos e efetivo. Além disso, teremos que zelar todas as áreas cidade para antecipar uma situação como esta que passamos. Preventivamente, precisamos também de um canal extravasador do Rio Itajaí-Açu para o mar. A ideia é antiga, surgiu junto com o projeto das barragens do Vale do Itajaí, há mais de 20 anos, mas não foi aplicada. Vamos estudar os meios para executá-la.

DC – Um canal extravasador no Rio Itajaí-Açu não irá exigir mudanças profundas na atividade portuária?

Bellini – Não. O projeto é para que o canal sirva apenas para períodos de cheia no Rio Itajaí-Açu, quando há enchente e grande volume de água desce do Vale do Itajaí.

DC – Como novo governo vai atuar para tentar recuperar a arrecadação do município, diante das dificuldades de empresas com as enchentes?

Bellini – Incentivando o setor produtivo. Vamos apostar na diversificação da economia em Itajaí. Depois de ver o porto destruído, estou mais convicto de que devemos apostar na indústria. Nossas políticas de apoio irão além da isenção de impostos. Daremos apoio logístico para que a empresa possa agilizar sua instalação. Ajudaremos o empresário a viabilizar a documentação aos órgãos ambientais, à própria prefeitura, e indicaremos áreas que podem ser adquiridas. Se tivéssemos uma economia diversificada hoje, talvez não sentíssemos tanto na economia o que ocorreu com o porto.

acordar, no dia 24 de novembro, quando soube que o cais do porto municipal de Itajaí havia sido destruído pela força da água e que 97% da cidade estava inundada?

Bellini – Eu pensei, como qualquer pessoa, que uma tragédia já vivenciada por nós no passado havia se instalado e que depois da passagem desta tragédia me restaria o trabalho de recuperar esta cidade. A natureza nos contemplou com tantas coisas boas, como o Vale do Itajaí, as praias, os pontos turísticos, o clima, a posição geográfica que proporcionou o crescimento da economia e a nossa qualidade de vida. Mas muitas vezes não lembramos que a natureza precisa ser preservada, e então ela nos prega um susto como estes.

DC – Que medidas o senhor pretende aplicar no seu governo para tentar evitar outros “sustos”?

Bellini – Tudo aquilo que nós vamos fazer daqui para a frente deve

Geral

Diário da Cidade 15

Quarta, 3 de dezembro de 2008

CHUVAS

Itajaí – Nesta terça-feira, a frente fria que se afasta gradativamente para alto mar ainda mantém a presença de muitas nuvens e condições de chuva isolada, se estendendo até a quarta-feira. Os acumulados na grande Florianópolis, Vale do Itajaí e Litoral Norte neste período ficam em média entre 5 e 10mm, podendo ocorrer pontuais um pouco mais elevados.

FGTS

Itajaí – O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço deve ser liberado para a população atingida pela enchente, mas ainda não há data marcada. A Caixa Econômica Federal e o Governo Municipal de Itajaí devem anunciar até sexta-feira (05) qual será o procedimento para cadastro de liberação. Por enquanto nenhum documento está sendo exigido e não há cadastro para esse fim sendo realizado.

DOAÇÕES

São João – A secretária de Desenvolvimento Social e da Família de São João do Itaperitú, em parceria com a Cooperativa de Créditos Cresol, reforça o pedido para doações à campanha de arrecadação de alimentos e água potável aos atingidos pelas cheias na região norte e Vale do Itajaí, especialmente Luis Alves, onde está a sede da Cresol.

BOLSA FAMÍLIA

Baln. Camboriú – A secretária de Desenvolvimento e Inclusão Social, responsável pelo gerenciamento do programa Bolsa Família, informa às famílias que não têm como realizar o saque em virtude da perda do cartão como proceder para o acesso ao benefício. A recomendação é de que o beneficiário vá até a Caixa Econômica Federal (CEF), com um documento de identificação pessoal, preferencialmente carteira de identidade, para realizar o saque.

