

| 795 | LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA EM ÁREA URBANA: EVOLUÇÃO E CONTRADIÇÕES

Janaina Matoso Santos
Adelaide Luisa Novaes Dias
Aline Werneck Barbosa de Carvalho

Resumo

O processo de desenvolvimento e adensamento urbano vivido no mundo a partir da revolução industrial, devido à migração populacional em busca de trabalho, deu início a uma demanda cada vez maior de recursos naturais para manutenção da dinâmica urbana. Tem-se hoje 84% da população brasileira vivendo em cidades, o que na prática significa muitos problemas de degradação ambiental devido à ocupação em massa de áreas de preservação ambiental e poluição dos cursos d'água. Perante o agravamento dos impactos ao meio ambiente a partir de meados de 1930 o país começou a regulamentar, a partir de legislação específica, medidas de proteção ambiental. Houve grande evolução no aparato jurídico com a instauração no Código Florestal, a garantia do meio ambiente preservado como direito coletivo pela Constituição de 1988, e outros avanços. Porém verifica-se na legislação conflitos quanto à clareza da redação o que dificulta sua aplicabilidade e abre caminhos para que a lei seja flexibilizada a favor do interesse econômico, de modo que apesar do Brasil possuir um aparato legal consolidado o processo de degradação ambiental continua ocorrendo. Diante disso, o artigo fará um histórico da evolução da legislação ambiental brasileira desde a década de 30 até o atual conflito nacional representado pela instauração do Novo Código Florestal, além disso, busca-se analisar os motivos pelos quais a lei é desrespeitada em grande escala.

Palavras-chave: Legislação ambiental, Novo Código Florestal, Área de preservação permanente, *área non aedificandi*.

1. Introdução

O padrão de desenvolvimento econômico decorrente da Revolução Industrial deu origem a uma sociedade essencialmente urbana, aumentando consideravelmente a demanda por recursos naturais para produção, geração de energia e alimento, além de ser cada vez maior a necessidade de espaço urbanizado nas cidades para comportar seu contingente populacional. No Brasil esse processo de crescimento e adensamento urbano iniciou na primeira metade do século XX, ocorrendo de forma rápida e sem planejamento, de modo que as cidades vêm sofrendo com grandes impactos ambientais.

A partir desse contexto, desde meados de 1930, tem-se verificado significativo avanço na legislação ambiental, com medidas de proteção e conservação do meio ambiente

(Fernandes, 2002). Em 1965 é promulgada a Lei n. 4.771- Código Florestal, que define pela primeira vez as Áreas de Preservação Permanente (APP), nas quais a ocupação e o uso do solo são vedados, bem como a supressão da vegetação.

A partir de então foram aprovadas outras leis regulamentando a proteção do meio ambiente, porém, mesmo com os avanços normativos verificados ampliam-se as áreas degradadas e os problemas ambientais nas cidades, devido às deficiências do poder público na fiscalização e na aplicação das leis. Além disso, há uma questão de aparente incompatibilidade entre as legislações federais – Leis 6766/1979 e 7.803/89 - no que diz respeito às faixas marginais dos cursos d'água quanto à área *non aedificandi* e à possibilidade de supressão da mata ciliar.

Diante desse contexto este artigo busca compreender a evolução da legislação ambiental brasileira com enfoque ao meio urbano, discutir os motivos dos graves problemas ambientais apesar do aparato legal existente e as perspectivas existentes mediante a aprovação no Novo Código Florestal Brasileiro, Lei n. 12.651/2012.

2. Áreas de preservação permanente em meio urbano

Muito tem se discutido sobre a importância das áreas de preservação permanente para o meio rural, fato que pode ser constatado pelo caloroso embate entre ambientalistas e ruralistas nas discussões acerca do Novo Código Florestal Brasileiro, aprovado neste ano. Porém, sobre a preservação ambiental no meio urbano, mesmo com a existência de leis que a assegurem, pouco se tem falado e principalmente feito, sendo esse tema pouco transmitido para a prática urbana.

