



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
CENTRO DE CIÊNCIAS DO AMBIENTE
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA PPG/CASA

**A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE NO MEIO URBANO DE MANAUS**

MARA RÚBIA BENEVIDES SAID

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPG/CASA, da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

MANAUS
Estado do Amazonas – Brasil
Novembro - 2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
CENTRO DE CIÊNCIAS DO AMBIENTE
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA PPG/CASA

A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO ESPECIFICA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO MEIO URBANO NA CIDADE DE MANAUS

MARA RÚBIA BENEVIDES SAID

Orientador: Prof. Dr. Carlos Edward de Freitas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPG/CASA, da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

MANAUS
Estado do Amazonas – Brasil
Novembro - 2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada por Alcimar Matta da Silva-CRB 266/AM

S135e	<p>Said, Mara Rúbia Benevides A efetividade da legislação ambiental em áreas de preservação permanente no meio urbano de Manaus. Manaus, / Mara Rúbia Benevides- Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010 81p.il.</p> <p>Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de Mestre do programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente.</p> <p>Orientador Prof^o Carlos Ediwand Freitas, Dr.</p> <p>1. Áreas de preservação permanente 2. Legislação Ambiental 3. Expansão urbana I.Título</p> <p>CDD: 338.981</p>
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

MARA RÚBIA BENEVIDES SAID

**A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO ESPECIFICA EM
ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO MEIO
URBANO NA CIDADE DE MANAUS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPG/CASA, da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

Aprovada em.....de de.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Edward C. Freitas, Presidente
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Neliton Marques da Silva, Membro
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Estevão Vicente Cavalcanti Monteiro de Paula, Membro
Instituto Nacional de Pesquisa

Dedico,

Aos meus filhos Thomás e Theo Benevides Said e ao meu pai Edmar Benevides *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Ao **Carlos Edward Freitas**, meu orientador.

Ao **Neliton Marques**, pela leitura e revisão do trabalho.

Ao grande amigo, **Estevão Monteiro de Paula**, pelas orientações, companheirismo e crédito.

Ao colega **Laerte Nogueira** pela ajuda na formatação do trabalho.

À **Menilza**, minha mãe, meu porto seguro, pois sem a dedicação dela aos meus filhos não seria possível cursar o mestrado e a realização deste.

Aos amigos do IPAAM, **Aldenira, Gorete, Alcione, Elcione, Adiene** pelo constante apoio e colaboração.

Ao **Teófilo**, esposo, pela sua paciência e disponibilidade.

E a todos que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização desse trabalho.

Meu eterno obrigado.

RESUMO

A manutenção das Áreas de Preservação Permanente – APP's é regulada por um conjunto de normas, permeado por conflitos das diferentes restrições de uso impostas por legislações distintas — Código Florestal (1965) e a Resolução CONAMA nº. 369 (2006) e regulamentações específicas de uso e ocupação dos solos municipais. O excesso de restrições impostas na legislação ambiental que regulamenta a proteção das APP's mostrou-se um instrumento ineficaz no controle do uso do solo, principalmente em contextos urbanos, nos quais a dinâmica da paisagem é constante, ocasionando diversos conflitos. Tais conflitos ocorrem então em consequência das novas funções recriadas para estes espaços, que não atendem mais o objetivo preservacionista das legislações protetoras, criadoras das áreas de preservação permanente. Em vista do quadro levantado buscou-se realizar um levantamento bibliográfico que fornecesse subsídios para uma análise comparativa entre a trajetória de elaboração e implementação da legislação protetora das Áreas de Preservação Permanente e a dinâmica de expansão urbana, para melhor compreender os conflitos existentes na aplicação da referida orientação legal. Baseado neste contexto, este estudo apresenta contribuições importantes para a readequação da orientação legal, no que consiste a uma aplicação prática mais adequada do instituto da APP urbana conforme os contextos nas quais está inserida.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente, Legislação Ambiental, Expansão Urbana.

ABSTRACT

The maintenance of Permanent Preservation Areas (PPA's) is regulated by a set of standards, permeated by conflicts of various restrictions of use imposed by different laws - Forest Code (1965) and CONAMA Resolution n° 369 (2006) and specific regulations for use and occupation of municipal lands. Excessive restrictions on environmental legislation that regulates the protection of PPA's proved to be an ineffective tool to control land use, especially in urban contexts, where the dynamics of the landscape is constant, causing several conflicts. Such conflicts occur as a result of the new features recreated for these spaces, which do not meet the preservationist goal of the protective legislations, creating the permanent preservation areas.

In view of the aspects raised we tried to do a survey that could provide subsidies for a comparative analysis between the trajectory of development and implementation of protective legislation of the Permanent Preservation Areas and the dynamics of urban expansion, to better understand the conflicts in the application of that legal advice. Based on this context, this study provides important contributions to the readjustment of legal advice, resulting in a more suitable practical application of the urban PPA Institute according to the contexts in which it is inserted.

Key - Words: Permanent Preservation Areas, Environment Legislation, Urban expansion.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	x
INTRODUÇÃO.....	11
1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	15
1.1. Análise do referencial teórico	16
1.2. Area de estudo	18
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	19
2.1. O processo de ocupação do solo urbano.....	19
2.2. Marco Legal para uso de APP.....	22
2.3. A funcionalidade das APPs	28
2.4. Intervenções em Áreas de Preservação Permanente.....	31
2.5. A competência para legislar e fiscalizar sobre APP's	35
2.6. Gestão e Planejamento integrado	42
2.7 A utilização de APP nos espaços públicos urbanos: Igarapé do Mindu em Manaus.....	45
3. OS LIMITES DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS	51
3.1. Uma Legislação ajustada	51
3.2. O Pacto Federativo e as Competências integradas	52
3.3. Mecanismo de compensação ambiental em APP urbana	54
4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	56
5. REFERÊNCIAS	61
ANEXO 1 – Resolução CONAMA 369/06	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1A e 1B - Trecho da Avenida Djalma Batista e Constantino Nery e Passeio do Mindu (Rua Paraíba).....	18
Figura 02 - Despejo de esgoto residencial em APP comprometida, igarapé do Mindú – Manaus/AM.	21
Figura 03 - Recomposição de vegetação no igarapé do Mindú – Manaus/AM.....	21
Figura 04 - Desenvolvimento de vegetação pouco eficiente em APP, igarapé do Mindu – Manaus/AM.	22
Figura 05 - Vegetação comprometida no igarapé do Mindu. Avenida Djalma Batista – Manaus/AM	24
Figura 06 - Vista de Construção empresarial na margem do igarapé do Mindu, Manaus – AM..	25
Figura 07 - Área de APP, na margem do igarapé do Mindu, utilizada em função de demanda social. Manaus – AM	29
Figura 08 - Área de APP, mata ciliar à margem do igarapé do Mindu, sob interferência urbana. Manaus-AM.	30
Figura 09 - Igarapé da cachoeirinha: área de APP tomada pela construção de moradias irregulares e curso hídrico contaminado. Manaus – AM	32
Figura 10 - Igarapé da cachoeirinha, após início do projeto PROSAMIM. Manaus – AM.....	34
Figura 11 - Igarapé do mindu: (1) Conjunto residencial cidade jardim e (2) Avenida Paraíba. Manaus - AM	45
Figura 12 - Vista geral do Passeio do Mindu. Manaus – AM	46
Figura 13 - Bacia do São Raimundo, separando o bairro de Aparecida e São Raimundo. Manaus – AM	48

INTRODUÇÃO

Parafraseando um pressuposto identificado por Leonardo Boff, citado por Krause (1996) que diz: “no imaginário dos pais fundadores da sociedade moderna, o desenvolvimento se movia dentro de dois infinitos: o infinito dos recursos naturais e o infinito do desenvolvimento rumo ao futuro”, verifica-se uma premissa aceitável visto as escalares depredações observadas nos ambientes naturais atuais em comparação aos anteriores. E, um dos maiores desafios da atualidade é a adequação da ocupação dos espaços físicos, ligados à agenda do desenvolvimento sustentável, para a habitação, o comércio, as indústrias e outros diversos empreendimentos.

A Declaração do Meio Ambiente aprovada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo na Suécia em 1972 reconhece o Direito Ambiental internacionalmente, mas medidas concretas de proteção e preservação pouco foram adotadas pelos países emergentes como o Brasil que mudou radicalmente o seu posicionamento a respeito da “preocupação ambiental”, a partir da década de 1980, com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente e com a realização da ECO 92.

Muitos outros eventos para a discussão sobre o tema ambiental ocorreram, por conseguinte ao evento de Estocolmo, e em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, avalizada pela Organização das Nações Unidas, formada por 10 membros de cada país em fase de desenvolvimento e desenvolvidos, sendo que tal comissão foi incumbida de preparar um relatório oficial: “Uma agenda global para a mudança” (BUCCI, 2001).

Em 1987 o “Relatório Brudtland” tornou-se referência mundial para as questões ambientais, com substancial destaque para a divulgação do conceito de desenvolvimento sustentável em nível mundial (BRUNDTLAND, 1987). Mas decididamente, tal relatório respalda a sua importância por conter as decisões ocorridas em três grandes grupos de discussões que versavam os problemas ligados à poluição (emissões de CO₂, poluição água, rejeitos radioativos); os recursos naturais (diminuição das florestas, recursos genéticos, erosão do solo,

degradação das águas subterrâneas) e os assuntos relacionados às questões sociais ligadas à espécie humana (uso da terra, da água, saneamentos, crescimento urbano acelerado, educação).

Percebe-se dessa maneira uma grande mobilização governamental em identificar caminhos que possam amenizar os problemas que interferem sobre a manutenção da vida no planeta Terra. Destacando-se que essa preocupação de resolução não se restringe somente a lugares com interesse preservacionista, tais como as florestas, os oceanos, etc., devendo também ser observados os ambientes urbanos.

Aplicável ao mandamento constitucional, o ensinamento de Faria (1977), assevera ser o objeto fundamental do Direito Urbanístico a “melhor organização do território, e os interesses particulares dos proprietários desse território, bem como o poder da autoridade pública estão subordinados a esse escopo primário, por ele procurando conciliar-se mutuamente”. Pelo que os direitos dos proprietários não são preexistentes à legislação urbanística, mas dela se originam, no entendimento mais avançado do Direito Urbanístico (MUKAI, 2002). Além disso, o urbanismo se ocupa não somente do arranjo físico territorial das cidades, mas vai além, em abordagem qualitativa, dos aspectos relacionados à qualidade do meio ambiente.

O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE, 2000), indica que aproximadamente 80% (oitenta por cento) da população brasileira viva em áreas urbanas, sendo que o Brasil perdeu a feição eminentemente rural na década de 1960.

E no processo de expansão urbana, com a ocupação de determinados espaços e a modificação de outros, as conseqüências ao meio ambiente muitas vezes são irreversíveis diante dessas ocupações, e contribuem para mudanças significativas nos aspectos sociais, políticos, econômicos e ambientais das localidades, impondo valores às zonas ainda não exploradas, intercâmbio de áreas desmatadas, diversidade do uso da terra e apropriação do espaço pelos diferentes agentes responsáveis pela estruturação da cidade, com alteração de seu conteúdo, função e forma (CAVALCANTE, 2003).

E para o efeito do desafio específico sobre as florestas, vem sendo utilizadas orientações legais para coordenar o uso das áreas consideradas de preservação permanente, cuja complexidade dificulta a avaliação da eficiência e eficácia na aplicação de tais orientações legais.

É indiscutível que a aplicação de qualquer legislação pode afetar diferentes atores envolvidos no processo e, é também compreensível que estes atores possam ter percepções diferenciadas sobre as questões ambientais principalmente relacionados as suas áreas de conhecimento. O desafio é tentar compreender esta complexa relação entre os atores e o resultado da aplicabilidade da lei.

Manaus em 2001 apresentava uma densidade bruta (ou seja, relação que há entre a quantidade de pessoas que moram ou trabalham, considerando toda a superfície de uma zona) de 926,9 m²/hab. e densidade residencial construída de 627,8 m²/hab. A superfície total do município é de 11.458,5 km² com uma área urbana de 377 km², assentada sobre um baixo planalto na barranca da margem esquerda do Rio Negro na confluência com o rio Solimões, onde se forma o Amazonas. O processo urbanístico/industrial de Manaus, juntamente com o êxodo populacional, proporcionou uma série de intervenções públicas nas margens de igarapé que causou danos culturais, sociais e ambientais ao município. Essas intervenções foram marcadas por grandes ações governamentais com abrangência nas mais diferentes dimensões da vida social (AUGUSTO, 1989).

Em função disso, observou-se que as diferentes intervenções foram conduzidas, em sua grande maioria, pela velocidade do crescimento da população urbana, não obedecendo a um modelo de desenvolvimento capaz de considerar a topografia, a rede de drenagem, as características geológicas, o uso do solo, a localização da área, o traçado das ruas e as riquezas vegetais, o que poderia minimizar os impactos provocados aos ambientes terrestres e aquáticos.

O ritmo e a intensidade com que essas intervenções se realizaram formaram outra realidade, criando novas especialidades sensivelmente diferenciadas das estruturas preexistentes embora delas derivadas. Os igarapés são exemplos vivos de uma estrutura ambiental transformada, com perda da forma e função no conjunto da cidade. As intervenções promoveram aterros,

degradação, poluição, desaparecimento e morte dos cursos d'água, política que alterou gradativamente o uso desses igarapés, fazendo-os perder suas características de local de lazer, via de transporte, abastecimento de água, passando de espaços naturais a espaços com intervenção humana, destinados à depósitos de dejetos e subprodutos da atividade urbana.