Áreas de risco

Persistentes, moradores de área ocupada se mantêm na beira do rio

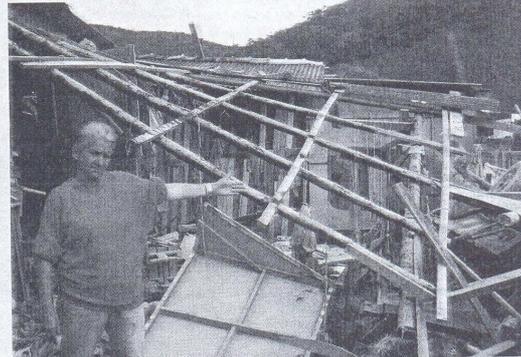
Stefani Ceolla

Itajaí – Viver numa área ocupada irregularmente nunca foi empecilho para as centenas de moradores que vivem na beira do rio Itajaí-Mirim. Mesmo sem acesso aos serviços básicos de saneamento e luz, muitos se instalaram no local por falta de recursos para viver de aluguel ou comprar uma casa própria. No domingo, dia 23 de novembro, quando o leito do rio, páteo de suas casas, transbordou, suas casas foram cobertas por mais de um metro de água. O único recurso foi deixar tudo para trás.

Dalila Schmit foi uma das vítimas da fúria das águas. Sua casa ficava a menos de um metro de distância do rio, e foi levada pela correnteza. Sua carroça, que usava para recolher lixo reciclável, ficou destruída sob o teto da residência. De tudo que tinha, apenas uma dúzia de copos sobrou. Na sexta-feira que antecedia a enchente em toda a cidade, Dalila já temia a força das águas e deixou sua casa. Voltou apenas uma semana

depois. Ela contou que, de cima da ponte que dá acesso ao beco, viu o rio subindo e sua casa sendo coberta. A residência ficou totalmente submersa. "Não volto para cá", disse ela. Minutos depois, após pensar no que havia dito, mudou de resposta. "Não tenho para onde ir", concluiu.

A carroceira buscou abrigo na casa de um sobrinho, também numa área ocupada ilegalmente, na beira do rio, no mesmo bairro. "Espero que a prefeitura nos tire daqui e nos dê onde morar", afirmou. No dia do Natal, Dalila completa 56 anos de idade. Apesar da tristeza, ainda exclama: "vou comemorar o fato de estar viva".



Dalila viu o rio cobrir a casa e destruir tudo que tinha

O retorno

O casal Carla Coninck e Josiel Nunes Ribeiro voltaram na segunda-feira (1°), para a casa onde viviam com os quatro filhos, todos crianças. Segundo o morador, a água passou mais de dois metros sobre a casa, deixando um rastro de devastação. A família perdeu tudo.

"Todos aqui no bairro me conhecem, sabem o quanto a gente lutou para manter nossa casa bonita e limpa. A água destruiu tudo, a casa está em pé, mas está despençando. Não tem como limpar, e o cheiro não sai", contou Carla, desesperada.

Depois que a água invadiu a casa, a família se separou. Dois filhos do casal estão na casa de conhecidos, uma filha na casa da sogra de Carla e mais nova continua com o casal. Eles moram temporariamente na casa da mãe da mulher. Questionados sobre o medo de voltar para a casa, Josiel afirmou: "Não temos para onde ir. Infelizmente, depois de conseguirmos limpar e reunir nossas coisas, teremos que voltar para cá".



Solidariedade

Voluntários fazem mutirão pela limpeza da cidade

DEBORAH GASCHO



O mutirão contou com equipes de Joinville, Balneário Camboriú e Itajaí

Itajaí – Empresas e prefeituras de outros municípios colaboram voluntariamente na difícil tarefa de limpar Itajaí. A enchente atingiu mais de 90% da área do município. Quase nove mil metros cúbicos de entulhos foram recolhidos neste fim de semana. O mutirão de limpeza contou com equipes formadas por empresas de Joinville, Balneário Camboriú, Brusque e Itajaí, e também, das Prefeituras de Otacílio Costa e São Bento do Sul, mas principalmente, por muitos cidadãos itajaíenses solidários.

"É muito importante

este apoio da iniciativa privada e da população para conseguirmos retirar das ruas, o mais rápido possível, cerca de 120 mil metros cúbicos de entulhos", ressaltou o secretário de Obras, Jean Pierre Lana. "Esta quantidade equivale a 12 mil viagens com um caminhão truck, que comporta, aproximadamente, 10 metros cúbicos em cada carga", explicou.

