

# A trajetória da legislação ambiental brasileira e a construção de diretrizes para ReurbS: desafios para as APPs Urbanas em tempos de crise climática<sup>1</sup>

## Renata Cristina Ferreira

Geógrafa (UNESP). Bolsista de Pós-Doutorado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) junto ao Laboratório de Planejamento Territorial (Laplan/UFABC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4479-4992>

## Paula Ciminelli Ramalho

Professora Adjunta no curso de Engenharia Ambiental e Urbana no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (UFABC). Pesquisadora do Laboratório de Planejamento Territorial (Laplan/UFABC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2875-3296>

---

**Resumo:** O artigo analisa a trajetória da legislação ambiental brasileira na definição e regulação das áreas de preservação permanente (APP) e destaca as disposições aplicáveis a intervenções em assentamentos precários situados nas margens de rios urbanos. Num contexto de emergência climática, ações de adaptação e resiliência urbana devem, necessariamente, contemplar estratégias de regularização e recuperação desses locais, em que vulnerabilidades ambientais e sociais se sobrepõem. Desde 1934, a legislação ambiental determina restrições e diretrizes para a preservação das faixas marginais aos cursos d'água e, ao longo do tempo, desafios relacionados ao distanciamento entre o regramento e a situação fática nas cidades se evidenciam. A partir da década de 1980, a política ambiental e a política urbana se aproximam e incorporam valores semelhantes, entre eles o reconhecimento da moradia como direito fundamental. Mais recentemente, a regularização fundiária urbana de interesse social se consolida como uma possibilidade legal. No entanto, desde a previsão normativa até a incorporação institucional, diversos desafios se apresentam para viabilizar sua aplicação. A dificuldade de superação da setorialidade e a morosidade na condução dos estudos, aprovação e execução de projetos se mantêm como questões a serem superadas, o que se faz ainda mais urgente no cenário atual.

**Palavras-chave:** Áreas de preservação permanente. Assentamentos precários. Regularização fundiária urbana. Legislação ambiental brasileira. Crise climática.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A trajetória da proteção das margens dos rios pela legislação florestal – **3** O olhar específico para os rios urbanos – Outros instrumentos até a “revisão” do Código Florestal – **4** Distanciamento contínuo entre regra e fato – **5** A previsão sobre as possibilidades de intervenção em APP: utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental – **6** A regularização fundiária como instrumento de política urbana e ambiental – **7** Limites e perspectivas para a efetivação da ReurbS diante do contexto atual de emergência climática – **8** Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> A presente pesquisa tem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) da qual as autoras fazem parte por meio do projeto “Territórios da água: programa de conservação e recuperação de Áreas de Preservação Permanente no Município de São Paulo” (Processo Fapesp n. 2023/ 10072-0). A autora Renata Cristina Ferreira agradece à instituição pela concessão de bolsa de pós-doutorado (Processo FAPESP nº 2024/05713-0).

# 1 Introdução

As cidades brasileiras constituíram-se, historicamente, a partir das margens de rios e corpos d'água sem, contudo, incorporar à malha urbana a configuração natural desses elementos e suas funções ecológicas. O modelo hegemônico de intervenção urbanística priorizou a retificação e canalização de corpos hídricos, impermeabilização do solo, a implementação de avenidas de fundos de vale e o aterramento das várzeas para construção, desconfigurando o sistema natural de escoamento superficial e favorecendo inundações.<sup>2</sup>

Ao mesmo tempo, o processo de urbanização acelerado, pautado na desigualdade e concentração de terra gerou, nos centros urbanos brasileiros, periferias segregadas espacialmente, em que se concentra a população mais pobre das cidades.<sup>3</sup> Grande parte do contingente populacional que se deslocou do campo em direção à cidade, em busca de trabalho na indústria e demais atividades aquecidas nos centros urbanos na segunda metade do século XX, se instalou de forma precária em locais com infraestrutura inadequada e, comumente, instáveis do ponto de vista geotécnico. A ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, especialmente áreas marginais aos cursos d'água, ocorreu como única forma de acesso ao solo, para fins de moradia, de uma população que não conseguia se inserir no mercado imobiliário formal.

Dessa forma, muitos assentamentos precários foram instalados em áreas “protegidas” pela legislação ambiental. Margens dos rios urbanos são exemplos característicos: definidas pela legislação como áreas de preservação permanente (APP), seriam locais com restrição à ocupação, 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.<sup>4</sup> No entanto, o que se observa é que a situação real de ocupação se distancia da situação ideal prevista pela legislação desde o começo do século passado.

Num contexto de emergência climática a situação de vulnerabilidades e conflitos socioambientais se tornam ainda mais críticos. Alterações nos padrões de

<sup>2</sup> TRAVASSOS, Luciana and MOMM, Sandra. Urban River Interventions in São Paulo Municipality (Brazil): The Challenge of Ensuring Justice in Sociotechnical Transitions. *Front. Sustain. Cities* 3:684109. doi: 10.3389/frsc.2021.684109, 2022; SILVA-SÁNCHEZ, Solange; JACOBI, Pedro R. Políticas de recuperação de rios urbanos na cidade de São Paulo. Possibilidades e desafios. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 2012, 14.2: 119-132.

<sup>3</sup> MARICATO, Erminia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*, 2003, 17: 151-166.

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

pluviosidade têm ocasionado inundações cada vez mais frequentes e secas cada vez mais críticas e prolongadas, agravando as consequências dos eventos extremos. A degradação das APPs Urbanas ameaça a segurança hídrica, aumenta a instabilidade geotécnica e aprofunda desigualdades socioeconômicas e ambientais. Fica evidente que os impactos das mudanças climáticas afetam desproporcionalmente grupos historicamente marginalizados, estando a população de baixa renda, especialmente moradores de assentamentos precários, significativamente mais vulneráveis. Nesse cenário, ações de adaptação às mudanças climáticas devem priorizar intervenções em assentamentos precários urbanos, reduzindo o risco de exposição da população mais pobre. O aprimoramento e implementação de instrumentos de política são fundamentais para alcançar resultados efetivos. Historicamente, na legislação, parâmetros de regularidade de uso e ocupação do solo e de proteção ambiental surgiram de forma excludente e se constituíram de maneira desvinculada das particularidades do território, do direito social à terra urbana e à moradia. Ao longo do tempo, houve uma aproximação das políticas ambiental e urbana e surgiram instrumentos normativos em diferentes contextos, com propostas de novas regras e parâmetros específicos para a situação dos assentamentos precários.

Esses instrumentos se apresentam, atualmente, como uma possibilidade de viabilizar a urbanização e regularização de assentamentos precários, com vistas à sua inserção na cidade formal, à redução de riscos e à recuperação de áreas remanescentes ou não consolidáveis. Diante disso, este trabalho propõe uma análise da trajetória da legislação que trata do olhar acerca das margens dos rios urbanos até alcançar possibilidades de intervenção nos assentamentos precários localizados em APPS, além de refletir sobre perspectivas de aprimoramento dos instrumentos existentes diante do cenário de emergência climática. Apresenta-se, para intervenção nos assentamentos precários, a previsão de obras pontuais de infraestrutura, consideradas de utilidade pública, até a consolidação da regularização fundiária urbana que, conforme definição dada pela Lei nº 13.465/2017, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.<sup>5</sup> Os dispositivos legais utilizados como base para a elaboração e trâmites dos processos de intervenções em assentamentos precários foram sistematizados numa perspectiva cronológica. Por fim, apontam-se lacunas que ainda precisam ser preenchidas a partir de estudos empíricos, considerando dimensões

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 26 mar. 2022.

que extrapolam a previsão legal, relativas ao contexto político-institucional, para a implementação eficaz da regularização fundiária urbana.

## 2 A trajetória da proteção das margens dos rios pela legislação florestal

A legislação ambiental que trata sobre as margens dos rios urbanos trouxe como ponto central a relevância para o assunto e, conseqüentemente, os efeitos negativos de sua ocupação irregular. Essa análise fica evidente pelos diferentes interesses sobre o tema e, ao mesmo tempo, um tensionamento gerado pelos conflitos de entendimento na aplicação, por anos, dos inúmeros instrumentos existentes, tanto pela leitura urbana quanto ambiental. Do ponto de vista ambiental tem-se a existência dos Códigos de 1934, 1965 e 2012, cada um com seu objetivo atrelado aos problemas e demandas da época.