Partindo do fato que 84% da população brasileira vivem em áreas urbanas, constata-se que o tratamento dado ao tema não tem sido proporcional à sua importância. A relevância da preservação ambiental nas cidades é reforçada quando se pondera que estas, por diversos motivos, emergem a partir dos cursos d'água, que são suportes de serviços essenciais para a população, como abastecimento de água potável e eliminação de efluentes (Araújo, 2002). Diante da importância desses recursos hídricos para a dinâmica urbana, a proteção e observância das áreas de preservação permanente localizadas às suas margens são, sem dúvida, indispensáveis, uma vez que a cobertura vegetal ao longo dos cursos d'água provê a defesa do solo contra erosão e melhora a qualidade das águas e do microclima. A retirada dessa vegetação e/ou a impermeabilização do solo aceleram o

escoamento superficial das águas, acarretando processos erosivos, assoreamento dos cursos d'água e enchentes, problemáticas conformadoras dos diversos desastres ambientais ocorridos no Brasil, sobretudo, no período das chuvas (Cardoso, 2002).

3. Arcabouço jurídico ambiental brasileiro: evolução e contradições

Passados anos de profundas transformações do aparato legal brasileiro acerca do meio ambiente, tem-se atualmente um quadro legal basicamente consolidado, de modo que, a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais avançadas do mundo, tendo servido de inspiração para elaboração de preceitos semelhantes em outros países, como África do Sul e México (Fernandes, 2002).

O arcabouço jurídico ambiental vem evoluindo desde meados da década de 1930, período em que foram aprovadas importantes leis de proteção específica ao meio ambiente, como o primeiro Código Florestal (Decreto n. 23.793/1934, substituído posteriormente pela Lei n. 4.771/1965), o Código das Águas (Decreto n. 24.643/1934) e o Código de Pesca (Decreto-lei n. 794/1938), substituído em 1967 pelo Decreto-lei n. 221/76. Até a década de 70, diversas leis de matérias específicas, como as acima apresentadas, passam a integrar o quadro jurídico brasileiro, com o objetivo de proteção das águas, fauna, flora, controle da atividade mineradora, da caça, da pesca, da poluição, leis de controle do uso e parcelamento do solo, etc. Muitas dessas leis ainda se encontram em vigor e são desconhecidas até mesmo pelos juristas, o que justifica o questionamento de Fernandes (2002, p. 52), cuja resposta já é óbvia: “Faltam leis ou falta leitura?” (Fernandes, 2002; Silva, 2003).

Por um grande período, a ausência de leitura enfatizada por Fernandes (2002) pôde ser justificada pela noção de propriedade irrestrita, contida no Código Civil de 1916, que constituiu forte barreira para o poder público atuar na proteção do meio ambiente (Silva, 2003).

Fazia-se necessária a criação de dois instrumentos jurídicos que assegurassem a efetividade da proteção do meio ambiente: *a)* uma norma constitucional que fundamentasse a visão global da questão ambiental, conferindo um tratamento unitário à defesa do meio ambiente, propendendo assim para a proteção do patrimônio ambiental em todas as suas manifestações; *b)* fundamentação constitucional que instituísse a função social da propriedade, colocando o interesse comum de proteção do meio ambiente, acima da

concepção privatista do direito de propriedade, presente no Código Civil de 1916 (Silva, 2003).

A Constituição Federal de 1988 tratou da questão ambiental abrangendo exatamente essas duas vertentes, configurando assim, um marco para o Direito Ambiental, bem como para o Direito Urbanístico, a partir da instituição da função social da propriedade. Dessa forma, o direito de propriedade é assegurado desde que cumprida sua função social, determinada pela legislação urbanística, bem como ambiental, lógica que mais tarde seria incorporada no Estatuto da Cidade. Além disso, a Constituição apresenta um capítulo específico da matéria ambiental, unificando uma série de atribuições ambientais antes difusas em diversas leis.