A Secretária de Obras recolheu na área urbana mais de 250 animais mortos, que já foram enterrados no Aterro Sanitário Canhanduba. Os entulhos são depositados em três áreas provisórias

de concentração: na Usina de Asfalto Municipal, em um terreno localizado na frente da Secretaria de Obras e outro na rua Mário Uriarte, no bairro Cordeiros.

A comunidade itajaíense participa separando o lixo domiciliar dos entulhos, além de separar os móveis dos eletrodomésticos. Segundo o secretário, a separação facilita a disposição final desses resíduos e possibilita o aproveitamento com a incineração da madeira, que pode ser encaminhada para a Fábrica de Papel (Barra do Rio) e olarias localizadas no bairro Itaipava.

JORNAL...
DATA... PARA...

EMERGENCIA

A pior tragédia de Blumenau

Blumenau

GIOVANA PIETRZACKA

O aniversário de 25 anos da maior enchente que em 1983 assolou o Vale do Itajaí era para ser lembrado apenas pelas fotografias e imagens recuperadas pela televisão. Mas, ela não sai da memória.

Os estragos causados pela água na época são pequenos diante do que está acontecendo. Em 1983, Santa Catarina registrou 49 mortes. Este ano, 99 mortes eram confirmadas até ontem à noite. Somente em Blumenau, o número de mortes chegava a 22.

- Não identifiquei nada igual nos arquivos da cidade. É a pior situação de toda a história - avalia Sueli Petry, diretora do Arquivo Histórico.

O coordenador da Defesa Civil, Telmo Duarte, lembra que em 1983 ocorreram mais alagamentos e a água subia lentamente. Desta vez, a cidade toda sofreu muito com deslizamentos e desbarrancamentos, e a água subiu rapidamente.

A Defesa Civil, que atua em dois locais específicos - Morro Coripós e Rua Pedro Krauss, prejudicados pelos 90 dias de chuvas - foi pega de surpresa e não teve tempo de avisar a população.

- Hoje é bem pior porque tivemos ao mesmo tempo represamento de água, enxurrada e enchente. Os danos humanos foram maiores que os das outras grandes enchentes - avaliou Duarte.

Em 24 dias, metade da chuva esperada para o ano inteiro

Segundo medição do Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA) da Turb, em 24 dias de novembro choveu metade da média anual. Foram registrados até ontem à tarde, 865 milímetros de chuva - 500 milímetros apenas sábado e domingo.

- Em toda a sua história, Blumenau nunca registrou tanta chuva. Os morros não estão aguentando. É um desastre total na cidade - analisa Ademar Cordeiro, engenheiro hidrologista do IPA.

A boa notícia, segundo o IPA, é que não choveu no Alto Vale. Por isso, o rio não subiu tanto como em 1983. Mas mesmo que a chuva pare, Defesa Civil alerta que há riscos de novos deslizamentos.

A única semelhança entre as duas grandes enchentes e a situação de hoje é que, nestes três casos é difícil calcular os mortos e feridos. Em Blumenau ainda há muita gente desaparecida.

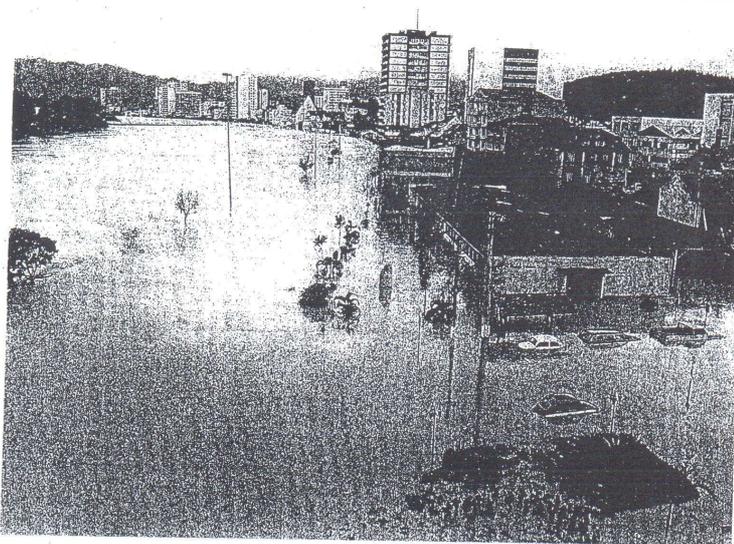
giovana@santa.com.br



BLUMENAU - JORNAL

2008

A força das águas destruiu um morro, destruiu casas e arrancou árvores no bairro Valparaíso