A legislação florestal vigente, por meio da Lei nº 12.651/2012<sup>6</sup> determina que as áreas ao longo de todos os cursos d'água como Área de Preservação Permanente (APP), definida como:

Área protegida, coberta ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012, art. 3º, inciso II)

Segundo a referida Lei (artigo 4º, inciso I), as faixas de APP marginais aos córregos são delimitadas de acordo com o leito regular e variam conforme a sua dimensão, com largura mínima de 30 (trinta) metros para cursos d'água menores que 10 (dez) metros de largura, alcançando a faixa de 500 (quinhentos) metros para cursos d'água maiores de 600 (seiscentos) metros.<sup>7</sup> Porém, para chegar a esse posicionamento, houve uma longa construção histórica sobre o tema.

As regras a respeito das margens dos rios surgiram de forma fragmentada e, inicialmente, referiam-se prioritariamente às questões relacionadas ao domínio

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

particular e ao uso público dos terrenos marginais. Por isso, a necessidade de se tratar do tema associado à questão da titularidade da terra até tal questão ser resolvida, com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Percebe-se uma sobreposição e um conflito de entendimento e aplicação em todos esses instrumentos legais. Ao longo de toda leitura realizada na legislação brasileira para subsidiar o levantamento histórico sobre a menção das margens dos rios, a recente pesquisa de Renata Cristina Ferreira<sup>8</sup> verificou que a maioria dos instrumentos antigos estavam atrelados à titularidade da terra, tais como: Lei de Terras de 1850, Lei orçamentária nº 1.507, de 26 de setembro de 1897 e Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. Principalmente relacionados à responsabilidade por fiscalizar, zelar, ou mesmo recuperar essas áreas, que foram de domínio público por muitos anos.

O olhar do ponto de vista mais preservacionista também estava presente. Foi no Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934,<sup>9</sup> que pela primeira vez, a proteção dos bens e recursos naturais foi definida como um dever da União e dos Estados e estabeleceu, de forma objetiva, os parâmetros legais para a preservação territorial dos ecossistemas brasileiros. Sendo a primeira legislação nacional “a definir as tipologias de áreas a serem especialmente protegidas”.<sup>10</sup> Por meio de uma visão essencialmente preservacionista, o Código Florestal de 1934 estabeleceu a utilização da propriedade a partir da categoria de floresta existente. Além de, em seu artigo 3º, estabelecer uma classificação para as florestas, como: “a) protectoras; b) remanescentes; c) modelo; d) de rendimento”.<sup>11</sup>

Dentre as florestas caracterizadas como protetoras, é possível observar alguma semelhança no que foi caracterizado, posteriormente, como áreas de preservação permanente. Em 1934, entendia-se como protetora:

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;

<sup>8</sup> FERREIRA, Renata Cristina. *Usos do Território e preservação das margens dos rios urbanos brasileiros: desafios para o planejamento territorial*. Tese (doutorado). 260p. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista – UNESP – Rio Claro/SP, 2022.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934a.

<sup>10</sup> MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006, p. 50

<sup>11</sup> Nesta pesquisa foi mantida a grafia original dos trechos.

- e) assegurar condições de salubridade publica;
- f) proteger sitios que por sua beleza mereçam ser conservados;
- g) asilar especimens raros de fauna indígena.<sup>12</sup>

O Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934<sup>13</sup> conhecido como Código das Águas, teve como objetivo disciplinar o uso e a exploração da água principalmente para a energia elétrica, pois se visava, em um primeiro plano, a utilização econômica deste recurso e o desenvolvimento urbano e industrial brasileiro que viria a seguir. Assim, com as regulações de 1934, cria-se a função social das florestas, para o caso do Código Florestal, e impõe-se um limite ao direito de propriedade.<sup>14</sup>

Abaixo serão apresentados alguns artigos do Código das Águas que ressaltam a análise acerca da propriedade e do início do processo de delimitação das faixas ao longo dos rios, para diferentes objetivos:

Art. 11. São publicos dominicais, si não estiverem destinados ao uso commum, ou por algum titulo legitimo não pertencerem ao dominio particular;

[...]

2º Os *terrenos reservados nas margens das correntes publicas de uso commum, bem como dos canaes, lagos e lagoas da mesma espécie*. Salvo quanto as correntes que, não sendo navegaveis nem fluctuaveis, concorrem apenas para fôrmar outras simplesmente fluctuaveis, e não navegaveis.

[...]

§2º Será *tolerado o uso* desses terrenos pelos ribeirinhos, principalmente os pequenos proprietarios, que os cultivem, sempre que o mesmo não colidir por qualquer fôrma com o interesse publico.

Art. 12. Sobre as margens das correntes a que se refere a última parte do n. 2 do artigo anterior, fica sómente, e dentro apenas da *faixa de 10 metros*, estabellecida uma servidão de transito para os agentes da administração publica, quando em execução de serviço.

[...]

Art. 14. Os terrenos reservados são os que, banhados pelas correntes navegaveis, fôra do alcance das marés, vão até a *distancia de 15 metros para a parte de terra*, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias

[...]

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934a.

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Institui o Código das Águas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1934b.

<sup>14</sup> MARTINS, José de Souza. Novas leis antigas: Código Florestal esconde consequências de legislação de 1850. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 de junho de 2012.

Art. 17. Os accrescimos por aluvião formados as margens das correntes communs, ou das correntes publicas de uso commum a que se refere o art. 12, pertencem aos proprietarios marginaes, nessa segunda hyphotese, mantida, porém, a servidão de transito constantes do mesmo artigo, recuada a faixa respectiva, na proporção do terreno conquistado.

[...]

Art. 80. O proprietario ribeirinho tem o direito de fazer na margem ou no alveo da corrente, *as obras necessárias ao uso das aguas.*

Art. 81. No predio atravessado pela corrente, o seu proprietario poderá travar estas obras em ambas as margens da mesma.

Art. 82. No predio simplesmente banhado pela corrente, cada proprietario marginal poderá fazer obras apenas no trato do alveo que lhe pertencer.<sup>15</sup> (grifo nosso)

O Código de Águas, no artigo 11, inciso II, menciona que são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular, os terrenos reservados nas margens das correntes públicas de uso comum, bem como dos canais, lagos e lagoas das mesmas espécies, exceto quanto às correntes que, não sendo navegáveis nem fluviáveis, concorrem apenas para formar outras simplesmente fluviáveis, e não navegáveis. Em seu artigo 14, caracteriza os terrenos marginais, denominando-os de terrenos reservados, que são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias.

Com isso, compreende-se que os terrenos marginais poderiam ser públicos de uso comum, público dominical ou de uso particular, a depender do domínio das águas. Sendo as águas não navegáveis e nem fluviáveis, as margens seriam de domínio comum. Sendo os terrenos marginais localizados à beira de rios navegáveis, eles seriam públicos dominicais.

Com a aprovação do Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965,<sup>16</sup> as florestas protetoras dão origem às florestas de preservação permanentes (atenção: florestas, não áreas). E, em seu artigo 2º, indica a localização de tais florestas, estabelecendo limites mínimos para alguns casos:

- Cursos d'água – largura mínima de 5 metros;
- Áreas com declividade maior que 45º;
- Áreas com altitude maior que 1.800 metros.

<sup>15</sup> BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Institui o Código das Águas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1934b.

<sup>16</sup> BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 1965b.

No entanto, para as demais áreas, não havia a especificação de tamanho da faixa de proteção, apenas algumas características mais gerais, tais como: ao longo de nascentes; ao redor de lagos e lagoas artificiais ou naturais e topo de morros e montanhas.