O processo acelerado de urbanização promoveu uma grande concentração da população e a conseqüente “metropolização” das grandes cidades brasileiras. A falta de uma política urbana e de investimento em equipamentos e serviços para o atendimento às necessidades criadas por essas populações conduziu a uma profunda degradação do ambiente urbano. Por isso como hipótese, avaliamos a eficiência da legislação específica acerca de Áreas de Preservação Permanente na conservação destes espaços no ambiente urbano.

Neste sentido, este estudo teve como objetivos identificar a funcionalidade das áreas de Preservação Permanente no espaço urbano de Manaus; analisar os dispositivos legais existentes nas diversas esferas governamentais e propor mecanismos que disciplinam procedimentos e normas gerais para a regularização dos empreendimentos consolidados em Área de Preservação Permanente, localizadas nas áreas urbanas do Estado do Amazonas.

1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Neste trabalho é apresentada uma revisão bibliográfica de estudos diversos que refletem diferentes ou similares análises sobre as áreas de preservação permanente (APP) e auxiliarão na definição de um parecer coerente e uma proposta factível que permita uma possível saída para solucionar os regulares questionamentos relacionados à possibilidade de uso ou compensação pelos ocorridos em APP's localizadas em perímetros urbanos. Além da revisão de trabalhos relacionados ao tema, fez-se uma busca minuciosa nas diversas leis que versam sobre o assunto, assim como visitou-se as principais áreas de preservação permanente localizadas na cidade de Manaus onde já estão estabelecidos diversos empreendimentos, compondo-se assim o arquivo fotográfico, utilizado neste trabalho.

Das revisões disponíveis, este trabalho iniciará a sua abordagem por meio de artigos recentes e, a partir destes, ir identificando outros citados nas respectivas bibliografias. Obras de referência (como Abstracts e os catálogos de teses), sistemas de informação (como o ERIC – Educational Reserarch Information Center), redes de informações por computadores (como a REDUC – Rede Latino Americana de Informação e Documentação em Educação) e bibliografias selecionadas pelo orientador estarão no foco maior desta dissertação, pois serão fundamentais para a indicação de alternativas que permitam a elaboração de uma sugestão que contribua para a solução do uso indevido das APP's em áreas urbanas.

Uma grande quantidade de leitura se fez necessária para a abordagem do tema, sendo que uma visão abrangente serviu justamente para capacitar, ou ampliar, o conhecimento sobre questões relevantes e a selecionar os estudos mais significativos para a estruturação de projetos de solução para o uso das APP's.

Procurou-se identificar as questões relevantes, produzindo organicidade à revisão, evitando a descrição monótona de estudo por estudo. Em torno de cada questão foram apontadas áreas de consenso, indicando autores que defendem a

referida posição ou estudos que fornecem evidências da proposição apresentada, e o mesmo deve ser feito para áreas “doutrinárias” controversias.

Em resumo, será a familiaridade com o estudo do conhecimento na área, que torna o pesquisador capaz de problematizar um tema, indicando a contribuição que este estudo pretende trazer à expansão desse conhecimento, quer procurando esclarecer questões controvertidas ou inconsistências, quer preenchendo lacunas. Segundo WARDE (1990), estes são aspectos básicos para compreensão da “lógica adotada para a construção do objeto” que devem aparecer de forma clara e sistematizada, em um estudo.

Este estudo pretende alcançar o objetivo de subsidiar outras pesquisas comprobatórias que apontem caminhos para uma solução mensurável relacionada ao uso adequado das APP's consolidadas.

1.1. Análise do referencial teórico

A exigência de um referencial teórico nos trabalhos de pesquisa, frequentemente um fator de ansiedade para os alunos de mestrado e doutorado, merece algumas considerações. A primeira diz respeito à ausência do consenso quanto à abrangência do próprio conceito de teoria. As definições encontradas na literatura variam desde aquelas que, dentro da tradição positivista, adotam o modelo das ciências naturais – o que implica um alto grau de formalização – até as que incluem os níveis mais rudimentares de interpretação. Procurando dar conta dessa diversidade, particularmente sensível no campo da educação, Snow (1973) propõe uma hierarquia entre vários níveis de conceitualização que, partindo do nível de rigoroso (que ele chama de “teoria axiomática”), inclui como construções teóricas, níveis de elaboração bem mais modestos, como constructos, hipóteses, taxonomias, ou até mesmo metáforas.

Nesse sentido, podem ser admitidos como pertencendo ao campo teórico, diversos tipos de esforços para ir além da mera descrição, atribuindo significado aos dados observados. O nível de teorização possível em um dado estudo vai depender do conhecimento acumulado sobre o problema focalizado, bem como da capacidade do pesquisador para avaliar a adequação das teorizações disponíveis aos fenômenos por ele observados. Esse esforço de elaboração

teórica é essencial, pois o quadro referencial clarifica o racional da pesquisa, orienta a definição das categorias e constructos relevantes e dá suporte às relações antecipadas nas hipóteses, além de constituir o principal instrumento para a interpretação dos resultados da pesquisa. A pobreza interpretativa de muitos estudos, várias vezes apontada em avaliações da produção científica na área de educação (Gatti, 1987; Warde, 1990, por exemplo), deve-se essencialmente à ausência de um quadro teórico criteriosamente selecionado.

Vários autores (Goergen, 1986, Tedesco, 1984, entre outros) assinalaram, entretanto, que a educação carece de um corpo teórico próprio e consistente, um problema que está diretamente vinculado às dificuldades de definição da natureza e especificidade da própria educação. Sem um campo claramente definido e teorias próprias, a pesquisa educacional freqüentemente recorre a conhecimentos gerados em outras áreas – como a Psicologia, a Sociologia, a Filosofia, o Direito, a História e, mais recentemente, a Antropologia. Isto não constitui necessariamente um problema: essa “tradução” de teorias para o campo da educação pode resultar em abordagens originais e de grande potencial heurístico, desde que não se assuma uma posição reducionista (psicologizante, socializante, ou outra), perdendo de vista a natureza mais ampla do fenômeno educacional; por outro lado, quando se recorre a não apenas uma dessas ciências, mas a várias, em uma abordagem inter ou transdisciplinar, o resultado tende a ser altamente enriquecedor. O perigo, portanto, é reduzir o âmbito e a complexidade da questão investigada, através de interpretações parciais e/ou enviesadas.

Este trabalho terá cautela na utilização de conceitos ou constructos pertencentes a teorias diversas para dar conta da complexidade dos fenômenos observados. Ao se valer de mais uma vertente teórica para interpretar seus resultados, é necessário que o pesquisador esteja seguro de que as teorias utilizadas, das quais muitas vezes tomou apenas parte, não apresentam, em sua globalidade, contradições entre seus pressupostos e relações.

1.2. Área de estudo

O estudo do presente trabalho foi aplicado na área de influência direta do igarapé do Mindu na cidade de Manaus. Ao longo do igarapé foram escolhidos trechos os quais, a área de preservação permanente já estava com empreendimentos consolidados como a Av. Djalma Batista, Passeio do Mindu (Rua Paraíba) e a Av. Constantino Nery.

A escolha desses trechos foi decidida com base em dois grandes aspectos: Primeiro, demonstrar as áreas de preservação permanente ali localizadas e, em segundo identificar as alterações que tem ocorrido em função da presença humana nessas áreas (Figura 1A e 1B).

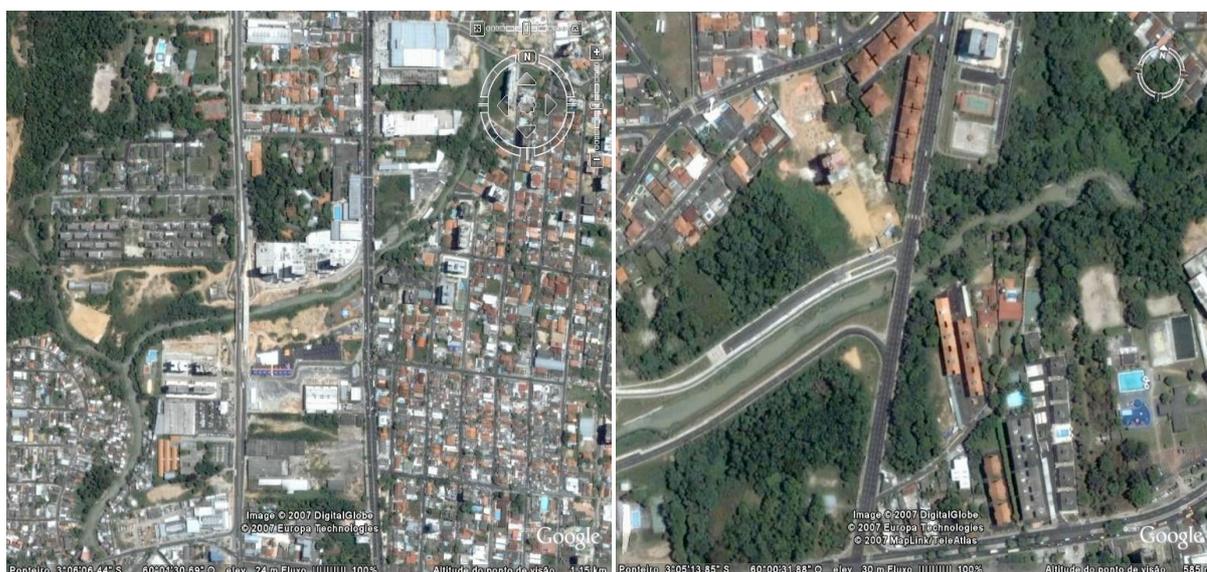


Figura 1A – Trecho da Avenida Djalma Batista e Constantino Nery. Figura 1B – Passeio do Mindu (Rua Paraíba)

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. O processo de ocupação do solo urbano

A informalidade no uso e na ocupação do solo, manifestada pela irregularidade jurídica e urbanística, é um problema agudo no Brasil, e muitas vezes decorrente (ou acentuado) pelo próprio marco legal e político disponível, sendo fruto de uma falha do sistema habitacional e de financiamento no país incapaz de dar conta da provisão de habitação para os setores mais desfavorecidos. Atualmente, 155 milhões de brasileiros moram nas cidades, convivendo com uma carência habitacional em torno de 21 milhões de moradias, sendo 8 milhões de déficit quantitativo (falta absoluta de moradias) e 13 milhões de déficit qualitativo (habitações sub-normais, irregularidade fundiária e urbana) além de falta de crédito imobiliário destinado aos setores de baixa renda, orientando-se fundamentalmente para a classe média e para os setores com emprego formal (CALLAI, 1993; ROSSATO, 1993; DA COSTA & CINTRA, 1999; BRASIL, 2004). Estimativas recentes apontam para a existência de um conjunto de mais de 12 milhões de famílias nesta situação em todo o território nacional (IBGE, 2009).

Ao cuidar da ordem econômica e financeira, em seu título VII, a Constituição Federal, após estabelecer, no capítulo I, os princípios gerais da atividade econômica (e dentre os princípios, figura a defesa do meio ambiente – artigo 170, VI), cuidou, no capítulo II, da política urbana, nos artigos 182 e 183. Sendo que o artigo 182 dispõe, *caput*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Segundo CARAMURU (2001), tal política pode ser interpretada como sendo “o conjunto de medidas e decisões que são tomadas pelo Poder Público no sentido de alcançar alguns objetivos determinados e estabelecidos previamente, seja em programas de governo, seja em normas jurídicas indutoras de condutas governamentais”, sendo que a política urbana será o conjunto de medidas e tomada de decisões do Poder Público na ordenação das cidades.

Aliar a discussão política com o apoio técnico-institucional exige a ação em duas dimensões distintas: (i) a contenção, prevenção e regularização da ilegalidade e (ii) o controle nos estoques e fluxos de solo urbanizado para uso habitacional e de habitação de baixa renda. O Estatuto da Cidade ao enfatizar a função social da propriedade, através de um conjunto de novos instrumentos, abre a oportunidade para um tratamento mais eficaz e enérgico da problemática a nível municipal (BRASIL, 2004).

A expansão urbana acelerada tornou-se um desafio para os pesquisadores, requerendo novos métodos de análise e fontes de dados e informações. O entendimento da dinâmica do crescimento urbano de uma região é imprescindível ao planejamento de ações construtivas que visam a organização destes ambientes. Para tanto, de acordo com MILLER & SMALL (2003), novas tecnologias e metodologias devem ser adotadas, capazes de simplificar a obtenção de informações, de forma rápida, eficiente e com menor gasto de recursos. O sensoriamento remoto e o geoprocessamento são ferramentas adequadas, quando associadas, ao levantamento dos solos e à determinação do potencial de uso das terras (ASSAD, 1995).

O solo é um recurso natural de suma importância na sustentação dos diversos ecossistemas, sendo o elemento chave na classificação do potencial de uso das terras (DENT & YOUNG, 1993). O uso racional das terras exige o conhecimento prévio de suas características e limitações, as quais são obtidas através dos levantamentos pedológicos e de aspectos do meio físico, constituindo informações adequadas para a sua classificação (PEDRON, 2005).

As cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, por motivos óbvios, quais sejam, além de funcionar como canal de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Ao longo desses cursos d'água, em tese, deveriam ser observadas todas as normas que regulam as APP. Na prática, todavia, essas e outras APP têm sido simplesmente ignoradas na maioria dos núcleos urbanos. Realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d'água, e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas (VEIGA, 1991; GOTIJO JR., 2003; ARAUJO, 2002).

Foram novos loteamentos e construções, intervenções urbanísticas e ambientais diversas, serviços de infra-estrutura (Figura 02), atividades industriais e comerciais, enfim uma variedade de eventos importantes que por falta de avaliação e controle de suas implicações ambientais acabaram causando reais prejuízos à coletividade (ARAÚJO, 2001).



Figura 02 - Despejo de esgoto residencial em APP comprometida, igarapé do Mindú – Manaus/AM.

Além das ocupações irregulares promovidas pelos setores mais carente da população, outros fatos, como declara CUSTÓDIO (apud TAUKE, 1991), também agregam-se aos atentados já relacionados: a especulação imobiliária, à falta de planejamento e fiscalização, o zoneamento industrial incompatível com as peculiaridades locais; os loteamentos irregulares (Figura 03) ou aprovados sem a devida cautela, os improvisados projetos urbanísticos e construtivos, sob pressões de interesses particulares e políticos em jogo, a abertura ou prolongamento de rodovias ou ferrovias sem o planejamento adequado.



Figura 03 – Recomposição de vegetação no igarapé do Mindú – Manaus/AM.

2.2. Marco Legal para uso de APP

Desde as primeiras orientações legais protetoras, como o Código Florestal, as estruturas espaciais das paisagens nas margens dos rios urbanos vêm sendo alteradas em função da dinâmica de ocupação e uso do solo. Tal processo alterou profundamente os processos ecológicos que ocorrem nas várzeas, fazendo com que a preservação das mesmas, conforme consta nas leis através de restrições específicas, gere conflitos de diversos tipos e intensidades. Pois, o que se pretendia proteger e preservar não existe mais, em função do alto grau de degradação e alterações realizadas nas margens e nos próprios cursos d'água urbanos. (AZEVEDO, 1982; BRESSAN, 1996; ARAUJO & LORENZETTI, 2002).

O Código Florestal, Lei Federal n. 4.771 de 1965, estabelece o padrão de proteção às florestas e ao meio ambiente de um modo geral, incluindo aspectos como proteção de nascentes e corpos d'água e áreas particularmente frágeis, designadas então como Áreas de Preservação Permanente- APP's (Figura 04).



Figura 04 - Desenvolvimento de vegetação pouco eficiente em APP, igarapé do Mindu – Manaus/AM.

Em 1986, a Lei Federal nº 7.511 ampliou a faixa de proteção ao longo dos cursos d'água com menos de 10m de largura, de 5m para 30m. Em 1989 a Lei Federal nº 7.803 determinou a aplicação do Código Florestal também às cidades, ao acrescentar ao art. 2º, o parágrafo único: “No caso de áreas urbanas assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomeração urbana, em todo o território 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” (PIETRE, 2006).

A partir da M.P nº 2.166/2001 a definição de APP passou a ter a seguinte redação: “área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º dessa 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” (artigo 1º § 2º da Lei nº 4.771/65 modificada pela M.P 2.166/2001) (FARIAS, 2003).

A supressão total ou parcial da APP (Figura 05) só deveria ser admitida se houvesse uma autorização prévia do Poder Executivo Federal, quando fosse indiscutivelmente necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, desde que na forma da lei (CÓDIGO FLORESTAL, 1965). O Poder Público aproveita-se dessa abertura na lei para enquadrar seus projetos como de utilidade pública, sentindo-se no direito de depredar o ambiente e remover as áreas verdes e os fragmentos florestais urbanos, intensificando ainda mais as suas ações (seguindo esse curso) utilizando-se da Resolução CONAMA nº 369/2006 (PIETRE, 2006).

Mesmo assim, para a cidade de Manaus estão sendo desenvolvidos novos conceitos de proteção ambiental por meio de lei orgânica, código ambiental e plano diretor.

O Código Ambiental do Município de Manaus (Lei 605, de 24/07/01), em seu artigo primeiro regula a ação do Poder Público Municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de natureza difusa e essencial à sadia qualidade de vida (BRIGEL, 1989).



Figura 05 – Vegetação comprometida no igarapé do Mindu. Avenida Djalma Batista – Manaus/AM.

A Lei Estadual nº1.532, de 1982 define as áreas de preservação ambiental, estabelece as regras de licenciamento de atividades passíveis de causar prejuízos ao meio ambiente e as penalidades para os infratores (BRIGEL, 1989). Para frear os danos ao meio ambiente, instituiu-se a Lei nº 9.605, de 1998, Lei da natureza ou de Crimes Ambientais, um instrumento jurídico para tratar das sanções penais e administrativas, aplicadas ao poluidor ou degradador, derivadas de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente e ao homem, incidindo em penas cominadas à prática de crimes ambientais (CARNEIRO FILHO, 1998).

Segundo FINK & PEREIRA (1996), em face desse quadro, torna-se cada vez mais evidente a utilização de áreas de preservação permanente na proliferação de condomínios irregulares sem qualquer controle, na efetivação de projetos imobiliários que comprometem as áreas verdes e as matas ciliares, na construção de grandes conjuntos habitacionais, shopping centers (Figura 06) que contaminam a rede de escoamento superficial e a construção de vias públicas para resolver problemas de circulação e estacionamento de automóveis.



Figura 06 – Vista de Construção empresarial na margem do igarapé do Mindu, Manaus – AM.

As áreas de preservação permanente localizadas em propriedades particulares e públicas são as citadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal) e suas alterações, assim discriminadas:

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

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

- . de 30 metros para os cursos d’água de menos de 10 metros de largura;*
- . de 50 metros para os cursos d’água que tenham de 10 a 50 metros de largura;*
- . de 100 metros para os cursos d’água que tenham de 50 a 200 metros de largura;*
- . de 200 metros para os cursos d’água que tenham de 200 a 600 metros de largura;*

- . de 500 metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;
- . ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- . nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura;
- . no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- . nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- . nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- . nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais;
- . em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo."

O Código Florestal, em seu artigo 3º, equipara outras áreas, que devem ser declaradas por ato do Poder Público, às Áreas de Preservação Permanente, assim fixando:

"Art. 3º - Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- . a atenuar a erosão das terras;
- . a fixar as dunas;
- . a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- . a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

- . a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- . a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- . a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- . a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º - A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º - As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.”

As áreas de Preservação Permanente são tão importantes, que o próprio Código Florestal dedica o seu artigo 18 à possibilidade do Poder Público interferir na propriedade privada, onde exista necessidade de recuperá-la e promover o florestamento ou o reflorestamento, fazendo-o sem a necessidade de desapropriação e encarregando o particular e proprietário da mesma à sua conservação e manutenção. É de se observar que se a área estiver ocupada com cultura, o proprietário poderá ser indenizado, é lógico, sendo necessário que a cultura tenha sido ali implantada há muitos anos, antes da existência das leis ambientais.

Assim versa o art. 18:

“Art. 18 - Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.

§ 1º - Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.

§ 2º - As áreas assim utilizadas pelo Poder Público Federal ficam isentas de tributação”.

A lei não determina que a restrição administrativa incidente sobre as Áreas de Preservação Permanente seja levada ao registro ou averbação na matrícula do imóvel junto aos Cartórios de Registros de Imóveis. Existe um motivo

para isso. É desnecessário o seu registro ou averbação. A lei lhes dá a publicidade e a eficácia necessárias para o cumprimento por todos. As áreas de Preservação Permanente existem independentemente do seu registro ou averbação no Registro de Imóveis, e o proprietário do imóvel deve respeitá-las, na forma e nos limites que a lei estabelecer (RINHEL, 2005).

Salienta-se também que, a Resolução nº 303 de 20 de março de 2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (BRASIL, 2002), em complementação ao estabelecido no Código Florestal, dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente.

Entretanto, importante observar que, o CONAMA exerce uma função social e ambiental indispensável, mas quando ultrapassa os limites indicados em lei, as Resoluções não tem força obrigatória e devem ser declaradas ilegais. Neste sentido, afirma QUEIROZ (2002) que, o Conselho não tem função legislativa e estamos diante de uma patologia jurídica, que é preciso ser sanada, pois caso contrário o mal pode se alastrar e teríamos o Conselho Monetário Nacional criando impostos e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária definindo crime.

2.3. A funcionalidade das APP's

De acordo com BRANDÃO e LIMA (2002) *apud* SEVILHA *et al.* (2006)¹ as áreas de preservação permanente têm importante função ambiental, no que consiste à preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico de fauna e flora, para a proteção do solo, quer seja pelos benefícios promotores do bem estar das populações humanas.

SEVILHA *et al.* (2006)¹ afirma ainda que as áreas de preservação permanente, na forma como foram criadas, são consideradas instrumentos do Poder Público, utilizados para proteger uma parte do território, segundo objetivos específicos de preservação ambiental. A princípio tinha-se como objetivo preservar recursos naturais, solos férteis e florestas nativas remanescentes, que

¹ Sevilha, E.; Demantova, G. C.; Freiria, R.C.; Rutkowski, E.W.: “Conflito na proteção legal das áreas de preservação permanentes urbanas” - I Seminário do Laboratório Fluxus / FEC – Unicamp. 2006.

atualmente nem existem mais na grande maioria das APP's, mas que na legislação devem ser protegidos.

O mesmo diz ainda que os objetivos de proteção esperados, nos processos iniciais de elaboração das orientações legais de proteção, foram delineados por profissionais da área ambiental sem fazer valer a existência do homem e a sua influência na dinâmica da paisagem na qual as APP's estão inseridas. Entretanto, o regime de proteção das APP é bastante rígido: a regra é a intocabilidade, admitida excepcionalmente a supressão da vegetação apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social legalmente previstos (FARIAS, 2006).

No entanto, é justamente nas áreas de APP que a maior parte dos grupos mais pobres da população se instala. Eles ocupam encostas, várzeas inundáveis (Figura 07), beiras de rios e cursos d'água, freqüentemente ilegais e inadequados para construção de moradias. As habitações são construídas de forma muito precária e em regiões sem nenhuma infra-estrutura, redundando, na maioria das vezes na formação de favelas, barracos e cortiços, com riscos iminentes, sem espaço para jardins ou áreas de lazer (FELICIO, 2006).



Figura 07 – Área de APP, na margem do igarapé do Mindu, utilizada em função de demanda social. Manaus – AM.

Afirma-se que as normas que regulam as APP estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana. As falhas presentes na legislação são apontadas como um dos fatores que mais contribuem para o descumprimento dessas normas em áreas urbanas (ARAÚJO & LORENZETTI, 2002).

Isso tudo sugere que a legislação ambiental e a intervenção ordenadora do Estado precisam de adaptações que as torne mais claras e implementáveis, afim de que se amplie a mitigação sobre os freqüentes atentados sobre o patrimônio ambiental.

Existem áreas protegidas por lei e a sua conservação é de interesse coletivo, uma vez que a destruição das mesmas poderá afetar não só a natureza, mas toda a população que, de modo geral, faz uso direto ou indireto das mesmas.

Dentre tais áreas estão incluídas as Áreas de Preservação Permanente e as Matas Ciliares (Figura 08) (MORAES, 2004).

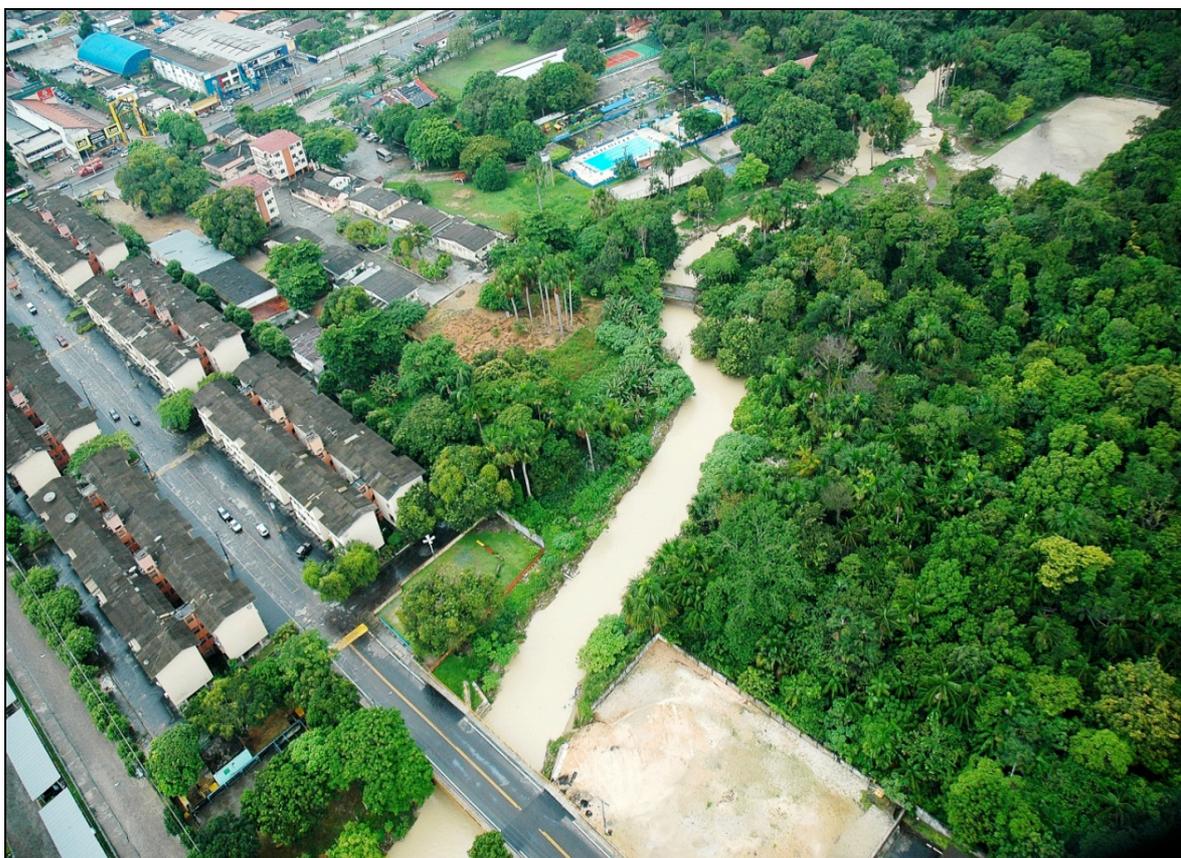


Figura 08 – Área de APP, mata ciliar à margem do igarapé do Mindu, sob interferência urbana. Manaus-AM.