BLUMENAU - JORNAL

1983

O grande volume de águas inundou a cidade e deixou lugares como a Beira-Rio submersos

A comparação

EM BLUMENAU

1983

> As chuvas tiveram duração de 31 dias.

> Choveu 336 milímetros. 38 mil casas foram atingidas e 50 mil pessoas ficaram desabrigadas.

O maior nível foi de 15,34 metros, no dia 9 de julho.

Estimativa de 8 mortos. Prejuízo calculado de US\$ 63 milhões.

2008

As chuvas tiveram duração de 90 dias. Somente em 24 dias de novembro, choveu 865 milímetros, registrados até as 16h de ontem.

A estimativa é de 20 mil pessoas desabrigadas.

Ainda não se sabe quantas casas foram atingidas.

O maior nível foi de 11,52 metros, dia 24 de novembro.

22 mortes foram confirmadas até ontem à noite.

Não existe ainda cálculo de prejuízos.

NO ESTADO

1983

Estimativa de 197.790 pessoas desabrigadas e 49 mortos

2008

Estimativa de 54 mil pessoas desabrigadas e 99 mortos até ontem à noite.

Fonte: Defesa Civil e Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA)

ANEXO II**SENTENÇA DOS AUTOS 944/99 DA 4ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE CUBATÃO/SP:**

“Proc. 944/99. Vistos. Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO (todos já qualificados). Alega o autor, em síntese, que uma grande área localizada dentro do Município de Cubatão pertence ao Parque Estadual da Serra do Mar, região que abriga vegetação típica da Mata Atlântica. Ocorre que devido à total omissão dos Governos Municipais e Estaduais, invasores devastaram a vegetação nativa e construíram barracos nos locais denominados bairros Cotas e Água Fria, não só suprimindo a vegetação, como lançando esgoto sem qualquer tratamento, provando danos ambientais a esse ecossistema. Requereu a extinção física dos núcleos habitacionais mencionados, com a realocação dos invasores e a recuperação das áreas degradadas; a manutenção de fiscalização para evitar novas invasões e condutas que degradem o meio ambiente da área mencionada na inicial; proibição de corte, abate, supressão, exploração, e, ainda, a indenização por danos diretos e indiretos causados ao meio ambiente. Juntou documentos. A liminar foi parcialmente concedida a fls. 986. Regularmente citadas, as rés apresentaram contestação (fls. 1027/1041 e fls. 1087/1122). A Fazenda Pública Estadual argüiu preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e falta de interesse de agir. No mérito, as rés alegaram, em síntese, que as invasões já contam com mais 60 anos de existência, ou seja, são anteriores à edição dos dispositivos legais invocados na inicial, e que os critérios de conveniência e oportunidade não podem ser analisados e determinados pelo Poder Judiciário, sob pena de se ferir a independência dos Poderes. Réplica a fls. 1166/1173. À fls. 1237/1294 foi juntado aos autos o cadastramento realizado pelas rés nas áreas objeto da ação em cumprimento ao determinado a fls. 986. O Ministério Público manifestou-se a fls. 1296/1298, sobre o teor dos documentos juntados, requerendo a demolição, por parte das requeridas, de todos os imóveis desabitados, seguindo-se manifestação às fls. 1383 e 1661/1663. Rejeitadas as preliminares argüidas pela decisão de fls. 1378, que