Após a avaliação da Exposição de Motivos nº 29-66<sup>17</sup> do então Ministro da Agricultura, Hugo de Almeida Leme, é possível concluir que o interesse principal para a aprovação de um Novo Código Florestal era “evitar a devastação das nossas reservas florestais [...] cuja revisão ficou afeta a uma Comissão de alto nível”.<sup>18</sup>

No texto da exposição, também aparece como justificativa a importância de, na proposta do Código, constar instrumentos que pudessem facilitar a aplicação dele, sem necessidade de regulamentações:

II – Ao contrário do Código vigente, que faz depender a existência de floresta protetora de um decreto que não pode ser baixado, com a eficácia necessária, dadas as morosas tramitações burocráticas, o anteprojeto é por si mesmo, a lei nacional declaratória de todas as florestas consideradas de preservação permanente. O anteprojeto indica minuciosamente as formas de vegetação que não poderão ser removidas, não necessitando de nenhum decreto posterior para declarar sua imprescindibilidade, onde se encontre. Basta que o leito da lei a confronte com a natureza, para ver se está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem prejuízo para a Terra.<sup>19</sup>

Em pesquisa desenvolvida por Renata Cristina Ferreira a autora apresenta o teor completo da exposição de motivos, enfatizando a visão mais preservacionista da época, além de elementos que tentam esclarecer a questão da obrigação por preservar desvinculada de indenização ou desapropriação pelo poder público:

7. O Substitutivo, por outro lado, ofereça as seguintes alterações relativamente ao Código Florestal em vigor;

a) Quanto às formas de vegetação que não podem ser removidas:

[...]

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Exposição de motivos nº 26-95 do ministro da agricultura. *Diário do Congresso Nacional*, 9 jun. 1965a.

<sup>18</sup> “Comissão integrada pelos Drs. Victor Abdennur Farah, Presidente do Conselho Florestal Federal e Assessor do meu Gabinete, João Maria Belo Lisboa, Diretor-Geral do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, Roberto de Melo Alvarenga, Diretor do Serviço Florestal do Estado de São Paulo, Benjamim de Campos, Conselheiro Jurídico deste Ministério e Professor Heladio do Amaral Mello, Catedrático de Silvicultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo.”

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Exposição de motivos nº 26-95 do ministro da agricultura. *Diário do Congresso Nacional*, 9 jun. 1965a.

III. Raciocinando deste modo os legisladores florestais do mundo inteiro vêm limitando o uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor suas restrições ao uso. Fixam-nas em suas leis, como um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente. O anteprojeto seguiu a regra internacionalmente aceita. A função protetora da floresta não é restrição indenizável, mas decorrência da própria natureza que preparou terras mais úteis e outras menos. É como se uma lei declarasse que as terras roxas podem produzir café. A lei que considera de preservação permanente as matas nas margens de um rio está apenas dizendo, *mutatis mutandi*, que um pantanal - não é terreno adequado para plantar café. Com esse entendimento foi elaborado o anteprojeto, eliminando a controvérsia sobre esta matéria que o Código atual suscita e que tantas dificuldades têm criado para exigir-se a permanência das florestas necessárias. O dilema é este: ou impõe-se a todos os donos de terras defenderem à sua custa a produtividade do solo, contra a erosão terrível e crescente, ou cruzam-se os braços, ante a incapacidade, pela pobreza do Poder Público, na maioria dos Estados do Brasil, para deter a transformação do País num deserto, em que as estações se alternem entre inundações e secas, devoradoras de todo o esforço humano. Vê-se, pois, que o anteprojeto, sem os inconvenientes burocráticos do *vínculo forestale* italiano, introduz na legislação brasileira a mesma construção jurídica ideada pelos tratadistas peninsulares.

Do ponto de vista da conservação e manutenção das florestas, Servilha *et al.* (2006) destacam que fica evidente, na construção da Lei nº 4.771/1965, que este instrumento, publicado em um momento em que menos de 50% da população brasileira vivia nas cidades, surgiu com um caráter preservacionista, mais explícito para áreas rurais.

A mesma observação foi apontada por Pompeu Figueiredo de Carvalho<sup>20</sup> quando argumenta que o objetivo de preservação surgiu no “[...] campo, em áreas pouco urbanizadas e em ecossistemas notáveis e quase únicos como a Amazônia e o Pantanal, devido a atividades extensivas agrícolas e mineradoras [...]”.

Desta forma, é possível concluir que a Lei nº 4.771, de 1965, foi essencial para o início de um olhar que garantiu, ao longo de 50 anos, a manutenção da integridade de parte da vegetação em propriedades privadas e esse controle legal possibilitou, por um tempo, o desenvolvimento econômico de forma ambientalmente mais equilibrada. Ainda hoje, num sobrevoo, podemos visualizar “linhas” verdes ao longo dos rios, garantidas por esse instrumento legal. Esse cenário, no entanto, não reproduz as medidas determinadas na legislação e se observa de forma mais expressiva no ambiente rural.

<sup>20</sup> CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Áreas de preservação permanente em cidades. *Território & Cidadania*, ano 2, n. 1, jan.-jun. 2002, p. 40.

### 3 O olhar específico para os rios urbanos – Outros instrumentos até a “revisão” do Código Florestal

Inúmeros instrumentos legais foram formulados da década de 1970 até o ano de 2012, ano da aprovação do Código Florestal, em vigor até a presente data. Todos eles com importância específica, principalmente ao observar a existência de um tensionamento relacionado aos instrumentos existentes para os rios urbanos.

Cabe destacar que especificamente para áreas urbanas ou em urbanização, em 1979, foi criada uma nova restrição ao uso e ocupação do solo no entorno de corpos d'água, também apoiada em uma métrica, mas denominada de faixa *non aedificandi*, de 15 metros ao longo dos cursos d'água: a lei que dispõe sobre parcelamento do solo urbano:

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, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.<sup>21</sup>

Tal proposta era voltada para novos parcelamentos e urbanizações e surgiu para melhorar o disciplinamento para áreas urbanas, uma vez que os instrumentos anteriores não eram suficientes para garantir a estruturação do espaço urbano. A partir desta Lei, lotear ilegalmente passou a ser considerado um crime.

Do ponto de vista da gestão ambiental, somente a partir dos anos 1980, com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e com a criação do Sisnama, é que foram estruturadas as divisões de tarefas que cabiam aos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis todos pela fiscalização ambiental.

Alguns anos após a criação da PNMA, com a publicação da Lei Federal nº 7.511/1986,<sup>22</sup> foram acrescentados ao texto do Código Florestal algumas alterações significativas do ponto de vista urbano e ambiental. A largura da faixa vegetada a ser protegida ao longo de cursos d'água sofreu alterações, passando de 5m para 30m ao longo dos cursos d'água com menos de 10m de largura, por exemplo:

<sup>21</sup> BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*: Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1979.

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei nº 7.511, de 07 de julho de 1986*. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional. 1986.

Art. 1º Os números da alínea “a” do artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

Art. 2º [...]

[...]

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d’água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d’água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d’água com largura superior a 200 (duzentos) metros.

Em 1989, outras mudanças foram importantes, especialmente referentes à aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, com a inclusão, pela Lei nº 7.803/1989, do parágrafo único no artigo 2º e do parágrafo único no artigo 22:

Art. 1º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – o art. 2º passa a ter a seguinte redação:

Art. 2º

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

1. de 30 (trinta) metros para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
4. de 200 (duzentos) metros para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
5. de 500 (quinhentos) metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

[...]

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

[...]

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.

[...]

Art. 22 passa a ter a seguinte redação:

Art. 22. A União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.

Parágrafo único. Nas áreas urbanas, a que se refere o parágrafo único do art. 2º desta Lei, a fiscalização é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente.<sup>23</sup>

Com a intenção de aprimorar a proteção ambiental e com o objetivo de dar maior suporte ao Código Florestal, em 1998 foi criada a Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/1998.<sup>24</sup>

Em 2001, mesmo com a aprovação das Leis Federais nº 7.511/1986<sup>25</sup> e nº 7.803/1989,<sup>26</sup> que aumentaram a metragem das áreas de preservação permanente e fortaleceram o respeito ao Código Florestal em área urbana, respectivamente, foi necessária a edição da Medida Provisória (MP) nº 2.166-67.<sup>27</sup> Nessa MP, houve a alteração mais significativa no que tange às tratativas sobre áreas ambientalmente sensíveis no ambiente urbano. Este instrumento acrescentou ao artigo 1º da Lei Federal nº 4.771/1965<sup>28</sup> a definição de área de preservação permanente, deixando evidente que ela se aplicaria a áreas cobertas ou não por vegetação e, também, inseriu os termos utilidade pública e interesse social:

Art. 1º [...]

[...]

§2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

[...]

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989*. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei nº 7.511, de 07 de julho de 1986*. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional. 1986.

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989*. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001.

<sup>28</sup> BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 1965b.

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

[...]

IV – Utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA;

V – Interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

[...]

