



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, EDUCAÇÃO E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – NÍVEL DE MESTRADO**

JOSIANE DE OLIVEIRA MEDEIROS FÜHR

**APLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL EM APPs FLUVIAIS URBANAS:
ESTUDO NA CIDADE DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR**

**Marechal Cândido Rondon
Agosto 2015**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, EDUCAÇÃO E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – NÍVEL DE MESTRADO**

JOSIANE DE OLIVEIRA MEDEIROS FÜHR

**APLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL EM APPs FLUVIAIS URBANAS:
ESTUDO NA CIDADE DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR**

Dissertação apresentada como requisito pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Campus de Marechal Cândido Rondon para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Edson dos Santos Dias

**Marechal Cândido Rondon
Agosto 2015**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca da UNIOESTE – Campus de Marechal Cândido Rondon – PR., Brasil)

F437a Führt, Josiane De Oliveira Medeiros
Aplicabilidade do código florestal em APPs fluviais urbanas:
estudo na cidade de Marechal Cândido Rondon - PR / Josiane De
Oliveira Medeiros Führt. - Marechal Cândido Rondon, 2015.
154 p.

Orientador: Dr. Edson dos Santos Dias

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do
Oeste do Paraná, Campus de Marechal Cândido Rondon, 2015.

1. Meio ambiente. 2. Proteção ambiental. 3. Planejamento
urbano. 3. Direito ambiental. I. Dias, Edson dos Santos. II.
Título.

CDD 22.ed. 363.7

CIP-NBR 12899

Ficha catalográfica elaborada por Marcia Elisa Sbaraini-Leitzke CRB-9/539



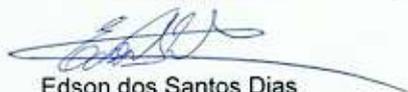
Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Campus de Marechal Cândido Rondon - CNPJ 78680337/0003-46
Rua Pernambuco, 1777 - Centro - Cx. P. 91 - <http://www.unioeste.br>
Fone: (45) 3284-7878 - Fax: (45) 3284-7879 - CEP 85960-000
Marechal Cândido Rondon - PR.
Programa de Pós-Graduação em Geografia - Nível de Mestrado

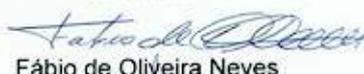


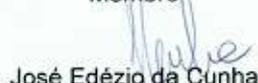
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Aos vinte e dois dias do mês de abril de 2015, às 19h30min, na Sala 64 (Laboratório de Informática e Sala de Estudos para Mestrandos - 4º Piso) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Marechal Cândido Rondon, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado em Geografia constituída pelos professores Dr. Edson dos Santos Dias (Orientador) (UNIOESTE), Dr. Fábio de Oliveira Neves (UNIOESTE), Dr. José Edézio da Cunha (UNIOESTE) e Dra. Angela Maria Endlich (UEM), para avaliarem o trabalho "Aplicabilidade do Código Florestal em APPS Fluviais Urbanas: Estudo na Cidade de Marechal Cândido Rondon - PR", apresentado pela pós-graduanda **Josiane de Oliveira Medeiros Fuhr** para a obtenção do título de "Mestra em Geografia" do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Geografia da UNIOESTE, Campus de Marechal Cândido Rondon. Após arguição a banca examinadora considerou o trabalho aprovado. Nada mais havendo a constar, eu Edson dos Santos Dias, orientador do trabalho, lavrei a presente ata que vai assinada por mim, pelos demais membros da banca examinadora e pela pós-graduanda avaliada.

Marechal Cândido Rondon, 22 de abril de 2015.


Edson dos Santos Dias
Orientador


Fábio de Oliveira Neves
Membro


José Edézio da Cunha
Membro


Angela Maria Endlich
Membro


Josiane de Oliveira Medeiros Fuhr
Pós-Graduanda

Dedico este trabalho a duas pessoas fundamentais nessa conquista: à minha mãe, pelo amor e pelas orações constantes; e ao Ivo, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e pela presença constante em todos os momentos difíceis na minha vida, inclusive durante essa pesquisa. A todos meus familiares, pelo apoio e incentivo,

Ao professor Dr. Edson dos Santos Dias, que com paciência e dedicação, ao longo dos dois últimos anos, compartilhou seus conhecimentos e valores éticos e profissionais. Obrigada pelo apoio, amizade e pela experiente orientação.

A meu esposo, amigo e companheiro, Ivo Führ, pela paciência e compreensão nos vários momentos de ausência.... e por sua participação indispensável durante os trabalhos de campo.

Aos estimados professores integrantes do Programa de Pós Graduação em Geografia da UNIOESTE, pelos ensinamentos que em muito contribuíram para minha formação acadêmica desde a graduação.

A todos que de alguma forma contribuíram para os resultados dessa pesquisa. Em especial, ao amigo Lindomar Baller, pelo auxílio no Geoprocessamento para a confecção dos mapas.

Aos funcionários do IAP/ERTOL, que me acolheram muito bem durante a realização da pesquisa e estiveram sempre dispostos a ajudar, em especial, a Adir Parizotto e Volnei Bisognin pela disponibilidade em conceder as entrevistas.

Ao Cnpq, pela bolsa de estudos e incentivo a pesquisa.

"O rio atinge seus objetivos
porque aprendeu a contornar
obstáculos"
Lao-Tsé

RESUMO

A presente pesquisa, realizada na cidade de Marechal Cândido Rondon-PR, tem como objetivo analisar a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. Mediante revisão bibliográfica, confecção e análise de mapas, trabalhos de campo e entrevistas, foi possível constatar que a especulação imobiliária, a má distribuição de renda e a supervalorização dos terrenos impelem a população carente a ocupar fundos de vale e outros locais listados no Código Florestal (Lei 12.651/12) como Área de Preservação Permanente (APP). Na prática, as normas do Código relativas às APPs fluviais urbanas têm sido largamente desobedecidas, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais, como pela implantação de projetos de parcelamento urbano, realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d'água. Observa-se, ainda, grandes contradições nas normas que regulam as APPs entre a legislação ambiental e urbanística, tanto na esfera federal como municipal. Tal fato acarreta as constantes discussões acerca da inaplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. Nesse âmbito, uma das alternativas a ser analisada é a flexibilização das normas que regulam as APP, não no que se refere aos limites, mas no que concerne ao uso. Uma solução eficaz é a implantação de parques lineares, que se destacam como o projeto mais adequado por conciliar recreação, embelezamento do urbano, controle da inundação e melhoria na qualidade da água. O parque linear torna-se, atualmente, uma alternativa estruturadora de programas ambientais em áreas urbanas, sendo utilizado como instrumento de planejamento e gestão das áreas marginais aos cursos d'água, buscando aliar tanto os aspectos urbanos e ambientais como as exigências da legislação. A aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas ainda levanta muitos questionamentos. O principal problema ainda reside no fato de que o novo Código Florestal, em sua gênese, não foi pensado para ser aplicado nas cidades. Isso significa que há um conjunto de questões ambientais relacionadas ao urbano que ainda se encontra em aberto e, mais cedo ou mais tarde, exigirá um pensar e debate que resulte em uma legislação específica. Diante disso, o estudo realizado visa contribuir para essa questão polêmica e atual, ao analisar as alterações trazidas com a promulgação da nova lei que, de forma direta, afeta a qualidade de vida da população urbana.

Palavras-chave: Novo Código Florestal; urbano; Áreas de Preservação Permanente.

ABSTRACT

Applicability of the forest code in urban rivers APPs: study in the city of Marechal

Cândido Rondon – PR

This survey, conducted in the city of Marechal Cândido Rondon-PR, aims to analyze the applicability of the Forest Code in urban areas. Through literature review, preparation and analysis of maps, field work and interviews it was found that real estate speculation, the unequal distribution of wealth and the overvaluation of the land push the needy population to occupy the valleys and other places listed in the Forest Code (law 12,651 / 12) and Permanent Preservation Areas (APP). In practice, the standards of code for the APPs have been widely disobeyed, both due to the proliferation of informal settlements, and the implementation of urban installment projects, a reality that is associated with serious environmental damage, such as siltation of bodies of water. It is observed also major contradictions in the rules governing the APPs between urban and environmental legislation, both federal and municipal level. This fact leads to the constant discussions on the inapplicability of the Forest Code in urban areas. In this context, one of the alternatives to be analyzed is the relaxation of the rules governing the APP, not with regard to the limits, but with regard to use. An effective solution is the implementation of linear parks, which stand out as the most suitable project to reconcile recreation, urban beautification, flood control and improved water quality. The linear park becomes, currently, a structuring alternative for the environmental programs in urban areas, being used as a tool for planning and management of marginal areas to water courses, seeking to combine both urban and environmental aspects and the legal requirements. The applicability of the Forest Code in urban areas still raises many questions. The main problem still lies in the fact that the new Forest Code, in its genesis, was not thought to be applied in cities. This means that there is a set of environmental issues related to urban factor which is still open, and sooner or later will require thinking and debate that results in specific legislation. Thus, the study aims to contribute to this controversial and this question by analyzing the changes introduced with the enactment of the new law that directly affects the quality of life of the urban population.

Keywords: New Forest Code; urban; Permanent Preservation Areas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Distinção entre leito vazante, leito menor e leito maior.....	24
Figura 2- Regulamentação das zonas de inundação.....	26
Figura 3- Localização do Município de Marechal Cândido Rondon- PR.....	43
Figura 4- Panfleto de propaganda do Loteamento Parque Verde.....	50
Figura 5- Ornotograma de processo de construção coletiva do Plano Diretor Municipal.....	68
Figura 6- Seção transversal da via parque.....	72
Figura 7- Perímetro urbano proposto.....	75
Figura 8- Localização das Áreas de Preservação Permanente urbanas.....	78
Figura 9- Mapa de zoneamento municipal.....	95
Figura 10- Tendência de expansão urbana de Marechal Cândido Rondon.....	110
Figura 11- Mapa de licença prévia.....	114
Figura 12- Mapa de licença de instalação.....	119
Figura 13- Mapa de licença de operação.....	122

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 01- Área de Preservação Permanente na microbacia do Córrego Bonito.....	79
Foto 02- Lixo encontrado na Área de Preservação Permanente do Córrego Bonito.....	80
Foto 03- Sistema de captação III do SAAE.....	81
Foto 04- Depósitos de lixo encontrados na APP do Córrego Guará.....	82
Foto 05- Área da UNIOESTE na microbacia no Córrego Guará.....	84
Foto 06- Parque Municipal Rodolfo Rieger.....	88
Foto 07- Fumaça da caldeira da indústria de óleo Sperafico.....	87
Foto 08- Afloramentos rochosos no Loteamento Ceval.....	88
Foto 09- Área de Preservação Permanente protegida na Avenida Írio Welp esquina com a Avenida Rio Grande do Sul e local de depósito de lixo distante da área do parque.....	89
Foto 10- Obra de construção do teatro municipal.....	90
Foto 11- Processos erosivos na microbacia do Córrego Borboleta.....	91
Foto 12- Depósito de lixo na APP da Sanga Borboleta.....	92
Foto 13- Ocupação próxima a Área de Preservação Permanente.....	93
Foto 14- Loteamento Pinz no período de instalação.....	94
Foto 15- Evolução do Loteamento Maioli desde a sua fase de instalação.....	96
Foto 16- Ruas que favorecem a velocidade do escoamento superficial a jusante.....	97
Foto 17- Lixo hospitalar depositado às margens do Córrego Iracema, afluente da margem direita do Córrego Guavirá.....	100
Foto 18- Condomínio Residencial Espelho das Águas.....	100
Foto 19- Evolução no crescimento do Loteamento Imperial.....	102
Foto 20- Declividade acentuada próximo ao fundo de vale do Córrego Guavirá.....	103
Foto 21- Parque linear da Sanga Panambi, Toledo/PR.....	135
Foto 22- Nascentes da Sanga Panambi, localizadas dentro da área do Parque.....	136
Foto 23- Lote murado, com os fundos do terreno voltado para o parque linear.....	137
Foto 24- Enchente do Rio São Francisco Verdadeiro em Entre Rios do Oeste/PR- Junho.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Expansão territorial (1960 - 2008).....	55
Tabela 2- Valor máximo de aquisição da unidade nas localidades do Estado do Paraná.....	104
Tabela 3- Número de unidades habitacionais distribuídas nas regiões brasileiras.....	105
Tabela 4- Lista de loteamentos com emissão de licença prévia.....	115
Tabela 5- Lista de loteamentos com emissão de licença de instalação.....	120
Tabela 6- Lista de loteamentos com emissão de licença de operação.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC- Academia Brasileira de Ciências
ACIMACAR- Associação Comercial e Industrial de Marechal Cândido Rondon
APPs- Área de Preservação Permanente
CAP- Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor
CF- Constituição Federal 1988
CONAMA- Conselho Nacional de Meio Ambiente
CREA- Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia do Paraná
EARTOL- Escritório Regional de Toledo
FAR- Fundo de Arrendamento Residencial
GEA- Grupo Multidisciplinar de Estudos Ambientais
Ha- Hectare
EIA- Estudo de Impacto Ambiental
IAP- Instituto Ambiental do Paraná
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano
ITR- Imposto Territorial Rural
ITCF- Instituto de Terras, Cartografia e Florestas
Km- Kilômetro
LC- Licença Complementar
LI- Licença de Instalação
LO- Licença de Operação
LP- Licença Prévia
MARIPA- Companhia Colonizadora Madeireira Rio Paraná S.A
M²- Metro Quadrado
MP- Medida Provisória
OAB- Ordem dos Advogados do Brasil
OGN- Orçamento Geral da União
ONG- Organização Não Governamental
PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida
PRA- Programa de Regularização Ambiental

RIMA- Relatório de Impacto Ambiental

SAAE- Sistema de Abastecimento de Água e Esgoto

SBPC- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEMA- Secretaria de Estado e Meio Ambiente

SENARH- Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

SISNAMA- Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUREHMA- Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente

UNIOESTE- Universidade Estadual do Oeste do Paraná

ZPA- Zona de Proteção Ambiental

ZR- Zonas Residenciais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	8
1 O CÓDIGO FLORESTAL E A POLÊMICA ENVOLVENDO A SUA APLICAÇÃO NO URBANO	11
1.1. A Problemática ambiental urbana	11
1.2. O novo Código Florestal: breve trajetória histórica	17
1.3. Áreas de Preservação Permanente fluviais urbanas	21
1.4. Aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas: interpretações conflituosas	28
2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO RONDONENSE	38
2.1. Pequenas cidades: características e funções	38
2.2. Caracterização Geral do Município de Marechal Cândido Rondon	42
2.3- Expansão urbana e dinâmica especulativa na cidade de Marechal Cândido Rondon	46
2.4-Vazios urbanos e IPTU Progressivo no tempo e no espaço	57
3 A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NA ÁREA URBANA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON	66
3.1- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	66
3.2- Condições socioambientais das APPs do perímetro urbano	76
3.2.1 Área de Preservação Permanente 01: Microbacia do Córrego Bonito	77
3.2.2 Área de Preservação Permanente 02: Microbacia do Córrego Guará	81
3.2.3 Área de Preservação Permanente 03: Microbacia do Córrego Matilde Cuê.....	85
3.2.4 Área de Preservação Permanente 04: Microbacia do Córrego Borboleta.....	90
3.2.5 Área de Preservação Permanente 05: Microbacia do Córrego Guavirá.....	98
3.3 Tendência de expansão urbana a partir da implantação de novos loteamentos ...	106
3.4 O licenciamento ambiental como instrumento de gestão nas áreas urbanas	124
3.5 O parque linear como alternativa de incentivo à manutenção das APPs fluviais urbanas	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS	148
ANEXOS	154

INTRODUÇÃO

A questão ambiental assumiu na atualidade uma grande dimensão no âmbito das políticas públicas em função da emergência dos riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanas, cada vez mais frequentes. A expansão urbana pautada em fatores econômicos não é acompanhada de um planejamento efetivo que leve em conta as características do meio físico. Por isso, muitas vezes, a ocupação leva ao desequilíbrio ambiental, com efeitos negativos que atingem, em sua maior parte, os mananciais e as áreas de preservação permanente.

O processo de expansão urbana de Marechal Cândido Rondon- PR, nos últimos anos, se caracterizou como acelerado e desordenado, sem o planejamento e fiscalização adequada. A ocupação em áreas inapropriadas e a degradação da mata ciliar são ações frequentes que resultaram em inúmeros problemas de ordem social e ambiental. A transformação da terra rural em urbana é uma prática assídua no município, e é por meio dela que a expansão urbana se realiza. Essa dinâmica, da forma como é realizada – conforme os interesses exclusivos do capital imobiliário - além de ser responsável pelo encarecimento da moradia, pelos vazios urbanos e pelo aumento do gasto com transporte, também permeia inúmeras outras questões de interesses particulares que serão levantados neste estudo.

De forma geral, os impactos ambientais em zona urbana ocorrem em um contexto diferente daqueles existentes em área rural e, portanto, requerem solução legal e política ajustadas às peculiaridades do caso concreto. A estratificação social baseada em uma desigualdade socioeconômica severa, marca da realidade brasileira, associada à supervalorização dos terrenos, impelem a população carente a ocupar fundos de vale ou outros locais listados no Código Florestal (Lei 12.651/12) como Área de Preservação Permanente (APP). Ou seja, tanto pela ocupação desordenada da camada menos favorecida, como pela atuação da especulação imobiliária, novas áreas têm sido utilizadas, gerando polêmica e divergência quanto à aplicabilidade em núcleos urbanos da imposição de serem mantidas intactas as Áreas de Preservação Permanente.

Nos termos da Lei federal 12.651/12, Área de Preservação Permanente é a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.” (art. 3º, II). São áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, de modo que a supressão total

ou parcial pode ser autorizada somente em caso de utilidade pública e interesse social, conforme o art. 8º do novo Código Florestal Brasileiro – 12.651/12.

Observa-se, no entanto, que o Código Florestal não estipulou faixas de preservação permanente diferentes para áreas urbanas e rurais. Mesmo remetendo a responsabilidade de definição da largura das faixas de APP para o Plano Diretor Municipal, o Código não prevê a hipótese de redução dos limites nele definidos, o que gera controvérsias, em se tratando de política urbana.