Mesmo após a concretização do aparato legal que assegura a função social da propriedade, o antigo Código Florestal Brasileiro (Lei n. 4.771/1965) não foi posto devidamente em prática. Tratando-se especificamente das áreas de preservação permanente (APP), uma das supostas razões para tal fato são as possíveis inconsistências legais existentes no Código de 1965 e, ainda, a suposta incompatibilidade entre esta lei e outras legislações, municipais e federais.

Uma primeira controvérsia seria o aparente conflito entre a Lei n. 4.771/1965 e a Lei n. 6.766/1979, lei federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Dentre outras providências, as duas leis disciplinam sobre onde são proibidas edificações ou qualquer outra atividade contrária à preservação da vegetação e do solo. Em relação às faixas marginais de curso d'água a Lei n. 4.771/1965, por meio da modificação dada pela Lei n. 7.803/1989 determina:

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

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18.7.1989)

- 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; (BRASIL, 1989)

Já a Lei n. 6.766/1979 determina em seu capítulo II, art. 4º, inciso III que “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, **salvo maiores exigências da legislação específica**” (Brasil, 1979, grifo nosso).

Dessa forma, muitos autores apontam uma contradição entre os dois dispositivos legais, sobretudo no que diz respeito às faixas marginais, uma vez que a Lei de Parcelamento do Solo instituiu uma faixa de largura inferior à menor faixa estabelecida pelo Código Florestal. Assim, muitos autores e até mesmo órgãos municipais responsáveis pelo controle urbanístico interpretaram, durante muito tempo, que o Código Florestal seria exclusivo para as áreas rurais, desconsiderando ainda a determinação da Lei n. 6.766/1979, que reitera a obrigatoriedade de se observar a existência de leis específicas mais exigentes.

Para um melhor entendimento da importância da expressão “salvo maiores exigências da legislação específica”, deve-se observar que a redação original do Código Florestal sobre áreas de preservação permanente em faixas de domínio dos cursos d’água, que vigorava quando da aprovação da Lei n. 6766/79:

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

- 1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;
- 3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros. (BRASIL, 1965)

Como se pode ver, quando da aprovação da Lei n. 6.766/1979, a faixa de 15 metros instituída por essa poderia em alguns casos ser mais rigorosa do que as faixas determinadas pelo Código Florestal. Por isso, a Lei n. 6.766/1979 estipula que quando seus dispositivos fossem menos rigorosos que aqueles referentes à legislação específica, dever-se-ia observar o disposto em tal lei específica. Dessa forma, pode-se afirmar que não existe divergência legal entre as duas legislações. Mesmo após as alterações nas larguras das faixas marginais aos cursos d’água a partir da Lei n. 7.803/1989, que se torna mais exigente que a lei de parcelamento de solo, deve-se observar o disposto da Lei n. 6.766/1979, uma vez que esta impõe a observância de maiores exigências de leis de matéria específica, devendo o Código Florestal ser entendido como esse tipo de legislação por tratar designadamente da questão ambiental.

Também se deve atentar que por mais que os dispositivos de proteção instituídos pelo Código Florestal e pela lei de parcelamento do solo urbano se mesclêm em alguns possíveis entendimentos, eles são diversos, em se tratando das especificidades dos termos *áreas de preservação permanente* e *áreas non aedificandi*. A área de preservação permanente busca a preservação da cobertura vegetal nesses locais, não sendo possível a utilização dessas áreas para outros usos, salvo os casos específicos previstos pela lei. Já a área *non aedificandi* prevista pela Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano estabelece faixas não passíveis à ocupação, não tendo como objetivo promover a proteção da biodiversidade e sim a segurança da população (Figueiredo, 2004).