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.<sup>29</sup>

Conforme apontado por Paula Ciminelli Ramalho:

A utilização da expressão “coberta ou não por vegetação nativa” fez com que áreas já ocupadas nas cidades tenham recebido o status de áreas protegidas, em que qualquer intervenção só poderia ocorrer se autorizada pelo Poder Público e se enquadrada nos casos excepcionais previstos pela lei. Assim, ao conferir o status de preservação permanente a áreas em que os atributos ambientais que justificariam o conceito não mais se expressavam na prática, a legislação evoluiu sem aderência à situação real.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 1965b.

<sup>30</sup> RAMALHO, Paula Ciminelli. A APP na Favela: Área de Preservar o Quê? In: *Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras*, 2, 2012, Natal, RN. [Anais...]. Natal, RN: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU)/ Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2012. [n.p.].

Assim, o conflito urbano e ambiental, que deveria ser sanado pela lei, acabou sendo acirrado. Ficou ainda mais evidente a ausência de diálogo e a necessidade de construção conjunta para o entendimento da realidade. Acabou sendo inserido para o meio urbano um olhar extremamente preservacionista e semelhante ao que ocorre em áreas rurais. Nas cidades, muito antes de 2001, muitas APPs já não estavam cobertas por vegetação, mas, sim, impermeabilizadas com diversos tipos de uso – legais ou ilegais –, a depender da temporalidade da aplicação da lei e de suas excepcionalidades: vias públicas, equipamentos urbanos, linhas de trem, indústrias, prédios residenciais, prédios públicos etc.

Na sequência, no ano de 2002, foram aprovadas duas Resoluções junto ao CONAMA. Resolução CONAMA nº 302/2002, que dispunha sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; e a Resolução CONAMA nº 303/2002, que dispunha sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Nesta resolução que surgiu, pela primeira vez, a definição de área urbana consolidada com a existência de no mínimo quatro (4) equipamentos de infraestrutura urbana e densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>, além do fortalecimento da definição de APP de 30 metros, já firmada em 1986 com a Lei nº 7.511 e em 2001 com a MP nº 2.166-67.

Nos anos 2000 consolida-se, portanto, a ideia da aplicabilidade do conceito de APP às áreas urbanas e, ao mesmo tempo, a necessidade de uma tratativa específica para diferentes contextos de ocupação. O quadro 1 sistematiza a evolução do conceito de APP até a sua aplicabilidade em áreas urbanas:

**Quadro 1** – Levantamento da evolução dos instrumentos que definem e regulam as APPs Urbanas, no Brasil

(Continua)

Instrumento Legal	Dispõe sobre	Detalhes APPs Urbanas
Decreto nº 4.105/1868	Regulou a concessão dos terrenos da marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente.	“Art. 1º [...] §2º São terrenos reservados para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis e dos que se fazem navegáveis, todos os que são banhados pelas águas dos ditos rios, fora do alcance das marés, vão até a distância de sete braças craveiras (15 metros) para a aparte da terra, contadas desde o ponto médio das enchentes ordinárias (Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867, art. 39)”.
Decreto nº 24.643/1934	Código das Águas.	Art. 14 traz a definição de terrenos marginais, denominando-os de terrenos reservados, que são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros.

(Continua)

Instrumento Legal	Dispõe sobre	Detalhes APPs Urbanas
Lei Federal nº 4.771/1965	Institui o Novo Código Florestal.	Consideram-se de preservação permanente, 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.
Lei Federal nº 7.511/1986	Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965.	Modificados os limites mínimos das APPs: Passaram de 5 metros para de 30 metros a 150 metros em rios com largura de 150 metros a 200 metros de largura. Nos rios com mais de 200 metros de largura, a APP passou a ser equivalente à largura do rio. a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura.
Lei Federal nº 7.803/1989	Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965.	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 usos do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.
Medida Provisória nº 2.166-67/2001	Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965.	Art. 1º, II – Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;... Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.
Resolução CONAMA nº 302/2002 e nº 303/2002	Dispõe sobre Proteção de manguezais, restingas e proteção das margens de reservatórios de água artificial.	

(Conclusão)

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Dispõe sobre</b>	<b>Detalhes APPs Urbanas</b>
Resolução CONAMA nº 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.	
Lei Federal nº 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa – “Novo Código Florestal”.	Vários conceitos novos foram relacionados às APPs, como: área rural consolidada, pequena propriedade ou posse rural familiar, uso alternativo do solo, manejo sustentável, nascente, olho d’água, leito regular, várzea de inundação ou planície de inundação, faixa de passagem de inundação, relevo ondulado e áreas úmidas.  Para aplicar a legislação em voga, tais conceitos devem ser compreendidos e analisados de forma conjunta com a definição das APPs.  APPs ao longo dos cursos d’água, estas passam a ser referenciadas a partir da calha do leito regular e não mais a partir do seu nível mais alto, a partir da cota máxima de inundação.
TEMA 1.010 em 28/04/2021	Dispõe sobre afastamento de construções dos cursos d’água em áreas urbanas.	STJ decidiu que prevalece a aplicação do Código Florestal em área urbana, ou seja, área de preservação permanente a partir de 30 metros de cada lado do curso d’água. E não o recuo de 15 (quinze) metros, determinado no art. 4º, caput, III, da Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo).
Lei nº 14.285/2021	Alterou o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a Lei de Regularização Fundiária de terras da União (Lei nº 11.952/2009) e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979).	Teve como objetivo definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, para tratar sobre as faixas marginais de curso d’água em área urbana consolidada e passar para os municípios, através do Plano Diretor, a atribuição para definir as metragens de APP em “seus” cursos d’água.

Fonte: Elaborado por Ferreira (2022) e alterado pelas autoras.

## 4 Distanciamento contínuo entre regra e fato

Analisando a legislação ambiental sobre rios urbanos, faz-se relevante discutir a importância das APPs Urbanas (estabelecidas na Lei Federal nº 4.771/1965 e ratificada pela Lei nº 12.651/2012) e os efeitos negativos de seu desrespeito para o meio natural e para a vida dos cidadãos. A definição de parâmetros para a delimitação das APPs de maneira genérica e aplicável de forma homogênea a todo

o território nacional acabou, ao longo dos anos, tratando todos os ecossistemas brasileiros, tais como o Cerrado, a Caatinga, a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica etc., da mesma forma, como se nessas localidades não existissem pessoas com identidades, particularidades e relações diversas de uso com seus rios. O mesmo pode ser dito sobre as diversas formas de urbanização e tipos de cidade.

Esse argumento é ratificado por estudos desenvolvidos por Aziz Nacib Ab'Sáber, em relação às diferentes dinâmicas geográficas existentes no país, em texto desenvolvido no período de revisão do Código Florestal. No documento, ele corrobora o olhar que precisa ser adotado no momento da elaboração de qualquer instrumento ambiental brasileiro, principalmente no caso do Código Florestal:

Em face do gigantismo do território e da situação real em que se encontram os seus macro-biomas – Amazônia Brasileira, Brasil Tropical Atlântico, Cerrados do Brasil Central, Planalto das Araucárias, e Pradarias Mistas do Brasil Subtropical – e de seus numerosos mini-biomas, faixas de transição e relictos de ecossistemas, [...] se houvesse um movimento para aprimorar o atual Código Florestal, teria que envolver o sentido mais amplo de um Código de Biodiversidades, levando em conta o complexo mosaico vegetacional de nosso território.<sup>31</sup>

Destacamos que, em nenhum momento, Aziz Nacib Ab'Sáber trata especificamente de área urbana, porém, a partir de sua colocação, verificamos que outros olhares precisam ser oferecidos para compreensão dos rios brasileiros, principalmente respeitando o conhecimento da população que vive nessas áreas, como ele mesmo coloca em outro trecho do texto:

Trata-se de desconhecimento entristecedor sobre a ordem de grandeza das redes hidrográficas do território intertropical brasileiro. Na linguagem amazônica tradicional, o próprio povo já reconheceu fatos referentes à tipologia dos rios regionais. Para eles, ali existem, em ordem crescente: igarapés, riozinhos, rios e parás. Uma última divisão lógica e pragmática, que é aceita por todos os que conhecem a realidade da rede fluvial amazônica.<sup>32</sup>

Além da carência ou ausência de fiscalização dos órgãos competentes para a aplicação de tais instrumentos, houve diferentes entendimentos por parte dos gestores públicos locais, acarretando falta do cumprimento do instrumento legal no

<sup>31</sup> AB'SABER, Aziz Nacib. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. *Biota Neotropica*, Instituto Virtual da Biodiversidade, Campinas, Brasil, v. 10, n. 4, p. 331-335, 2010. p. 332.