designou audiência de conciliação. Infrutífera a conciliação (fls. 1664/1665), foi deferida a produção de prova documental e pericial de engenharia, com expedição de ofícios à USP, UNESP e UNICAMP para indicação de profissional visando formar uma equipe multidisciplinar para atuarem como peritos do juízo. As partes indicaram assistentes técnicos e formularam quesitos a serem respondidos pelos peritos (fls.1696/1697, 1699/1704, 1706/1707, 1738/1740 e 1816). Foram nomeados como peritos do juízo os profissionais indicados pelas Universidades de São Paulo - USP - e Estadual Paulista - UNESP (fls.1744, 1746 e 1773). Foi juntado aos autos o laudo técnico de fls. 2214/2230, bem como o parecer do assistente técnico da ré Fazenda Pública Estadual (2258/2260). Esclarecimentos dos peritos a fls. 2369/2373. É O RELATÓRIO. D E C I D O. As provas produzidas até esta oportunidade autorizam o julgamento do feito no estado em que se encontra. As preliminares argüidas já foram rejeitadas pela decisão de fls. 1378, que ora reitero por seus próprios fundamentos. Passo ao exame do mérito. Inicialmente, anoto que os atos administrativos praticados com desvio de finalidade ou violação aos preceitos legais e constitucionais estão sujeitos à invalidação pelo Poder Judiciário, sem que isto caracterize intromissão no âmbito da conveniência e oportunidade da Administração Pública. Ao Judiciário incumbe o controle da legalidade dos atos da Administração, que se submete ao ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer ofensa ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário é instado a compelir a se cumprir o que a lei determina. As rés têm obrigação constitucional de preservação do meio ambiente, bem como da flora e fauna nos termos do art. 23, VI e VII, da CF. O Parque Estadual da Serra do Mar é definido como Unidade de Conservação e constitui verdadeira materialização do preceito trazido no artigo 225, "caput", da Constituição Federal. A robusta prova documental trazida para os autos, alicerçada pelas informações dos srs. Peritos judiciais em resposta aos quesitos formulados pelas partes (fls. 2214/2230 e 2371/2390) conduzem à procedência da ação. Os autos fornecem elementos de prova de que as ocupações iniciaram-se com o processo de construção da Via Anchieta. Entretanto, ao longo dos anos, novos invasores foram se agregando ao núcleo que se formava intensificando a degradação ambiental. Como informado pelos srs. Peritos, os impactos negativos ao meio ambiente são inerentes a qualquer tipo de ocupação

desordenada. A indevida ocupação, sua localização e os danos ambientais decorrentes estão bem demonstrados (volumes 3, 4 e 5 de autos), inexistindo insurgência a este respeito, o que torna despicienda a dilação probatória. Considerando que a gleba invadida constitui unidade de conservação, a intervenção no ecossistema, quando admitida, deve manter compatibilidade com o plano de manejo e com os objetivos que ensejaram a criação do parque, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. E é evidente que a moradia no interior do Parque Estadual é incompatível com sua destinação, porquanto a população invasora realiza intervenção não autorizada no ecossistema, realizando construções que claramente põe em risco a natureza e a função da referida área especialmente protegida. A sucessiva ocupação humana desvirtua a função ecológica do parque e os verdadeiros motivos de criação da unidade de conservação. Permitir a degradação progressiva e sistemática do parque estadual é, sem dúvida alguma, fulminar a biodiversidade e fazer perecer os possíveis benefícios dos produtos e insumos. O problema social instaurado na região por permissividade dos Poderes Públicos não justifica tamanha degradação, pondo em risco as benesses para as presentes e futuras gerações e fulminando o equilíbrio ecológico. A dificuldade, que não se olvida, para a realocação das famílias instaladas na área é resultado da própria conduta das rés, posto que negligenciaram no dever de fiscalização para conter as invasões. E o documento juntado pela autora a fls. 2.624 é, de fato, indicativo de que a remoção é viável. Também em resposta aos quesitos formulados pela Fazenda Estadual (fls. 2371/2390), os srs. Peritos atestaram a existência de área de igual extensão à área degradada no município de Cubatão que possa servir para urbanização. Assim, a dificuldade decorrente da própria omissão não exime as rés da responsabilidade pela reparação, que em matéria de danos ambientais é objetiva e fundamenta-se no princípio da prevenção ou precaução. Há nexos de causalidade entre a conduta omissiva das rés e os danos havidos, que se apresentam inquestionáveis e estão documentalmente comprovados (volumes 3, 4 e 5 dos autos), de modo que não há como se negar a responsabilidade civil in casu, escorada na regra do art. 225, § 1º, I, da CF, que estabelece a incumbência do Poder Público de "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais". Impõe-se, então, a condenação das rés à obrigação de fazer consistente na recuperação