Em vista disso, nas áreas urbanas, as normas do Código relativas à manutenção da mata de preservação permanente têm sido largamente desobedecidas, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais, quanto pela implantação de projetos de parcelamento urbano. As discussões indicam que esse descumprimento também está relacionado às controvérsias existentes entre a legislação ambiental federal e a questão urbana.

A redação ambígua em vários dispositivos do Código Florestal permite variadas interpretações no que se refere ao limite mínimo exigido para as APPs do Perímetro urbano. Alguns consideram que o Plano Diretor deve estipular esses limites em seus municípios; outros mencionam o Código como Lei de “teto”, ao qual o Plano Diretor estaria subordinado; outros ainda consideram que o Código Florestal não se aplicaria às áreas urbanas, as quais estariam sujeitas apenas ao Plano Diretor e às leis de uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, o presente trabalho visa contribuir com a discussão acerca das efetivas condições de aplicação do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), mais especificamente sobre as APPs fluviais urbanas, haja vista que existem inúmeros argumentos contrários a essa execução. A partir de uma análise crítica, se tem por finalidade sistematizar os dados de uso e ocupação do solo, conflitos existentes e revisão bibliográfica com ênfase na importância da Área de Preservação Permanente, para propor subsídios de intervenção na legislação.

A pesquisa possui relevância por abordar uma questão polêmica e atual, alvo de discussões em todo o país que é a redefinição do Código Florestal Brasileiro. As alterações elencadas para a nova legislação afetam diretamente as condições de vida da população, bem como, o meio natural, que se torna mais vulnerável. Sendo assim, o estudo contribui para o planejamento da ocupação dessas áreas de maneira mais efetiva e adequada.

É importante ressaltar que o momento atual de instituição do novo Código Florestal é muito propício para essas discussões, não apenas acerca das novas alterações trazidas com a legislação, mas, principalmente, para o estudo do novo rearranjo espacial urbano e consequente reorganização territorial que estas mudanças vão originar.

Diante do exposto, tem-se por objetivo principal analisar e discutir a aplicabilidade do Código Florestal nas APPs da Cidade de Marechal Cândido Rondon- PR, tendo em vista a controvérsia existente entre os parâmetros estabelecidos pela legislação ambiental e urbanística, tanto na esfera federal como municipal. De forma secundária, propõe-se verificar as mudanças do novo Código Florestal em relação às APPs fluviais urbanas e analisar as condições socioambientais atuais das faixas de preservação da cidade de M.C.Rondon.

Optou-se em realizar o estudo de caso na cidade de Marechal Cândido Rondon devido ao fato do Plano Diretor de desenvolvimento urbano estar passando pelas etapas de revisão, com supressões e incorporações significativas de serem analisadas. Associado a isso, pôde-se incorporar levantamentos da pesquisa desenvolvida no Trabalho de Conclusão de Curso, defendido no ano de 2012 sobre o processo de expansão urbana a partir da implantação de novos loteamentos e utilizar-se do vasto acervo de trabalhos do grupo GEA que há anos desenvolve estudos na região, nas mais diferentes abordagens geográficas.

Este trabalho está estruturado e organizado em três capítulos. No primeiro, destacam-se reflexões teóricas voltadas para a temática do Código Florestal e a questão urbana, incluindo os conflitos na interpretação da lei. No segundo, aborda-se a produção do espaço urbano rondonense e os principais atores desse processo. No terceiro, é destacada a aplicabilidade do código florestal na cidade de Marechal Cândido Rondon e apontado alguns critérios de planejamento e gestão urbano-ambiental por meio da implantação dos parques lineares.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere à metodologia empregada, foram realizados o estudo e a revisão bibliográfica sobre temas referentes à expansão urbana, problemas ambientais, APP, parques lineares, legislação ambiental e, principalmente, os estudos ligados ao novo Código Florestal, de modo a acompanhar as mudanças relacionadas à delimitação de Áreas de Preservação Permanente. Para melhores resultados, também foram analisadas as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e Plano Diretor Municipal de M.C.Rondon.

O diagnóstico das condições socioambientais das Áreas de Preservação Permanente do perímetro urbano foi feito a partir de trabalhos de campo, descrição da situação encontrada, registro fotográfico, comparação com os mapas cartográficos do Plano Diretor e visualização das condições atuais através de imagens de satélite utilizando o *Google Earth*.

Nos trabalhos de campo, foram observadas e descritas variáveis como: tipo de solo, relevo, presença/ausência de mata ciliar, geologia, curso d'água, impermeabilização, ocupação, uso do solo, etc., de cada uma das cinco áreas de preservação permanente urbanas: do Córrego Guavirá, Guará, Bonito, Matilde Cuê e Borboleta. Posteriormente, esses dados foram correlacionados às leis e diretrizes ambientais, de modo a analisar a eficácia da norma e o seu nível de aplicabilidade no meio urbano.

O uso da base cartográfica do Plano Diretor foi fundamental para desenvolver esse trabalho, uma vez que permitiu a sobreposição de informações para a análise. Por outro lado, tais informações tiveram que ser comparadas com aquelas obtidas em campo, considerando a variação de dados e imprecisões de informações encontradas nos mapas que constam no Plano Diretor.

Após os trabalhos de campo, foram descritas e sistematizadas as informações obtidas para a confecção do mapa das faixas de preservação permanente e do mapa de tendência de expansão urbana. Os *softwares* utilizados para organizar e elaborar as informações geográficas foram, respectivamente, o *Global Mapper 13* e o *ArcGIS 9.3*.

O mapa de localização das APPs possibilitou a compreensão das características da ocupação urbana em fundos de vale, uma vez que os dados foram organizados de modo a representar fragmentos espaciais onde ocorrem intensa ocupação urbana em APP, além de áreas ainda preservadas, no sentido de evidenciar a manutenção da vegetação ciliar.

A elaboração exata do mapa de tendência de expansão só foi possível pelo trabalho de consulta direta nos arquivos e relatórios disponíveis no Escritório Regional do IAP/TOLEDO, jurisdição responsável em emitir o parecer quanto à liberação de novos empreendimentos imobiliários para a cidade de Marechal Cândido Rondon.

Com os dados disponíveis no IAP sobre os empreendimentos imobiliários aprovados para Marechal Cândido Rondon, foi possível desenvolver um mapa de localização para as três licenças ambientais: prévia, instalação e operação. O objetivo da consulta não foi apenas localizar e quantificar esses loteamentos, mas, obter informações e dados qualitativos a respeito do andamento desses empreendimentos, que não estão disponíveis para consulta pública no site do IAP.

O período estipulado para catalogação dos loteamentos implantados na cidade de Marechal Cândido Rondon refere-se à data de criação do Instituto Ambiental do Paraná. Ou seja, os loteamentos mapeados datam de 1992 a 2014, período em que o IAP passa a emitir a aprovação das licenças ambientais para o município.

Além das informações adquiridas diretamente pela consulta aos documentos impressos - processos originais dos loteamentos, também utilizamos como recurso a realização de entrevistas e conversas informais com funcionários e técnicos do IAP, durante a realização da pesquisa. O conhecimento proveniente da experiência prática possibilitou não só o fornecimento de dados numéricos em relação à aprovação dos loteamentos, mas interpretações substanciadas baseadas em argumentos baseados em muitos anos de experiência.

Um dos entrevistados foi José Volnei Bisognin, engenheiro florestal e um dos responsáveis técnicos em emitir parecer ambiental para os licenciamentos. Bisognin foi presidente do IAP no ano de 2010 quando ocupava o cargo de Chefia Regional do Instituto em Toledo/PR, desde 2003. Durante sua entrevista, que durou cerca de 00:44:21 minutos (disponível em arq. Mp3) no dia 03/11/14, Bisognin forneceu uma série de informações atualizadas sobre conceitos e legislações ambientais que serviram de alicerce para este trabalho.

Outra entrevista, tão importante quanto, foi com o superintendente da SEMA, engenheiro agrícola Adir Airton Parizotto, no dia 07/10/14 (arq. Mp3, 00:25:00 minutos). Parizotto exerce a função de liberação, fiscalização e aprovação de parcelamentos urbanos para a Regional do IAP/Toledo, inclusive para Marechal Rondon, é ele quem redige o parecer técnico da expedição das licenças. A escolha dos entrevistados ocorreu em função de exercerem o trabalho responsável pelo licenciamento ambiental e pelo longo tempo de vínculo e experiência no IAP.

Visando uma maior compreensão da legislação ambiental e urbanística no município de Marechal Rondon, foram realizadas, entre os meses de maio e junho/2014, algumas entrevistas com representantes do legislativo e membros do Conselho do Plano Diretor Municipal de Marechal Cândido Rondon. Um dos selecionados foi Urbano Theobaldo Mertz, chefe de Gabinete e responsável pela Secretaria de Agricultura e Política Ambiental.

Como representante da Secretaria de Coordenação e Planejamento, foi entrevistado Jair Gilberto Sorge, Diretor do Departamento de Urbanismo da prefeitura municipal e membro do Conselho do Plano Diretor (entrevista concedida no dia 10/06/14, arq. Mp3 de 00:33:15 minutos). Como representante do Legislativo, foi escolhido o arquiteto e urbanista Arlen Gütges que é vereador e membro do Conselho do Plano Diretor (entrevista concedida no dia 03/07/14, arq. Mp3 de 00:22:46 minutos). A escolha de ambos justifica-se por estarem a frente das questões urbanísticas e dos conflitos ambientais, e também por participarem da elaboração da proposta de revisão do novo Plano Diretor participativo.

Para a realização dessas entrevistas foi necessário um longo processo de aprovação (que resultou em atraso para a pesquisa) pelo Comitê de Ética da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, que precisa aperfeiçoar a sua dinâmica de trabalho e responder de forma mais rápida às demandas dos pesquisadores. Após os trâmites do projeto, foi emitido parecer favorável no dia 25/09/2014 sob o nº 810.478, conforme documento em anexo (Anexo nº 01).

Para a realização das etapas do trabalho foram utilizados instrumentos que de alguma forma auxiliaram na sistematização e organização das informações, como mapas, fotografias, imagens de satélite, legislações, entrevistas e outras. Tais instrumentos foram elencados para subsidiar a inter-relação dos fenômenos que, na esfera urbana, tendem a ser mais complexos. Para um estudo geográfico faz-se necessário que haja uma abordagem inter-relacionada do espaço, o que não seria possível com o uso de apenas um método ou instrumento.

1 O CÓDIGO FLORESTAL E A POLÊMICA ENVOLVENDO A SUA APLICAÇÃO NO URBANO

1.1. A Problemática ambiental urbana

O que é meio ambiente? Uma realidade científica, um tema de agitação, ou objeto de um grande medo, uma diversão, uma especulação? Tudo simultaneamente. (PIERRE GEORGE, 1986).

A questão ambiental não se limita apenas aos problemas relacionados à natureza, mas contempla, também, aqueles decorrentes da ação social, na forma como os homens relacionam-se entre si na produção do seu espaço. Consiste, basicamente, no produto resultante da intervenção da sociedade sobre a natureza, que corresponde a uma produção destrutiva dos recursos naturais.

Na relação societária com a natureza, sempre esteve presente a ideia de dominação e apropriação. A imagem de natureza que prevalece em cada época, embora distinta, indica os avanços científicos e tecnológicos que ampliam as possibilidades de alteração desse meio. Assim, até mesmo nas sociedades desprovidas de técnicas sofisticadas, a natureza foi alterada e explorada.

A história de alteração da natureza é também a história de alteração dos próprios homens, considerando que a dinâmica social não se relaciona com uma natureza neutra. Ao transformá-la, o homem transforma o seu espaço e a sua própria existência. Logo, a evolução da concepção de natureza ocorre concomitante à evolução da concepção de homem.

Com o advento da indústria, as relações com a natureza ganham um conceito prático e utilitário, ela se torna **recurso natural**, ligada aos minérios, solo agrícola, fonte de energia, ou recursos hídricos. Essa concepção típica da sociedade capitalista justifica e sustenta o modo de produzir e viver. “A revolução Industrial, muito mais que uma profunda revolução técnica, foi o coroamento de um processo civilizatório que almejava dominar a natureza”. (GONÇALVES, 2010, p. 42).

Para Venturi (2006, p. 15) recurso natural pode ser definido “[...] como qualquer elemento ou aspecto da natureza que esteja em demanda, seja passível de uso ou esteja sendo usado direta ou indiretamente pelo homem como forma de satisfação de suas necessidades físicas e culturais, em determinado tempo e espaço”.

Portanto, algum bem natural pode ser recurso natural em determinado contexto histórico e deixar de sê-lo em outro. Ou ainda, algo que nunca se constituiu em um recurso natural pode vir a sê-lo, de acordo com um novo contexto, dependendo dos diferentes níveis de

desenvolvimento tecnológico, assim como dos diferentes conjuntos de valores culturais assimilados por determinada sociedade em certo tempo e espaço. (VENTURI, 2006, p. 11).

Dessa forma, observa-se que, ao longo da história, atribuíram-se diferentes significados à natureza, em função dos valores e objetivos próprios de cada sociedade. Concepções sagradas, mecânicas, orgânicas, econômicas e utilitárias. Porém, é na sociedade capitalista que emergem as concepções e visões mais pragmáticas.

Ao tratar dos problemas ambientais nas cidades, pode-se destacar a pobreza urbana, a falta de moradia adequada, a escassez de água, a poluição atmosférica, a falta de saneamento básico, o esgotamento de recursos naturais, as enchentes, os desbarrancamentos, como resultados imediatos dos conflitos e contradições inerentes a produção e reprodução do espaço.

No urbano, os problemas são considerados desvios do modelo de um tipo ideal que não existe em lugar nenhum, que podem ser resolvidos com o planejamento urbano. “Os problemas ambientais, que representam o sucesso (e o excesso) do modo de produção, aparecem como solução por meio de um planejamento ambiental”. O fato é que o planejamento urbano e o ambiental utilizam a mesma metodologia segmentada e fragmentada, propondo-se a resolver os problemas sem considerar que eles são inerentes ao modo de produção. (RODRIGUES, 2011, p. 29).

Na contemporaneidade se vive um período de transformações nos ideais ambientais, nota-se a restauração de um reencantamento, não como um viés sobrenatural, mas como um projeto específico de valorização financeira. Nessa abordagem mercadológica, a natureza vira objeto e mercadoria nos mais variados segmentos, entre os quais, destaca-se o mercado imobiliário e o urbanismo.

O meio natural vai se tornando um grande negócio, inaugurando-se o que se pode denominar de neoliberalismo ambiental. A biodiversidade adquire, assim, um papel econômico meramente passivo por sua capacidade de absorção de carbono no balanço das emissões de gases de efeito estufa e nos processos de mitigação do aquecimento do planeta. (GONÇALVES, 2004, p. 128).

A valorização estética da natureza reserva aos mais afortunados os terrenos de preços mais elevados situados na própria zona urbana, em espaços acidentados com panoramas abertos, cortados por cursos d’água ou por bosques que foram conservados porque os benefícios de sua presença se pagam graças à sobrevalorização dos terrenos circundantes, “[...] distanciados do fumo e dos nevoeiros industriais onde o sol penetra mais frequentemente nas nuvens e onde o ar que se respira está livre de oxido de carbono e dos cheiros de gasolina”. (GEORGE, 1986, p. 77).

No entanto, para a grande massa, o acesso a esses bens raros só pode ser episódica. Quanto mais se aumentam as distâncias, mais o benefício das zonas de descanso é limitado a um número pequeno de pessoas, com exceção dos grandes parques de lazer que estão ligados entre si por vias de transporte coletivo de grande capacidade. George (1986, p. 80) aponta que estes embelezamentos e os danos que deles resultam nas paisagens naturais, são irreversíveis e podem desencadear catástrofes. O superpovoamento temporário e a super ocupação de encostas mal estabilizadas para dar satisfação ao maior número de usuários criam graves tensões no plano da segurança. Segundo o autor, “[...] o espaço de lazer entrou no meio ambiente do cidadão, mas este, por sua vez, encontra-se a braços com os seus próprios problemas de meio ambiente, quer dizer, de salvaguarda dos ecossistemas que garantem a estabilidade do cenário e a segurança da estada”.

Saliente-se que a entrada da defesa do meio ambiente e das condições de existência dos grupos humanos no repertório político e eleitoral foi um excelente trampolim publicitário para lançar diversas operações especulativas, seja em matéria de valorização de terrenos, seja na preparação de uma venda maciça de novos produtos industriais considerados “não nocivos” ao meio ambiente. Isto é, “[...] corretivos benfeitores dos perigos previamente denunciados. No caso limite, denunciar o perigo atômico para vender abrigos antiatômicos”. (GEORGE, 1986, p.106).

Os promotores imobiliários disponibilizam no mercado, com o objetivo de efetuar o valor de troca, novos loteamentos, edificações em obediência ou não à legislação, afirmando a “sustentabilidade” dos empreendimentos e se passam por “protetores” do meio ambiente. O Estado, em especial no nível municipal, define normas, aprova projetos de licenciamento e tem sido conivente com a implantação de loteamentos murados¹. (RODRIGUES, 2011, p. 23).

Os conflitos também se fazem presentes nas “remoções” de moradores que ocupam encostas, várzeas de rios, APPs, assim como na implantação de grandes empreendimentos públicos e/ou privados, como aeroportos, usinas, rodovias, exploração de petróleo, entre outros. Ainda que o debate na mídia se concentre no impacto ambiental, os impactos também são sociais.

¹Deve-se chamar de “condomínios e/ou loteamentos murados”, pois os chamados loteamentos fechados são inconstitucionais e os condomínios fechados são, na realidade, loteamentos fechados (não obedecem à legislação condominial). São formas de produzir o espaço urbano que aumentam a desigualdade socioespacial na busca incessante de maiores rendas e lucros. (RODRIGUES, 2011, p. 10).

Por conseguinte, Rodrigues (1998, p. 23-24) aponta que, embora seja evidente a responsabilidade do modelo industrial pela crescente produção de mercadorias e destruição da natureza, a culpa está sendo deslocada estrategicamente para os indivíduos consumidores como forma de naturalização dos problemas ambientais em função do progresso tecnológico.

Como forma de superar esse paradoxo existente entre o progresso tecnológico e a qualidade ambiental, surgiu o conceito de **desenvolvimento sustentável**, com a sua clássica definição de atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Teoricamente, atingir esse objetivo seria a solução para os problemas ambientais, contudo, na prática, sua eficácia não foi significativa, uma vez que perpetuou a produção contínua de novas mercadorias.