Outra divergência de opiniões de juristas e ambientalistas é acerca da própria interpretação do conceito de áreas de preservação permanente. A Lei n. 4.771/1965, quando define as áreas que deverão ser consideradas de preservação permanente, em seu art. 2º utiliza o termo “florestas e demais formas de vegetação natural” (Brasil, 1965), levando à interpretação que as áreas mencionadas em locais desmatados não seriam consideradas área de preservação permanente.

Essa redação deu espaço para variadas discussões entre duas correntes divergentes. Uma primeira defende a aplicação da legislação somente em locais cobertos por florestas, estando essas localizadas em áreas urbanas ou rurais, postura defendida por Mukai (1992, apud Farias, 2003). Já de acordo com Silva (2003), o principal bem a ser resguardado pelas áreas de preservação permanente são os recursos hídricos e a estabilidade do solo, devendo-se, portanto, proteger áreas cobertas ou não por vegetação. Além disso, quando se considera as áreas urbanas como um espaço antrópico, conclui-se que a observância das áreas de preservação permanente restrita às porções vegetadas reduziria drasticamente as áreas preservadas.

Machado (2003) interpreta a validade do art. 2º da Lei n. 4.771/1965 para áreas não cobertas por vegetação a partir da análise do art. 18 da mesma lei, que institui que “nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público poderá fazê-lo sem desapropriá-la, se não o fizer o proprietário” (Brasil, 1965). Nessa lógica, induz-se o entendimento que a inexistência de vegetação não retira a necessidade de se preservar determinado local, sendo imposto inclusive, o seu reflorestamento.

Com a publicação da Medida Provisória n. 2166-67/2001, dá-se fim a esse impasse pela inclusão do inciso II do § 2º no art. 1º da Lei n. 4.771/1965, que define como 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” (Brasil, 2001, grifo nosso)

Outro conflito sempre inerente às discussões acerca do antigo Código Florestal se refere à validade da legislação para as áreas urbanas. A validade desse código para áreas não vegetadas já foi discutido nesse estudo, mas em relação à sua inaplicabilidade em áreas urbanas, o embate ganhou maior força com a Lei n. 7.803/1989, que incluiu o parágrafo único no art. 2º da Lei n. 4.771/1965, instituindo que:

Parágrafo único - “no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, **respeitados os princípios e limites** a que se refere este artigo.” (Brasil, 1989, grifo nosso)

Para alguns autores, o termo *limites* deveria ser entendido como um teto, dessa forma, as leis municipais não deveriam estipular áreas urbanas de preservação permanente mais rigorosas que aquelas estipuladas pela Lei n. 4.771/1965. Magri & Borges (1996) defendem esse posicionamento por entenderem que uma lei federal não pode legislar sobre questões peculiares às realidades regionais de um país tão diverso como o Brasil, principalmente a respeito de problemas específicos de cada um dos municípios brasileiros. Para os autores, o termo *limites* não pode ser compreendido como as mesmas imposições da Lei n. 4.771/1965, pois significaria uma mera repetição de termos em legislações diferentes. Por outro lado,

“não pode também ser entendida como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser obedecido pelo legislador local que assim só poderia estatuir restrições ainda maiores. Isto porque tal situação redundaria no paradoxo de se impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural.” (Magri & Borges, 1996, p. 75).

Interpretação contrária é feita por Silva (2003) que defende que os Planos Diretores e as leis municipais que dispuserem sobre a preservação de áreas verdes urbanas devem respeitar os limites mínimos contidos na Lei n. 4.771/1965. As contribuições de Fink

& Pereira (1996) seguem a mesma lógica apresentada por Silva (2003), uma vez que os autores consideram a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei n. 4.771/1965 como uma advertência e não uma exceção da abrangência do Código. Assim, no caso das áreas urbanas, além de serem respeitadas as leis de interesse local, deve-se atender a faixa marginal mínima definida pela Lei n. 4.771/1965. Para Fink & Pereira (1996, p. 85):

As expressões 'respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo', determinam que quaisquer normas estabelecidas nos planos diretores municipais ou leis locais de uso do solo, devem atender a função ecológica prevista nas disposições do Código Florestal.