integral da área degradada, com a desocupação da gleba de pessoas, semoventes e coisas, devendo apresentar projeto de recuperação aprovado pelo Instituto Florestal e subscrito por profissional habilitado, com a retirada de toda vegetação exógena, bem como de todos os indícios de intervenção humana e os resíduos decorrentes de demolições necessárias, além de replantio de vegetação nativa. Isto posto, JULGO PROCEDENTE a ação para o fim de tornar definitiva a liminar concedida, em parte, a fls. 986 e condenar solidariamente as rés PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO e FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO a:

- a) extinguir fisicamente os bairros ou núcleos habitacionais formados no interior do Parque Estadual da Serra do Mar, realocando os invasores para outras áreas não sujeitas a restrições de ordem ambiental, fixado o prazo de um ano para tanto;
- b) manter a fiscalização efetiva e permanente no interior do Parque Estadual da Serra do Mar a fim de impedir novas invasões, construções e desmatamentos, abates de flora e fauna, disposição irregular de resíduos e esgoto;
- c) apresentar plano de recuperação da área degradada elaborado por profissionais capacitados para replantio das espécies nativas; descontaminação do solo, lençol freático e das águas; retirada de todo entulho e lixo existente no local, fixado o prazo de 90 (noventa) dias para tanto, iniciando-se a execução do projeto nos 6 (seis) meses subseqüentes;
- d) indenizar em dinheiro pelos danos diretos e indiretos causados ao meio ambiente, o que deverá ser apurado em regular liquidação de sentença por arbitramento. Em caso de descumprimento das obrigações impostas, fixo multa diária no valor de 8.500 (oito mil e quinhentas) UFESP's. Condeno ainda as rés no pagamento de eventuais despesas processuais, sem incidência de verba honorária, entretanto, por ter o autor agido no exercício de sua função institucional. Oportunamente, subam os autos para reexame necessário. P.R.I. Cubatão, 06 de setembro de 2.007. ARIANA CONSANI BREJÃO DEGREGÓRIO GERÔNIMO Juíza de Direito.”

ANEXO III**ÍTEGRA DA ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DE BRUSQUE, SR. ALEXANDRE GEVAERD:**

“**De:** Mauricio Duarte [\[mailto:duartasantista@hotmail.com\]](mailto:duartasantista@hotmail.com)

Enviada: ter 24/2/2009 19:06

Para: Alexandre Gevaerd agevaerd@furb.br

Assunto: questões sobre planejamento em razão das fortes chuvas

Prezado Alexandre,

Conforme combinado seguem as questões que me comprometi a elaborar para eventual adição ao trabalho que trata sobre as consequências da tragédia natural ocorrida em novembro no vale do Itajaí /SC:

Questão 1: A Prefeitura de Brusque desenvolveu uma espécie de "canal extravasor" que pormenorizou as consequências das fortes chuvas no município. O que seria este canal e por que o mesmo foi criado (Caso tenha a norma (lei, decreto, etc.) que estabeleceu isso favor apresentar).

Resposta: Este projeto foi concebido como canal extravasor, rebaixando-se e alargando-se a calha do rio nas duas margens, numa largura média de 15,00 metros e rebaixo de 5,00 metros. Após esta primeira concepção, decidiu-se aproveitar a calha também como via para o tráfego de veículos e pedestres. O projeto não chegou a ser lei ou decreto, sendo implantado diretamente inclusive sem aval do órgão ambiental estadual.

Questão 2: A SEPLAN possui algum projeto de prevenção às consequências de futuras fortes chuvas no município.

Resposta: Não, a Seplan nem a Defesa Civil dispõem de um plano estratégico de prevenção, embora nossa premissa básica é conter a ocupação solo de forma incorreta e em locais de risco.

Questão 3: Por ser um município onde há grande presença de bioma de Mata Atlântica e ausência de legislação específica sobre a mesma, o Poder Executivo (junto ao SEPLAN) local possui interesse em elaborar estudos e futuramente apresentar projeto de lei onde traga como base a influência do bioma para prevenção de tragédias como as que ocorreram.

Resposta: Seguramente que sim.