Rodrigues faz uma análise da verdadeira finalidade do desenvolvimento sustentável perante a supremacia do mercado capitalista:

Não se explica como se podem atender as necessidades presentes e futuras no 'mercado', pois todas as propostas, apesar de considerarem o 'bem comum', são remetidas a uma resolução no mercado. Até o presente momento o mercado não atendeu às necessidades de massas de famintos e empobrecidos no processo de produção, contudo, dilapidou o ambiente na medida em que o tornou uma mercadoria com valor de uso e de troca. Quanto à preocupação com as gerações futuras cabe indagar se a atual geração e as passadas estavam presentes para dizer quais as suas necessidades. É evidente que estavam presentes no mundo, mas não presentes para expressar suas necessidades, seus desejos, pois em nome do progresso, do "desenvolvimento" muitas comunidades foram expropriadas de seu "lugar", de seu "espaço", de suas condições tradicionais de vida. (RODRIGUES, 1998, p. 46).

No urbano, para atender aos preceitos do desenvolvimento sustentável, criam-se parques, coletam-se os recicláveis separadamente, implantam-se programas de “educação ambiental” e, enquanto isso, os rios são canalizados e recobertos para construção de avenidas de fundos de vales, impermeabilizando o solo com edificações e asfalto em ruas, avenidas e estradas.

Além disso, é muito volumosa a quantidade de resíduos sólidos, líquidos e gasosos que a natureza, por si só, não consegue absorver. Esse lixo, ao ser incinerado causa forte poluição do ar, pois lança na atmosfera monóxido de carbono e material particulado. Quando depositado em aterros sanitários, produz o gás metano e grande quantidade de material líquido, conhecido como chorume, que por ser rico em nitrogênio contamina as águas dos córregos e até mesmo do lençol de água subterrânea. (ROSS, 2003, p.219).

Conforme Ross (2003, p. 459) a grande quantidade de lixo, além de representar uma constante ameaça à saúde pública, cria o problema de ocupar cada vez mais os terrenos vazios

localizados nas fronteiras dos municípios. É muito comum um município invadir o outro para ficar livre da criação de aterros dentro de seus próprios limites. “Hoje o lixo disputa com a população a ocupação dos terrenos e áreas verdes da região metropolitana constantemente ameaçada pelo gigantismo da urbanização”.

De modo geral, o crescimento rápido das cidades não está sendo acompanhado no mesmo ritmo pelo atendimento de infraestrutura para a melhoria da qualidade de vida. A elevada impermeabilização do solo causada pela pavimentação das ruas e do calçamento e as poucas e pequenas extensões de áreas verdes, contribuem para acentuar o escoamento das águas pluviais e causar inundações nas partes baixas das cidades, assim como nos fundos de vale durante os períodos de chuvas concentradas.

Na maioria dos principais centros urbanos, os fundos de vale tiveram que ser terraceados para abrigar grandes vias de circulação rodoviária, roubando aos rios suas áreas de ajustamento dos ciclos de cheias e vazantes. Ainda, a substituição da floresta por vegetação rasteira levou a uma maior exposição do solo aos agentes erosivos, que tanto contribuiu para diminuição na capacidade de absorção de água como para o aumento do escoamento superficial e intensificação da erosão. A perda de solo causa, por sua vez, assoreamento dos rios, dos lagos e, finalmente, a deposição do material sedimentar nas plataformas continentais dos oceanos. (ROSS, 2003, p.520).

Observa-se que em razão da concentração da população, tem-se apropriado cada vez mais dos recursos naturais, num processo contínuo de degradação ambiental. A demanda crescente por terrenos e moradias direciona a ocupação para o entorno ou diretamente para as Áreas de Preservação Permanente (APP), prejudicando a vegetação nativa e os mananciais. (GONÇALVES; SANTANA; LEAL, 2012, p.1).

Estas e outras tantas questões ambientais urbanas que não foram mencionadas fizeram com que, nos últimos anos, os segmentos de classes de melhor renda procurassem abrigos nos “cinturões verdes”, condomínios murados construídos longe do centro, muitas vezes dentro das poucas reservas de áreas verdes localizadas nos limites externos das regiões metropolitanas.

Portanto, o conceito de meio ambiente, a partir de uma visão urbana, deve ser entendido de maneira bem mais ampla do que a visão meramente de proteção e conservação, tornando-se inviável a dissociação que comumente se apresenta de meio ambiente e meio urbano. (DALCOL, 2010, p. 19).

É preciso que fique claro que as soluções para os problemas ambientais urbanos não devem ser procuradas exclusivamente na natureza técnica, mas perpassa por opções político-culturais. (DALCOL, 2010, p.124). Para Josué de Castro (apud GONÇALVES, 2004, p. 108),

“[...] a vergonha de nossa época não está na existência do fenômeno da fome, que é tão antiga quanto à humanidade, mas, sim, no fato de hoje o problema conviver com todas as condições para resolvê-lo. ” O mesmo se aplica à problemática ambiental urbana. Sabe-se que o planejamento ambiental se torna de extrema importância para o desenvolvimento sustentável social e espacial de uma sociedade, porém a forma de legislação associada a um processo eficaz de execução de fiscalização dos mecanismos legais existentes talvez seja o grande dilema para a viabilização de projetos sustentáveis.

Dalcol (2010, p. 20) aponta para a necessidade de integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, a fim de se fazer valer os princípios democráticos constitucionais e do Estatuto da Cidade, tornando legítimas as decisões sobre o ambiente urbano.

Nas palavras de Maricato (2012, p. 5), “[...] o Brasil já tem planos e leis suficientes para resolver seus problemas urbanos, e por isso, não precisa de mais norma alguma para desenhar possíveis soluções”. Está tudo definido na Lei de Zoneamento, da década de 1950, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, criado em 2001 para organizar o aparato jurídico referente ao espaço urbano.

Para a autora, existe uma materialidade que está na produção do espaço e nos interesses que regem essa produção, e que simplesmente é ignorada pelos gestores, pelos urbanistas e pela mídia. Mais do que uma questão urbana, os problemas ambientais e de habitação na cidade foram e são gerados pela tensão entre a questão agrária e a imobiliária, “estas sim estão acima de qualquer bom projeto ou lei”. (MARICATO, 2012, p. 5).

O referencial de análise para este estudo permite evidenciar que o processo de degradação ambiental do espaço urbano, não decorre em função de um simples desequilíbrio da relação entre sociedade e natureza. Mas sim, de uma estrutura complexa de problemas sociais, econômicos e políticos. Isto é, admite-se que o processo de produção do espaço urbano não é, pois, resultante da ação específica de um único agente, mas, provém, sobretudo, da luta de forças contrárias e interesses diversos de todos os atores sociais. Essas contradições e conflitos de interesses emergem a todo instante e se materializam no território, por meio de dispositivos legais formulados e aprovados pelas esferas institucionais que compõem o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) que de forma alguma são neutros.

Portanto, demanda-se uma atenção criteriosa para a o aparato jurídico que limita o uso do solo urbano, uma vez que tais dispositivos possuem desdobramentos diretos no processo de exclusão territorial e degradação ambiental. Nesse sentido, optou-se por analisar neste trabalho a Lei 12.651/12, tanto por sua questionável aplicabilidade no meio urbano, como por sua

aprovação de caráter recente exigir análises mais substanciais. A seguir, apresenta-se um breve contexto histórico de evolução desta lei desde a sua promulgação até o momento e a sua importância para o nosso estudo.

1.2. O novo Código Florestal: breve trajetória histórica

A atual legislação ambiental brasileira firma-se em três pilares normativos: a **Constituição Federal (1988)**, a **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981)** e o **Código Florestal (2012)**. Este arcabouço institucional, muitas vezes apresentado como um dos instrumentos jurídicos ambientais mais avançados do mundo, é a ferramenta principal para que os órgãos fiscalizadores promovam a proteção ao meio ambiente e procurem resultados práticos substanciais que vão além do caráter meramente normativo.

Entre o conjunto de leis, o Código Florestal representa um dos dispositivos ambientais mais importantes na manutenção da floresta nativa brasileira. Sua implantação e reformulação estão relacionadas aos contextos sociopolíticos e econômicos e reflete os conhecimentos disponíveis a cada momento histórico. Portanto, para conduzir essa análise e ponderar sobre a sua complexidade, optou-se por uma breve narrativa historiográfica, a fim de possibilitar uma interpretação de como esta lei surgiu e se consolidou no cenário nacional.

O primeiro Código Florestal brasileiro foi lançado no ano de 1934, no governo de Getúlio Vargas por meio da Lei 23.793/34, junto com os Códigos de Água, Minas, Caça e Pesca. Esse decreto de lei, em seu art. 23, obrigava os proprietários a preservar 25% da área de suas terras com a cobertura de mata original, o que caracteriza a primeira tentativa do Estado de ordenar o uso dos seus recursos naturais. (PRADO et al., 2012, p. 6).

Surge, nessa época, a figura das “florestas protetoras” para garantir a defesa de rios e lagos e evitar a ocupação de áreas de risco como encostas íngremes e dunas. Mais tarde, esse conceito deu origem às **Áreas de Preservação Permanente**. (AGLIO, 2012, p. 29). Por outro lado, faz-se também necessário enfatizar que a principal função do Código Florestal de 1934 era racionalizar o uso dos recursos naturais existentes dentro do território, bem como, assegurar o controle sobre o fornecimento de matérias primas, como a lenha e o carvão, principais fontes de energia para as cidades daquela época.

Isso foi ocasionado porque, entre as décadas de 1930 e início da década de 1960, o Estado brasileiro passou por um considerável surto de crescimento econômico industrial e de modernização agrícola, que trouxe impactos significativos e contribuiu para o aumento da exploração das florestas brasileiras. No entanto, mesmo com esse “[...] ideário de

racionalização, houve conseqüentemente um aumento indiscriminado no desmatamento e a irracionalização na utilização dos recursos naturais” (BARRETO, 2011, p. 2).

Portanto, se, por um lado, o Código Florestal de 1934 pode ser considerado um marco para o início da proteção da natureza no Brasil, por outro, não acompanhou as transformações sociais que emergiram no país ao longo de quase três décadas. Como bem destaca Aglio (2012, p.32), “[...] permaneceu incólume, ou seja, ficou apenas no papel, observando o crescimento das cidades e o desenvolvimento industrial, rural e urbano, e a degradação impetuosa das florestas à sua volta”.

Na década de sessenta foi sancionado pelo então presidente militar Humberto Allencar Castello Branco, em 15 de setembro de 1965, a lei nº 4.771, que substituiu o Código Florestal de 1934. A nova legislação determinou que 50% da vegetação de cada propriedade na Amazônia deveriam ser preservadas e 20% nas demais regiões do país (art. 16). Os proprietários que eventualmente já tivessem derrubado além dessa porcentagem teriam de se responsabilizar pela recomposição da área. A lei também definiu as Áreas de Preservação Permanente (APPs), antigas “florestas protetoras”, que deveriam ser obrigatoriamente mantidas, tanto no campo como na cidade.

Há a avaliação predominante de que o Código Florestal de 1965, assim como seu antecessor, não foi plenamente observado e cumprido nas décadas seguintes à sua instituição. A distância entre o que regia a legislação e o que se verificava na prática nas florestas e na agricultura brasileira já era considerável na própria data de edição da lei. (AGLIO, 2012, p. 40).

A inaplicabilidade da lei florestal da época se deve, em parte, à relativa inconsistência dos limites estabelecidos ao direito de propriedade que estavam muito longe de serem atingidos. Ou seja, os agricultores passaram a ter ressalvas ao exercer o seu direito de propriedade, devido à legislação. Assim, vale salientar que “[...] a não efetividade do Código Florestal na proteção do meio ambiente é diretamente proporcional às pressões econômicas impostas por um modelo de desenvolvimento agroindustrial não sustentado”. (AGLIO, 2012, p. 41).

Passadas três décadas, o Brasil registrou o maior índice de desmatamento na Amazônia, ultrapassando a marca de 29 mil quilômetros quadrados de áreas devastadas no período. Esse fato levou o presidente Fernando Henrique Cardoso a editar, em 1996, a Medida Provisória (MP) 1.511, ampliando as restrições de desmatamento da floresta. A MP aumentou a reserva legal nas áreas de mata nativa para 80%, mas no Cerrado dentro da Amazônia Legal, reduziu de 50% para 35%. (SOS FLORESTAS, 2011, p. 5).

No ano de 1998, as penas ficaram mais rigorosas para quem violasse a legislação ambiental, o Decreto 6.514 regulamentou a Lei de Crimes Ambientais e ofereceu respaldo para

o Ministério Público agir com mais vigor em suas denúncias. No entanto, parte do setor agropecuário começou a reagir a essas modificações na lei, uma vez que, após muitas décadas de esquecimento, ela começou a ser aplicada. (PADILHA, 2009, p. 8).

Além disso, um conjunto de medidas voltadas a efetivar as normas do código foi editado pelo governo em 2008, incluindo a restrição de financiamento bancário para fazendas que não tivessem seu passivo ambiental regularizado. Desde então, representantes do agronegócio no Congresso Nacional, sentindo-se pressionados, passam a elaborar projetos de lei para desfigurar a legislação ambiental ao invés de buscar seu aperfeiçoamento.

Entre tantas medidas, foi a limitação do uso de parte das propriedades preconizando o interesse social e a sustentabilidade em detrimento da exploração predatória, que mais incomodou as classes dominantes e politicamente influentes, levando-os à mobilização junto ao Congresso Nacional para a alteração da legislação florestal brasileira. O resultado foi a criação da Lei nº 12.651/12.

Com a promulgação da Lei nº 12.651/12, chamada de “Novo Código Florestal”, o Brasil promoveu o retrocesso legislativo na proteção ao meio ambiente, ignorando a opinião pública e manifestações das principais instituições científicas² do país. A Lei nº 12.651/12 acarreta graves riscos a processos ecológicos essenciais, à conservação dos biomas, ao equilíbrio ecossistêmico e à segurança da população.

O novo Código Florestal determinou o fim da obrigação de se recuperar áreas desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, incluindo topos de morros, margens de rios, restingas, manguezais, nascentes, montanhas e terrenos íngremes e suspende multas aplicadas a proprietários inscritos no Programa de Regularização Ambiental (PRA), por infrações cometidas no referido período (art. 59, § 4º).

A proposta cria a figura da área rural consolidada, considerada aquela ocupação existente até a data definida, com edificações, benfeitorias e atividades agrosilvo-pastoris em quaisquer espaços, inclusive áreas protegidas. Conforme previsão da lei, os Estados terão cinco anos, após a sua aprovação, para criar programas de regularização ambiental. Até lá, todas as

²Atendendo a uma demanda da sociedade, em particular da comunidade científica por uma participação mais efetiva da ciência na reformulação do Código Florestal, a ABC (Academia Brasileira de Ciências) e a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) formaram um grupo de trabalho para oferecer dados e argumentos técnico-científicos que pudessem subsidiar as discussões em torno de mudanças no novo Código Florestal. O resultado foi a produção do livro: **O Código Florestal e a ciência: contribuições para o diálogo**, publicado em 2011.

multas aplicadas antes de julho de 2008 ficam *suspensas*. O principal risco dessa anistia é estimular novas ilegalidades, pois reforça a impunidade.

A essência jurídica do Código Florestal é de que a conservação das florestas e dos outros ecossistemas naturais associados é de interesse de toda a sociedade. Afinal, são eles que garantem os serviços ambientais básicos, como a produção de água, a regulação do ciclo das chuvas e dos recursos hídricos, a proteção da biodiversidade, a polinização, o controle de pragas, o controle do assoreamento dos rios e o equilíbrio do clima, que por sua vez, sustentam a vida e a economia de todo o país. (PRADO et al., 2012, p. 32). No entanto, a necessária normatização do uso da terra encontra resistências quando vai de encontro com a ideologia de propriedade absoluta, que considera anacrônica qualquer intervenção do Estado no direito à propriedade.

Cabe destacar que a reformulação do Código se baseou na premissa errônea da falta de área disponível para a expansão da agricultura brasileira. A área cultivada no Brasil poderia ser dobrada caso as vastas áreas hoje ocupadas pela pecuária extensiva de baixa produtividade fossem realocadas para o cultivo agrícola. Esta forma de aproveitamento exige grandes áreas e, por consequência, muito desmatamento, para se sustentar e crescer.

O estoque de terras de elevada e média aptidão, ocupadas com pastagens, são de 29 milhões de hectares e 32 milhões de hectares, respectivamente, totalizando 61 milhões hectares de terras que poderiam ser utilizadas para a agricultura. A pecuária, que atualmente cria 0,7 de boi para cada hectare de floresta, pode se desenvolver pela intensificação e ganho de produtividade. (SOS FLORESTAS, 2011, p. 8).

Para Martinelli et al. (2010, p. 328) o aumento da lotação das pastagens brasileiras de uma cabeça por hectare para 1,5 cabeças por hectare tornaria disponível para a agricultura o equivalente a 50 milhões de ha, o que corresponde a quase o total da área aproximada ocupada pela agricultura no país.

A alegação defendida pelo relator do projeto, deputado Aldo Rebelo, para mudança do Código Florestal, baseada no argumento de falta de área para a produção de alimentos, não se sustenta frente à análise feita por Martinelli et al. (2010). Para ele o Brasil tem área suficiente para a preservação do patrimônio biológico e para também continuar aumentando a produção de alimentos para o consumo interno e externo.

Portanto, os maiores entraves para a produção de alimentos no Brasil não se devem a restrições supostamente impostas pelo Código Florestal ou de outra forma de conservação da vegetação natural, mas sim, à enorme desigualdade na distribuição de terras, a restrição de crédito agrícola ao agricultor que produz alimentos de consumo direto e restrição no

financiamento de tecnologia que permita um aumento expressivo na lotação das pastagens, que ajude aumentar a produtividade. (MARTINELLI et al., 2010, p. 238).

Encaminhando a análise para o que nos interessa de perto, é importante mencionar que o Código Florestal se aplica também às áreas urbanas, determinando, entre outros critérios, os limites de faixas de preservação permanente, embora boa parte da população considere-o um dispositivo aplicado apenas para as áreas rurais. Isto ocorre pelo fato do Código estar essencialmente voltado para o campo, sendo que poucos dos seus parágrafos mencionam de fato a aplicação na área urbana.