Essa mesma visão é compartilhada por Araújo (2002), que afirma que:

as APP ao longo dos corpos d'água são mínimas e aplicam-se integralmente, ou pelo menos deveriam aplicar-se, a áreas urbanas. Não faz sentido a legislação federal determinar limites máximos, uma vez que a preocupação primeira é a proteção ambiental e não o ônus imposto ao proprietário do imóvel. Por outro lado, se o legislador pretendesse que, em áreas urbanas, fosse observado apenas o fixado por lei municipal, não teria feito referência a "limites" no parágrafo único do art. 2º da Lei n. 4.771/65. (Araújo, 2002, p. 10)

A interpretação das imposições legais da Lei n. 4.771/1965 que disciplinam sobre as áreas de preservação permanente como um teto a ser respeitado pela legislação municipal, acarretou a aprovação de diversas leis locais que seguem esse princípio, desrespeitando o princípio da hierarquização legislativa (Cardoso, 2002). Segundo Machado (2003) nem mesmo a regulamentação da autonomia municipal possibilita que este discipline preceitos menos rigorosos que aqueles estabelecidos pelas normas gerais.

Devem-se ainda incluir nessa consideração de Machado (2003) as permissões de supressão de vegetação em APP ocorridas corriqueiramente em diversas cidades brasileiras. Considerando-se que a Lei n. 4.771/1965 só permite a supressão de vegetação em APP em casos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental, bem como a existência das devidas definições dos casos em que se aplica cada termo, desde 2001 (quando foi editada a MP 2166-67/2001), a permissão de supressão de vegetação e a construção em APP em casos que não perpassem claramente as imposições definidas pela lei são inconstitucionais.

4. Empecilhos para a aplicação da legislação ambiental no meio urbano

Como verificado foi grande e significativo o avanço da legislação brasileira no que diz respeito à questão ambiental, de modo que, mesmo que ainda se encontrem lacunas e imperfeições nas leis, "(...) esses problemas não justificam, sozinhos, as inúmeras transgressões às regras de proteção da vegetação ao longo dos corpos d'água e nas encostas em áreas urbanas." (Araújo, 2002, p.10)

Segundo Fernandes (2002), atualmente é possível verificar na legislação ambiental brasileira definições adequadas de princípios, conceitos, poderes e reponsabilidades e até mesmo penalidades para crimes ambientais. Diante disso, o autor destaca que os empecilhos para a efetiva proteção ambiental não se tratam apenas de deficiências na legislação em si, mas de conflitos mais amplos de ordem jurídica, institucional e política. Fernandes (2002) enumera três principais barreiras: a visão arcaica quanto ao direito à propriedade imobiliária privada, a falta de uma política ambiental efetiva e as práticas generalizadas de corrupção.

Os mecanismos de controle e punição do sistema judicial brasileiro são lentos e burocráticos dificultando assim a aplicação eficiente das leis ambientais. Além disso, o poder judiciário precisa superar a visão de propriedade privada individual e irrestrita para que se faça cumprir a função social da propriedade assegurada pela Constituição Federal de 1988, como estratégia para deter as consequências da pressão da especulação imobiliária sobre a terra urbana e os limites de uso e ocupação. (Fernandes, 2002; Fernandes, 2008).

Quanto à elaboração e aplicação de políticas ambientais, destaca-se a falta de ações integradas de políticas públicas entre todos os níveis de governo, de modo a alocar recursos e esforços de maneira mais eficiente e efetiva. (Fernandes, 2002)

Somado a isso, verificam-se graves problemas de ordem política, tais como corrupção, falta de continuidade de programas governamentais devido às mudanças a cada eleição, o clientelismo que ocorre contra a população com baixo nível educacional e, ainda, as ações que são feitas em prol apenas de uma classe econômica. Esse quadro dificulta a implantação de qualquer política pública efetiva e eficaz (Fernandes, 2002).