Segundo ARAÚJO (2002), quando um projeto urbanístico é elaborado e aprovado próximo a áreas de preservação permanente, de interesse comum a todos os habitantes do País, suas limitações passam a ser consideradas a partir da margem até o empreendimento ou até a atividade que vai ser desenvolvida, levando-se em conta as normas e diretrizes do Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771/65.

A área de preservação permanente possui a natureza jurídica de limitação administrativa, cuja noção está ligada ao conceito de bem estar: “Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.” (MEIRELLES, 2001).

As áreas de preservação permanente existem não em razão da vontade do homem, mas de necessidade imposta pela realidade¹. O Código Florestal, em sua exposição de motivos, já ressaltava este aspecto.

O Código Florestal, em sua exposição de motivos, ressaltou a importância das áreas de preservação permanente: “Assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social. Raciocinando deste modo os legisladores florestais do mundo inteiro vêm limitando o uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor essas restrições ao uso. Fixam-nas em leis, com um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente”.

Verifica-se a vinculação situacional, expressão que denomina a teoria que revela haver restrições ao uso da propriedade, imanentes à sua especial situação fática, ônus a incidir sobre o terreno, tal como a proibição de construir em áreas alagadas. O terreno não pode ser isolado do ambiente em que se insere (GAIO, 2000).

2.4. Intervenções em Áreas de Preservação Permanente

A Resolução nº 302, de 20 de março de 2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ajustada por outras Resoluções a *posteriori*, dispõe

sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

Assim, considerando a função ambiental das Áreas de Preservação Permanente, que é a 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, o órgão resolveu estabelecer parâmetros para a conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais.

Acentua-se este atendimento, com a edição da Resolução nº. 369, de 28 de março de 2006, em que o CONAMA, dispôs sobre os diversos casos, ditos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que se permite a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Nas considerações preliminares da Resolução, o próprio CONAMA assevera que a Áreas de Preservação Permanente, como indica sua denominação, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto. Entretanto, em nome do desenvolvimento sustentável, cria inúmeras exceções à regra, prevendo a intervenção ou supressão de vegetação nas Áreas de Preservação Permanente (Figura 09).



Figura 09 – Igarapé da cachoeirinha: área de APP tomada pela construção de moradias irregulares e curso hídrico contaminado. Manaus – AM.

De acordo com o art. 2º da Resolução nº. 369/06 o órgão ambiental poderá autorizar a intervenção ou supressão nas Áreas de Preservação Permanente, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, se existentes:

- Utilidade Pública: como atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais (exceto areia, argila, saibro e cascalho); implantação de área verde pública em área urbana; pesquisa arqueológica; obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura;
- Interesse Social: como 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, de acordo com o estabelecimento pelo órgão ambiental competente; o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; a regularização fundiária sustentável de área urbana; as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; e a intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental.

Silva (2002) observa dois aspectos importantes quanto a supressão de vegetação de APP em Área Urbana, o primeiro que a supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, não pode ser autorizada por qualquer outro órgão de governo, como por exemplo, secretarias de obras, as quais, via de regra, é que cuidam dos empreendimentos de infra-estrutura nos estados e Municípios, mas, sim, dependerá sempre de autorização do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM (órgão do meio ambiente do Estado). O segundo é que a autorização pode ser dada pelo órgão

do meio ambiente municipal, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, respectivamente, e, ainda, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual e parecer técnico fundamentado.

Como figura do Direito Administrativo, as Áreas de Preservação Permanente são limitações administrativas, pois preenchendo todos os requisitos próprios daquele instituto do Direito Administrativo, são gratuitas, impostas pelo Poder Público, gerais, e têm como finalidade atender às exigências do interesse público e do bem-estar social. São impostas na modalidade de limitação administrativa negativa, de não fazer, em que o particular fica impedido pela lei de fazer algo, no caso em espécie a exploração ou supressão de matas e vegetação em áreas predeterminadas da sua propriedade rural. São elas, restrições que incidem sobre o uso pleno da propriedade, e ainda considerado encargo particular e individual, embora revertam em benefício social e coletivo gratuito (MUKAI, 2001; MEIRELLES, 2001).

O fato é que, em virtude da proteção jurídica dispensada às Áreas de Preservação Permanente, toda intervenção nestes espaços especialmente protegidos, como construções de casas, ranchos, pesqueiros, etc, podem ser nulificadas, pelo próprio Poder Público, ou pelos próprios cidadãos, estes fazendo uso da Ação Popular. Entretanto, cada caso deverá cautelosamente analisado afim de evitar avaliação distorcida da intenção do benefício maior atendido. E uma dessas manifestações pode ser vista de perto na cidade de Manaus, o Projeto PROSAMIM (Figura 10).



Figura 10 – Igarapé da cachoeirinha, após início do projeto PROSAMIM. Manaus – AM.

Pela Lei Federal 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, conforme dispõe o art. 38, destruir ou danificar floresta considerada de Preservação Permanente é crime ambiental, passível de pena de detenção de um a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Entretanto, a supressão das florestas consideradas de Preservação Permanente é admitida, em alguns casos, após prévia autorização, quando o órgão ambiental entender, necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, nos termos do § 1º, do art. 3º, do Código Florestal.

Observa-se que, muitos juristas, como MACHADO (2001), fazem uma distinção entre as Áreas de Preservação Permanente especificadas no art. 2º das especificadas no art. 3º da referida lei. As primeiras são imperativas, enquanto as áreas expressas no art. 3º foram criadas por decisão emanada do poder discricionário da Administração e há algumas conseqüências jurídicas diferentes para ambas, como por exemplo, a autorização para supressão, que apenas é permitida no caso das áreas abrangidas no art. 3º, pois foram criadas pelo próprio Executivo.

Logo, pelo raciocínio do autor, quanto às Áreas de Preservação Permanente do art. 2º do Código Florestas, somente poderão ser alteradas por força de lei, sendo incompetente o Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal para autorizar a supressão parcial ou total destas áreas.

Porém, para o objetivo deste estudo importa a constatação de que, já no Código Florestal, há hipóteses de intervenção em Áreas de Preservação Permanentes que podem ser autorizadas pelo órgão ambiental.

Mas, no decorrer dos anos estas hipóteses foram aumentando, o que era exceção praticamente virou regra, e o termo (Áreas de Preservação Permanente) não mais serve para designar o real significado destas áreas.

2.5. A competência para legislar e fiscalizar sobre APP's

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em matéria ambiental, foi extremamente provedora, estando, inclusive, em sintonia com os diplomas

internacionais que versam sobre as competências administrativas no poder público sobre a questão ambiental. Enaltecendo, em seu texto, o princípio da proteção ambiental, em prol das gerações presentes e futuras.

A Carta Constitucional trata da competência em matéria ambiental, que deve ser estudada no âmbito legislativo e administrativo (fiscalização). Prevê, no inciso VI, do artigo 24, abaixo transcrito, e assegurada pela Resolução do CONAMA n° 237/97, que a competência para legislar sobre florestas é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (SILVA,1998; BESSA, 2001; NEVES, 2006)

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-à a estabelecer normas gerais.

2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência plena, para atender a suas peculiaridades.

4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário".

Não obstante ao referido artigo não mencionar os municípios, é possível a estes legislar sobre a flora local e sobre as áreas verdes, por expressa disposição dos incisos I e II, do artigo 30, da Constituição Federal, que assim dispõem:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

(..)."

Desta forma, conforme preceitua MACHADO (2001): *"a declaração de que uma determinada árvore fique imune ao corte tanto pode ser elaborada pela União como pelos Estados e Municípios. É de se atentar que o art. 7º do Código Florestal preceitua 'mediante ato do Poder Público' deixou em aberto qual o Poder Público, interpreta-se, pois, que as mencionadas pessoas de Direito Público são igualmente competentes".*

Assim, o referido autor chega à conclusão de que *"a Constituição Federal deixou claro que o tema 'florestas' é de competência concorrente da União e dos Estados (art. 24, VI). Continua válida a possibilidade de o Município legislar sobre a flora local e notadamente sobre as áreas verdes (art. 30, I e II, da CF)".*

Ainda sobre esta questão, MACHADO (2001) ensina que: *"O 'interesse local' não precisa incidir ou compreender necessariamente todo o território do município, mas uma localidade ou várias localidades de que se compõe um município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, podem ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito".*

Ademais, o *interesse local* não é caracterizado pela exclusividade do interesse, mas sim pela sua predominância. E como refere MACHADO (2001), *"a União e os Estados também irão legislar com base em seus interesses - interesse nacional ou federal e interesse estadual - inobstante a divisão de competência entre esses dois entes não tenha expressamente mencionado o termo interesse".*

O que não cabe ao Município, dentro do *interesse local*, é extrapolar seus limites espaciais. Tanto é assim que a Constituição não faz qualquer limitação acerca de assuntos e situações, a não ser a geográfica. Ademais, desde 1891 já era conferida aos Municípios, constitucionalmente, uma competência privativa, só que com a expressão *"peculiar interesse"* (NEVES, 2006).

À União é assegurada a prerrogativa de produção de normas gerais, deixando aos demais entes da federação a competência suplementar. Ou seja,

cabe à legislação federal abarcar princípios e regras de condução da questão ambiental do País, que deve ser especificada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios – estes quando referir-se à área de *interesse local*. Deve a União evitar, assim, o estabelecimento de regras casuísticas, específicas ou exemplificativas, para não exceder ao limite da principiologia (MILARÉ, 2004).

Obviamente, por uma questão de especificação de competência, quando, por exemplo, lei estadual e lei federal (esta apresenta linhas gerais) legislarem sobre o mesmo tema, aquela, automaticamente, terá sua eficácia suspensa, no que lhe for contrária, conforme preceitua o §4º, do artigo 24, antes referido e assinalado. Nesse sentido, segundo MORAES (2004), *a lei dispõe sobre hipóteses. Tornando-se fatos, terão repercussão em todos os ramos do Direito mencionados. Havendo lei federal sobre normas gerais, lei estadual tem sua eficácia suspensa, no que lhe for contrária.*

FERREIRA FILHO (1999), mencionando as normas gerais, a legislação complementar e a supletiva, explica:

"Salienta-se que, nesse campo de competências concorrentes, a Constituição estabelece a repartição vertical, dando à União o poder de fixar normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar, sem excluir, todavia a legislação supletiva. Esclarece o texto que inexistência de lei federal confere competência plena aos Estados, e, quando de sua superveniência, a lei estadual perderá eficácia naquilo que lhe contrário (§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24)".

Para rechaçar qualquer dúvida acerca da plena possibilidade de o Município legislar em matéria ambiental, mesmo não havendo menção no artigo 24 da Constituição Federal, é imperioso trazer à colação os ensinamentos de Édis Milaré, Celso Ribeiro Bastos e Vladimir Passos de Freitas, respectivamente (BASTOS, 2001; FREITAS, 2000; MIRALÉ, 2004):

Édis Milaré

"Observe-se que esse artigo não explicita a competência legislativa do Município, o que tem levado à conclusão precipitada de que ele não tem competência normativa em matéria ambiental.

“Levado ao pé da letra tal entendimento, chegar-se-ia ao absurdo de sustentar também que ele não tem competência para legislar sobre urbanismo, por ser matéria de competência concorrente incluída no art. 24. É evidente o disparate! Se a Constituição conferiu-lhe poder para "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" - competência administrativa -, é óbvio que para cumprir tal missão há que poder legislar sobre a matéria. Acrescente-se, ademais, que a Constituição Federal, entre inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente.

*A propósito, lembre-se também que os **Municípios, segundo o regime constitucional de 1988, passaram a integrar a federação como entes autônomos (arts. 1º e 18), o que importa dizer que o Estado brasileiro não é aquela estrutura hierárquica em que o Município ocupa o último degrau. Ao contrário, significa que Estados, Municípios e Distrito Federal são sujeitos ativos da União, isto é, são os atores do pacto federativo.**”*

Celso Ribeiro Bastos

*“Cumpra reiterar, por fim, que no âmbito de sua competência constitucional **o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica**, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal”.*

Vladimir Passos de Freitas

*“Pode, da mesma forma, legislar sobre assuntos de interesse local, como dispõe o inc. I do art. 30 acima citado. **Há situações a este respeito que não despertam qualquer dúvida. Por exemplo, uma lei que estabeleça normas sobre o plantio, preservação e poda de árvores é de interesse eminentemente local. É que muitos problemas e dúvidas surgem sobre este assunto. Não só entre particulares como entre Prefeituras e órgãos do Estado membro.**”*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça corroboram sobre esse entendimento:

"Recurso - Via 'fax' - Validade. O simples fato de o original do recurso haver sido protocolado após o prazo referente a interposição não o prejudica, no que utilizado o moderno meio de transmissão que é o 'fax''. Implica relega-lo a inutilidade o empréstimo de valia condicionada a entrada do original, no protocolo, dentro do prazo pertinente ao recurso.