O parágrafo único destinado especificamente às áreas urbanas contido no Código Florestal de 1965³ foi retirado e, ao contrário do que se esperava, a nova Lei 12.651/12 em nada contribuiu para orientar as interpretações equivocadas quando se trata da aplicação dessa lei nas cidades. Ou seja, o novo Código não traz em sua redação nenhum parágrafo que esclareça o poder de atuação das leis ambientais municipais, nem tampouco reserva um capítulo específico às áreas urbanas, com normas e limitações adequadas e aplicáveis à realidade de tal ambiente.

Antes de abordar a aplicabilidade da lei ambiental no meio urbano, no próximo item serão revisados os principais dispositivos constitucionais e legais referentes à gestão das APPs fluviais urbanas, bem como a ocupação dessas áreas no território brasileiro. Discutir-se-á os reflexos impressos na paisagem decorrentes da aplicação desses dispositivos, tendo em vista que o cumprimento efetivo da lei é capaz de minimizar, frear ou reverter a degradação desses territórios.

1.3. Áreas de Preservação Permanente fluviais urbanas

Sabe-se que é crescente a vulnerabilidade dos cursos d'água próximos ou que cortam áreas urbanas. Por este motivo, faz-se necessário investigar as leis voltadas para a sua proteção e, no nosso caso, com especial interesse na Lei 12.651/12 – Código Florestal, de modo a verificar em que medida estas áreas estão protegidas no âmbito da lei, considerando que o Código Florestal é aplicável às áreas urbanas, embora a maioria da população desconheça e associe-o apenas às áreas rurais.

A expressão “preservação permanente” passou a fazer parte da legislação a partir da edição do Código Florestal de 1965, indicando as áreas que deveriam ter sua cobertura vegetal

³**Parágrafo único.** No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (art. 2º, Lei nº 4.771/65).

mantidas. No caso das faixas marginais a cursos d'água e entorno de nascentes, a proteção da mata está relacionada com a necessidade de garantir a permeabilidade do solo (possibilitando microdrenagem e abastecimento dos lençóis freáticos), evitar processos erosivos, assoreamento dos rios, alargamento da calha e manter o equilíbrio hídrico da bacia hidrográfica. (LUCAS, 2009, p. 32).

Nos termos da Lei federal 12.651/12, conhecida como novo Código Florestal, Área de Preservação Permanente é a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (art. 3º, II).

São áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, de modo que a supressão total ou parcial pode ser autorizada somente em caso de utilidade pública e interesse social, conforme o art. 8º, instituído pelo novo Código Florestal Brasileiro que consta:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta lei. (Lei 12.651/12).

Segundo Damis e Andrade (2006, p. 5) os aplicadores da lei têm enfrentado permanentes dificuldades em interpretar as normas que regulam as APP em áreas urbanas, uma vez que, embora esteja estabelecido o limite da faixa de APP, o Código Florestal não define de modo preciso a amplitude da atuação legislativa municipal, o que propicia interpretações equivocadas e “estratégicas”.

De acordo com Padilha e Salvador (2009, p. 6) determinados municípios têm editado legislações ambientais estabelecendo uma área *non edificandi*⁴ menor ou menos restritiva que a do Código Florestal, o que gera inúmeras controvérsias. Ocorre que, na prática, não há consenso se a competência para legislar sobre a APP em perímetro urbano pertence aos Municípios ou a União.

⁴São as áreas reservadas em terrenos de propriedade privada, que ficam sujeitas a restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico, o que vale dizer, de interesse coletivo. Trata-se de uma área que, por determinação de normas urbanísticas, consagradas em norma legal, não deve receber edificações. São destinadas a cumprir funções sociais como a ecológica, além das elementares urbanísticas da cidade. (PADILHA, 2009, p. 9).

Com a Constituição Federal de 1988, é possível aos municípios legislar sobre a fauna local e sobre as áreas verdes, por expressa determinação dos incisos I e II do artigo 30 da lei⁵. Conforme Padilha e Salvador (2009, p.6) “[...] a constituição deixou claro que o tema ‘florestas’ é de competência concorrente da união e dos estados, sendo válida a possibilidade de o município legislar sobre a flora local e notadamente sobre as áreas verdes”.

Dessa forma, a jurisdição do município, fixada em razão do interesse local, deve ser respeitada, considerando que o poder local, por conhecer a realidade e as condições próprias de sua região, tem maior capacidade para executar uma norma válida e eficaz. Logo, cai na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.

Mas é preciso destacar que não se trata de um interesse exclusivo, “[...] visto que qualquer assunto que afete uma dada comunidade acabará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional”. Destarte, os interesses locais dos municípios são aqueles que convergem para suas necessidades imediatas, e indiretamente, em maior ou menor repercussão com as necessidades gerais. (PADILHA e SALVADOR, 2009, p. 7).

Assim sendo, os municípios não podem estabelecer normas menos rígidas que aquelas estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local. Ao contrário disso, devem obedecer e se adequar a norma geral editada pela União, que é a lei de teto nacional.

No que se refere ao Novo Código Florestal (12.651/12), destacam-se duas alterações importantes no que tange às APPs fluviais urbanas: uma está relacionada à referência sobre a qual eram estabelecidas as faixas de APPs e a outra diz respeito à autorização para intervir ou suprimir nessas faixas. Ressalta-se que ambas foram criadas para flexibilizar os critérios de proteção.

O antigo Código Florestal (Lei 4.771/65) estabelecia que a delimitação das faixas marginais, seria do nível mais alto, ou seja, a partir do limite do rio no período das cheias. Já no atual Código, o cálculo é feito a partir da “borda da calha do leito regular” (art. 4, inciso I), de modo que as áreas de inundação que estiverem fora dos limites estabelecidos a partir do leito regular do curso d’água não poderão ser consideradas como APP e poderão ser utilizadas.

⁵Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Essa modificação, pautada em uma visão reducionista que visa atender interesses econômicos, reduzirá consideravelmente a extensão da área protegida. Acarretará na ocupação do leito maior de cursos d'água, sujeitos a inundações no período de cheias por assentamentos humanos. Com isso, é de se esperar o aumento de casos de danos materiais a plantações, criações, benfeitorias e edificações, além de sérios riscos às populações humanas.

Ocorre que durante a maior parte do ano, o rio apresenta a configuração designada tecnicamente como “leito menor” (Figura 01). Este corresponde à seção de escoamento em regime de estiagem, ou de níveis médios. Este leito é bem delimitado, encaixado entre as margens geralmente bem definidas e o escoamento das águas tem a frequência suficiente para impedir o crescimento da vegetação. O leito de vazante está incluído no leito menor e é utilizado para o escoamento das águas baixas. (PADILHA, 2009, p. 46).

Figura 01: Distinção entre leito de vazante, leito menor e leito maior



Fonte: adaptado de CHRISTOFOLETTI, (1981).

Em certas ocasiões, quando podem ser registrados intensos índices pluviométricos, os cursos d'água ampliam sua faixa de domínio para além da configuração habitual. Essa região é denominada de “leito maior”, “planície de inundação” ou, na linguagem popular brasileira, de “Várzea”.

O leito maior pode apresentar diferentes níveis, de acordo com a seção transversal e a topografia da várzea inundável. É durante as cheias que o rio ocupa esse leito. De acordo com Padilha (2009, p. 47) “[...] quando o tempo de retorno de extravasamento do leito menor é superior a dois anos, existe a tendência da população em ocupar a várzea nas mais diversas e significativas formas socioeconômicas”. Essa ocupação gera grandes danos aos ocupantes dessas áreas e, também, às populações a montante, que são afetadas pelas elevações de níveis decorrentes da obstrução ao escoamento natural causada pelos primeiros ocupantes.

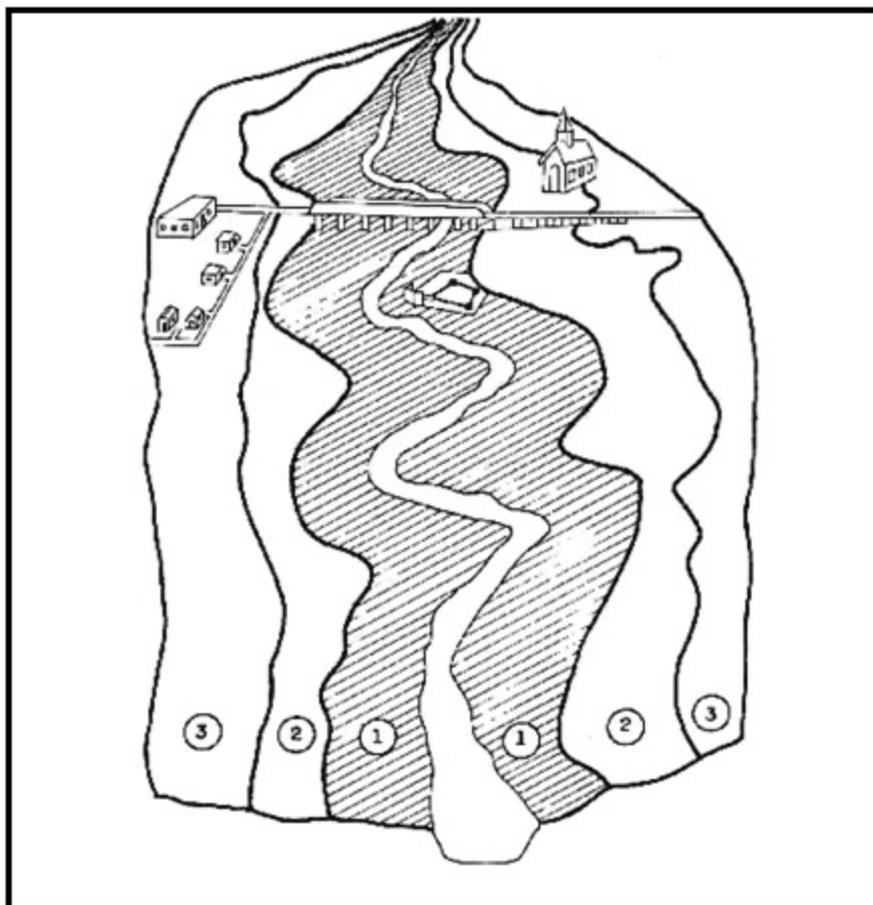
Além disso, os leitos de cheia e zonas inundáveis apresentam importantes valores naturais e culturais, pois assumem funções de retenção, infiltração hídrica e de deposição de materiais aluvionares enriquecedores de fertilidade dos solos, além de constituírem importantes *habitats* da vida selvagem. Dessa forma, as políticas de defesa contra cheias devem levar em consideração também essas funções e valores, mantendo, tanto quanto possível, “[...] as relações funcionais entre o leito normal e o leito de cheia, bem como as condições de inundabilidade naturais, recorrendo predominantemente para esse fim a medidas não-estruturais de ordenamento do uso do solo”. (PADILHA, 2009, p. 49).

De acordo com Tucci (2003, p. 83) a seção de escoamento de um rio pode ser dividida em três partes principais, com suas respectivas funções (Figura 02), conforme descritas a seguir:

- Zona de Passagem da enchente (faixa 1): esta parte da seção funciona hidráulicamente e permite o escoamento da enchente. Qualquer construção nessa área reduzirá a área de escoamento, elevando os níveis a montante desta seção. Portanto, em qualquer planejamento urbano, deve-se procurar manter esta zona desobstruída.
- Zona com restrições (faixa 2): esta é a área restante da superfície inundável que deve ser regulamentada. Esta zona fica inundada mas, devido às pequenas profundidades e baixas velocidades não contribuem muito para a drenagem da enchente.
- Zona de baixo risco (faixa 3): esta zona possui pequena probabilidade de ocorrer inundações, sendo atingida em anos excepcionais por pequenas lâminas de água e baixas velocidades. A definição dessa área é útil para informar a população sobre a grandeza do risco a que está sujeita. Esta área não necessita regulamentação quanto às cheias.

Saliente-se que a regulamentação da ocupação de áreas urbanas é um processo interativo, que passa por uma proposta técnica que é discutida (ou pelo menos deveria) pela comunidade antes de ser incorporada ao Plano Diretor da cidade. Portanto, não existem critérios rígidos aplicáveis a todas as cidades, mas sim recomendações básicas que podem ser seguidas em cada caso (TUCCI, 2003, p. 86). Cabe ao Poder Público orientar e definir uma política de defesa contra cheias, dentro do planejamento do seu município.

Figura 02: Regulamentação das zonas de inundação



Fonte: U.S. Water Resources Council, 1971 (apud TUCCI, 2003, p. 84)

A outra alteração elencada no novo Código Florestal que se aplica às vegetações fluviais urbanas refere-se ao art. 8º que trata da supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Embora, o artigo mantenha o princípio de restringir o acesso a essas áreas apenas em casos enquadrados como utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, a mudança nas definições destes respectivos conceitos, incluiu novos tipos de usos, ampliando as chances de intervenção:

“VIII- Utilidade Pública: b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transportes, **sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios**, saneamento, **gestão de resíduos**, energia, telecomunicações, radiodifusão, **instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais**, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

[...]

IX- Interesse Social: c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta lei; d) **a regularização fundiária de assentamentos humanos** ocupados

predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (art. 3, VIII e IX, Lei 12.651/12. Grifo nosso).

A flexibilização da proteção ambiental contidas nestes parágrafos que permitem a implantação de aterros sanitários, locais para reciclagem de resíduos sólidos, quadras esportivas e até regularização fundiária de assentamentos informais em APPs fluviais urbanas, revela que o novo texto do Código Florestal Brasileiro apresenta vários conflitos típicos da tensão urbano-ambiental sobre essas áreas.

A intervenção para gestão de resíduos abre possibilidade para instalação de aterro sanitário em APP, podendo causar contaminação do solo, do lençol freático e dos corpos d'água. Também não se justifica permitir a degradação de APP para realização de competições esportivas, sendo que é possível encontrar alternativas locais adequadas. O Código de 1965 possibilitava a intervenção ou supressão de vegetação em APP nos casos de utilidade pública ou interesse social, desde que estes fossem devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, na inexistência de alternativa técnica e locacional do empreendimento.

É pertinente ressaltar que essas alterações corroboram, em grande parte, para respaldar modelos de ocupação já existentes como também solucionar problemas futuros que exijam de alguma forma do poder público, uma solução imediata. Por exemplo, a falta de infraestrutura para a COPA/2014 e as Olimpíadas/2016 poderá ser resolvida com a construção de avenidas e estádios em terrenos de menor valor imobiliário, como é o caso dos fundos de vale. Note-se que não se trata apenas da regularização de equipamentos já implantados, mas da permissão para novos se instalarem.

Não são apenas as ocupações informais ou irregulares que invadem as áreas de preservação permanente, as construções “regulares” de casas e vias marginais já ocupam a grande maioria das cidades. Essas invasões autorizadas pelo poder público deixam evidentes que dentro de um contexto prático e de eficiência urbana, a falta de compromisso com os propósitos exigidos pelo Código Florestal produz cidades desequilibradas ambientalmente. (PADILHA, 2009, p. 98).

Nota-se que a legislação de proteção às margens de cursos d'água existente é insuficiente para direcionar as políticas públicas de urbanização de várzeas urbanas. Talvez seja necessária a criação de uma lei específica para esse fim no meio urbano. Segundo Padilha (2009, p. 101), tal lei deveria considerar, entre outras coisas, os critérios como o grau de urbanização e a proporção entre a área ocupada e as áreas verdes públicas em uma determinada

bacia; o mapeamento das áreas de inundação e a possibilidade de implantação de estruturas de drenagem não convencionais; assim como a necessidade de um amplo plano viário e de consultas públicas que deem suporte à decisão de implantar avenidas de fundo de vale.

É importante ainda destacar que o momento de instituição do novo Código Florestal é muito propício para essas discussões, não apenas acerca das novas alterações trazidas com a legislação, mas, principalmente, para o estudo do novo rearranjo espacial urbano e consequente reorganização territorial que estas mudanças vão originar.

Por fim, considera-se a promulgação da lei 12. 651/12 um dos marcos jurídico mais importante na história do país, pois confere respaldo constitucional a outras tantas ações administrativas. Por este motivo, a análise desse dispositivo ambiental como um todo seria um tanto quanto complexa e ampla demais. Em vista disso, este trabalho se concentrou em oferecer uma leitura sobre as alterações do novo Código Florestal e suas implicações em áreas urbanas. É sobre esse processo que direcionar-se-á atenção a seguir.

1.4. Aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas: interpretações conflituosas

A organização das cidades deve seguir regras próprias e adequadas à realidade urbana⁶, o que, muitas vezes, no que concerne à proteção ao meio ambiente, serão distintas daquelas normas aplicáveis ao meio rural. Desse modo, surge a flexibilização da tutela dos recursos naturais nas cidades, de modo a conciliá-la com o crescimento econômico e com o interesse social.

Ainda que a dinâmica de transformações da cidade seja muito acelerada e intensa e que tais transformações tenham provocado a destruição de grande parte das Áreas de Preservação Permanente aí localizadas, a manutenção dessas áreas é de extrema importância ambiental.

Na prática, as APPs têm sido 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. Observa-se ainda, que “[...] as normas que regulam as APPs estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana”. (ARAÚJO, 2002, p. 3).

⁶ Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, a população urbana brasileira é de 190.732.694 habitantes, o que equivale a 84 % da população total. (Fonte: IBGE).

A redação ambígua em vários dispositivos do Código Florestal permite variadas interpretações no que se refere ao limite mínimo exigido para as APPs no perímetro urbano. Alguns consideram que o Plano Diretor deve estipular esses limites em seus municípios; outros mencionam o Código como Lei de “teto”, ao qual o Plano Diretor estaria subordinado; outros ainda consideram que o Código Florestal simplesmente não se aplicaria às áreas urbanas, as quais estariam sujeitas apenas ao Plano Diretor e às leis de uso e ocupação do solo.

As falhas presentes na legislação são apontadas como um dos fatores que mais contribuem para o descumprimento dessas normas. O novo Código Florestal, no art. 4º, estabelece a delimitação das APPs, tanto em zonas rurais como urbanas. Porém, em relação às áreas urbanas, existem posições totalmente antagônicas em relação ao termo “limite”, considerando que outros dispositivos aplicáveis às áreas urbanas, como é o caso das Resoluções do CONAMA 302/2002 e 369/2009, Estatuto da Cidade e Constituição Federal deliberam aos municípios a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local.