Deve-se considerar, além disso, que os efeitos danosos para o meio ambiente decorrentes das ocupações irregulares do solo urbano ocorrem de modo distinto nas áreas centrais e periféricas.

O padrão excludente de ocupação do solo no Brasil tem levado a população de baixa renda ao acesso à terra de modo irregular, geralmente ocupando as áreas periféricas e desvalorizadas devido ao alto risco e às restrições de construção. Segundo Cardoso (2002, p. 100):

A legislação ambiental, buscando a preservação como objetivo principal, interfere no mercado imobiliário onde, as áreas com maiores limitações são desvalorizadas. Esses terrenos não têm valor para o capital imobiliário, ficando como áreas livres remanescentes, o que contribui para a sua ocupação, de forma irregular, por invasões e dificulta a preservação ambiental.

Uma vez que esse tipo de ocupação é vista como uma forma dos pobres resolverem seus problemas de moradia sem a necessidade de grandes investimentos governamentais, a preocupação ambiental e a segurança da população são esquecidas e o poder público se omite, permitindo que áreas de APP sejam habitadas. Santos et al. (2012) afirmam que, desse modo, a tolerância à irregularidade ocorre desde que as ocupações irregulares do solo estejam afastadas das áreas mais visíveis.

Além da questão da provisão da moradia popular existem os grandes empreendimentos que são construídos em desacordo com as leis de preservação ambiental municipal e federal, com o intuito de maximizar o uso do solo visando maiores lucros imobiliários. Nestes casos, o poder público tem uma postura permissiva para atender interesses privados muitas vezes devido a influências políticas dos empreendedores. Isto ocorre mediante flexibilização da legislação municipal que define índices urbanísticos de ocupação do solo, além de omissão quanto à fiscalização.

Muitas vezes a legislação local passa por mudanças que prejudicam as áreas ambientalmente protegidas em prol de interesses econômicos, sem que a população se envolva na discussão e participe das decisões.

Ressalta-se a necessidade de maior participação da população nos temas urbanos, a fim de cobrar uma postura mais séria do poder público. Para que essa participação seja eficaz é imprescindível a criação de uma consciência coletiva de importância do meio ambiente protegido como um direito de todos, assegurado por legislação federal.

5. O Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012): perspectivas

Após quase 50 anos em vigor, o Código Florestal Brasileiro (Lei n. 4771/65) tem passado por veementes discussões desde o primeiro semestre de 2011 mediante a proposta

de um Novo Código Florestal enviada à Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei PL - 1879/99. Destaca-se a importância dessas discussões, uma vez que o antigo Código já se mostrava obsoleto, sem efetiva aplicabilidade e com redação incompatível com a realidade ambiental brasileira.

As divergências quanto à nova lei proposta perpassam por lutas de interesses ruralistas e ambientalistas, de modo que após mais de um ano e meio de discussões e mudanças se tem uma posição definitiva acerca de sua redação final.

O projeto de lei foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado para avaliação do Senado, que propôs emendas e modificações. A proposta da Casa revisora foi julgada e aprovada pela Câmara, sendo desta vez encaminhada para sanção ou veto presidencial. Destaca-se que muitos pontos desta redação remetida à Presidente da República foram criticados mediante acusação de privilegiarem os interesses dos produtores rurais em detrimento da proteção ambiental.

Deste modo, no dia 25 de maio de 2012, a presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente a proposta enviada e determinou 32 mudanças no texto final, mediante a Medida Provisória nº 571/2012.

No que diz respeito às áreas de preservação permanente no meio urbano foram vetados o §7º e o §8º do art. 4º do CAPÍTULO II - DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE/ Seção I - Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente:

“§ 7º - Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

§ 8º - No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.”(Brasil, 2012a)

Além dos vetos foram acrescentados pela Presidente os §9º e §10:

“§ 9º - Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput.