<sup>32</sup> AB'SABER, Aziz Nacib. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. *Biota Neotropica*, Instituto Virtual da Biodiversidade, Campinas, Brasil, v. 10, n. 4, p. 331-335, 2010, p. 332.

meio urbano, o que prejudicou o seu reconhecimento, resultando nos problemas decorrentes da ocupação, regular e irregular, nas cidades.

Fato importante para destaque é o caso do estado de Santa Catarina que mesmo após a ocorrência de desastres na região do vale do Itajaí, em 2008, aprovou seu Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual nº 14.675/2009) em que instituiu APPs de 5 metros ao longo de rios em córregos. E ao observar as ações deste estado com relação às APPs Urbanas podemos afirmar que sempre existiu – em Santa Catarina em particular –, uma resistência à aplicação do Código Florestal e legislações mais restritivas, visto o próprio encaminhamento do Projeto de Lei nº 2.510/2019, de autoria do deputado Rogério Peninha Mendonça (MDB-SC) e que propiciou a aprovação da Lei Federal nº 14.285/2021.

Percebemos que as alterações aprovadas no Código Florestal de 2012 não foram suficientes para superar os tensionamentos existentes em áreas urbanas. E o mesmo ocorrerá com a alteração de dezembro de 2021. Sua aplicação não garantirá nem a preservação de espaços ainda naturais, nem a resolução de situações tidas como conflituosas ou consolidadas. Podemos citar a manutenção da exigência de área de preservação permanente, de 30 metros, em diversos casos, como ao longo de vias pavimentadas marginais a um rio, em lotes isolados cujo entorno já se encontra todo ocupado e em casos em que o rio se encontra alterado por retificações e/ou canalizações, mas também em outros casos em que ainda não há ocupação e verifica-se uma área de inundação já superior a essa metragem, desconsiderando as diversas hidrogeomorfologias dos rios no país.

O entendimento é que, da forma como foi aprovado, o Código Florestal dificulta a preservação em áreas urbanas que já se apresentam alteradas, principalmente em cidades metropolitanas já adensadas e impermeabilizadas, não cumprindo, assim, a função prevista na lei. A pergunta que decorre, ato contínuo é: como garantir a “preservação de recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (artigo 3º da Lei Federal nº 12.651/2012), em áreas que já estão totalmente alteradas e com muitas intervenções? Ou ainda, como garantir a preservação em áreas que ao longo dos anos já perderam a fauna e a flora local pelo não respeito a esses instrumentos legais? Como prever, pela forma como estava estruturado o Código Florestal, a contenção das ocupações irregulares e a minimização dos desastres naturais diante da imprevisibilidade do clima? E como ficarão as APPs Urbanas com a aprovação da Lei Federal nº 14.285/2021, visto que a maioria dos municípios brasileiros não possui condições técnicas para avaliação de possíveis impactos? A Lei Federal nº 14.285/2021 pretende garantir a preservação ao longo dos rios urbanos? E as constantes pressões políticas que os municípios enfrentam por mudanças nas diversas legislações?

Assim, a partir dos anos 1990, diversos instrumentos legais surgiram dando respaldo à criação e proteção de áreas, mas, a partir de então, tem início um período de superposições e conflitos de competências. No cardápio, desentendimentos por parte de diferentes níveis de gestores públicos (União, Estados e Municípios), sobre de quem seria a competência para fiscalizar as áreas de APPs Urbanas, além de embates sobre aplicação da lei de parcelamento do solo, do código florestal ou de outros instrumentos municipais em áreas urbanas.

Dessa forma, o conflito que já estava posto, agora passa a ser formalizado e, a partir de então, o que antes causava dificuldade de entendimento pela existência de diversos instrumentos sobre metragens variadas, agora, diferentes gestores – principalmente municipais –, passam a não recepcionar o ordenamento como legítimo.

Cabe aqui destacar o que Sandra Soares Mello<sup>33</sup> observa quanto ao conceito de APP Urbana, o qual embute o que a autora denomina de *princípio da intangibilidade*, uma vez que se encontra vedado todo e qualquer tipo de uso e ocupação. Some-se a isso a questão de que somente a existência de uma legislação não é capaz de garantir a preservação de áreas com essas características. E, ainda mais, porque há uma grande quantidade de municípios brasileiros que, mesmo após a lei, continuam construindo regularmente, ou ocupando irregularmente independente de sua questão social.

## 5 A previsão sobre as possibilidades de intervenção em APP: utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental

O distanciamento entre as previsões legais e a situação real das APPs nas cidades evidencia que o olhar exclusivamente preservacionista não é compatível com as demandas territoriais urbanas. Nesse sentido, a regulação passa a incorporar novas excepcionalidades em que se tornam passíveis de autorização as intervenções em APP. Embora sejam definidas como áreas de preservação, a intocabilidade das APPs não é absoluta. São definidos pela legislação casos excepcionais, considerados de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, em que intervenções nessas áreas são passíveis de autorização pelos órgãos ambientais competentes. A Resolução CONAMA nº 369, de 2006, foi o primeiro instrumento a trazer essas definições e, na sequência, as alterações do Código Florestal modificaram as circunstâncias em que as intervenções em APP poderiam ocorrer.

<sup>33</sup> MELLO, Sandra Soares. *Na beira do rio tem uma cidade: urbanidade e valorização dos corpos d'água*. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

Somente depois de 41 anos surgiu uma resolução que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilita a intervenção ou supressão de vegetação em APP Urbana e sob quais condições poderia ocorrer.

Sobre a questão vinculada ao que pode ser classificado como utilidade pública, é possível visualizar algumas alterações após a aprovação na Resolução CONAMA nº 369/2006, com a aprovação, em 2012, do Código Florestal, inserindo novos itens e tirando outras atividades. Os quadros 02 e 03, abaixo, apresentam todas as atividades de utilidade pública, interesse social e baixo impacto, com as alterações posteriores:

**Quadro 02 – Atividades consideradas de Utilidade Pública pela Resolução CONAMA nº 369/2006 e Lei nº 12.651/2012**

(Continua)

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Lei nº 12.651/2012</b>
<p><b>Art. 2º</b> O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:</p> <p>I – Utilidade pública.</p>	<p><b>Art. 3º</b> Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]</p> <p>VIII – utilidade pública</p>
a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;	a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;	b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos municípios, o saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;	
d) a implantação de área verde pública em área urbana;	RETIRADO
e) pesquisa arqueológica;	RETIRADO
f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e	RETIRADO

(Conclusão)

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Lei nº 12.651/2012</b>
g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§1º e 2º do art. 11, desta Resolução;	RETIRADO
–	c) Atividades e obras de defesa civil;
–	d) Atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso ii deste artigo;
–	e) Outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do chefe do poder executivo federal.

Fonte: Elaborado por Ferreira (2022).

### Quadro 03 – Classificação do que se enquadraria como Baixo Impacto Ambiental pelo Código Florestal

(Continua)

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Lei nº 12.651/2012</b>
<b>Art. 11.</b> Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:  I – Abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;	Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) X – Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental: a) Abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
II – Implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;	b) Implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
III – Implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;	CONTEMPLADO NO ITEM a)
IV – Implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;	c) Implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
V – Construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;	d) Construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

(Continua)

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Lei nº 12.651/2012</b>
VI – Construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;	e) Construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
VII – Construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;	f) Construção e manutenção de cercas na propriedade;
VIII – Pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;	g) Pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
IX – Coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;	h) Coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
X – Plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;	i) Plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; j) Exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
XI – Outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.	k) Outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
<p>§1º Em todos os casos, incluindo os reconhecidos pelo conselho estadual de meio ambiente, a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:</p> <p>I – a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;</p> <p>II – os corredores de fauna;</p> <p>III – a drenagem e os cursos de água intermitentes;</p> <p>IV – a manutenção da biota;</p> <p>V – a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e</p> <p>VI – a qualidade das águas.</p>	RETIRADO

(Conclusão)

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Lei nº 12.651/2012</b>
§2º A intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso, exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade.	RETIRADO
§3º O órgão ambiental competente poderá exigir, quando entender necessário, que o requerente comprove, mediante estudos técnicos, a inexistência de alternativa técnica e locacional à intervenção ou supressão proposta.	–

Fonte: Elaborado por Ferreira (2022).