Desse modo, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais de grupos sociais menos favorecidos, quanto pela implantação de projetos de parcelamento urbano oriundos da especulação imobiliária, novas áreas têm sido utilizadas, gerando polêmica e divergência quanto à aplicabilidade, em núcleos urbanos, da "rígida" imposição de serem mantidas intactas as Áreas de Preservação Permanente elencadas no Código Florestal.

De forma geral, os impactos ambientais em zona urbana ocorrem em um contexto absolutamente diferente daqueles existentes em área rural e, portanto, requerem solução legal e política ajustada às peculiaridades do caso concreto. A má distribuição de renda e a supervalorização dos terrenos impelem a população carente a ocupar fundos de vale ou outros locais listados no Código Florestal (Lei 12.651/12) como Área de Preservação Permanente (APP).

Convém ressaltar que as disposições constantes no Código Florestal não diferenciam áreas urbanas de áreas rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP assume importância ainda maior do que em áreas rurais. Contudo, é preciso reconhecer que as faixas de proteção entre 30 e 500 metros fixados pela lei não é de fácil aplicação quando se analisa a realidade de uma cidade, pois a exiguidade do espaço a impede. Tal fato acarreta nas constantes discussões acerca da inaplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. (ARAÚJO, 2002, p. 10).

Com intuito de proteger as APPs, o art. 4º do Novo Código Florestal estipula a largura mínima das faixas marginais de qualquer curso d'água: **para um rio com até dez metros de largura, exige-se uma faixa marginal de trinta metros**. Se a largura for superior a dez metros,

a faixa marginal será maior. No entanto, torna-se impossível exigir a observância dessa faixa marginal dentro de áreas urbanas consolidadas.

Além das faixas marginais, também são consideradas como Áreas de Preservação Permanente, os topos de morros e encostas com declividade superior a 45°. Ocorre que “[...] em qualquer cidade do nosso país existem construções nos topos de morros e nas encostas com declividade superior à indicada.” (PIETRE, 2010, p. 3). Dessa forma, pode-se dizer que a maioria das administrações públicas existentes no país, desde 1965, vem ignorando solenemente o art. 2º do antigo Código Florestal⁷.

De certa forma, a aplicação do art. 4º do novo Código Florestal nas zonas urbanas, nega a vigência do art. 182 da Constituição Federal, tendo em vista que o simples acatamento dos seus ditames, por si só, inviabiliza qualquer projeto de ocupação ordenada do solo urbano.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (art. 182, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Conforme Pietre (2010, p. 4) se o desenvolvimento urbano é de competência do município, torna-se impossível admitir que uma lei federal enumere como Áreas de Preservação Permanente, grande parte desse território. Além disso, ao considerar a topografia de alguns municípios, comprometer-se-ia qualquer projeto de urbanização. Nota-se que, em várias cidades, muitas residências estão instaladas nas encostas. No Rio de Janeiro, por exemplo, encostas com declividade superior a 45° abrigam favelas e casas de pessoas abastadas economicamente.

O autor considera que a falta de outros instrumentos corroborou para a utilização do Código Florestal em áreas urbanas se tornar cada vez mais frequente e rotineira. O fato é que,

⁷Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: 1) De 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2) De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 500 (quinhentos) metros de largura; 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) Nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) Nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (Art. 2º, Código Florestal Brasileiro/1965).

esse dispositivo legal não é o instrumento jurídico mais apropriado para a proteção do ambiente urbano, pois dada a sua generalidade, não é capaz de intervir adequadamente na vida urbana em questões tais como arborização, ocupação de encostas e outras. (PIETRE, 2010, p. 5).

Pode-se observar ainda que o art. 22 da Constituição Federal não concedeu à União a competência privativa para legislar em matéria ambiental e não aparece o termo “meio ambiente” em qualquer dos incisos desse artigo. No caput do art. 24 consta que a União e os estados possuem competência para “legislar concorrentemente” em matéria ambiental (inc. VI), mas o parágrafo 1º esclarece que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Logo, aos estados compete estabelecer normas específicas em matéria ambiental. As normas gerais ficam com a competência da União, por expressa disposição constitucional (§1º, do art. 24). O município também possui competência legislativa em matéria de meio ambiente. A proteção ambiental que se encontra nos incisos VI e VII do art. 23⁸ da Constituição Federal, deve ser encarada como uma competência legislativa para o município.

Nesse sentido, para Pietre (2010, p. 7), é descabido que a delimitação do tamanho das faixas marginais de um rio seja feita por lei federal, uma vez que a norma incidiria em todos os rios existentes no Brasil. Isto é, esse dispositivo da legislação florestal não pode ser aplicado uniformemente em todo território nacional, dado que as bacias hidrográficas apresentam entre si ecossistemas completamente diferenciados.

Para Ab’ Sáber (2011, p. 117) em face do gigantismo do território brasileiro e da situação real em que se encontram os macro-biomas e os numerosos mini-biomas, faixas de transição e relictos de ecossistemas, qualquer tentativa de mudança no “Código Florestal” deveria ter sido conduzida por pessoas competentes e bioeticamente sensíveis. Segundo ele, por muitas razões, a revisão do Código Florestal, “[...] deveria ter envolvido o sentido mais amplo de um Código de Biodiversidades, levando em conta o complexo mosaico vegetacional de nosso território”.

Para o autor, o primeiro grande erro dos revisores do Código Florestal diz respeito à chamada “estadualização” dos fatos ecológicos de seu território específico, sem lembrar que existem muitas questões referentes ao desmatamento que exigem ações conjuntas dos órgãos federais específicos e autoridades municipais. De modo que “[...] fica claro que, ao invés da

⁸Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (art. 23, CF).

'estadualização', é absolutamente necessário focar para o zoneamento físico e ecológico de todos os domínios de natureza do país.” (AB’SÁBER, 2010, p. 118).

Por outro lado, Pietre (2010, p. 7) defende que a proteção ambiental deve ser específica e individualizada, devendo o tamanho da faixa marginal dos rios ficar sob a responsabilidade do legislador estadual, o qual levará em consideração as necessidades da região. O autor acredita que essa delimitação não pode ser fixada de forma uniforme para um território nacional de dimensão continental. “Assim quis o constituinte de 1988, ao colocar que a competência da União seria apenas com relação às normas gerais”, afirma ele.

No entanto, cabe refletir, se cada estado fosse responsável em administrar e legislar por conta própria em matéria ambiental, a degradação da vegetação e mananciais poderia ser muito superior a que é hoje, tendo em vista que os interesses locais e políticos influenciariam de forma muito mais direta na elaboração e aplicação da lei. As pressões econômicas sobre os legisladores estaduais seriam constantes para cada vez mais flexibilizar as exigências legais.

Ou seja, é evidente que cada região do país apresenta suas características locais e peculiares, sendo inadequada uma aplicação de lei a nível nacional. Por outro lado, não é solução deixar que os Estados e Municípios elaborem sem restrição, suas legislações ambientais. Esse fato levaria a uma diminuição considerável das APPs fluviais urbanas em todo o país desencadeando uma série de outros fatores que atuam em conjunto, tanto nos recursos hídricos como nos solos.

No que se refere à legislação, existem outros dispositivos tão aplicáveis as APPs urbanas quanto o Código Florestal. Em 2002, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabeleceu duas resoluções, a Resolução CONAMA 303/02, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente; e a Resolução CONAMA 302/02, como regulamentação complementar, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

Com o intuito de reforçar o entendimento da aplicação do Código Florestal nas cidades, o CONAMA aprovou a Resolução 369/06 que se configurou como marco legal na gestão das APPs urbanas, tendo em vista disciplinar os casos excepcionais de intervenção ou supressão de vegetação nas APPs em três situações: utilidade pública, interesse social e baixo impacto.

Quanto à autorização para a intervenção, só poderá ser concedida no âmbito local, se o município tiver conselho ambiental deliberativo e Plano Diretor, ou ainda com a anuência do órgão estadual competente, para os municípios com menos de 20 mil habitantes. No entanto, esse instrumento, assim como o Código Florestal, tem sido alvo de críticas, como bem destaca Albuquerque:

Pois se, por um lado, há um grupo que defende que a flexibilização da intangibilidade, trazida na Resolução, atende a diretriz de proteção estabelecida pelo Código, por outro lado, há quem argumente que os muitos requisitos exigidos refletem uma intenção unilateral do órgão ambiental que privilegia o direito ao meio ambiente em detrimento ao direito a moradia. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 68).

Há quem afirme que a Resolução CONAMA 369/06 garante o direito à moradia e a gestão democrática da cidade. Para estes, a Lei Federal 11.977/09 que instituiu o “Programa Habitacional Minha casa Minha Vida” veio para dar respaldo a Resolução 369/06, visto que, no âmbito nacional da política urbana, esta legislação “[...] estabeleceu o objetivo da regularização fundiária⁹ acomodando questões relacionadas à propriedade, moradia e meio ambiente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade”. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 69).

Todavia, a Lei 11.977/09 apresenta-se muito mais flexível que a Resolução 369/06 no que tange as restrições para a regularização fundiária, porque permite ao município, em seu art. 54¹⁰, parágrafo 1º, a possibilidade de regularização em áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007 em qualquer tipo de Área de Preservação Permanente. Mesmo seguindo as mesmas diretrizes da Lei 11.977/09, o novo Código Florestal trouxe, em seu art. 64¹¹, uma redação referente à regularização fundiária nas áreas consolidadas em APPs.

De acordo com Albuquerque (2012, p. 69) o argumento utilizado para tal flexibilização é o clássico exemplo de que melhor do que ter uma ocupação assentada nas margens de um córrego totalmente poluído por esgoto e lixo é a urbanização da favela com saneamento básico e controle de inundações, mesmo que as moradias continuem às margens desse córrego.

Ainda sim, fica evidente um significativo avanço em busca de medidas que atentem para a justiça social ao mesmo tempo em que assegurem a integridade das áreas de interesse ambiental. Tanto a Resolução 369/06, como a Lei 11.977/09, indicam que a avaliação ambiental

⁹Art. 46: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Capítulo III, Seção I, Lei 11.977/09).

¹⁰§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (Art.54, Lei 11.977/09).

¹¹Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Lei 12.651/12).

deve ocorrer de modo integrado ao planejamento urbano, o que representa alguma melhoria em relação a visão tradicional segmentada que provoca o descompasso entre os setores ambientais de moradia no meio urbano. Nas palavras de Padilha (2009, p. 97):

A Resolução CONAMA 369/06, visando viabilizar a utilização legal de APP's no meio urbano, é certamente um passo positivo no sentido de adequar o Código Florestal Brasileiro à realidade urbana, ao possibilitar a implantação de obras essenciais de infraestrutura urbana destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, bem como a utilização das APP's para as atividades de lazer público, desde que observadas as exigências previstas. Ainda assim, a Resolução parece fraca e insuficiente para fazer face aos processos sociais que se observam nas cidades brasileiras. Mas essas dúvidas, só serão suprimidas, com a observação dos resultados da aplicação prática da Resolução.

O Estatuto da Cidade é um marco jurídico que ampliou a interface entre direito e questões urbano-ambientais, a partir da inclusão de novos instrumentos urbanísticos com o objetivo de construir uma interseção entre os dois. Esta lei federal estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A ideia é que a evolução urbana não pode ser efetivada em detrimento dos bens ambientais até porque estes são protegidos pela Constituição Federal. (DALCOL, 2010, p. 20).

Na redação do parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade constam os meios de atuação da política urbana e as medidas jurídicas a serem adotadas na defesa e promoção do meio ambiente. No entanto, ao se analisar o restante do Estatuto, nota-se a inexistência de qualquer menção a áreas sujeitas à proteção ambiental, o que se subentende a intenção do legislador em deixar tal responsabilidade para os estados e municípios, os quais detêm competência legislativa em matéria ambiental.

Estes indícios apontam, claramente, a importância do Plano Diretor na ocupação do espaço urbano, o qual não pode sofrer interferência de uma lei federal, que é de aplicação restrita nas zonas rurais, em sua grande parte, como é o caso do Código Florestal. Conforme Pietre (2010, p. 5) “[...] a observância do Plano Diretor decorre de imperativo constitucional, como garantia de uma democrática política de expansão urbana”.

Nesse sentido, o planejamento do espaço urbano, no âmbito do município, deve estar disciplinado no Plano Diretor, instrumento para a realização dos objetivos urbanísticos e políticas públicas, por meio do qual se determinam e se estabelecem às formas de uso do solo e de exercício do direito de propriedade. Segundo Pietre (2010, p. 4) o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o dispositivo básico de desenvolvimento e expansão urbana.

No que se refere à aplicabilidade do Código Florestal nas cidades, Maricato (2011) aponta que o esvaziado debate provém da dificuldade de diálogo entre um grupo representado por urbanistas voltados às questões de justiça social e o movimento ambientalista. Para ela, existe a necessidade de uma discussão mais ampla que contemple reforma agrária e reforma urbana a partir de uma agenda ambiental, isto é, uma “unidade” com potencial enfrentamento da sociedade por uma política de sustentabilidade.

Maricato (2011) define a redação do novo texto do Código Florestal como deficiente porque tratou do assunto de forma fracionada, sendo que, para que se atinja uma proposta mais condizente com a necessidade presente e futura do País, é preciso que se faça uma abordagem que integre os múltiplos interesses (agrário, urbano, socioambiental). Outro grande equívoco, segundo ela foi o demasiado esvaziamento da questão urbana causado pelo maior apelo do tema agrário, embora estes sejam interdependentes.

A dificuldade para se discutir a aplicabilidade do Código Florestal nas cidades também pode ser considerada reflexo da negligência para com o trato da reforma urbana na Agenda Nacional da última década, que apesar dos vários avanços relacionados à distribuição de renda e até mesmo de inclusão da questão ambiental, ainda tem muito que conquistar.

No meio urbano, devido a sua maior aglomeração, são maiores os impactos ambientais e a necessidade de busca por soluções imediatas. A falta de controle sobre o uso e ocupação do solo, a ocupação desordenada da terra, a especulação fundiária e imobiliária sem regulação e sem controle, a segregação urbana com o crescimento exponencial de favelas, os desastres decorrentes de ocupação de áreas de alta declividade e a impermeabilização de solo, são alguns dos fatores que exigem dispositivos legislativos adequados de regulação. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 71).

Para Maricato (2011) o motor disso tudo é a valorização imobiliária que é considerada o progresso para alguns e, para outros, é o mesmo mercado desregulado que expulsa a população pobre para as áreas de mananciais. “São quase dois milhões na área de proteção dos mananciais do Alto Tietê”.

Pode-se afirmar que a falta de políticas públicas e habitacionais voltadas à diminuição da exclusão social, causada por um planejamento municipal fortemente influenciado pelas forças de mercado imobiliário tem resultado “[...] no surgimento nas cidades de uma parte legal, estruturada de acordo com os interesses deste mercado e outra ilegal, caracterizada pela construção de habitações precárias, sem condições mínimas de infraestrutura”, em lugares ambientalmente inadequados. (PADILHA, 2009, p. 25).

Cabe, pois, ao Município, proteger os recursos naturais existentes nas áreas urbanas sem perder de vista o objetivo maior da tutela ambiental: o bem estar social. Ou seja, busca-se uma articulação entre as políticas ambiental e habitacional, propondo critérios para a gestão ambiental das APPs inseridas em ambiente urbano por meio de “[...] políticas urbanísticas integradas que promovam a integração social e avancem no estabelecimento de um processo democrático de gestão ambiental urbana”. (SANTOS; CARVALHO, 2007, p. 9).

O Plano Diretor de desenvolvimento urbano deve estar em consonância com as disposições do Código Florestal, em especial àquelas que estabelecem o limite para as APPs, com vistas a evitar a degradação do meio ambiente e, em especial, dos recursos hídricos nas áreas urbanas, como bem define a Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Isto é, o Plano Diretor somente poderá aumentar as faixas de preservação permanente.

Observa-se que o maior problema na preservação das APPs urbanas, é o conflito na competência legislativa entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, que coloca em risco a aplicação da lei. Todavia, de acordo com o que foi discutido até aqui, fica evidente que ao município cabe legislar sobre assuntos de interesse local, adequando-se à legislação Federal e Estadual, o que não o impede de editar leis mais restritivas que o Código Florestal.

Nesse sentido, Padilha (2009, p. 95) salienta que não é a falta de uma lei, mas um conflito de competência legislativa, que leva a essa situação de risco das APPs, pois, se o município respeitasse a lei em vigor já seria suficiente para a preservação dessas áreas. (PADILHA, 2009, p. 95).

Pode-se dizer que o Código Florestal é um diploma legal de grande importância para a preservação do meio ambiente, mas sua utilização tem que ser feita com técnica e bom senso. É notório que a aplicação do seu art. 4º nas zonas urbanas prejudica a conquista do desenvolvimento sustentável, mas, o viés do progresso com o máximo possível de florestas em pé não pode ser eliminada por princípio em função de mudanças radicais do Código Florestal.

Segundo Ab’Sáber (2011, p. 122) existe toda uma aula a ser dada sobre essa problemática, que tende a criar cenários extremamente caóticos em relação ao futuro a diferentes profundidades de tempo. “Não se faz qualquer projeto de interesse nacional pensando apenas em favorecer de imediato só uma geração do presente, em termos de especulação com espaços ecológicos”.

Para Ab’Sáber (2011, p. 123) não há dúvida nenhuma de que os três grupos de problemas que mais afetaram o futuro da natureza brasileira com as alterações elencadas no Código Florestal, dependem da pressão de alguns *ruralistas* (nem todos) fanáticos por seus

interesses, dos *imobiliaristas* que escolhem os pontos mais caóticos para construir prédios, sem pensar na mobilidade da população local e dos *prefeitos* ávidos por aumentar impostos.

Por fim, o não cumprimento do Código Florestal é evidenciado na medida em que se percorre a cidade e passa-se a observar a total falta de respeito para como o meio ambiente. O impasse no campo da hierarquização do poder não deveria existir, pois, na Constituição de 1988 está claro que a Lei Federal está acima de todas as outras. Apesar disso, a divergência se alimenta de conflitos de leis e de questionamentos acerca da competência legislativa dos entes federativos. (PADILHA, 2009, p.104).