§ 10 - No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput.” (Brasil, 2012a)

Destaca-se a importância do veto presidencial e a inclusão do §9º e do §10 a fim de garantir uma proteção mínima do meio ambiente na área urbana, determinada pelo caput do artigo 4º. Foi publicada no dia 25 de maio a mensagem da Presidente Dilma Rousseff ao presidente do Congresso Nacional, José Sarney, documento no qual a presidente justifica as razões dos vetos para o § 7º e §8º do art. 4º:

"Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura." (Brasil, 2012c)

A Medida Provisória MP - 571/2012 que tinha validade de 60 dias, podendo ser revogada por mais 60 dias, passou por revisão das casas legislativas sendo posteriormente remetida à aprovação da Presidência. Este processo resultou na sanção definitiva pela Presidente Dilma, no dia 17 de outubro de 2012, da Lei n. 12.727/2012.

Na redação final do Novo Código, os §9º e §10 inseridos pela MP - 571/2012 foram vetados, porém verificam-se muitos avanços em relação às definições de padrões mínimos de proteção ambiental para zonas urbanas. Já no primeiro parágrafo que define os princípios da lei, é deixado em evidência que o aparato legal vai legislar para o meio urbano assim como para o meio rural:

Art. 1º. Parágrafo IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais (...) (Brasil, 2012a)

No capítulo que trata das Áreas de Preservação Permanente no antigo Código, Lei n. 7.803/89, encontrava-se o parágrafo único que dizia respeito especificamente às áreas urbanas, cuja redação provocava grandes dúvidas quanto aos reais limites a serem seguidos. O Novo Código, no Art. 4º do Capítulo II - Seção I, que delimita as APP, deixa claro que as mesmas regras são válidas para zonas urbanas e rurais:

Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, em **zonas rurais ou urbanas**, para os efeitos desta Lei ... (Brasil, 2012a, grifo nosso).

Muito importante ainda foi a inclusão no Capítulo II – Das Áreas de Preservação Permanente, uma seção exclusiva sobre áreas urbanas:

Seção III - Do Regime de Proteção das Áreas Verdes Urbanas

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;

II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas

III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e

IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental. (Brasil, 2012a)

Para finalizar, a Lei n. 12.727/2012 inclui a partir dos art. 64 e 65 do Capítulo XIII - Disposições Transitórias (Seção II - Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente), definições acerca de regularização fundiária de interesse social de assentamentos inseridos em APP em área urbana. Esta inserção é de grande importância uma vez que complementa, com relação às questões referentes às áreas de preservação ambiental, a Lei n. 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Destaca-se, porém, que a regulamentação via aparato legal representado pelas Leis n. 12.727/2012 e n. 11.977/2009 não anula a importância de serem implantadas políticas públicas de conscientização da população e de fiscalização a fim de coibir a ocupação em APP.

6. Conclusão

As inúmeras divergências existentes em relação à aplicação da Lei n. 4.771/1965 nas áreas urbanas resultam do jogo de interesses inerentes às cidades, em especial com relação às áreas valorizadas, onde se busca a maximização da ocupação do solo como forma de maior obtenção de lucros, o que esbarra no ideal preservacionista das legislações ambientais. Assim, a permissividade do Poder Público local, realidade em diversas cidades brasileiras, seja através da aprovação indevida de projetos em áreas de preservação permanente, seja pela aprovação de leis que contenham exigências menos rigorosas do que os índices instituídos pelas leis federais, revela uma visão privatista da propriedade urbana, que vem sendo superada gradualmente desde a Constituição de 1988, mas que ainda possui fortes resquícios.

Além disso, também é inerente às cidades brasileiras o padrão excludente de urbanização, que acarreta a ocupação indevida de áreas de preservação permanente, na maioria das vezes pelas populações de baixa renda. Desse modo, o problema ambiental se relaciona diretamente com a deficiência na aplicação de políticas públicas que tratem a questão habitacional em conjunto com a questão urbano-fundiária.