Sobre as áreas voltadas ao interesse social a Resolução CONAMA nº 369/2006 se aplica para os seguintes casos: atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa; o manejo agroflorestral, ambientalmente sustentável, praticado em pequena propriedade ou posse rural familiar; a regularização fundiária sustentável de área urbana e atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

A Resolução CONAMA nº 369/2006 acabou surgindo para abrandar o *princípio da intangibilidade* a que se refere Sandra Soares Mello e abre portas para o início de uma discussão rica sobre a questão das APPs Urbanas, pois um ponto a destacar, em seu trecho final, foi quanto à criação do Grupo de Trabalho para acompanhamento e estabelecimento de novas diretrizes relacionadas às APPs Urbanas: “Art. 17. O CONAMA deverá criar um Grupo de Trabalho para, no prazo de um ano, apresentar proposta para regulamentar a metodologia de recuperação das APPs”.<sup>34</sup>

O grupo foi instituído e intitulado Grupo de Trabalho sobre Monitoramento e Análise dos Efeitos da Resolução nº 369/2006 no âmbito da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas. Foram realizadas reuniões no ano de 2009, tendo como um dos objetivos discutir propostas alternativas para o uso das APPs Urbanas em áreas tidas como consolidadas.<sup>35</sup> Propostas foram construídas e esperava-se que tais discussões fossem aproveitadas nas legislações posteriores, já que houve participação de equipe multidisciplinar e de todo o país.

<sup>34</sup> BRASIL. *Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

<sup>35</sup> Os Relatórios e Atas a esse respeito estavam disponíveis no endereço: <http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/processo.cfm?processo=02000.001045/2007-10>. Porém, ao entrar atualmente na página, ela é direcionada para o *site* principal do Ministério do Meio Ambiente, não sendo possível, assim, acessar o histórico de todas as discussões. Desta forma, acredita-se que tais documentos só possam ser consultados diretamente no Processo de nº 02000.001045/2007-10, em Brasília.

## 6 A regularização fundiária como instrumento de política urbana e ambiental

A consolidação do entendimento sobre a aplicabilidade das APP em áreas urbanas e as novas previsões sobre utilidade pública, baixo impacto e interesse social, dadas pela Resolução CONAMA nº 369, de 2006, impactaram significativamente as possibilidades de intervenção, de forma regular, nas faixas marginais aos cursos d'água nas cidades. Nesta seção, faz-se um recorte para o olhar sobre as possibilidades de intervenção em áreas ocupadas por moradia de baixa renda, em que se sobrepõem fragilidades ambientais e sociais.

A formação dos assentamentos precários está relacionada à incapacidade histórica do poder público de oferecer alternativas de moradia à população de baixa renda e de garantir a efetiva proteção de áreas sensíveis, apesar das exigências legais. As primeiras ações do Estado sobre estes espaços foram pautadas pela tentativa de erradicação dos assentamentos precários; no entanto, ao longo do tempo, a política urbana evoluiu no sentido de reconhecer a irreversibilidade das ocupações e o direito de moradia como um direito social. Essa concepção legitima a atuação do Estado no sentido de consolidar esses assentamentos, com ações de urbanização e melhorias das condições de saneamento, habitabilidade e salubridade.

O Estatuto da Cidade, publicado em 2001,<sup>36</sup> trouxe como uma das diretrizes gerais da política urbana a “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 [...]”.

Em seguida, a política ambiental igualmente avança no sentido do reconhecimento da cidade real e a regularização fundiária de assentamentos precários em áreas ambientalmente protegidas voltou a ser objeto de regulação, por meio da Resolução CONAMA nº 369/2006. Desde que determinada área ao longo de uma APP Urbana seja demarcada, em seu Plano Diretor, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ela pode passar por intervenções seguindo inúmeros critérios. A partir das experiências na aplicação desse dispositivo, surgiram, ao longo dos anos, novos instrumentos que estabeleceram parâmetros com o intuito de viabilizar as intervenções e regularização.

Em 2009, foi publicada a Lei Federal nº 11.977/09, que define a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente

<sup>36</sup> Mais informações em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 22 dez. 2020.

ecologicamente equilibrado (art. 46). A normativa abrange de forma mais consistente a temática ambiental e prevê também a possibilidade de regularização fundiária em APP sem, no entanto, estabelecer requisitos com o mesmo detalhe da norma anterior. Em 2012, a Lei nº 12.651 novamente trouxe em suas disposições a possibilidade de regularização fundiária de interesse social em APP, recepcionando as disposições da Lei nº 11.977/09. Estes instrumentos refletem uma tentativa de equacionamento dos conflitos socioambientais e imputam ao licenciamento ambiental a tarefa de tratar dos aspectos ambientais presentes no processo.

Em 2017, a Lei Federal nº 13.645 alterou as disposições anteriores e apresentou, como instrumento para intervenção nos assentamentos precários, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (ReurbS). Ainda compreendendo o caráter abrangente, define a regularização fundiária como aquela que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). Imputa aos poderes públicos a formulação e desenvolvimento das políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (parágrafo 1º) e determina que a ReurbS promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até o ano de 2016. O Quadro 04, na sequência, sintetiza as disposições sobre o tema.

Ao analisar o Quadro 04, é possível perceber dois aspectos significativos e que foram sofrendo alteração ao longo dos anos. Um deles, sobre as datas de consolidação de ocupação que inicialmente era até 2001, e que atualmente não necessita mais dessa exigência, cabendo a inserção de ocupações mais recentes ao processo de regularização. Outro ponto de destaque é quanto a novas exigências a serem inseridas em Estudo Técnico Ambiental, a partir de 2017 com a Lei nº 13.465, que permitiu a regularização fundiária sem que obras necessárias para a eliminação de possíveis riscos ambientais fossem concluídas, bastando a inclusão de um cronograma de intervenção futura. Algo que anteriormente não seria possível, dar encaminhamento ao processo de regularização sem a finalização de melhorias nas áreas.

Quanto à data de consolidação das ocupações para passar por processo de regularização fundiária, temos a destacar que sem um fortalecimento de políticas que coíbam novas ocupações, entendemos que a própria inserção de datas não resolverá o problema em si, pois permaneceremos, ao longo dos anos, “enxugando gelo”:

**Quadro 04** – Comparativo entre os parâmetros legais para a efetivação da Regularização Fundiária de Interesse Social

Instrumento	Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana		Regularização Fundiária de Interesse Social		Regularização Fundiária de Interesse Social		Regularização Fundiária de Interesse Social	
Requisitos/Dispositivo	Res. CONAMA nº 369/2006, Art. 9º		Lei nº 11.977/2009, Seção II		Lei nº 12.651/2012, Seção II		Lei nº 13.465/2017	
Ocupações consolidadas até	2001	Art. 9º, V	2007	Art. 54, §1º	2007 <i>Retirada de todos os prazos</i>	Art. 3, IX, d <i>A partir de 2017</i>	<i>Retirada de todos os prazos</i>	
Faixas de APP passíveis de Intervenção	Cursos d'água, topo de morro e restinga	Art. 9º, IV	Sem restrição	*	Sem restrição	*	Sem restrição	*
Faixa de APP mínima a ser respeitada nos casos de corpos d'água	15m para cursos d'água >10m e 50m para os demais, com ressalva.	Art. 9º, IV, a e §1º	Sem restrição	*	Sem restrição	*	Sem restrição	*
Sobre APP remanescentes no perímetro de projeto	Deve ser assegurada a não ocupação	Art. 9º, §5º	Não está expressa a proibição de utilização de APP remanescentes	*	Não está expressa a proibição de utilização de APP remanescentes	*	Não está expressa a proibição de utilização de APP remanescentes	*
Conteúdo do "Plano de Regularização" ou "Projeto"	Necessidade de caracterização da sub-bacia e previsão de recuperação de APP.	Art. 9º, VI, a e d	Conteúdo simplificado: plano / projeto deve comprovar melhorias nas condições urbanísticas e ambientais.	Art. 51 e 54	Estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior	Art. 64, & 1 e §2º	Projeto de Regularização Fundiária Estudo Técnico para situações de risco Cronograma caso precise de intervenções	Capítulo III Seção II
	Necessidade de Audiência Pública.	Art. 9º, VI, i	Não prevê a necessidade de Audiência Pública	Art. 51 e 54	Não prevê a necessidade de Audiência Pública	Art. 64	Não prevê a necessidade de Audiência Pública	
Licenciamento e aprovação	Municipal, se possuir Conselho, com anuência do Estado.	Art. 4º, §1º	Municipal, se possuir Conselho não está expressa a necessidade de anuência do Estado.	Art. 53, parágrafo único	Municipal com órgão ambiental capacitado		Municipal com órgão ambiental capacitado	Art. 12, §1º

Fonte: elaborado por Ramalho (2012) e atualizado por Ferreira (2022).