Por conseguinte, a discussão sobre a aplicação e/ou revisão do Código Florestal em áreas urbanas não tem apresentado resultados concretos suficientes, tendo em vista tratar-se de uma lei de aprovação recente que ainda indica muitos desdobramentos. Em vista disso, há a necessidade de se estabelecer exigências mínimas de proteção ambiental das APPs urbanas, mas com o cuidado de essas exigências não se basearem apenas na proibição de edificar ou ocupar e sim na obrigação efetiva de preservar e reflorestar a vegetação permanente.

2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO RONDONENSE

2.1. Pequenas cidades: características e funções

Embora as pequenas cidades apresentem-se em maior número no território brasileiro, ainda são poucos os estudos urbanos sobre suas dinâmicas. Como será visto, pensar sobre a pequena cidade no Brasil vai além do tamanho de sua população, envolve a complexidade de suas relações econômicas e políticas frente a um contexto regional. Isto é, as pequenas cidades não estão desarticuladas do contexto mais amplo da constituição do espaço urbano.

No âmbito da rede urbana, os processos e as formas espaciais estudados nos grandes e médios centros não correspondem às pequenas cidades. Por conta disso, é imprescindível que nos estudos urbanos defina-se a escala espacial de análise. Tal fato torna-se relevante, uma vez que nas pequenas cidades as inovações ocorrem de maneira mais lenta, onde predominam as permanências por mais tempo, ao contrário dos grandes centros, cujo ritmo de alteração permeia uma complexidade desestruturante.

Nesse aspecto, convém ressaltar que a dificuldade em conceber esses núcleos como parte integrante e atuante da dinâmica urbana, provém da falta de conhecimento dos verdadeiros papéis dessas localidades, tão complexas como as demais. A preocupação na busca por parâmetros adequados de conceituação, que limitam a compreensão não é a mais importante, se tratando da complexidade das cidades. Questões como a apontada por Mumford (1965, apud ENDLICH, 2009, p. 152), parecem bem mais intrigantes: “Desaparecerá a cidade ou - o que seria outro modo de desaparecimento - transformar-se-á todo o planeta numa enorme colmeia urbana?”.

Torna-se imprescindível essa análise sobre a dinâmica das pequenas cidades tendo em vista que esse trabalho objetiva o estudo da aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, cujo recorte espacial definido está localizado em uma cidade de pequeno porte como é o caso de Marechal Cândido Rondon/PR.

Na atualidade, seria correto afirmar que as pequenas cidades despontam com papéis questionáveis e irrelevantes quanto a sua função e conceituação na rede urbana? Ainda que seja de difícil elaboração, o conceito dessas localidades não se reduz a análise de sua dimensão demográfica ou entorno espacial como critério rígido e isolado. A classificação deve ser feita com base no alcance de seus papéis, tanto na divisão do trabalho e economia de mercado como na capacidade de consumo.

A conceituação das diferentes aglomerações no âmbito da rede urbana, sejam elas grandes, médias ou pequenas é uma tarefa comparativa, o que implica estabelecer relações uma

com as outras. Ainda sim, tal classificação exige certo cuidado pelo caráter variável dos lugares, uma vez que dimensões que caracterizam uma pequena cidade em determinado espaço podem ser consideradas de cidade média em outro contexto. Endlich (2009, p. 87) caracteriza da seguinte forma as pequenas cidades:

O conceito de pequenas cidades é daqueles de difícil elaboração. As localidades assim denominadas oferecem elementos para se discutir não só o conceito de pequenas cidades como o próprio conceito de cidade, pois nelas são avaliados os qualificativos que devem compor o limiar entre a cidade e a não cidade. As pequenas cidades são localidades em que tais requisitos se apresentam ainda que com patamares mínimos.

A ideia da autora supõe que neste mundo cada vez mais articulado, a realidade urbana deva ser compreendida em seu conjunto e com suas contradições. Assim, além do questionamento se são ou não cidades as pequenas aglomerações, interrogações da mesma natureza podem ser feitas quanto às imensas periferias e loteamentos urbanos dispersos no entorno metropolitano, em geral, parte não formal das grandes cidades. Portanto, são várias as manifestações contraditórias do urbano, sendo as pequenas cidades parte do mesmo processo. (ENDLICH, 2009, p. 87-88).

Por conta disso, Santos propõe o conceito de cidade local, no lugar de pequenas cidades, segundo ele “[...] a cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir aos imperativos das atividades primárias para servir as necessidades inadiáveis da população”. (SANTOS, 1996, p. 71). Tal conceituação remete ao conteúdo das atividades existentes nas cidades que lhes conferem papéis na divisão espacial do trabalho.

Desta forma, só existe cidade quando há coalescência de funções numa aglomeração, isto é, quando há uma divisão do trabalho que garanta o mínimo de complexidade econômica e social. Caso esta complexidade não se faça presente, as localidades são denominadas de “pseudocidades”, ou cidades de subsistência, que dependem inteiramente de um só tipo de atividade produtiva, em geral atividades primárias. (ENDLICH, 2009, p. 90).

Marechal Cândido Rondon, assim como a maioria das cidades do Oeste do Paraná, se enquadram na categoria de pequenas cidades, de acordo com a classificação do IBGE (2010), por apresentar uma população inferior a 100 mil habitantes. Todavia, o importante não é chegar a um consenso sobre a dimensão apropriada para definição das pequenas cidades, mas descobrir qual a sua função no sistema urbano, uma vez que nas diferentes etapas do processo histórico, a cidade assume formas, características e funções distintas.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2000), das 5.507 cidades brasileiras, 4.646 estão na categoria de pequenas cidades, sendo que no estado

do Paraná, dos 399 municípios, 323 cidades compõem essa categoria. Portanto, a compreensão da rede urbana no Brasil, seja em escala nacional, ou regional, necessariamente deve levar em conta as pequenas cidades e sua articulação com outras cidades e redes mais amplas.

É preciso, no entanto, associar a formação desses pequenos núcleos urbanos com a relação campo/cidade, que adquire uma nova complexidade com a Revolução Científico-Tecnológica. A modernização da agricultura engendra no campo uma série de alterações e rupturas que não só levam ao declínio do antigo perfil do rural, como redefine o papel das pequenas cidades no âmbito da rede urbana brasileira.

Essa modernização, mesmo não tendo ocorrido de forma homogênea, alterou os espaços rurais, imprimindo-lhes uma nova dinâmica. Todavia, convém ressaltar que o rural não deve ser visto como resquício em vias de desaparecimento e nem a cidade como *locus* do moderno. De acordo com Ferrari (2009, p. 36) “[...] o campo não é sinônimo de rural e tampouco a cidade abarca apenas o urbano [...]. Portanto, os valores urbanos estão presentes no campo, assim como também encontramos os valores rurais na cidade”. Tal contradição é mais expressiva nos pequenos centros urbanos.

A inserção do novo modelo agrário baseado na utilização intensiva de tratores, colheitadeiras, insumos e fertilizantes torna a permanência no campo restrita apenas aos agricultores cujos interesses convergem ao modelo agroexportador. Aos demais, endividados e pressionados pelos bancos, resta à fuga para as cidades em busca de emprego e novas perspectivas de vida, num processo que resulta na perda dos costumes e representações camponesas, hoje mantidas como resquícios.

Essa dissolução dos valores e modos de vida tipicamente rurais expressos pelas quermesses, festas religiosas e relação de compadrio ocorreu concomitante as modificações no padrão de consumo, em função da diminuição da produção de subsistência e da prática em adquirir quantidades mínimas de produtos nos estabelecimentos comerciais. Segundo Endlich (2009, p. 158), “[...] a passagem para uma condição urbana, cria uma sociedade com uma alta demanda, ou repleta de necessidades a serem cumpridas acentuando fortemente a divisão social do trabalho”.

Desse modo, altera-se o perfil do comércio e serviços mesmo nas cidades pequenas, tornando-se mais diversificado e complexo. A nova dinâmica faz surgir estabelecimentos comerciais pertencentes a grandes grupos e redes de lojas, incluindo os super e hipermercados que comercializam os produtos em embalagens menores tendo em vista a maior frequência dos clientes às compras, ao contrário do período anterior, em que os produtos eram vendidos por sacas. (ENDLICH, 2009, p. 159-161).

De forma geral, o agricultor familiar que fixa residência na área urbana, além de executar atividades de trabalho temporário, desenvolve uma agricultura com culturas temporárias que exija o mínimo de mão de obra possível, como a soja, milho e mandioca. Esse fenômeno bastante significativo nas pequenas cidades da Região Oeste do Paraná aponta que o esvaziamento populacional no campo não significa necessariamente o abandono da atividade agrícola. Para Silva (1999, p. 52), “[...] são agricultores que estão deixando de serem trabalhadores agrícolas especializados para se converterem em trabalhadores que combinam formas diversas de ocupação”.

De acordo com Ferrari (2009, p.42) a propriedade rural destes agricultores representa uma espécie de reserva de valor e uma segurança diante de um eventual fracasso na “nova aventura urbana”. Por conta disso, mesmo residindo no meio urbano estes agricultores resistem muito em vender a sua propriedade e acabam incorporando novas atividades ao perfil do campo, como é o caso do turismo rural.

Silva (1999, p. 2) destaca que essas novas atividades “[...] não estão diretamente ligadas à atividade agrícola, e nem são delas derivadas, mas expressam novas funções que o meio rural vem assumindo.” Em Marechal Cândido Rondon essas transformações econômicas ao longo do tempo, fizeram a população rural diversificar seu ramo de atuação, inserindo-se cada vez mais nas atividades urbanas.

De certa forma, todas as pequenas cidades da Região Oeste do Paraná conseguiram se auto afirmar em uma rede urbana mais articulada, pois deixaram de ser apenas uma base para o desenvolvimento agrícola e passaram a ser condicionante de sua reprodução.

Nesse sentido, é possível inferir que o desenvolvimento das pequenas cidades na região foi orientado pela modernização agrícola, pois foi ela quem permitiu que as pequenas cidades deixassem de serem apenas cidades no campo e passassem a ser cidades do campo, repletas de funções e responsabilidades.

Para Santos (1994, p. 52) a cidade torna-se o *locus* da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola, “[...] por que obriga a se afeiçoar às exigências do campo, respondendo às suas demandas cada vez mais prementes e dando-lhe respostas cada vez mais imediatas”. Essa é a base de transformação para que a cidade local deixe de ser cidade no campo e se transforme na cidade do campo.

Assim, como a maioria dos pequenos municípios da Região Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon apresenta o crescimento do meio urbano intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento das atividades rurais em função da dependência direta ou indireta dessas atividades do campo.

Por outro lado, há localidades que possuem centralidade acentuada graças ao seu isolamento. Trata-se assim, de um maior uso comercial local por causa da localização geográfica. Portanto, tanto a acessibilidade como o isolamento podem ser elementos explicativos para a existência e para os papéis das pequenas cidades. (ENDLICH, 2009, p.169-170).

Conforme Scherer (2009, p. 34), outro papel das pequenas cidades, na atual conjuntura, tem sido o de moradia. Existe um movimento de migração das grandes para as pequenas cidades em busca de qualidade de vida e tranquilidade. Os papéis destas pequenas cidades, sendo pouco complexos em relação às metrópoles, evidenciam um crescimento enquanto atração para residência que promete (de forma concreta ou ilusória) tornar-se um local de sossego, pouco trânsito e com baixos índices de violência.

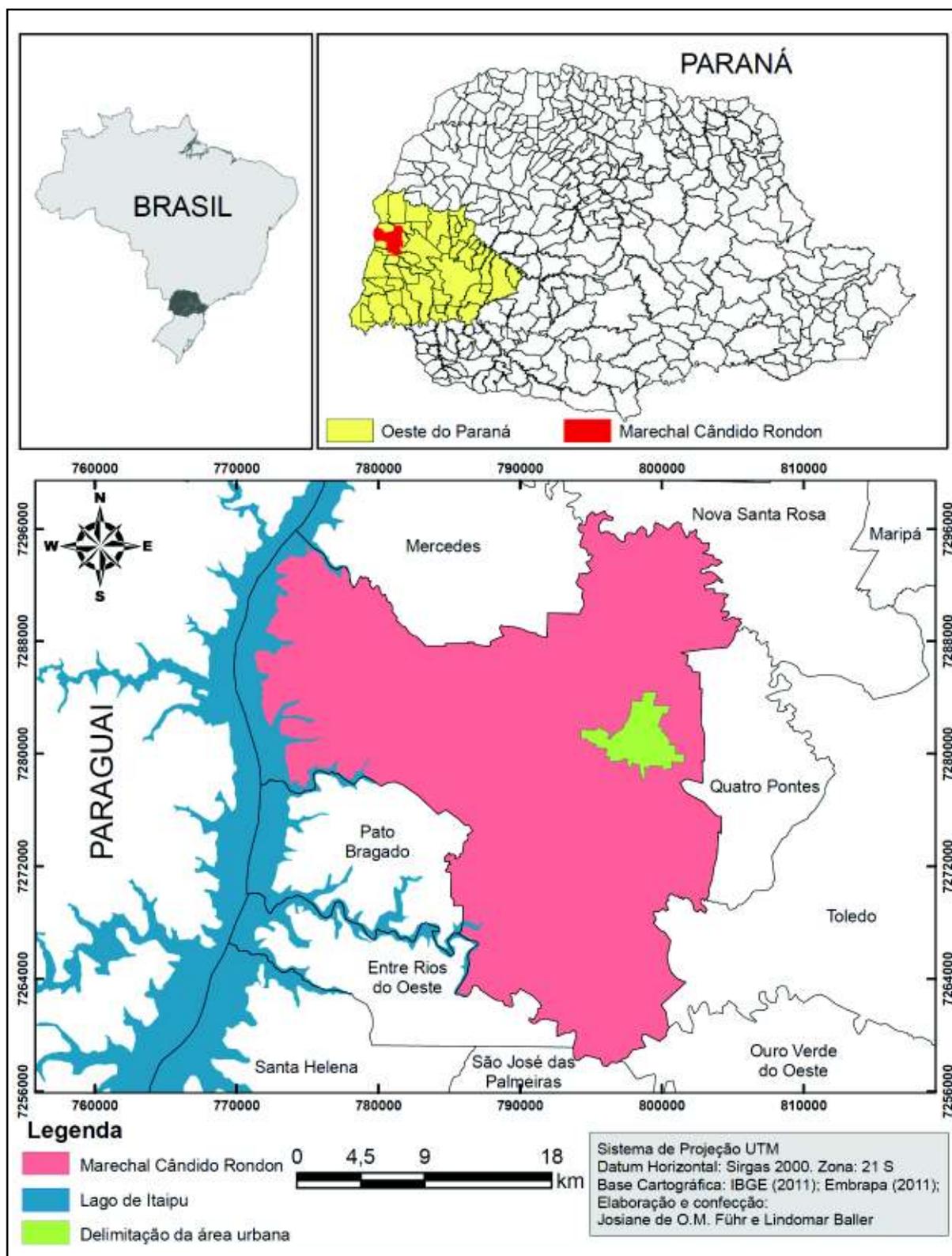
Em termos práticos, as pequenas cidades oferecem, sem custos e sem supervalorização do preço do solo urbano, grande parte do que os grandes projetos urbanísticos e empreendimentos habitacionais tentam recriar (área verdes, proximidade com a natureza, segurança, tranquilidade, entre outros elementos) nas grandes e médias cidades, por meio dos condomínios horizontais de luxo.

Por fim, os elementos aqui apresentados não esgotam as características das pequenas cidades, visto que elas são múltiplas, diversas e peculiares nos seus processos de formação socioespacial. No entanto, contribuíram para a análise e reflexões da nossa pesquisa ao abordar como estudo de caso Marechal Cândido Rondon. A seguir, apresenta-se uma breve caracterização dessa pequena cidade, a qual se realizou o estudo.

2.2. Caracterização Geral do Município de Marechal Cândido Rondon

O Município de Marechal Cândido Rondon, faz parte da Mesorregião Oeste Paranaense e da Microrregião de Toledo (Figura 3). A área da unidade territorial é de 748 km² com uma população de 46.819 pessoas, sendo que 83,61% residem na área urbana e 16,39% na área rural, segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010).

Figura 3- Localização do Município de Marechal Cândido Rondon- PR



Fonte: MEDEIROS, J. O., 2014.

De acordo com Moresco (2007, p. 42), em resumo, a constituição territorial do município de Marechal Cândido Rondon foi marcada por três momentos distintos:

-ocupação/colonização (1950-1960): a empresa Maripá demarca lotes rurais com áreas, predominantemente, de 10 alqueires (24,2 ha) e estabelece uma dinâmica de ocupação por migrantes sulinos, descendentes de alemães e italianos, com aptidão ao trabalho agrícola familiar em pequenas propriedades.

-modernização da agricultura (1970): momento que ocorre transformações na organização e dinâmica do campo em nível nacional, em que bases modernizadas regem as atividades da agricultura, implementando a produção em larga escala de soja e trigo. No caso do município em estudo, as ações cooperativistas foram o principal agente fomentador desta nova dinâmica.

-formação do lago de Itaipu (1980): provocou mudanças na estrutura fundiária do município devido a inundação de cerca de 12% de sua área total, provocando várias consequências. O Lago é oriundo da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu no município de Foz do Iguaçu no início da década de 1980.

Vale destacar que embora os registros de ocupação da região Oeste datem da segunda metade do século XX em diante, já havia, desde o início daquele século, ocupações na região. Este destaque é pertinente, pois estas ocupações anteriores também tiveram influências na composição humana da região apresentando heranças de manejos da terra bastante significativos para o desenvolvimento futuro do município.

Dessa forma, a colonização de Marechal Cândido Rondon foi realizada pela Industrial Companhia Colonizadora Madeireira Rio Paraná S.A. (MARIPÁ), que no início da ocupação se dedicava exclusivamente a exploração da madeira, principal atividade econômica na época, sendo ela responsável pela instalação de diversas serrarias na cidade e no Município.

A ocupação ocorreu mediante a divisão de lotes rurais, chamados colônias, cada um com área aproximada de 25 a 50 hectares, beneficiados por um curso d'água, vendidos por preços e prazos de pagamento acessíveis para agricultores do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que foram as unidades da federação que mais contribuíram para o processo migratório direcionado ao Oeste Paranaense.