Atribuindo, a constituição federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe, aos Municípios, legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.

A Legislação municipal, contudo, deve se constringir a atender às características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contém com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende complementar.

Uma vez autorizada pela União a produção e deferido o registro do produto perante o ministério competente é defeso aos municípios vedar, nos respectivos territórios, o uso e o armazenamento de substâncias tóxicas, extrapolando o poder suplementar, em desobediência a lei federal.

A proibição de uso e armazenamento por decreto e em todo o Município constitui desafeição à lei federal e ao princípio da livre iniciativa campo em que as limitações administrativas hão de corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva sem o aniquilamento das atividades reguladas.

Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante."

No que diz respeito à competência administrativa, ou executiva - proteção das florestas - consubstanciada no Poder de Polícia, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispõe, em seu artigo 23, inciso VII, abaixo transcrito, que esta é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Frisa-se, desde já, que a competência administrativa não suscita tantos conflitos se comparada com a legislativa:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." (grifou-se)

A doutrina de Edis Milaré (MILARÉ, 2004) compartilha deste entendimento ao referir que *"a Constituição da República de 1988, em seu art. 23, VII, estabelece que a preservação das florestas e da flora é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"*⁽¹²⁾.

O parágrafo único do artigo 23 é completamente desnecessário, tendo em vista que a fixação de normas para a cooperação entre os entes federados não precisa dar-se via lei complementar. Um convênio é instrumento suficientemente hábil à atuação conjunta na preservação de florestas.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Essa situação apresenta repercussões diretas nas iniciativas de regularização urbanística promovidas pelos órgãos públicos dos diferentes níveis

de governo. Tais iniciativas são, ou deveriam ser, objeto de um procedimento administrativo de licenciamento ambiental, incluindo a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e, não raro, as normas de proteção ambiental inviabilizam a concessão da licença para a regularização. E, diante desse problema, são freqüentes atritos entre os atores envolvidos com a regularização fundiária de favelas e os atores que lutam pela proteção do meio ambiente.

Segundo ALVES (2001), no que se pode chamar de autonomia municipal, interesse municipal, não há mais exclusão do interesse regional em relação ao local. O interesse local já tem em seu bojo a dimensão do próprio regional. Por isso, é do interesse municipal participar e regular também no plano regional.

Por força de uma série de normas federais, estaduais e municipais, parte das áreas urbanas deve manter sua vegetação natural protegida. Como, entre outros motivos, a estrutura de fiscalização dos órgãos que compõem o SISNAMA é bastante deficiente, as áreas protegidas são, muitas vezes, ocupadas por assentamentos humanos informais. A situação atinge hoje níveis insustentáveis em muitas das cidades brasileiras. Numa mega cidade como São Paulo, por exemplo, estima-se que mais de um milhão de pessoas vivem em áreas que deveriam ter pouca ou nenhuma ocupação por força da legislação de proteção de mananciais. Entre as áreas ambientalmente protegidas que são comumente ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda, as APP têm lugar de relevo.

2.6. Gestão e Planejamento integrado

O mecanismo de integração de poderes públicos foi criado na intenção de amenizar o receio de perda de autonomia municipal, traduzida em perda de poder político, e é justificável pela estrutura assimétrica de organização do sistema metropolitano dos anos 70. Entretanto, hoje os princípios constitucionais estabelecidos pelo art. 25 da Carta magna (BRASIL, 1988) já promovem uma participação ativa dos municípios no processo decisório regional. Estes preceitos constitucionais estabelecem a necessária simetria entre poderes para a cooperação intergovernamental e, mais que isso, tornam indissociáveis o

exercício da autonomia municipal de sua participação no planejamento regional (BRASIL, 1995).

Esse pressuposto pode ser relacionado aos Acordos políticos necessários para a gestão das APP's. Tais acordos poderiam ser amparados pelos princípios constitucionais que estabelecem as condições básicas da cooperação, preservando a autonomia política das esferas de governo envolvidas. Entretanto, os princípios constitucionais por si mesmos não fluem automaticamente no sentido de criar novas estruturas institucionais com legitimidade e meios para promover uma cooperação efetiva entre Estado e Municípios. E isso cria um impasse para o desenvolvimento de instrumentos de gestão integrada articulados (DOUROJEANNI & JOURAVLEV, 2001).

Seguindo o entendimento da necessidade dos acordos políticos entre poderes, é importante destacar a avaliação macro do assunto que, segundo MAIMON (1996), aponta que em nível internacional, as políticas ambientais podem ser classificadas segundo três macro objetivos que podem sugerir o aprimoramento da proposta de integração entre poderes a nível regional, ou seja: a implementação de uma política de segurança mínima (PSM), a implementação de uma política de crescimento ecologicamente sustentável e implementação de uma política com ênfase na Qualidade Total, incluindo neste conceito a Qualidade Ambiental.

A política de segurança mínima tem por objetivo garantir a segurança sobre riscos e acidentes ecológicos de grande vulto, evitando as respectivas repercussões sobre a saúde da população. Esta política caracteriza os países com recursos orçamentários e técnicos restritos e onde não há uma forte sensibilização quanto à questão ambiental: Esse ponto vista tem forte relacionamento com a competência municipal, em função de suas restrições estruturais, dependendo, é claro, de suas condições econômicas.

A política de crescimento ecologicamente sustentável marca a maioria dos países que avançaram no campo da política ambiental. Tem por base a gestão racional dos recursos e a prudência no longo prazo. Visa evitar os impasses e os custos ecológicos altíssimos, enfatizando a prevenção da poluição, a gestão probabilística de riscos globais, o desenvolvimento científico-tecnológico

e o acesso à informação: Esse ponto vista tem forte relação com a competência estadual, em função de suas condições técnicas e a sua responsabilidade abrangente.

A política de modernização pela Qualidade Total parte da premissa de que o meio ambiente deve ser considerado não somente como uma pré-condição de crescimento a longo prazo, mas como um bem a ser valorizado na política global da qualidade, em todos os seus níveis: econômico, social e ecológico. Visa utilizar o meio ambiente como elemento dinâmico da concorrência e de imagem internacional, de redução das desigualdades sociais e de segurança. Esse ponto de vista tem forte relação com a competência federal, estadual e municipal integrada, por meio do firmamento/cumprimento de Acordo de cooperação técnica entre os poderes públicos. (SCHNEIDER, 2008).

Comparando com a realidade praticada na maioria dos países ou regiões, Maimon (1996), considera que na prática os principais instrumentos de política ambiental são os de comando e controle, que podem ser definidos como um conjunto de regulamentos e normas impostos pelo governo, com o objetivo de influenciar diretamente as atitudes do poluidor, limitando ou determinando seus efluentes, sua localização, hora de atuação, etc.

Segundo Maimon (1996), as macropolíticas com interface ambiental são predominantemente estratégias de eco-desenvolvimento, destacando as seguintes: Desenvolvimento tecnológico; planejamento energético; planejamento regional e urbano; educação ambiental.

Assim, analisamos que, a Resolução CONAMA 369/06, propicia o amplo debate, seguindo o entendimento descrito acima, sobre todas as obras, planos e atividades de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, que podem obter autorização do órgão ambiental para intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

Apesar de tal resolução facilitar a atividade exploratória de algumas empresas, principalmente privadas, ávidas por nossos recursos naturais e acostumadas a concentrar renda e socializar os danos ambientais, cujos impactos, na maioria das vezes são irreversíveis, amplia a discussão sobre a necessidade de acordos institucionais mais severos e abrangentes.

2.7. A utilização de APP nos espaços públicos urbanos: Igarapé do Mindu em Manaus

Considerado um dos principais corpos d'água urbanos de Manaus, perdeu seu espaço como igarapé quando deixou de atender as expectativas da população em relação ao lazer, aos aspectos nutricionais e bem-estar, fatores essenciais para a manutenção da qualidade de vida. O Mindu e os demais igarapés urbanos constituíam-se em fonte primária de alimentos para uma fauna aquática diversificada e para o próprio homem, em fluxo de locomoção, em água para abastecimento e consumo doméstico. Além de perderem a cor natural de suas águas, sofrem os efeitos da poluição, possuem alto grau de degradação e apresentam contaminação por metais pesados (Figura 11).



Figura 11 – Igarapé do mindu: (1) Conjunto residencial cidade jardim e (2) Avenida Paraíba. Manaus – AM.

Percorrendo aproximadamente 18 km de cidade, o Mindu atravessa dez bairros e nove invasões, recebendo diariamente águas servidas e efluentes domésticos das ocupações ilegais, de condomínios, de conjuntos residenciais, de comércios e serviços construídos em áreas preservadas e não preservadas (Figura 12).



Figura 12 – Vista geral do Passeio do Mindu. Manaus – AM.

No final dos anos de 1960 até a década de 1980, a cidade cresceu de forma acelerada e desordenada, sem qualquer planificação. Sua forma de urbanização e seu reordenamento espacial tornaram-se mais visíveis com o planejamento de novos bairros e as ocupações clandestinas. Ocorrências que acontecem em áreas devolutas, de risco, de preservação permanente, impróprias para habitação.

Portanto, assim como as terras-firmes foram sendo ocupadas sem planejamento, organização e um plano diretor, o mesmo se deu nas margens e nos leitos dos igarapés, sem que houvesse uma preocupação com os espaços verdes, com as áreas protegidas por lei, e com os serviços e equipamentos sociais básicos. Já as áreas nobres que apresentavam características de horizontalidade na ocupação do solo, se verticalizaram mediante os megas investimentos de grandes construtoras que conseguem a aprovação de seus projetos, mesmo que esses estejam desrespeitando a legislação vigente.

Nos anos de 1980, Manaus sofreu as conseqüências urbanísticas previsíveis do acelerado processo de ocupação do solo com instalações

impróprias nos igarapés e áreas de preservação, intensificação da especulação imobiliária e ocupação espontânea ilegal em terrenos desocupados, desarticulação da já insuficiente malha viária e o descumprimento generalizado do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e dos Códigos de Postura e de Obras.

A última década do século 20 foi marcada pelo crescimento progressivo na cidade, com proliferação de bairros nas zonas norte e leste. A cidade espalhou-se pelos extensos platôs, avançando sobre a floresta, “virando as costas para o rio Negro”. Aumentaram as ocupações das margens e leitos dos igarapés, agravando o problema ambiental e as condições de habitação da população.

A área urbana de Manaus é drenada por cursos d’água superficiais dividindo-se em quatro grandes bacias hidrográficas que pertencem a uma só: a do rio Negro. Esses ecossistemas são basicamente as bacias hidrográficas da Área Central, medindo 130 hectares; a de São Raimundo (Figura 13), com 11.665 hectares; a dos Educandos, na faixa de 4.320 hectares; e a do Tarumã-açu com 1.380 hectares. Cada uma delas conta com a contribuição de numerosos igarapés tributários e sub-tributários compondo uma rede de drenagem bastante densa, cujos cursos de água dividem e sub-dividem o perímetro urbano da cidade (SEPLAN, 2005).

As áreas de drenagem que concentram maior densidade populacional localizam-se nas bacias de São Raimundo e Educandos e têm como contribuintes inúmeros corpos d’água. Na paisagem urbana, destacam os igarapés dos Educandos e de São Raimundo como os mais notados já que os demais sofreram intervenções ao longo do crescimento da cidade, com ocupações de suas margens, inadequadas e desprovidas de qualquer serviço de infra-estrutura básica. Convém destacar que o rio Negro, destino final das águas servidas da cidade é também o seu manancial de abastecimento.

A SEMMA lista os igarapés de Manaus e respectivos bairros por aqueles cortados, dando destaque aos mais importantes. Na bacia da Área Central encontram-se os seguintes tributários: o igarapé de Manaus com uma extensão de 21,02 km², ruma pelos bairros Cachoeirinha e Centro, seguindo na rua Sete de Setembro, onde passa embaixo da primeira ponte (Ponte Romana I) localizada

antes do Palácio Rio Negro. O igarapé do Bittencourt, atravessa a segunda ponte (Ponte Romana II) da rua Sete Setembro, após o Palácio Rio Negro. O igarapé do Mestre Chico, rumando pelo bairro da Praça 14 de Janeiro e bairro de Cachoeirinha passa na Manaus Moderna, debaixo da terceira ponte (Ponte Benjamin Constant) da rua Sete de Setembro, possuindo uma área de 21,02 km².



Figura 13 – Bacia do São Raimundo, separando o bairro de Aparecida e São Raimundo. Manaus – AM.

Outros igarapés drenavam o centro, mas desapareceram da visão com o crescimento da cidade: o de São Vicente de Fora, da Bica do Monte Cristo, da Bica da Boa Vista, da Ribeira das Naus, do Aterro ou dos Remédios, do Espírito Santo e toda a microbacia do igarapé de Manaus. Os do Espírito Santo, dos Remédios ou do Aterro e o da Ribeira das Naus, por exemplo, foram substituídos por aterros e galerias, dando origens às grandes avenidas.