Acredita-se que o Novo Código Florestal trouxe avanços importantes em especial quando à clareza de sua redação, que dificulta possibilidades de dúvida interpretação como havia na antiga legislação, principalmente no que se refere à aplicabilidade da lei para áreas urbanas. Dessa forma, a Lei n. 12.651/2012 poderá se tornar um importante arcabouço para que o Poder Público possa de fato coibir a ocupação de áreas de preservação permanente.

Reitera-se que a adoção de padrões gerais para áreas de preservação permanente, para um país com as características ambientais tão diversas como as brasileiras não é a melhor maneira de se promover a preservação ambiental, porém, percebe-se que no nível local o interesse econômico tem sido um fator mais prejudicial às decisões do crescimento das cidades que as próprias limitações ambientais. Dessa forma, o estabelecimento de padrões mínimos em uma norma geral poderá ditar novos rumos para as legislações locais, para que essas de fato contribuam para a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Em relação às APP em espaços urbanos, acredita-se que é necessária e urgente a conscientização da população acerca da importância ecológica desses locais. Aliado a isso, deve-se integrá-los ao espaço urbano, para que contribuam efetivamente com a dinâmica da cidade, criando nos cidadãos sentimento de pertencimento quanto aos elementos naturais inseridos no meio urbano, de modo a valorizarem e contribuírem para sua preservação.

7. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, S. M. V. G. 2002. As áreas de preservação permanente e a questão urbana. *Câmara dos Deputados* [Online]. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1083/preservacao_ambiental_vaz.pdf?sequence=1 [Consult. 17 setembro 2012].

BRASIL, 1965. *Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impresso.htm [Consult. 10 outubro 2012].

BRASIL, 1979. *Lei n. 6.766/1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm [Consult. 10 outubro 2012].

BRASIL, 1989. *Lei n. 7.803/1989, de 18 de julho de 1989*. Altera a redação da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986 [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm [Consult. 10 outubro 2012].

BRASIL, 2012a. *Lei n. 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 [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm [Consult. 10 outubro 2012].

BRASIL, 2012b. *Medida Provisória n. 571, de 25 de maio de 2012*. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que 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 [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Mpv/571.htm [Consult. 10 outubro 2012].

BRASIL, 2001. *Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL, 2012C. *Mensagem n. 212, de 25 de maio de 2012* [Online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm [Consult. 10 outubro 2012].

CARDOSO, F. J. 2002. Restrição ao direito de propriedade em áreas de fundo de vale urbano. In: Fernandes, E. & Rugani, J. M. *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, IAB-MG.

FARIAS, T. Q. 2003. *Edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do código florestal* [Online]. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1677 [Consult. 12 setembro 2012].

FERNANDES, E. 2008. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade. In: Valença, M. M. *Cidade ilegal*, Rio de Janeiro, Mauad.

FERNANDES, E. 2002. Legislação ambiental brasileira: panorama geral e breve avaliação. In: Fernandes, E. & Rugani, J. M. *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, IAB-MG.

FIGUEIREDO, G. P. 2004. *A propriedade no direito ambiental*, Rio de Janeiro, Esplanada.

FINK, D. R. & PEREIRA, M. S. 1996. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. *Revista de Direito Ambiental*, ano 1, vol. 2.

SANTOS, J.M. et al. 2012. Uma reflexão sobre o processo de produção da irregularidade urbana: o caso do Bairro Nova Viçosa, em Viçosa – MG. *Anais do Congresso internacional de sustentabilidade e habitação de interesse social*, 2. Porto Alegre, PUC-RS.

MACHADO, P. A. L. 2003. *Direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Malheiros.

MAGRI, R. V. R. & BORGES, A. L. M. 1996. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, ano 1, vol. 2.

SILVA, J. A. 2003. *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo, Malheiros.