Ressalte-se que Marechal Cândido Rondon é um Município predominantemente colonizado por gaúchos, catarinenses e paulistas. A busca por segurança futura e os preços baixos da terra, encorajaram os migrantes a enfrentar o ambiente hostil. Ao chegar, encontraram floresta densa, exuberante, com vários tipos de madeiras nobres, onde predominavam o pinheiro do Paraná, a peroba e outras.

Segundo Pfluck (2002, p. 94), as mudanças socioeconômicas ocorridas entre as décadas de 1960 e 1970, por meio da modernização da agricultura, caracterizada pela introdução de implementos e insumos agrícolas, incentivou a monocultura destinada à exportação do trigo e da soja e, posteriormente do milho, em detrimento à policultura para subsistência.

Dessa forma, pode-se afirmar que a introdução de maquinários e insumos no município, assim como no Oeste do Paraná, “[...] provocou a perda de autonomia, descapitalização dos agricultores e a aceleração do processo migratório da população, favorecendo a concentração de terras por alguns agricultores mais abastados”. (ROCHA, 2011, p. 54).

Logo, em vista do fortalecimento da agropecuária na região, houve o incentivo a implantação de grandes empresas ligadas ao agronegócio. Surgiu no setor de grãos a Cooperativa Agrícola Mista Rondon Ltda. (Copagril em 1970) e a Agrícola Horizonte (1980); no setor da mandioca a MCR e a Agrícola Horizonte; e, no setor de leite, inúmeras empresas atuantes, embora a Frimesa seja a única instalada no município.

A instalação dessas indústrias, além de promoverem o crescimento populacional, também estimulou a implantação de novos loteamentos. A maioria dos trabalhadores, sobretudo aqueles que vinham de outros municípios começaram a ocupar áreas periféricas da cidade. Essas áreas foram ocupadas, dentre outros motivos, devido ao fato dos terrenos serem adquiridos por menor valor aquisitivo.

A chegada das indústrias, aliada aos períodos de geadas e de secas, ocorridas na segunda metade da década de 1970, bem como a desapropriação de terras agrícolas às margens do Rio Paraná para a construção da barragem da Usina hidrelétrica de Itaipu, principalmente na década de 1990, foram os maiores indicativos do êxodo rural, particularmente depois do ano de 1980, resultando assim no aceleração da urbanização do município. (ROCHA, 2011, p. 56).

É importante destacar que os problemas relacionados ao meio ambiente nas áreas próximas ao perímetro urbano, começaram a se intensificar a partir da década de 80, quando a cidade, que até então era ocupada nas áreas de topo, consideradas áreas de maior estabilidade, começou a expandir para as áreas de baixa vertente, nas proximidades dos córregos e fundos de vales.

Essa ocupação em áreas instáveis justificou boa parte dos problemas relacionados à erosão e a degradação das cabeceiras de drenagem da área periurbana da cidade. Para Moresco (2007, p. 82), “[...] já no início da década de 1990, a porcentagem de área com floresta nativa e capoeira não chegava a 8% da área total do município”. Além, disso, o uso intenso do solo para a agricultura, aliado a criação de animais, resultou em uma paisagem extremamente antropizada, com pequenas ilhas de vegetação natural.

Conforme dados de Ferrari (2009, p. 48), a expansão urbana, ocorrida a partir da década de 1980, se constituiu como uma das mais representativas em termos de crescimento urbano, pois entre os anos de 1981 a 1990, surgiram 75 novos loteamentos. Para atender as expectativas de crescimento da cidade tornou-se necessário a intervenção do poder público, para regulamentação e ordenação da área urbana.

No caso do desmatamento oriundo tanto da colonização como da agricultura moderna, observa-se um processo incessante de recuperação de pelo menos uma parte razoável dessa vegetação por meio das matas de galerias também conhecidas como vegetação ripária, de suma importância para a qualidade do aumento da água dos rios.

De modo geral, as pesquisas desenvolvidas por membros do Grupo GEA (Grupo Multidisciplinar de Estudos Ambientais), apontam diversos problemas socioambientais na sede municipal, tais como erosão, compactação dos solos, degradação de mananciais e APPs, ocupação irregular, vazios urbanos, entre outros problemas que indicam a necessidade de constante monitoramento para prevenção e contenção.

2.3- Expansão urbana e dinâmica especulativa na cidade de Marechal Cândido Rondon

Se por um lado, a urbanização representa o *status quo* da sociedade, por outro, reflete as conquistas e acontecimentos do passado, e a análise dessa relação é fundamental para compreender e apreender a complexidade que engendra o espaço urbano contemporâneo. Observa-se, no caso brasileiro, que a dinâmica da urbanização foi condicionada pelas características pré-existentes no território, sendo mais ou menos intensa de acordo com os graus diferenciados de infraestrutura existentes nas regiões, ou seja, o “moderno” é implantado sem resistência nos espaços vazios e outros enfrentam os obstáculos das heranças e estruturas arcaicas do passado. (MEDEIROS, 2012, p. 13).

Embora a expansão urbana tenha se generalizado pelo território brasileiro de forma célere e contínua, existem regiões em que a dinâmica urbana ainda apresenta padrões tradicionais, considerando a complexa rede existente nas capitais. Durante um longo período esteve presente no território brasileiro uma urbanização seletiva e restrita apenas à região litorânea, cuja dinâmica produtiva era privilegiada e valorizada em relação às demais. (SANTOS, 1994, p. 9).

É importante ressaltar a distinção estabelecida entre o crescimento urbano e a urbanização. Embora esses dois processos tenham se realizado historicamente de forma interdependente, se referem a condições diversas. Enquanto o crescimento urbano é um processo espacial e demográfico, a urbanização é um processo social, relacionado às mudanças

de valores e comportamentos da sociedade, em função da maior transferência de pessoas do meio rural para o meio urbano.

À medida que as cidades vão crescendo, novos espaços vão sendo requeridos, o que resulta na expansão urbana. Este processo pode ser verificado tanto pelo adensamento da ocupação do solo e reorganização de áreas já ocupadas, como pela ocupação de locais que vão além do perímetro urbano. Pode-se dizer assim que a expansão da cidade é um processo espacial com dimensão temporal, que procede do desenvolvimento do fenômeno da urbanização. (MEDEIROS, 2012, p. 12).

Saliente-se que o espaço urbano se constitui na justaposição de diferentes usos da terra, bem como no cenário de luta e reprodução das diferentes classes sociais. Esse espaço fragmentado e heterogêneo se articula por meio das relações sociais e emana complexidade em cada uma de suas partes. Conforme Corrêa (2000, p. 10), o espaço urbano é o “[...] reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais”.

Para esse autor os agentes sociais que atuam na produção do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos. Entre os dois primeiros, quase sempre ocorre conflito de interesses, uma vez que para os proprietários fundiários, a retenção de imóveis se torna lucrativa, considerando que a escassez de oferta estimula o aumento de preço. Por outro lado, para os proprietários de produção se torna fundamental terrenos amplos e baratos. (CORRÊA, 2000, p. 10).

A intervenção dos promotores imobiliários que realizam as incorporações, construções e vendas de imóveis, ocorre na medida em que seus investimentos são voltados para classes mais favorecidas, o que reforça a segregação habitacional, característica relevante na cidade capitalista. Cabe ao restante da população a criação de favelas e invasão de terrenos públicos e privados. Dessa forma, cada agente, ao seu modo, contribui para modelação do espaço urbano.

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, realocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. (CORRÊA, 2000, p. 11).

É evidente que a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. No entanto, este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes e constituindo-se, em muitos casos, “[...] em uma retórica ambígua, que permite que

haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante”. Por outro lado, convém destacar que, embora possa haver diferenciações nas estratégias, bem como conflitos entre eles, há, entretanto, denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma renda da terra. (CORRÊA, 2000, p. 13).

Para os proprietários fundiários é vantajosa a conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, eles têm interesse na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural. Isto significa que estão fundamentalmente interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso. Para Corrêa

Os proprietários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano. Mais cedo ou mais tarde, graças ao diferencial da renda, o uso agrícola da periferia é substituído por um urbano, passando, em muitos casos, por uma etapa de esterilização da terra. Há então um processo de valorização fundiária.

Nessa metamorfose da terra rural em urbana, a especulação desempenha um papel fundamental. A implantação de um empreendimento imobiliário como um loteamento gera grandes mudanças sociais, ambientais e econômicas no espaço. Tais modificações das condições locais são vistas como estratégia especulativa responsável pelo encarecimento da moradia, transporte e, principalmente, pela alteração da configuração espacial urbana. Esse fenômeno reforça de imediato a exclusão socioespacial.

De forma geral, o processo de conversão de terra rural em urbana é favorecido pelos seguintes fatores: ganhos elevados na transição de uso (rural para urbano); legislação permissiva para com os estoques especulativos de terras; articulação de interesses de diversos agentes de regulação, tendo em vista obter ganhos privados e o caráter locacional que permite maior ou menor ganho em função das características do local (infraestrutura, segurança, transporte e arborização, por exemplo).

Em primeiro lugar, os proprietários de terrenos rurais se veem estimulados a realizar a transição em função da maior valorização da terra urbana. Gonçalves (2002, p. 90) afirma que, quando a ocasião colocar as condições para o parcelamento do solo para fins urbanos, este certamente será executado, pois dificilmente haverá atividade agropecuária que suplante o ganho advindo deste tipo de especulação imobiliária.

No que se refere aos agentes reguladores, interessados nessa transformação de uso, pode-se mencionar também a administração pública, tendo em vista o aumento na arrecadação tributária do município, na medida em que a terra rural é submetida ao pagamento do ITR (Imposto Federal), e a terra urbana ao IPTU (Imposto Municipal).

Sabe-se que a especulação imobiliária é extremamente prejudicial para a cidade. Por causa dela os tecidos urbanos tendem a ficar excessivamente rarefeitos em alguns locais e densificados em outros, gerando custos financeiros e sociais.

Para entender essa dinâmica especulativa que direciona a expansão urbana é preciso entender que especular significa “[...] estocar algo na esperança de realizar uma transação vantajosa no futuro, quando, então, seu preço estaria superior ao preço atual. Este ativo, enquanto especulativo, se assemelha ao capital, embora não o seja, pois ele ‘valoriza’ ou, mais propriamente, aumenta de preço”. (KANDIR, 1984, p. 109). Por conseguinte, acrescenta-se cada vez mais o número de terrenos ociosos nos centros urbanos.

Além disso, ao considerar a produção do espaço uma abordagem social e dinâmica, pode-se inferir a construção de espaços únicos, cujos fatores e agentes sociais são condicionados por variáveis internas e externas e por demandas que diferem de um lugar para o outro.

Os proprietários de terras bem localizadas, que são valorizadas por amenidades físicas, como rios, lagos e áreas verdes, pressionam o Estado visando a instalação de infraestrutura urbana ou a obtenção de créditos para eles próprios instalarem a infraestrutura. Tais investimentos valorizam a terra que, anteriormente, era depreciada ao mesmo tempo que campanhas publicitárias são realizadas para exaltar a qualidade da área e, conseqüentemente, aumentar o seu preço (Figura 4).

Estas terras da periferia de “tranquilidade” são destinadas à população de maior renda. Como se trata de uma demanda de usuários com poder de compra, é possível aos proprietários fundiários tornarem-se também promotores imobiliários, ou seja, loteiam, vendem e constroem. Criam-se, assim, bairros seletivos em setores de amenidades e como a palavra “periferia” tem sentido pejorativo, “[...] estes bairros fisicamente periféricos não são mais percebidos como estando localizados na periferia urbana, pois afinal de contas os bairros de *status* não são socialmente periféricos”. (CÔRREA, 2000, p. 18).

frágeis e "protegidas" por lei são as mais agredidas pela falta de alternativas de moradia no mercado legal, para a maior parte da população das metrópoles e cidades grandes. A questão fundiária e imobiliária está na base do travamento desse mercado. (MARICATO, 2001, p. 86).

Nesse aspecto, entende-se que os loteamentos representam a principal forma de expansão do espaço urbano, parcelando as áreas não ocupadas e forçando a ampliação do próprio perímetro urbano. Assim, é por meio deles que as cidades crescem horizontalmente à medida que incorporam novos parcelamentos do solo.

Os prejuízos sociais da dispersão horizontal da cidade recaem, principalmente, sobre as camadas menos favorecidas que, além de percorrerem maiores distâncias entre a casa e o local de trabalho, se submetem às moradias precárias nos bairros periféricos. A situação é agravada pelo fato de muitos destes bairros, por serem retirados das áreas centrais, se tornarem lugares destinados para depósito de lixo.

De acordo com o Diretor do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon, Sr. Jair Gilberto Sorge¹², o grande número de novos loteamentos na cidade “Tem muito a ver com o aumento do poder aquisitivo, o aumento da renda. É claro que o interesse das imobiliárias vem a partir disso, quanto mais gente procura mais se oferece também”.

Essa procura maior, a que se refere Sorge, não advém necessariamente de um aumento no poder aquisitivo da classe de baixa renda, isto é, de uma distribuição efetiva de recursos. Ocorre que o lucro obtido com o ganho especulativo estimula cada vez mais a compra de lotes por parte da população de classe média a alta, que já detêm boa parte dos lotes ociosos no centro da cidade. Esse atrativo rentável acaba também seduzindo proprietários de áreas rurais próximas ao perímetro urbano que, em curto período de tempo, aderem ao parcelamento.

A aquisição de terreno e casa própria por parte da população de baixa renda se deve aos incentivos e financiamentos bancários. Alguns loteamentos populares, com lotes que variam de R\$ 45.000,00 a R\$ 55.000,00, enquadram-se no programa habitacional MINHA CASA MINHA VIDA, um programa de financiamento habitacional impulsionado pelo governo federal que é o elemento chave para entender essa dinâmica que envolve a abertura de novos loteamentos e o aquecimento da construção civil na cidade.

¹²Jair Gilberto Sorge é Arquiteto e Urbanista e Diretor do Departamento de Urbanismo da Prefeitura de Marechal Cândido Rondon. Também é membro do Conselho do Plano Diretor Municipal. Entrevista concedida em 10/06/14, arq. Mp3 (00:22:46 minutos).

Para o Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura e Política Ambiental, Sr. Urbano Mertz¹³ as Incorporadoras imobiliárias **atendem a demanda por habitação da população**. “Com os programas oficiais de apoio a construção de casas, através de financiamentos, e a implantação de projetos de conjuntos habitacionais construídos com recursos públicos, houve uma crescente ocupação de chácaras e áreas sub-urbanas para construção de casas”.

Todavia, deve-se fazer uma ressalva ao afirmar que as imobiliárias atendem a demanda por habitação da população, uma vez que o número de lotes vazios na cidade superam o de número de habitantes¹⁴. Essa justificativa descabida serve para escamotear as práticas especulativas e os interesses de uma minoria que controla as ações políticas e, conseqüentemente, a organização da estrutura urbana. Um exemplo disso pode ser verificado a seguir:

Nesse caso específico da expansão urbana, a última revisão do Plano Diretor de 2008 quando foi se discutido o aumento do perímetro urbano, foi delimitado um novo perímetro, na época a gente viu nas propostas que a empresa deixou que houve sugestões, por exemplo, nesse levantamento de dados que eles fizeram eles viram que o perímetro teria que aumentar **e daí abriu-se espaço nas audiências públicas para que os proprietários de áreas próximas ao perímetro interessados em que houvesse a inclusão no perímetro apresentassem uma proposta. E nós podemos notar que algumas propostas foram aceitas....** (MERTZ, 06/05/14).

Como pode-se observar, são realizadas audiências públicas antes da aprovação do perímetro urbano, visando informar, discutir e ouvir os anseios da comunidade, em especial a população diretamente afetada. O fato é que, na maioria das vezes, essas audiências são pouco divulgadas e ocorrem com a presença de poucos participantes. Entre estes, estão aqueles com envolvimento empresarial direto no assunto, que estão avidamente empenhados em influenciar o resultado conforme seus interesses de negócios. Nesse sentido as audiências, no geral, limitam-se a cumprir um trâmite burocrático.

Tanto os proprietários fundiários donos de lotes vazios, quanto os incorporadores imobiliários e os donos de áreas rurais próximas ao perímetro urbano, estavam presentes nas audiências públicas para revisão do Plano Diretor em 2008. Cada um, ao seu modo, apresentou propostas e sugestões visando a ampliação do perímetro urbano, o que de fato ocorreu.

Dessa forma, é visível a participação efetiva da dinâmica especulativa na produção do espaço urbano, bem como na determinação das leis que regem a expansão. De acordo com o

¹³Urbano Theobaldo Mertz é Engenheiro Agrônomo e Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura e Política Ambiental da Prefeitura de Marechal Cândido Rondon. (entrevista concedida em 06/05/14)

¹⁴De acordo com (PFLUCK, 2009, p. 216) “[...] foram constatados vazios intraurbanos suficientes para, aproximadamente, mais 40.000 hab.”

Arquiteto e Urbanista Arlen Güttges, membro do Conselho do Plano Diretor Municipal, o problema ainda segue sem solução porque também passa pelo campo político.

Não é só eu, mas todo mundo percebe que é meramente política a decisão. Por que o próprio Plano Diretor previsto, foi feito de uma forma extremamente técnica e deixava bem claro através de dados e números, isso já seria suficiente para conter a expansão imobiliária, então a única coisa que permite que essa expansão aumente é a questão política. (GÜTTGES, 03/07/14. Entrevista concedida em arq. mp3 00:22:46 minutos).

Em outras palavras, esse mercado imobiliário exerce grande influência nas decisões políticas municipais, de modo a manipular quaisquer práticas de restrição a especulação. Ao financiar campanhas eleitorais e eleger representantes no poder legislativo municipal, os promotores imobiliários asseguram “legalmente” que seus interesses não sejam prejudicados. Do ponto de vista jurídico, a aplicação do IPTU progressivo no tempo é um dos mecanismos, que ao ser implementado, poderia interferir na expansão imobiliária.

Destarte, é pertinente destacar que o enriquecimento por meio da compra de terras ocorre no Brasil desde a colonização, mas com o capitalismo financeiro essa prática ganha impulso e se intensifica. Estas consequências advindas da especulação abrangem tanto os aspectos sociais, quanto ambientais e econômicos. De modo repentino, áreas podem ser valorizadas ou segregadas, de acordo com as benfeitorias que ofereçam: infraestrutura, localização e serviços públicos em geral (saneamento básico, hospitais, transporte e shoppings centers).