Sob o aspecto relacionado à inserção de um cronograma de obras, para o futuro, cabe destacar que, antes dessa lei, todo o processo de regularização fundiária de interesse social para áreas consolidadas, porém sem necessidade de obras, o encaminhamento era diferente. Agora, mesmo detectado um risco ambiental, o processo de regularização é encaminhado atrelado a uma necessidade

de obra. Anteriormente, havendo risco não se regularizava. Agora, quando o poder público se compromete a minimizar tais danos, tem-se a continuidade no trâmite de regularização. A problemática aqui apontada se refere a quem acompanha o cumprimento deste cronograma de obras após o processo de regularização finalizado, permitindo que famílias residentes nessas áreas continuem inseridas em um passivo urbano e ambiental, mesmo que regulares.

## 7 Limites e perspectivas para a efetivação da ReurbS diante do contexto atual de emergência climática

A análise da trajetória da legislação evidencia avanços no que se refere às possibilidades de regularização fundiária de interesse social em APP e, mais que isso, avanços sobre a compreensão, dentro do aparato normativo, da necessidade de que as diversas dimensões – social, ambiental e fundiária – sejam consideradas nas intervenções em assentamentos precários urbanos. No entanto, não se observam, até o momento, repercussões dos avanços normativos no território. Tomando como exemplo o município de São Paulo, Luciana Travassos<sup>37</sup> apresenta em sua pesquisa que segundo mapeamento realizado com dados da Secretaria Municipal de Habitação, em 2015, havia a indicação da existência de cerca de 247 mil domicílios em assentamentos precários às margens de corpos d'água. A autora evidencia a “relação intrínseca entre rios urbanos e favelas na cidade”, situação que não é exclusividade da maior cidade brasileira.

Um primeiro aspecto que merece ser abordado é a complexidade intrínseca ao objeto e a conseqüente necessidade de uma atuação institucional interdisciplinar e intersetorial na gestão das intervenções em assentamentos precários em APP. Essa integração é dificultada por perspectivas técnicas oriundas de racionalidades distintas, características da forma setorial e compartimentalizada que se organiza a gestão nas três esferas federativas. As pesquisadoras Luciana Travassos e Sandra Momm-Schult<sup>38</sup> apontam essa dificuldade para gestão das APPs no município de São Paulo e concluem que as práticas dos órgãos responsáveis pelas intervenções em fundos de vale no município não foram suficientes para dar respostas adequadas às questões socioambientais, permanecendo um descompasso entre o discurso e

<sup>37</sup> TRAVASSOS, Luciana and MOMM Sandra. Urban River Interventions in São Paulo Municipality (Brazil): The Challenge of Ensuring Justice in Sociotechnical Transitions. *Front. Sustain. Cities* 3:684109. doi: 10.3389/frsc.2021.684109, 2022.

<sup>38</sup> TRAVASSOS, Luciana; SCHULT, Sandra Irene Momm. Recuperação socioambiental de fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo, entre transformações e permanências. *Cadernos Metrópole*, v. 15, n. 29, p. 289-312, 2013.

as práticas institucionais. Em pesquisa desenvolvida por Fabiana Cristina da Luz<sup>39</sup> a autora analisa a tratativa da problemática habitacional no Programa 100 Parques, também em São Paulo, e conclui que os avanços do aparato jurídico normativo não foram suficientes para superar a lógica setorial das políticas urbana e ambiental.

Outra questão relevante é dada pelas dificuldades nos processos de aprovação pelo Poder Público, municipal, estadual ou federal, que ocorrem por meio do licenciamento ambiental. Embora seja este um instrumento amplamente reconhecido como fundamental para atingir os objetivos da política ambiental, diversas críticas têm sido apontadas, entre elas a morosidade dos processos e o descompasso entre a demanda e a capacidade técnica e institucional dos órgãos ambientais.<sup>40</sup> Em se tratando de intervenções em assentamentos precários em APP, situações já consolidadas e em que a degradação ambiental e as fragilidades sociais já estão dadas, observa-se, de início, um descolamento entre a situação fática e a situação para a qual foi concebido o LA, ou seja, visando à avaliação prévia de empreendimentos potencialmente poluidores, conforme apontado por Paula Ciminelli Ramalho.<sup>41</sup> Em uma análise específica sobre o instrumento de licenciamento ambiental aplicado à regularização fundiária de interesse social no Programa PAC Alvarenga, no município de São Bernardo do Campo, a autora verifica que esse descolamento impactou a ação institucional, gerando a necessidade de criação de novos procedimentos e, ainda, suscitou conflitos sobre as competências federativas para a condução dos processos e sobre a relação entre o LA e outros instrumentos de política ambiental e urbana. Em análise pelas autoras Rosana Denaldi e Luciana Ferrara ambas concluem que a aplicação do arcabouço jurídico e institucional relacionado às políticas urbanas e ambientais, em especial aquele voltado para regularização fundiária, segue como um desafio. Segundo as autoras:

Os procedimentos de licenciamento ambiental de assentamentos informais em APPs e APRMs, por exemplo, são extremamente morosos e de difícil conclusão, impactam negativamente o andamento dos projetos e, portanto, a própria possibilidade de construir soluções que viabilizam o ganho ambiental, de acordo com cada contexto.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> LUZ, Fabiana Cristina da. *O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

<sup>40</sup> DUARTE, Carla Grigoletto; DIBO, Ana Paula Alves; SÁNCHEZ, Luis Enrique. What does the academic research say about impact assessment and environmental licensing in Brazil? *Ambiente & Sociedade*, 2017, 20: 261-292; RAMALHO, Paula Ciminelli; MOMM, Sandra. Aplicação da Avaliação de Impacto e do Licenciamento Ambiental no Brasil: perspectivas frente às alterações da Política Ambiental Brasileira. In: IX Encontro Nacional da ANPPAS, 2019, Brasília. *Anais Completos do IX Encontro Nacional da ANPPAS*, 2019, 1.

<sup>41</sup> RAMALHO, Paula Ciminelli. *Licenciamento ambiental aplicado à regularização fundiária de interesse social: um estudo de caso em São Bernardo do Campo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

<sup>42</sup> DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. A dimensão ambiental da urbanização em favelas. *Ambiente & Sociedade*, 2018, 21.

A morosidade para viabilizar ações capazes de transformar os territórios dos assentamentos precários em APP torna-se cada vez mais preocupante num cenário de emergência climática. A literatura carece, ainda, de um maior número de análises empíricas sobre a aplicabilidade e efetividade da regularização fundiária urbana de interesse social, aprofundando a compreensão sobre os limites e perspectivas de viabilização do instrumento. Diante do quadro territorial, político e institucional complexo e diverso que temos no país, alguns temas para pesquisas futuras podem ser apontados:

- A interdisciplinaridade necessária para o mapeamento e gerenciamento das diferentes dimensões de risco e carências urbanas dos assentamentos precários;
- A capacidade técnica institucional e as perspectivas de articulação dos órgãos ambientais e secretarias municipais responsáveis pela implementação das políticas ambiental e habitacional;
- Os conflitos nos processos de aprovação e a integração da Avaliação de Impactos Ambientais e do licenciamento ambiental com outros instrumentos de política ambiental e urbana;
- O papel dos atores públicos, agentes privados e agências de financiamento na viabilização de recursos e as questões orçamentárias implicadas na viabilidade de execução da regularização fundiária urbana de interesse social;
- Os limites das intervenções pontuais diante das dinâmicas de produção e reprodução do espaço e da perpetuação das desigualdades sociais;
- O potencial e a efetividade da participação popular nas fases de concepção, aprovação e implementação dos projetos em assentamentos precários e as perspectivas de promoção da justiça;
- As consequências da prerrogativa da competência municipal para legislar sobre APP após as alterações dadas pela Lei nº 14.285, de 2021;
- Conflitos remanescentes entre a legislação ambiental e urbanística e o papel do Judiciário nas decisões sobre projetos.