A rede de drenagem de São Raimundo, que faz limite externo com o rio Negro a Sudeste, congrega os sistemas aquáticos seguintes: o igarapé do Sete, atravessando os bairros Jorge Teixeira, Armando Mendes, Tancredo Neves, São José, João Paulo, Bairro Novo. O igarapé dos Franceses, passando nos bairros Novo Israel, da Paz, Redenção, Alvorada, Dom Pedro, Chapada. Possui

aproximadamente 10 km de extensão e 18 afluentes principais. O igarapé do BIS, nos bairros Nova Esperança, Dom Pedro, com extensão aproximada de cinco quilômetros e 14 afluentes principais. O igarapé da Vitória-Régia ou Bindá, nos bairros Flores, Parque 10 de Novembro e Chapada, possuindo aproximadamente oito quilômetros de extensão e 15 afluentes principais. O igarapé do Mindu, nos bairros Cidade de Deus, Areal, Comunidade Santa Bárbara, Valparaíso, Jorge Teixeira, Tancredo Neves, São José, Coroado, Aleixo, Cidade Nova, Parque 10, N.S. das Graças, Chapada, São Geraldo, São Jorge. Sua extensão é de aproximadamente 18 km, 40 afluentes principais e uma superfície de 66,02 km². O igarapé da Cachoeira Grande, no bairro de São Jorge, com uma área de 37,37 km². O igarapé do Franco, nos bairros Santo Agostinho, Compensa, Vila da Prata, Santo Antonio, São Jorge. Possui 10 km aproximadamente e 18 afluentes principais. O igarapé de São Raimundo, atravessando as pontes Fábio Lucena e São Raimundo. Superfície de 21,02 km². A bacia de Educandos limita-se a Sudeste com o rio Negro, sendo constituída pelos seguintes cursos d'água: o igarapé do Japiim, no bairro de mesmo nome. O igarapé do Quarenta, nos bairros Zumbi, Armando Mendes, Japiim, Distrito Industrial, Raiz, Betânia, Morro da Liberdade, Crespo, Santa Luzia, Petrópolis, Cachoeirinha, São Francisco, São Lázaro. Extensão aproximada de 10 km, 30 afluentes principais e uma superfície de 38,40 km². O igarapé da Cachoeirinha, no bairro de mesmo nome, com uma área de 21,02 km². O igarapé dos Educandos, no bairro de Educandos (SEIXAS, 2002/2003).

Em geral, esses igarapés possuem de 7 a 12 metros de barranca lateral, apresentam o fundo chato e representam vales que isolam os diversos blocos urbanos da cidade. ARAÚJO (2002) e VALLE (1999) ressaltam a importância social dos igarapés no crescimento de Manaus, afirmando que além daqueles indicarem os caminhos de penetração da cidade, estimulam, também, a penetração das cacimbas, fontes, bicas assim como da pesca, dos batelões e barcos, até o aldeamento das tribos que ali viveram.

Durante os últimos 30 anos, com a ampliação da área urbana, o igarapé do Mindu sofreu diferentes formas de intervenção, sem um estudo prévio que minimizasse tais ações. Cada administrador dentro de sua visão ambiental alterou

ou deixou que alterassem essas áreas sem levar em conta, muitas vezes, os prejuízos ambientais e a legislação pertinente. (CAVALCANTE, 2003).

O que pode ser apontado no momento é o exemplo do PROSAMIM (Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus) que foi recentemente reconhecido como o mais bem sucedido programa de água, paisagem e desenvolvimento sustentável, ora em execução no mundo (JUSBRASIL NOTÍCIAS, 2008). Tal Programa procurou dinamizar o espaço da APP, ao longo dos igarapés urbanos da cidade de Manaus. Tal ação governamental tem amparo legal por utilizar o espaço para proporcionar o estar social da população que vivia ao longo dos igarapés (AMAZONAS, 2004; AZEVEDO, 2007, JUSBRASIL NOTÍCIAS, 2008).

Segundo o Governo do Estado cerca de 21.000 famílias ribeirinhas, algo em torno de 105.000 habitantes, serão beneficiadas diretamente pelo Programa, cujo discurso de legitimação é composto por profissionais como Assistentes Sociais e Ambientais, Engenheiros Civis e Agentes Institucionais, que contribuem para as ações previstas de melhoria das condições sanitárias e habitacionais, mediante saneamento e recuperação das áreas inundáveis durante as épocas de chuvas e cheias do Rio Negro (SILVA & LIMA, 2008).

Apesar de todo o sucesso identificado com o PROSAMIM é necessária uma atenção rigorosa para que o Programa não desvirtue as atribuições. (BRASIL, 2006).

3 OS LIMITES DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS

3.1 Uma Legislação ajustada

Os gestores públicos têm enfrentado permanentes dificuldades em interpretar as normas que ordenam o uso de APP's em áreas urbanas. Não sem razão, diante dos problemas de imprecisão e omissão já aqui descritos. É evidente que 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. Mas, é inegável, que a legislação atual carece de aperfeiçoamento.

Pela construção do texto do Código Florestal, parece que as faixas estabelecidas em seu art. 2º para as APP ao longo dos corpos d'água são mínimas e aplicam-se integralmente, ou pelo menos deveriam aplicar-se, as 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 nº 4.771/65.

Há que se ponderar que o principal objetivo da manutenção das APP, ou seja, a proteção dos recursos hídricos, não diferencia áreas urbanas e áreas rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP talvez assumam importância ainda maior do que em áreas rurais. Mas, é forçoso reconhecer, que as faixas de proteção entre 30 e 500 metros fixadas pela legislação não têm aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade. O estabelecimento de limite mínimo menos rigoroso para as áreas urbanas consolidadas, proposta constante em alguns dos projetos de lei em tramitação, é desaconselhável do ponto de vista do meio ambiente, mas não é totalmente desprovido de justificativa.

Uma alternativa a ser analisada é a flexibilização das normas que regulam as APP's, em áreas urbanas, não no que se refere aos limites, mas sim no que se refere ao uso. Nas cidades, o uso das APP's ao longo dos corpos d'água para implantação de infraestrutura de atividades a serem desenvolvidas ao ar livre, se

garantida a preservação de cobertura vegetal, é aconselhável que devam ser previstas ações que assegurem a minimização dos danos a essas áreas.

Talvez, mais importante do que ajustar os dispositivos referentes aos limites mínimos para as APP's, seja necessário solucionar as imprecisões relacionadas à autorização com vistas à supressão de vegetação. O mais simples, em áreas urbanas e rurais, seria prever que o órgão responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento que se pretende implantar responda, também, pelas eventuais autorizações para supressão de vegetação em APP. Evidentemente, para tanto deverão ser observados os casos de utilidade pública ou interesse social previstos na Resolução CONAMA 369/06, bem como os limites para APP fixados em nível federal, estadual e municipal.

Há que se ponderar que o objetivo legal das APP's é a proteção dos recursos hídricos, entretanto verifica-se que não há diferença entre áreas urbanas e áreas rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP's talvez assumam importância ainda maior do que em áreas rurais. Mas, é forçoso reconhecer, que as faixas de proteção entre 30 e 500 metros fixadas pela lei não têm aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade como Manaus.

O estabelecimento de limite mínimo menos rigoroso para as áreas urbanas, proposta constante de alguns dos projetos de lei em tramitação, é desaconselhável do ponto de vista do meio ambiente, mas não é totalmente desprovido de justificativa.

3.2. O Pacto Federativo e as Competências integradas

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a busca pelo equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22) com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (art. 29 e 30). Mas combina, com esta reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais,

diretrizes e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos municípios a competência suplementar (arts. 24 e 30).

Dessa forma, não há como não associar as orientações descritas na Carta Magna e o que figura no Direito administrativo, onde as Áreas de Preservação Permanente são limitações administrativas, pois, preenchendo todos os requisitos próprios daquele instituto do Direito Administrativo, são gratuitas, impostas pelo Poder Público, gerais, e têm como finalidade atender às exigências do interesse público e do bem-estar social.

São impostas na modalidade de limitação administrativa negativa, de não fazer, em que o particular fica impedido pela lei de fazer algo, no caso em espécie a exploração ou supressão de matas e vegetação em áreas predeterminadas da sua propriedade. São elas, restrições que incidem sobre o uso pleno da propriedade, e ainda considerado encargo particular e individual, embora revertam em benefício social e coletivo gratuito.

Essa determinação é subjugada pela Resolução CONAMA 369/06 e abre a possibilidade de uso específico das APP's, desde que atendam os requisitos dispostos na Resolução. Fortalecendo-se pelo descrito no art. 2º. do Código Florestal Brasileiro que diz que as APP's somente poderão ser alteradas por força de lei, sendo incompetente o Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal para autorizar a supressão parcial ou total destas áreas.

Assim, entende-se que, para o objetivo desse trabalho, importa a constatação de que, apesar de no Código Florestal não haver hipóteses de intervenção em Áreas de Preservação Permanentes autorizadas pelo órgão ambiental. Entretanto, no decorrer dos anos, as hipóteses dessa competência foram questionadas, e o que era exceção quase virou regra, e o termo (Áreas de Preservação Permanente) não mais serve para designar o real significado destas áreas.

O que vale ressaltar é que as competências administrativas são comuns a todos os entes políticos, o que equivale dizer que não há supremacia de uns sobre os outros. Diferentemente da competência concorrente, prevista no art. 24º. da Constituição brasileira, onde existem determinadas regras de prevalência das normas da União sobre as normas estaduais, na competência comum, a tônica é

a cooperação entre as variadas unidades políticas para, em conjunto, executarem diversas medidas visando, entre outros aspectos, a proteção de bens de uso comum.

Assim, vale-se das atribuições das regras estabelecidas pela Resolução CONAMA 369/06, defende-se a prática equilibrada, ponderada e equânime dos variados entes políticos na execução diária das suas competências materiais comuns e legislativas concorrentes. Pois somente assim será possível delinear limite tênue que os separa de suas responsabilidades.

Deixando-se evidente que, se as competências forem utilizadas para o bem comum, para a real proteção, preservação, conservação, uso racional, sustentável e equilibrado dos recursos naturais, muitos pontos de discórdia deixarão de existir. E o meio ambiente, de valor incalculável, intergeracional e indissociável, responderá da forma apropriada com a tomada de decisão arbitrada, sem que seja desrespeitado o atendimento do uso da APP urbana para um benefício amplo e abrangente.

3.3. Mecanismo de compensação ambiental em APP urbana

Compensação ambiental é o encontro entre os débitos ambientais decorrentes de uma atividade ou empreendimento público ou privado e os créditos que o realizador ou empreendedor assegurem a partir do mesmo, e, que a sociedade local e regional fazem jus no que respeita aos significativos impactos positivos e negativos que o ambiente globalmente considerado tenha, incluindo-se os benefícios ao homem como seu integrante, na área de influência mediata e imediata da referida atividade ou empreendimento.

Os mecanismos de compensação ambiental, já previstos no Art. 5º. Da Resolução CONAMA nº 369/06, deverão ser desenvolvidos e apontados pelo OEMA. Desta forma faz-se a proposta de adotar o seguinte procedimento técnico e administrativo que atenda tal Artigo.

O mecanismo, objeto da sugestão, seria o de permitir a intervenção em APP, pelo setor privado, desde que sejam atendidos os critérios de elegibilidade previstos pela Resolução CONAMA nº 369/06 e que atenda os princípios da compensação da intervenção em Áreas de Preservação Permanente,

apresentando alternativas de mitigação no avanço do dano ambiental, recuperação e ainda a compensação social devendo ser voltada ao atendimento do interesse público e do bem-estar social.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

No contexto urbano, considerar as APP's como sendo ecossistemas intocáveis é um grande erro. Isso se justifica, principalmente, pelo fato das mesmas serem continuamente alteradas em função da dinâmica urbana de ocupação histórica e uso da terra. Tais mudanças, ao modificar os processos ecológicos das margens dos cursos hídricos e não serem refletidas na legislação podem gerar discussões de tipos e intensidades diversas.

As especificações métricas que a lei define para a proteção das APP's urbanas continuam considerando os limites do sistema biológico da APP como entidades fixas, inseridas em um contexto de não intervenção antrópica. O fato é que a dinâmica da paisagem na qual está inserida uma APP urbana é movida pelas relações sociais, que devem ser consideradas na elaboração de políticas e planos de preservação e recuperação, já que influenciam constantemente na saúde e no funcionamento do sistema biológico de tais áreas.

O fato é que as garantias legais de proteção das APP's não estão estruturadas segundo o **ordenamento jurídico pátrio**, e a Resolução CONAMA n° 369/06 foi desenvolvida para estimular o pensamento sobre a reconstrução das APP's. Apresentando subsídios da possibilidade de inclusão da dinâmica da vida humana dentro dos próprios espaços das APP's. Tendo como elemento norteador a busca na regulamentação dos conceitos abstratos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, como situações passíveis de intervenção em área de APP's.

Nesse cenário visualiza-se as áreas de preservação permanente como sendo elementos fundamentais na constituição da vida pública, que passa a ter critérios técnicos de uso mais condizentes com a real função social, econômica e ambiental nos ambientes urbanos.