Questão 4: O projeto para implantação de um corredor turístico em torno do rio que corta a cidade tem como preocupação a ocorrência de futuras enchentes.

Resposta: Sim, já há uma demanda grande de munícipes caminhando no entorno central do rio, queremos revitalizar este trecho com mobiliário de apoio e novos revestimentos na ciclovia e ainda proteger as margens para evitar erosão. Devido as enchentes, esta revitalização usará materiais que possam resistir a força d'água, incluindo-se o plantio de vegetação apropriada para atenuar os impactos e embelezar ainda mais o local.

Questão 5: A SEPLAN realizou, ou tem intenção de realizar pesquisas prévias junto ao setor jurídico ambiental do município e aos órgãos ambientais competentes para realizar o projeto do corredor turístico.

Resposta: Sim, vamos certamente buscar respeitar a legislação e os órgãos ambientais para garantir legalidade à obra.

A intenção das questões é de possuímos uma posição oficial do Município para que possamos usá-las como fonte no trabalho científico almejado.

Cumpra lembrar que gostaria da colaboração do SEPLAN quanto ao fornecimento de mapas ou quaisquer tipo de materiais que poderiam ser adicionados ao trabalho.

Agradeço pela atenção dispensada e aguardo contato.

Maurício Duarte dos Santos, mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos/SP.

Tel 13 7808 0049; ID 82*49125 (SIC)".

ÍTEGRA DA ENTREVISTA COM EX-COORDENADORA DA REGIONAL DOS MORROS DE SANTOS (1989-1993), SRA. CASSANDRA MARONI:

“Re: FW: Res: RE: Coorde nação dos morros

De: **Cassandra M.Nunes** (cassandramnunes@gmail.com)

Enviada: sábado, 27 de março de 2010 16:59:41

Para: Maurício Duarte (mduarte.law@hotmail.com)

1 anexo



Questioná...doc (25,5 KB)

Caro Mauricio,

Anexo vao as respostas ao seu questionario.Terei o maior prazer em complementar o que for necessario.

um abraço

Cassandra

Questionário a Vereadora Cassandra

1) Quando e porque foi criado o Grupo de Morros em Santos?

O Grupo de Morros foi criado na gestão Telma de Souza para enfrentar os riscos associados a deslizamentos nos Morros de Santos. A principio era um grupo de funcionários ligados a Secretaria de Obras do Município, coordenados por uma Geóloga (Cassandra M. Nunes).

Tinha como tarefa: atualizar o Cadastro de residências em risco geológico dos Morros, implementar as recomendações da Carta Geotécnica dos Morros de Santos - São Vicente (publicação do IPT 1979) que encontramos empoeirada literal e figurativamente nas prateleiras da PMS.

Esse trabalho expandiu-se logo para outras políticas publica pelo reconhecimento de que enfrentar o risco geológico significava levar urbanização, inclusão no tecido urbano, acesso a todos os serviços públicos (em especial coleta de lixo e coeta de águas servidas), presença presença cotidiana de órgãos publicos municipais etc.

2) Como se encontrava a situação dos morros a época da criação do Grupo?

Nas estrutura administrativa vigente em 1989 na Prefeitura de Santos, os morros era um ínfimo setor, subordinado a uma sessão que era subordinada a uma divisão que por sua vez era subordinada a um departamento que (ufa!) era subordinada ao secretário de obras,que era subordinado a Prefeita.

Embora localizado geograficamente no centro da Ilha ,os morros tinham uma infraestrutura urbana extremamente precária (ainda tem em parte),pouca ligação com o restante da cidade no que tange a acessos e o transporte publico.Embora tivesse uma rede razoável de escolas,não tinha bom acesso aos demais serviços públicos ,principalmente saúde ,assistência,segurança publica,órgãos públicos,coleta de lixo,rede coletora de esgotos,etc.

A precariedade da urbanização era um dos fatores agravantes das situações de risco. A ausência de rede coletora de esgotos e de drenagem de águas pluviais, levavam à concentração de águas em pontos de alta suscetibilidade nas encostas, onde muitas vezes requeria pouca chuva para ser deflagrado um escorregamento.

A população não era sujeito dos direitos como um cidadão comum, portanto não se via obrigada ao cumprimento de qualquer norma urbanística.