## 8 Considerações finais

Ao longo de todo o processo de construção do presente artigo foi possível verificar que é inegável que houve um avanço na instrumentalização de todo o processo que possibilita, atualmente, a resolução da regularização fundiária de ocupações em margens de rios. Vale destacar que este histórico, elaborado a partir da legislação ambiental e vinculado à construção do entendimento acerca das áreas de preservação permanente, se fez necessário para compreender a mudança de olhar, ao longo dos anos, sobre essas áreas, partindo do enfoque preservacionista,

de uma época, até o momento da necessidade de intervenção e/ou regularização nestes espaços, que passaram a fazer parte do constante processo de produção do espaço, na maioria das cidades brasileiras.

Cabe afirmar, porém, que é necessário uma reanálise desses instrumentos diante dos constantes eventos extremos, pois eles podem não dar conta de resoluções com relação à diminuição da vulnerabilidade das famílias residentes nesses espaços. O papel do Estudo Técnico Ambiental, instrumentalizado desde a Resolução CONAMA nº 369, de 2006, é extremamente importante para avaliar os possíveis riscos existentes, pois através dele se justifica quais seriam os casos passíveis de consolidação, ou seja, permanência de moradia em APP e quais precisam ser removidos por questões de risco ambiental. O conteúdo básico para a elaboração deste relatório sofreu diversas alterações ao longo dos anos, possibilitando, sempre, flexibilizações de condicionantes. O que antes, para áreas consolidadas, só se regularizava mediante a comprovação da inexistência de risco ambiental, agora, mesmo havendo algum risco é possível a regularização vinculada a um compromisso do poder público quanto a alguma obra específica, mediante apresentação de um cronograma. Algo questionável devido à grande possibilidade de esquecimento de tal compromisso após entrega de titularidade para as famílias.

Cabe destacar que a disponibilidade de dados e histórico de ocupação nos mais de 5 mil municípios brasileiros se apresenta de forma desigual o que impossibilita o cruzamento de dados para a elaboração de um Estudo Técnico Ambiental com qualidade e segurança, para as famílias residentes em áreas de preservação permanente. Este aspecto, somado à intensa urbanificação do território, com constante processo de impermeabilização do solo, canalizações e retificações de rios e córregos sem um olhar sistêmico e por bacia hidrográfica e ausência de discussões sérias e propositivas sobre mudanças climáticas, acarretará cidades mais frágeis diante dos eventos extremos cada vez mais constantes nas cidades.

Mesmo com avanços apontados, a análise histórica da legislação ambiental também demonstrou um descolamento da realidade territorial que se perpetuou na medida em que alterações foram propostas, desconsiderando as dinâmicas de produção do espaço, as características locais e regionais. A legislação evoluiu no sentido de tentar aproximar-se da realidade fática, mas ainda há muitos desafios para a efetivação do que está previsto legalmente.

Atualmente, embora se observe maior permeabilidade entre as políticas urbana e ambiental e haja disposições legais suficientes para amparar intervenções em assentamentos precários, em APPs, seguem comprometidas a implementação e a eficácia dos avanços regulatórios. A superação do cenário de injustiça e desigualdade socioambiental não depende apenas da criação de instrumentos normativos que integrem as agendas ambiental e urbana, mas também da transformação dos mecanismos institucionais que absorvem essas normas.

### The trajectory of Brazilian environmental legislation and the construction of guidelines for ReurbS: challenges for Urban APPs in times of climate crisis

**Abstract:** This paper analyzes the trajectory of Brazilian environmental legislation in defining and regulating permanent preservation areas (APPs) and highlights the provisions applicable to interventions in informal settlements located along urban riverbanks. In the context of the climate emergency, adaptation and urban resilience actions must necessarily include strategies for the regularization and restoration of these areas, where environmental and social vulnerabilities overlap. Since 1934, environmental legislation has established restrictions and guidelines for the preservation of riparian zones, and over time, challenges related to the gap between regulations and the actual urban situation have become evident. From the 1980s onward, environmental and urban policies have converged, incorporating similar values, including the recognition of housing as a fundamental right. More recently, urban land regularization for social interest has been consolidated as a legal possibility. However, from regulatory provisions to institutional incorporation, various challenges arise in implementing this process. The difficulty in overcoming sectoral fragmentation and the slow pace of studies, approvals, and project execution remain issues to be addressed, making their resolution even more urgent in the current scenario.

**Keywords:** Permanent preservation areas. Informal settlements. Urban land regularization. Brazilian environmental legislation. Climate crisis.

## Referências

- AB'SABER, Aziz Nacib. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. *Biota Neotropica*, Instituto Virtual da Biodiversidade, Campinas, Brasil, v. 10, n. 4, p. 331-335, 2010.
- BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934a.
- BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Institui o Código das Águas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1934b.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Exposição de motivos nº 26-95 do ministro da agricultura. *Diário do Congresso Nacional*, 9 jun. 1965a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Exposição de motivos nº 26-95 do ministro da agricultura. *Diário do Congresso Nacional*, 9 jun. 1965a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 1965b.
- BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*: Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 7.511, de 07 de julho de 1986*. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7511-7-julho-1986-368051-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989*. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7803.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legisla cao/?id=104080>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/ lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/ lei/13465.htm). Acesso em: 26 mar. 2022.

CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Áreas de preservação permanente em cidades. *Território & Cidadania*, ano 2, nº 1, jan.-jun. 2002.

DENALDI, Rosana *et al.* Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. *Cadernos Metrôpole*, 2016, 18: 101-118.

DENALDI, Rosana; FERRARA, Luciana Nicolau. A dimensão ambiental da urbanização em favelas. *Ambiente & Sociedade*, 2018, 21.

DUARTE, Carla Grigoletto; DIBO, Ana Paula Alves; SÁNCHEZ, Luis Enrique. What does the academic research say about impact assessment and environmental licensing in Brazil? *Ambiente & Sociedade*, 2017, 20: 261-292.

FERREIRA, Renata Cristina. *Usos do Território e preservação das margens dos rios urbanos brasileiros*: desafios para o planejamento territorial. Tese (doutorado). 260p. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista – UNESP – Rio Claro/SP, 2022.

LUZ, Fabiana Cristina da. *O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*, 2003, 17: 151-166.

MARTINS, José de Souza. Novas leis antigas: Código Florestal esconde consequências de legislação de 1850. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 de junho de 2012.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MELLO, Sandra Soares. *Na beira do rio tem uma cidade*: urbanidade e valorização dos corpos d'água. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RAMALHO, Paula Ciminelli. *Licenciamento ambiental aplicado à regularização fundiária de interesse social*: um estudo de caso em São Bernardo do Campo. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

RAMALHO, Paula Ciminelli. A APP na Favela: Área de Preservar o Quê? *In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, Conflitos e Perspectivas nas Cidades Brasileiras*, 2, 2012, Natal, RN. [*Anais...*]. Natal, RN: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU)/Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2012.

RAMALHO, Paula Ciminelli; MOMM, Sandra. Aplicação da Avaliação de Impacto e do Licenciamento Ambiental no Brasil: perspectivas frente às alterações da Política Ambiental Brasileira. *In: IX Encontro Nacional da ANPPAS*, 2019, Brasília. *Anais Completos do IX Encontro Nacional da ANPPAS*, 2019, 1.

SENADO FEDERAL. Estatuto da Cidade. *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange; JACOBI, Pedro R. Políticas de recuperação de rios urbanos na cidade de São Paulo. Possibilidades e desafios. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 2012, 14.2: 119-132.

TRAVASSOS, Luciana; SCHULT, Sandra Irene Momm. Recuperação socioambiental de fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo, entre transformações e permanências. *Cadernos Metrôpole*, v. 15, n. 29, p. 289-312, 2013.

TRAVASSOS, L. and MOMM, S. Urban River Interventions in São Paulo Municipality (Brazil): The Challenge of Ensuring Justice in Sociotechnical Transitions. *Front. Sustain. Cities* 3:684109. doi: 10.3389/frsc.2021.684109, 2022.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Renata Cristina; RAMALHO, Paula Ciminelli. A trajetória da legislação ambiental brasileira e a construção de diretrizes para ReurbS: desafios para as APPs Urbanas em tempos de crise climática. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 135-167, jul./dez. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i21.ART05.SP

---