Apesar do avanço legal, a realidade imposta pela dinâmica de ocupação urbana e pelo uso acelerado dos recursos naturais na cidade de Manaus, demanda outras iniciativas e reflexões desse tipo. É necessário o acompanhamento contínuo das novas demandas e potenciais funções a serem exercidas pelas APP's, para que tais espaços deixem de ser uma estrutura

neutra, sujeita a uma preservação/conservação e/ou recuperação sem serventia para o homem, para a flora e fauna.

A falta de uma legislação que defina o papel de cada ente federativo no licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, vem favorecendo a aprovação de Resoluções. Entretanto, é necessária uma ampla discussão com especialistas e a sociedade em geral para que o direito ambiental alcance as expectativas da sociedade, evitando-se os abusos, limitações e conflitos. Possibilitando, através de estudos técnicos adequados, a ocorrência, em cada situação de APP urbana, de ganhos ambientais, sociais e econômicos satisfatórios.

Com o intuito de promover uma maior efetividade da aplicabilidade da legislação ambiental sobre o instituto APP, tomemos como proposta a discussão inicial levantada pela Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, sobre a APP consolidada, onde neste trabalho, sugere-se uma minuta de resolução a ser apresentada ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMAAM, na qual disciplinará os procedimentos e normas gerais para a regularização de empreendimentos consolidados em APP nas áreas urbanas do Estado do Amazonas.

MINUTA DE RESOLUÇÃO Nº **XXXXX**, DE **XX** DE **NOVEMBRO** DE 2009

Disciplina procedimentos e normas gerais para a regularização dos empreendimentos consolidados em Área de Preservação Permanente, localizadas nas áreas urbanas do Estado do Amazonas, para fins do disposto na Seção I, Art. 5º, §1º e §2º, da RESOLUÇÃO CONAMA 369, de 28 de março de 2006, e dá outras providências.

O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS - CEMAAM, no uso de suas competências previstas na Lei nº **XXX**, de **XX** de **XXXXX**, regulamentada pelo Decreto nº **XXXXX**, de **XX** de **XXXX** de **XXXX**, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, anexo à Portaria nº **XXX**, de **XX** de **XXXXX** de **XXXX**; e

Considerando a análise desenvolvida pelos membros da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, em **xx** de **xxxx** de **xxxx**, sobre a

implementação da RESOLUÇÃO CONAMA 369/06, e que permitiu o desenvolvimento do que estabelece esse instrumento legal;

Considerando as Áreas de Preservação Permanente e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental, integram o desenvolvimento sustentável, objeto das presentes e futuras gerações; Considerando que o número significativo de estabelecimentos comerciais, ou não comerciais, instalados nos limites de Áreas de Proteção Permanente em áreas urbanas;

Considerando a dimensão do problema social e ambiental instalados, assim como os custos para a sua solução, visando o estrito cumprimento da lei, haverá consequências sociais e ambientais maiores que o estudo de alternativas de regulamentação para tais ocupações;

Considerando que em algumas áreas urbanas no Amazonas os cursos hídricos (rios e igarapés) estão desvitalizados e sem uma possibilidade de reconstituição de sua função ecológica;

Considerando os dispositivos legais previstos na Lei Federal nº 4.771/1965 e as suas alterações, Lei Federal nº 6.766/1979, Lei Federal nº 7.803/89, Medida Provisória nº 2.166-67/2001, Resolução CONAMA nº 303/2002, Resolução CONAMA nº 369/2006 e Lei Federal nº 11.428/2006.

RESOLVE:

Art. 1º Nas Áreas de Preservação Permanente será respeitada a ocupação antrópica já consolidada, de acordo com a regulamentação específica e averiguada pelo Órgão Ambiental competente, desde que tais Áreas não sejam objeto de ações judiciais, não caracterize potencial risco a vida humana e ao patrimônio público e privado e que sejam atendidas as recomendações técnicas do poder público para a adoção de medidas mitigadoras, sendo vetada a expansão da área ocupada em áreas urbanas.

Parágrafo único – É de responsabilidade do Poder Público estadual a regulamentação de todas as atividades já consolidadas em Áreas de Preservação Permanente urbanas, de acordo com as determinações gerais definidas na presente Resolução.

Art. 2º Fica mantida a proibição de lançamento de qualquer tipo de efluente gerado pelo empreendimento ou atividade fora dos padrões estabelecidos em normas editadas e em conformidade com os mais diversos segmentos da atividade industrial, mineral, agrícola e pecuária, localizados em Área de Proteção Permanente em ambiente urbana.

Art. 3º Para efeitos desta Resolução serão adotadas, para os termos relacionados, as seguintes definições:

I – Ocupação antrópica consolidada: Este termo será considerado para a ação de todas as atividades já instaladas, e em funcionamento até a data de publicação desta ferramenta legal em diário oficial, que ocupam total ou parcialmente as Áreas de Preservação Permanente em ambiente urbano, a citar:

- a) Empreendimentos industriais;

- b) Loteamentos comerciais ou industriais;
- c) Construções residenciais e comerciais;
- d) Arruamentos, passeios e equipamentos urbanos;
- e) Marinas;
- f) Balneários, parques aquáticos e/ou empreendimentos de lazer.

II – Área de Preservação Permanente em ambiente urbano: Este termo será considerado para as APP's localizadas no limite territorial da área urbana municipal, definida em Lei Municipal Específica.

Parágrafo único – Poderá haver substituição de uma atividade por outra, entre as relacionadas no item I deste artigo, desde que os impactos gerados pela atividade substituta sejam de similar ou menor impacto gerado pela atividade substituída.

III – Área verde de domínio público: Este termo será considerado para os espaços de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

IV – Área verde de domínio privado: Este termo será considerado para os espaços de condomínios fechados, mas que deverão manter as áreas de preservação permanente com vegetação e espaços livres de impermeabilização ou de uso intensivo.

Art. 4º A manutenção da edificação ou empreendimento consolidado em área de preservação permanente estará condicionada a efetivação da compensação ambiental de dimensão similar a da área ocupada:

- a) Desde que a porção utilizada pelo empreendimento não proporcione o carregamento do solo ou emita qualquer tipo de material sólido ou líquido por ação de águas pluviais, para o curso hídrico objeto da questão;
- b) Desde que a compensação ambiental seja calculada de acordo com a complexidade do empreendimento, conforme a área utilizada em m², e levando em conta a importância ambiental e o valor da terra da área afetada;
- c) Desde que a área a ser compensada possa ser caracterizada como Área Intangível e/ou doada para o poder público municipal a fim de integrar-se a área verde de domínio público ou compor uma área verde de domínio privado.

Art. 5º A obrigatoriedade na recuperação de mata ciliar em canais de drenagem artificiais é opcional. Entretanto, será obrigatória a manutenção de uma faixa mínima com o objetivo de proteger os cursos hídricos da erosão, provocada pela emissão ao leito de tais cursos hídricos de produtos químicos e/ou material particulado.

Art. 6º Para a instalação de novos empreendimentos em áreas urbanas nos projetos de loteamentos residenciais, instalações industriais e/ou comerciais deverão atender aos dispositivos específicos previstos na Lei Federal nº 4.771/65 e suas alterações, Lei Federal nº 7.803/89 e Lei Federal nº 11.428/2006, quanto ao respeito e a proteção as áreas de preservação permanente e os remanescentes florestais nativos.

Parágrafo único – A instalação de novos empreendimentos em área de preservação permanente estará condicionada aos princípios da compensação ambiental, apresentando alternativas de mitigação no avanço do dano ambiental, recuperação e ainda a compensação social devendo ser voltada ao atendimento do interesse público e do bem-estar social.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor a partir da data de sua publicação.

5 REFERÊNCIAS

ALVES, A.C. **Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais**. Cadernos FUNDAP nº. 22. p. 117-131. 2001.

AMADEI, V.C. & AMADEI, V. de A. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais**. São Paulo: Universidade SECOVI SP, 2001.

AMAZONAS, Governo do Estado. **Relatório de Impactos Ambientais do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus**. Manaus, 2004. 140 p.

ARAÚJO, L.A. de. Danos ambientais na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, A.J.T. e CUNHA, S.B. (org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ARAÚJO, S.M.V.G. **As áreas de APP e a questão urbana**. Consultoria legislativa. Câmara dos deputados. Brasil. p.12. 2002.

ARAÚJO, S.M.V.G. & LORENZETTI, M.S. **Legislação Federal de Interesse Urbanístico: o Estatuto da Cidade é Suficiente ?**. Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Editora Avangraf. pp. 503-516. 2002.

ARAÚJO, S. & RIBEIRO, V. **Interference of urban and environmental norms in urban spatial segregation: the case of Brazilian federal legislation**. Texto preparado para seminário sobre segregação social em áreas urbanas ocorrido em julho de 2001 no Lincoln Institute of Land Policy, Boston, EUA.

ASSAD, M.L. Uso de um sistema de informações geográficas na determinação da aptidão agrícola de terras. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, Campinas, v.19, p.133-139, 1995.

AUGUSTO, M.H.O. **Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate**. São Paulo: USP, 1989.

AZEVEDO, S. de. **Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas**. In: DINIZ, Eli (org.). **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, Série debates urbanos. 1982.

AZEVEDO, R.V. **Revitalização dos igarapés: Para quem?**. 2007. 20p. Capturado em 14 jan. 2009. Online. Disponível na internet: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_renildo_v_azevedo.pdf

BALASSIANO, H.M. **As Favelas e o Comprometimento Ambiental**. In Geografia e a Questão Ambiental. Rio de Janeiro: FIBGE, 1993.

- BESSA, A.P. **Direito Ambiental**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2001.
- BASTOS, C.R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. p.319/320. 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. 2004. 92p. (Cadernos Cidades Desenvolvimento 1). Capturado em 14 jan. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.cidades.gov.br>
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA Nº. 369/06**. 2006. 08p. Capturado em 17 de mar. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.mma.gov.br>.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA Nº. 303/02**. 2002. 12p. Capturado em 17 de mar. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.mma.gov.br>.
- BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: Câmara da Reforma do Estado**. 1995. Capturado em 17 de mar. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.brasil.gov.br>.
- BRASIL. **Decreto Lei nº. 200/67, com os textos alterados ou suprimidos pelos decreto lei nº. 900/69, decreto lei nº. 991/69 e decreto lei nº. 1093/1970**. 1970.
- BRASIL. Lei nº 4.771/65. **Código Florestal** (Publicado no D.O.U. de 16/09/65), 1965.
- BRESSAN, D. **Gestão racional da natureza**. Editora Hucitec. São Paulo, 1996.
- BRINGEL, S.R.B. **Estudos do nível de poluição nos igarapés do Quarenta e do Parque 10 de Novembro**. Manaus: Relatório técnico. CODEAMA/UTAM, 1986.
- BRUNDTLAND COMMISSION. **World Commission on Environment and Development**, Oxford University Press, 1987.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (org). **Direito Ambiental Internacional**. São Paulo: Leopoldianum, 2001.
- BULOS, P.F. **Lei da Arbitragem Comentada**. São Paulo: Saraiva. 1998.

CALLAI, H.C. A cidade e a (re)criação da relação homem – natureza. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, v.4, n.7, p.43-53, 1993

CARAMURU, F. A. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.001. p.24.

CARNEIRO FILHO, A. **Manaus: fronteira do extrativismo – cidade, um histórico de dinâmica urbana amazônica**. In: ROJAS, L. B. I. e TOLEDO, L. M. (orgs.). **Espaço e Doença: um olhar sobre o Amazonas**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 1998. CÓDIGO FLORESTAL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Brasília: Diário Oficial, 1965.

CAVALCANTE, A. M. de A. **Nas margens do igarapé do Mindu: dois lados de história**. Manaus: UFAM. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia), Centro de Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Amazonas, 2003.

CUSTÓDIO, H.B. **Legislação brasileira do estudo de impacto ambiental**. In: **TAUK, S.M. (org.). Análise ambiental: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 1991.

DA COSTA, S.M.F.; CINTRA, J.P. Environmental analysis of metropolitan areas in Brazil. **Photogrammetry & Remote Sensing**, v.54, p.41-49, 1999.

DENT, D.; YOUNG, A. **Soil survey and land evaluation**. London : E & FN Spon, 1993. 284 p.

DOUROJEANNI, A. & JOURAVLEV, A. **Crisis de Gubernabilidad en la Gestión del Agua**. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, nº. 35. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago. 2001.

FARIA, M. V. **Elementos de direito urbanístico**. Coimbra: Coimbra, 1977, p. 36.

FARIAS, T.Q. **A edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 2, n. 10, p. 959-967. 2003.

_____. **Aplicabilidade do Código Florestal em zona urbana: a questão das áreas de preservação permanente**. Estudo de caso. p. 16. 2006.

FELÍCIO, B.C. **EVOLUÇÃO TEMPORAL DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP's**. Estudo de caso. São Paulo: UFSCAR. p. 20. 2006.

FERREIRA FILHO, M.G. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª. ed. São Paulo: Saraiva. p. 51. 1999.

FINK, D.R. & PEREIRA, M.S. **Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano**. In: Revista de Direito Ambiental, ano 1, vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho de 1996.

FREITAS, Wladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GAIO, D. **A propriedade urbana e o direito de edificar**. In: Revista de Direito Ambiental, ano 5, n.20. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 150. 2000.

GATTI, B. A. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: 1978-1981. **Cadernos de Pesquisa**, n. 44, p.3-17, fev. 1983.