3) Os Poderes Legislativo ou Executivo criaram ou demonstraram a intenção de criar normas visando consolidar o carater legal do Grupo?

Alem do grupo informal de técnicos que era o de Morros, foi criado mediante um decreto do Executivo, uma articulação entre varias secretarias quer era coordenada pelo grupo de morros,chamado Grupo Executivo de Morros.Tal grupo tinha a tarefa das ações preventivas e de defesa civil relacionado ao período chuvoso e ao risco de escorregamentos.

O poder executivo, embora tivesse enormes dificuldades de aprovar qualquer projeto na Câmara, aprovou uma das poucas modificações na estrutura administrativa no final do mandato da prefeita Telma,criando a o Departamento da Administração Descentralizada dos Morros.

4) Com a transformação do Grupo de Morros em Administração Regional dos morros os recursos financeiros eram exclusivamente públicos?

Sim. Os recursos eram públicos municipais. Nunca recebíamos qualquer repasse estadual ou da União, ou privados.

5) Durante todo o trabalho de prevenção de desastres nos morros foram buscadas tentativas de parceria com a iniciativa privada, ONGs ou OSCIPs?

A atuação de desses organismos em Santos era, na época, ou insipiente (ONGs) ou inexistentes(OSCIPs), não tendo infelizmente havido qualquer parceria .

6) A regional de morros contou com apoio destes atores não governamentais devido suas respectivas *expertises*?

Prejudicada com a resposta acima

7) Os profissionais envolvidos no projeto eram empregados do município de Santos?

Todos os profissionais eram funcionários públicos, 95% concursados ou estáveis.

Re: Res: RE: Coordenação dos morros

De: **Cassandra M.Nunes** (cassandramnunes@gmail.com)

Enviada: segunda-feira, 29 de março de 2010 3:28:53

Para: Maurício Duarte (mduarte.law@hotmail.com)

Em 27 de março de 2010 18:48, Maurício Duarte <mduarte.law@hotmail.com> escreveu:

Prezada Sra. Cassandra,

Primeiramente obrigado pelas respostas, porém penso que Sra respondeu as questões respectivas ao primeiro e-mail que lhe enviei. Isso porque adicionei a questão 8 e aproveitei pra passar as duas ultimas (9 e 10) conforme seguem:

8) O projeto, a época de instituição de Zonas especiais de interesse ambiental,

transformou-se em lei? Qual sua importância para a preservação das APPs (áreas de preservação permanente) nas áreas de morros em Santos?

A delimitação e aprovação das áreas de ZEIS foram feitas durante essa época. Foi importante (e continua sendo) para a implantação de novas moradias. Não houve uma relação direta com a preservação de áreas, a não ser por um alívio na pressão para a ocupação. Na verdade o mais importante para sustar desmatamento e/ou ocupação dessas áreas foi um trabalho sistemático de fiscalização.

9) O projeto contou com a aprovação da população e com a participação popular nas ações de uso e ocupação das APPs? De que forma?

Houve uma grande participação da população dos morros na pressão para aprovação na Câmara Municipal da Lei de ZEIS. As APPs foram mais uma pressão e desejo dos técnicos da ARMorros.

10) A Sra acredita que o projeto, sendo realizado em parceria com a população, influenciou diretamente na diminuição das ocorrências de desastres naturais naquelas regiões? Explique, por favor.

Com certeza a participação da população dos Morros na operação do Plano Preventivo de Defesa Civil para escorregamentos, especialmente dos NUDECs (Núcleos Comunitários de Defesa Civil) foi um fator de sucesso na minimização das vítimas e danos. Outro fator importante foi a deliberação conjunta dos investimentos em obras públicas, onde via de regra aliava-se as obras de melhorias urbanas desejada pelos moradores com obras de correção/prevenção de riscos de escorregamentos.

No enfrentamento de risco geológico, aumentar o grau de percepção da população moradora dessas áreas já aumenta o fator de segurança. Além disso, trabalhar com remoção preventiva apoiado em parâmetros técnicos de mapeamento de áreas, previsão meteorológica e monitoramento das encostas, requer a colaboração ativa de moradores para obter sucesso.

Um abraço, Cassandra" (SIC).