GOERGEN, P. L. Ensino superior e formação: **elementos para um olhar ampliado de avaliação**. Avaliação, Campinas, v. 6, n. 4, p. 63-76, 2001. Disponível em: <<http://www.mtm.ufsc.br/~raies/>>. Acesso em: 17/03/2009.

GONTIJO JR., W. **Projeto de sistemas de drenagem urbana: Uma metodologia com participação social**. Trabalho apresentado a Agência Nacional de Águas – ANA. 15p. 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. Capturado em 13 fev. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao>

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000. Capturado em 13 fev. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao>

JUSBRASIL NOTÍCIAS. **Comunidade mundial conhece e aprova a experiência do Prosamim. 2008**. Capturado em 20 mar. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/123497/comunidade-mundial-conhece-e-aprova-a-experiencia-do-prosamim>

KRAUSE, E.A. **Death of the guilds: Professions, states, and the advance of capitalism, 1930 to the present**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

LORENZETTI, S. & ARAÚJO, S. **Legislação Federal de Interesse Urbanístico: O Estatuto da Cidade é suficiente?** In: Avaliando o Estatuto da Cidade/ II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.
MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, p. 701. 2001.

MAGRI, R.V.R. & BORGES, A.L.M. **Vegetação de Preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal**. In: Revista de Direito Ambiental, ano 1, vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho de 1996.

MAIMON, D. **Passaporte Verde: Gerência Ambiental e Competitividade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

MEIRELLES, H.L. **Direito municipal brasileiro**. 7ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros. 1994.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 26ª. Ed. São Paulo: Malheiros. p.568. 2001.

MILLER, R.B.; SMALL, C. Cities from the space: potencial applications of remote sensing in urban environmental research and policy. **Environmental Science & Policy**, v.267, p.1-9, 2003.

MIRALÉ, E. **Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, L.C.S. de. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas. p.58. 2004.

MUKAI, T. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2 ed., rev., atual. e ampl. (de acordo com Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 – e com o novo Código Civil, Lei n. 10.406) – São Paulo: Dialética, 2.002, p.11.

NEVES, M. **Competência em matéria ambiental: Breve análise**. 2006. Capturado em 13 fev. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.apriori.com.br>

NUCCI, N.L.R. **A Gestão das Águas e do Território no Âmbito dos Estados: Novos Instrumentos e Perspectivas**. Anais: Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos. Foz do Iguaçu. 1999..

PARINI, P. **O raciocínio dedutivo como possível estrutura lógica da argumentação judicial: silogismo versus entimema a partir da contraposição entre as teorias de Neil MacCormick e Katharina Sobota**1.

PEDRON, F. de A. **Classificação do potencial de uso das terras no perímetro urbano de Santa Maria - RS**. 2005. 74f. Dissertação (Mestrado em Ciência do Solo) - Programa de Pós-graduação em Ciência do Solo, Universidade Federal de Santa Maria ROSSATO, R. **Cidades brasileiras: a urbanização patológica. Ciência & Ambiente**, Santa Maria, v.7, p.23-32, 1993.

PIETRE, R. **O Código Florestal e as zonas urbanas**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 43, p. 355-362. 2006

QUEIROZ, M.H.L. de. **A cidade comprometida: a questão ambiental e os planos de São Paulo**. Dissertação (Mestrado)—Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2002.

RINHEL, R.D. **Direito ambiental: incidência do percentual da área de preservação permanente na reserva florestal legal**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 40, pp. 163-185. 2005.

ROSSATO, R. **Cidades brasileiras: a urbanização patológica. Ciência & Ambiente**, Santa Maria, v.7, p.23-32, 1993.

SCHNEIDER, E. **Gestão ambiental municipal: Preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável**. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado – RS. 2008.

SEIXAS, P.C. **Selva Tropical ou Tropicalização da Selva? Ensaio sobre a Cidade de Manaus**. Tempo e Ciência. Manaus. n.9/10. p.19-32. 2002/2003.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Amazonas. **Dados Socioeconômicos, Infraestrutura de apoio a produção e investimentos governamentais**. 2005. Capturado em 13 fev. 2009. Online. Disponível na internet: <http://www.apriori.com.br>

SEVILHA, E.; DEMANTOVA, G. C.; FREIRIA, R.C.; RUTKOWSKI, E. W. “Conflito na proteção legal das áreas de preservação permanentes urbanas” - I **Seminário do Laboratório Fluxus / FEC – Unicamp**, 2006.

SILVA, J.A. **Direito Constitucional Positivo**. 13ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1998.

SILVA, S.L. & LIMA, M.C. **Impactos Socioespaciais da Intervenção Urbana aos Ribeirinhos da Cidade de Manaus – AM**. Anais do IV ENANPPAS - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. 13 p. 2008.

SILVA, V.G. **Legislação Ambiental Comentada** – Belo Horizonte, 2002.

SNOW, R. E. **Theory construction for research on teaching**. In: TRAVERS, R.M (ed.) *Second handbook of research on teaching*. Chicago: Rand Mc Nally, 1973.

TEDESCO, João Carlos. **Nas cercanias da memória: temporalidade, experiência e narração**. Passo Fundo, Caxias do Sul: UPF e EDUCS, 2004.

VALLE, A.S. **Os igarapés no contexto do espaço urbano de Manaus: uma visão ambiental**. Manaus: UFAM, 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia), Centro de Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Amazonas, 1999.

VEIGA, J.E. – **A insustentável utopia do desenvolvimento**. Comunicação apresentada no seminário: “A reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil”, CEDEPLAR/ANPUR, MG. 1991.

WARDE, M. J. **O Papel da pesquisa na pós-graduação em educação**. Cadernos de Pesquisa, n. 73, p. 67-75, Maio. 1990.

ANEXO I

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.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto nas Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e o seu Regimento Interno, e

Considerando, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente para a presente e as futuras gerações;

Considerando as responsabilidades assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Biodiversidade, de 1992, da Convenção Ramsar, de 1971 e da Convenção de Washington, de 1940, bem como os compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992;

Considerando que as Áreas de Preservação Permanente-APP, localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, 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;

Considerando a singularidade e o valor estratégico das áreas de preservação permanente que, conforme indica sua denominação, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto;

Considerando que as áreas de preservação permanente e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse

ambiental, integram o desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações;

Considerando a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225 da Constituição e os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador;

Considerando que o direito de propriedade será exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitarem as normas e regulamentos administrativos;

Considerando o dever legal do proprietário ou do possuidor de recuperar as Áreas de Preservação Permanente-APP's irregularmente suprimidas ou ocupadas;

Considerando que, nos termos do art. 8º, da Lei nº 6.938, de 1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; e

Considerando que, nos termos do art. 1º § 2º, incisos IV, alínea "c", e V, alínea "c", da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, compete ao CONAMA prever, em resolução, demais obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública e interesse social; resolve:

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente- APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

§ 1º É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de

pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§ 2º O disposto na alínea “c” do inciso I, do art. 2º desta Resolução não se aplica para a intervenção ou supressão de vegetação nas APP's de veredas, restingas, manguezais e dunas previstas nos incisos IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.

§ 3º A autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, definida no inciso II do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, fica condicionada à outorga do direito de uso de recurso hídrico, conforme o disposto no art. 12 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 4º A autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP depende da comprovação pelo empreendedor do cumprimento integral das obrigações vencidas nestas áreas.

Art. 2º 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:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- 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;
- e) pesquisa arqueológica;

- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- 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.

II - 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, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- III - averbação da Área de Reserva Legal; e
- IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo

administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Independem de prévia autorização do órgão ambiental competente:

I - as atividades de segurança pública e defesa civil, de caráter emergencial; e

II - as atividades previstas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, de preparo emprego das Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional, desenvolvidas em área militar.

Art. 5º O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.

Art. 6º Independe de autorização do poder público o plantio de espécies nativas com a finalidade de recuperação de APP, respeitadas as obrigações anteriormente acordadas, se existentes, e as normas e requisitos técnicos aplicáveis.

Seção II

Das Atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais

Art. 7º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a extração de substâncias minerais, observado o disposto na Seção I desta Resolução, fica sujeita à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental-EIA e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente-RIMA no processo de licenciamento ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I - demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II - justificação da necessidade da extração de substâncias minerais em APP e a inexistência de alternativas técnicas e locacionais da exploração da jazida;

III - avaliação do impacto ambiental agregado da exploração mineral e os efeitos cumulativos nas APP's, da sub-bacia do conjunto de atividades de lavra mineral atuais e previsíveis, que estejam disponíveis nos órgãos competentes;

IV - execução por profissionais legalmente habilitados para a extração mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, de execução ou Anotação de Função Técnica - AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da atividade minerária e da respectiva recuperação ambiental;

V - compatibilidade com as diretrizes do plano de recursos hídricos, quando houver;

VI - não localização em remanescente florestal de mata atlântica primária.

§ 1º No caso de intervenção ou supressão de vegetação em APP para a atividade de extração de substâncias minerais que não seja potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, substituir a exigência de apresentação de EIA/RIMA pela apresentação de outros estudos ambientais previstos em legislação.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para as atividades de pesquisa mineral, observado o disposto na Seção I desta Resolução, ficam sujeitos a EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental, caso sejam potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I - demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II - execução por profissionais legalmente habilitados para a pesquisa mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de ART, de execução ou AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da pesquisa mineral e da respectiva recuperação ambiental.

§ 3º Os estudos previstos neste artigo serão demandados no início do processo de licenciamento ambiental, independentemente de outros estudos técnicos exigíveis pelo órgão ambiental.

§ 4º A extração de rochas para uso direto na construção civil ficará condicionada ao disposto nos instrumentos de ordenamento territorial em escala definida pelo órgão ambiental competente.

§ 5º Caso inexistam os instrumentos previstos no § 4º, ou se naqueles existentes não constar a extração de rochas para o uso direto para a construção civil, a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, para esta atividade estará vedada a partir de 36 meses da publicação desta Resolução.

§ 6º Os depósitos de estéril e rejeitos, os sistemas de tratamento de efluentes, de beneficiamento e de infra-estrutura das atividades minerárias, somente poderão intervir em APP em casos excepcionais, reconhecidos em processo de licenciamento pelo órgão ambiental competente, atendido o disposto no inciso I do art. 3º desta resolução.

§ 7º No caso de atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, a comprovação da averbação da reserva legal, de que trata o art. 3º, somente será exigida nos casos em que:

I - o empreendedor seja o proprietário ou possuidor da área;

II - haja relação jurídica contratual onerosa entre o empreendedor e o proprietário ou possuidor, em decorrência do empreendimento minerário.

§ 8º Além das medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no art. 5º, desta Resolução, os titulares das atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais em APP ficam igualmente obrigados a recuperar o ambiente degradado, nos termos do § 2º do art. 225 da Constituição e da legislação vigente, sendo considerado obrigação de relevante interesse ambiental o cumprimento do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD.

Seção III

Da implantação de Área Verde de Domínio Público em Área Urbana

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

atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

I - localização unicamente em APP previstas nos incisos I, III alínea "a", V, VI e IX alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002;

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

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

III - percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

§ 1º Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

§ 2º O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como:

- a) trilhas ecoturísticas;
- b) ciclovias;
- c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares;
- d) acesso e travessia aos corpos de água;

- e) mirantes;
- f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte;
- g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e
- h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 4º É garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público.

Seção IV

Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3 da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;

d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso I deste artigo;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

- h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e
- i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea “a”, do inciso I, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidos pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº 10.257, de 2001.

§ 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

Seção V

Da Intervenção ou Supressão Eventual e de Baixo Impacto Ambiental de Vegetação em APP

Art. 10. O órgão ambiental competente poderá autorizar em qualquer ecossistema a intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP.

Art. 11. 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;

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;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

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 dá pelo esforço próprio dos moradores;

VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

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;

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;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

§ 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:

I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores de fauna;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e

VI - a qualidade das águas.

§ 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.

§ 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.

Seção VI

Das Disposições Finais

Art. 12. Nas hipóteses em que o licenciamento depender de EIA/RIMA, o empreendedor apresentará, até 31 de março de cada ano, relatório anual detalhado, com a delimitação georreferenciada das APP, subscrito pelo administrador principal, com comprovação do cumprimento das obrigações estabelecidas em cada licença ou autorização expedida.

Art. 13. As autorizações de intervenção ou supressão de vegetação em APP ainda não executadas deverão ser regularizadas junto ao órgão ambiental competente, nos termos desta Resolução.

Art. 14. O não-cumprimento ao disposto nesta Resolução sujeitará os infratores, dentre outras, às penalidades e sanções, respectivamente, previstas na Lei nº

9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e no Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Art. 15. O órgão licenciador deverá cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente-SINIMA as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade pública ou de interesse social.

§ 1º O CONAMA criará, até o primeiro ano de vigência desta Resolução, Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas para monitoramento e análise dos efeitos desta Resolução.

§ 2º O relatório do Grupo de Trabalho referido no parágrafo anterior integrará o Relatório de Qualidade Ambiental de que tratam os incisos VII, X e XI do art. 9º da Lei nº 6.938 de 1981.

Art. 16. As exigências e deveres previstos nesta Resolução caracterizam obrigações de relevante interesse ambiental.

Art. 17. O CONAMA deverá criar Grupo de Trabalho para no prazo de um ano, apresentar proposta para regulamentar a metodologia de recuperação das APP.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARINA SILVA

Ministra do Meio Ambiente da República Federativa do Brasil