De acordo com Ferrari (2009, p. 30) é muito comum em Marechal Cândido Rondon alguns corretores imobiliários planejarem a venda inicial de apenas alguns lotes para, após sua ocupação pelos primeiros moradores, colocarem os demais à venda por preços mais elevados. Esse problema de caráter sociopolítico requer políticas públicas efetivas que, de fato, resultem na aplicação e cumprimento do Plano Diretor Municipal.

Por outro lado, o processo de expansão urbana em Marechal Cândido Rondon também está intimamente ligado à dinâmica produtiva do campo. Dessa forma, o rural deixa de ser entendido apenas como uma categoria de tudo aquilo que não é urbano, para se tornar um dos agentes principais na produção desse espaço. Essa forte relação se explica pela dependência econômica que a cidade apresenta em relação ao campo, seja no setor de serviços (lojas de equipamentos agrícolas e defensivos), seja pela forte atuação da agroindústria.

No início da ocupação, a agricultura de subsistência baseada nas pequenas propriedades estimulou a vinda de imigrantes e a consequente formação do município. No entanto, com o advento da modernização da agricultura, ocorrida em 1960, esse modelo de produção entra em

crise, tornando inviável a absorção de toda a força de trabalho camponesa, o que leva, em grande parte, a procura pela cidade em busca de trabalho e melhores condições de vida.

Em outras palavras, a modernização agrícola cria um novo cenário nas áreas rurais, exigindo rápida adequação ao novo campo “moderno”. Em um curto espaço de tempo, “[...] a divisão territorial do trabalho avança pela especialização das áreas agrícolas, mecaniza o campo e empurra os camponeses para as cidades em todo o mundo”. (SANTOS, 1996, p. 141).

Desse modo, surge um novo perfil urbano, em que se substitui rapidamente a economia agrária com população majoritariamente rural para uma urbanização generalizada. Tal ocorrência acaba por decretar o fim da tradicional dicotomia entre o rural e o urbano, estabelecendo uma nova categoria de análise, agora pela distinção entre um espaço urbano e um espaço agrícola, estando este, ligado diretamente à atividade produtiva. (SANTOS, 1996, p. 9).

Esse crescimento prodigioso da agricultura refletiu na atuação do mercado imobiliário da cidade rondonense, uma vez que a valorização dos imóveis urbanos ocorria em função dos melhores ganhos dos produtores rurais, ou seja, do aumento do preço das *commodities*¹⁵. Além disso, Ferrari (2009, p. 68) destaca que essa valorização também ocorria pelo fato dos agricultores terem por prática “investir” parte dos seus lucros da safra em imóveis (preferencialmente lotes).

Ferrari (2009) realizou a análise da expansão territorial urbana de Marechal Cândido Rondon tendo em vista a relação deste processo com a dinâmica produtiva do campo no período de 1960 a 2008. Conforme seu estudo, os agricultores têm participado do mercado imobiliário de forma significativa, seja na compra de imóveis para morar, alugar ou investir.

Segundo ele, o processo de expansão da cidade teve início na década de 1960, quando foram implantados oito loteamentos, perfazendo um total de 384.442 m², quando ainda se estimulava a ocupação na área rural. Já na década de 1970 foram implantados 21 novos loteamentos totalizando 1.502.828 m². Esse crescimento acentuado deve-se a mecanização das terras, iniciada nesse período, tendência que marca o êxodo rural no município. (FERRARI, 2009, p. 96-98).

O período de 1980 ficou marcado pelo aumento da mecanização agrícola e pela formação do reservatório de Itaipu, cujo alagamento deixou submersa cerca de 12% das terras

¹⁵*Commodities* são mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, que são produzidos em larga escala e comercializados em nível mundial. São negociadas em bolsas mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional. As *commodities* agrícolas referidas são o trigo, soja e milho.

do município. Muitos agricultores desapropriados por causa da formação do lago participaram da compra de mais dezenove loteamentos nessa década, perfazendo uma área total de 711.660 m². (FERRARI, 2009, p. 100).

A partir da década de 1990 o processo de expansão atinge patamares exorbitantes considerando que o município teve quatro de seus distritos desmembrados¹⁶. Foram realizados 75 loteamentos entre os anos de 1990 a 1999, totalizando 3.209.751 m². Nessa época os loteamentos se espalharam pelo prolongamento da Avenida Rio Grande do Sul e Avenida Irio Jacob Welp, devido à proximidade com a UNIOESTE, Parque de Exposição e Lago Municipal. (FERRARI, 2009, p.103).

No período de 2000-2008 foram implantados vinte e nove loteamentos com área total de 1.073.791 m² de extensão (Tabela 01). A expansão avançou em direção a Oeste, devido a implantação do frigorífico de aves Copagril e a Leste em função da formação do Lago Municipal. A consequente valorização desses lotes beneficiou os proprietários fundiários e prejudicou a população menos favorecida que tende a ficar cada vez mais distante da área central. (FERRARI, 2009, p. 105-106).

Tabela 01: Expansão territorial urbana (1960- 2008)

EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA (1960- 2007)			
Décadas	Nº. Loteamentos	m ²	Total m ²
1960	08	384.442	2.846.442
1970	21	1.502.828	4.349.270
1980	19	711.660	5.06.930
1990	75	3.209.751	8.270.681
2000	29	1.073.791	9.344.472

Fonte: FERRARI (2009). Org. FÜHR, Josiane. O. M (2014).

Observa-se, portanto, que ao longo dos anos a expansão territorial reconfigura o espaço urbano e atribui-lhe características decorrentes dos acontecimentos sociais de um determinado período histórico, bem como, da dinâmica especulativa do mercado de terras, que rearticula a cidade constantemente, em função dos interesses dos proprietários fundiários. Dessa forma, terrenos iguais, dotados da mesma infraestrutura, podem apresentar preços diferentes apenas pela localização em que se encontram.

Para Güttes, em Marechal Cândido Rondon,

Foi feito um diagnóstico entre 2007 e 2008 e constatou-se que Marechal Cândido Rondon não precisaria expandir o perímetro urbano em função da grande oferta de terrenos livres que tem. Então, nós poderíamos dobrar a população sem precisar expandir o perímetro urbano. Por outro lado, sem freio

¹⁶ Neste período foram desmembrados os municípios de Quatro Pontes, Mercedes, Entre Rios do Oeste e Pato Bragado.

nenhum, os prefeitos que sucederam continuaram permitindo a expansão do perímetro urbano e conseqüentemente a inclusão de novas áreas, ocasionando um espalhamento da população ao longo do território. E a gente vê que muitos desses terrenos são meramente especulativos... (GÜTTGES, 03/07/14).

Ou seja, a intervenção do poder público para atender as expectativas do crescimento da cidade deve ser analisada com cautela, na medida em que a maioria das leis elaboradas a fim de regular a organização do espaço urbano se realizam para atender as necessidades do capital. Segundo Ferrari, (2009, p. 88)

[...] a expansão da área urbana do município a partir da instituição do Plano Diretor ocorreu de forma a atender aos empresários do setor imobiliário e aos proprietários de terra, permitindo a eles a execução de vários loteamentos nas áreas em que o Estado legaliza para este fim a expansão.

Essa ideia supõe o comando dos proprietários fundiários no campo econômico e político, uma vez que o poder público é conivente e permissivo. No caso dos proprietários dos meios de produção, especialmente os industriais, a situação não é outra, os incentivos fiscais e facilidades de financiamentos oferecidos pelo governo municipal propiciam o desenvolvimento acelerado da agroindústria.

Ao viabilizar mais indústrias para o município, conseqüentemente, aumenta-se o poder de atração da população na busca por emprego e melhores condições de vida. Embora o poder público estimule a implantação de novas indústrias para suprir essa demanda, não disponibiliza infraestrutura necessária para atender todo o contingente populacional que se forma. Assim, alegando a necessidade de suprir o déficit habitacional, são implantados novos loteamentos (ainda que existam vazios urbanos), ampliando ainda mais os problemas sociais.

Atualmente a urbanização associada à especulação imobiliária estimula a desigualdade socioespacial dentro da cidade. De acordo com Carlos (1994, p. 42) “[...] com a segregação, as condições de acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos passam a ser diferenciadas, dependentes da classe social e da capacidade de consumo”. Nesse sentido, as diferentes formas de apropriação da cidade são determinadas pelos interesses de cada agente modelador.

De uma forma geral, toda essa dinâmica de acontecimentos e interesses contribuiu para a construção do espaço geográfico da cidade de Marechal Cândido Rondon. Nas palavras de Ferrari (2009, p. 138) “[...] a cidade que conhecemos hoje é resultado de uma disputa entre os que tratam a cidade como fonte de lucro (os capitalistas) e os que tratam a cidade como espaço de vida (os moradores)”.

A expansão urbana impulsionada por fatores econômicos é produto dessa racionalidade contemporânea, na qual decorrem sérios problemas ambientais, tais como: supressão de áreas

verdes, desencadeamento e aceleração de processos erosivos, assoreamento de corpos hídricos, enchentes, poluição, inadequações de infraestrutura entre outros.

Da mesma forma, emerge uma série de intervenções no sistema hidrográfico, incluindo a canalização, retificação e aterramento de corpos d'água. A prática assídua de ocupação dos fundos de vale origina problemas socioambientais frequentes, como inundações e alagamentos. De acordo com Pfluck (2002, p. 60),

Com a expansão urbana houve o crescimento acelerado das áreas impermeáveis e muitos canais de 1º e 2º ordem foram canalizados, retinizados e desviados sem considerar os critérios ambientais. Disso resultaram intensos processos erosivos que se desenvolveram nos trechos dos canais soterrados ocasionando rachaduras e afundamentos na estrutura das casas.

Nessa lógica, podem ser observados novos loteamentos surgindo em diversos pontos da cidade sem uma preocupação mais criteriosa com a dimensão ambiental e, apesar de contarem com “legalidade” de sua situação, estão situados em áreas de declive, fundos de vale e Áreas de Preservação Permanente.

Atualmente a tendência de expansão urbana de Marechal Cândido Rondon pode ser verificada a partir da localização dos novos loteamentos que estão avançando em direção ao frigorífico de Aves Copagrill e ao Córrego Guavirá. A ineficiência do poder público pela falta de fiscalização tende a interferir diretamente na dinâmica natural da rede hidrográfica da cidade e põe em risco a conservação das Áreas de Preservação Permanente.

2.4-Vazios urbanos e IPTU Progressivo no tempo e no espaço

Os vazios urbanos são resultados da dinâmica do mercado de terras, das formas de atuação das empresas imobiliárias e do Estado que, juntos, promovem a espacialização urbana. Na cidade em estudo, esses vazios são encontrados tanto em áreas periféricas como nas centrais. Isto significa que, enquanto grande quantidade de terra urbana dotada de infraestrutura permanece sem ocupação, uma parcela importante da população urbana pobre tem que produzir suas moradias em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano agravando os processos de segregação socioespacial. Logo, essa abordagem é fundamental para compreensão do processo de expansão urbana cidade de Marechal Rondon.

Poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Ele é capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, por fortíssimas disparidades socioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada. (SOUZA, 2013, p. 226).

No entanto, a progressividade do IPTU, ancorada constitucionalmente, não se restringe apenas à progressividade no tempo. Ela também pode referir-se a alíquotas diferenciadas por zona, definida como progressividade no espaço, de modo que áreas nobres pagam percentuais maiores do que áreas menos valorizadas. Isto é, paga-se o imposto de acordo com o valor da propriedade.

Devido as potencialidades de coibição da atividade especulativa em larga escala, o IPTU progressivo no tempo é eficaz tanto para evitar a formação de vazios urbanos e o problema da “urbanização em saltos.”¹⁷ Quanto para superar ou, ao menos, minorar a espoliação urbana. No entanto, trata-se de um instrumento sobre o qual se tem debatido e publicado bem menos do que caberia em virtude de sua importância.

Cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade, que tramitou no Congresso entre 1990 e 2001, sendo aprovado, após onze anos, em junho de 2001 veio trazer a necessária cobertura jurídica para a aplicação da progressividade no tempo do IPTU. Nos artigos 7º e 8º estão descritas as normas e parâmetros a serem seguidos para a implantação, bem como, os critérios para uma possível desapropriação.

A lei determina que a alíquota aplicada não exceda a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Ou seja, a alíquota progressiva não poderá exceder o dobro da aplicada no ano anterior, nem ultrapassar 15% do valor do imóvel, a fim de não caracterizar uma situação de confisco de propriedade. (Lei Nº 10.257, de 10/07/2001, Art. 7º, § 1º).

O Estatuto também dispõe que a desapropriação somente poderá ocorrer depois de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização do imóvel. (Lei Nº 10.257, de 10/07/2001, Art. 8º). Mesmo observadores moderados admitem que, da forma como está prevista no Estatuto, a implementação do IPTU progressivo no tempo não traz o risco de uma “expropriação a prazo”.

O imóvel urbano também poderá ser desapropriado se necessário, para a instalação de obras de interesse público ou social, sendo que, neste caso, o proprietário receberá uma indenização justa e prévia, conforme prescreve a lei, mas que na maioria dos casos fica aquém do valor de mercado ou em contraposição com os interesses pessoais do titular do domínio. (HENKES, 2004, p.121).

Em termos concretos, o que ocorre, uma vez tendo sido introduzida a progressividade do imposto, é que, após a notificação pelo Estado da obrigatoriedade de edificação ou

¹⁷Este termo é utilizado por Kowarick (1993) apud Souza (2013, p. 227).

parcelamento e não tomando o proprietário, transcorrido um determinado prazo, qualquer providência, o valor lançado do IPTU virá a sofrer uma constante majoração anual, sob a forma de um crescente percentual de acréscimo. (SOUZA, 2013, p. 228). A seguir apresentamos um exemplo hipotético de aplicação, elaborado por Souza (2013):

$$\begin{array}{l} X_1 = y + (y \cdot 0, 2) \quad X_2 = y + (y \cdot 0, 4) \\ X_3 = y + (y \cdot 0, 6) \quad X_n = y + (y \cdot z) \end{array}$$

Neste exemplo, X_1 , X_2 , X_3 e X_n são os valores do IPTU após a introdução da progressividade no tempo. (x_1 corresponde ao valor no primeiro ano, x_2 ao valor no segundo ano e assim por diante). Y é o valor básico do IPTU do imóvel e Z é o percentual máximo de acréscimo estabelecido.

Nesse caso, o proprietário teria de desembolsar adicionalmente, em um primeiro momento, o valor normal do imposto acrescido de 20%, no ano seguinte, aquele valor acrescido de 40% e assim por diante. Ressalte-se que a cobrança do IPTU progressivo não há de prosseguir, indefinidamente. Após um determinado prazo, a ser estipulado de forma variável em cada município, depois de lançada a cobrança do valor majorado mediante a aplicação da alíquota z , que é a alíquota máxima a ser prevista, o poder público pode desapropriar o imóvel, na forma de lei.

Para Souza (2013, p. 231) de qualquer forma, vários cuidados precisam ser tomados a fim de não se incorrer em equívocos ou mesmo cometer injustiças a pretexto de se promover a justiça social. Antes de qualquer coisa, é necessário, se o instrumento deve se prestar adequadamente a coibição da especulação imobiliária, ter clareza do que isso significa. Em termos práticos, o que se faz necessário é estabelecer parâmetros inteligentes e definir valores apropriados para se caracterizarem as condições de ociosidade e subutilização a serem associados à especulação.

A primeira coisa a ser feita a esse respeito é definir o tamanho mínimo, isto é, a metragem de superfície, a partir do qual um terreno, caso mantido desocupado, poderá ser alvo da aplicação da progressividade no tempo do tributo. É preciso considerar, também, que um terreno não precisa estar totalmente desocupado para se admitir que a “função social da propriedade” não está sendo atendida.

Caso a superfície realmente ocupada seja muito inferior à superfície total do terreno, isso pode corresponder a uma subutilização a ser interpretada como fato gerador do tributo.

Güttges aponta que além dos vazios urbanos, esse também é um dos problemas enfrentados pelo município de Marechal Cândido Rondon.

É muito difícil a utilização conforme previsto na lei de uso e ocupação e a Lei de zoneamento. Por que acontece muito também que no centro da cidade, um terreno de 800 metros quadrados a pessoa constrói uma casa de 200 metros quadrados. Sendo que ali está previsto até 10 pavimentos, coeficiente de aproveitamento 8, 9, 10 e assim por diante, então tem que ser bem aproveitadas essas áreas. (GÜTTGES, 03/07/14).

Para que isso não ocorra, cabe ao Plano Diretor estabelecer o conteúdo concreto desses parâmetros, após prévio estudo da realidade local, e realizar a partir disso, uma rígida fiscalização. Há, ainda, outro tipo de cautela na aplicação do tributo que deve ser observado. A progressividade do IPTU no tempo é uma punição aplicada a um proprietário que deixa ociosa ou subutilizada uma propriedade fundiária muito grande em área onde tenham sido realizados investimentos públicos, isto é, onde pelo menos uma parte da infraestrutura técnica e social tenham sido instalada pelo Estado.

Portanto, a prefeitura não deve aplicar o IPTU progressivo sobre aqueles vazios urbanos situados em áreas totalmente desprovidas de infraestrutura técnica e social, ao exigir o parcelamento da terra, “[...] o Poder Público deverá cumprir a sua parte, implementando infraestrutura. Ao proprietário caberá fazer a sua, apresentando um projeto de loteamento ou tomando quaisquer outras providências para retirar o terreno de sua ociosidade, de seu ‘pousio social’.” (SOUZA, 2013, p. 233).

Dessa forma, evita-se fornecer aos grandes proprietários urbanos um alibi para o não cumprimento da função social da propriedade¹⁸. O Estado deve dotar de infraestrutura, naquilo que lhe couber, isto é, sem abdicar de cobrar que os loteadores cumpram o que a lei deles exige.

Por outro lado, quando o proprietário não dispuser de recursos para proceder, ele mesmo, as intervenções necessárias para que seja garantido a função social da propriedade¹⁹, resta a alternativa do *Consórcio imobiliário*. O consórcio apresenta-se como forma de viabilização financeira de planos de urbanização, na qual o proprietário entrega ao Executivo municipal o seu imóvel e, após a realização de obras, recebe como pagamento imóvel

¹⁸Art. 39: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (Lei 10.257/01, ESTATUTO DA CIDADE).

¹⁹ § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. (Art. 182, CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988).

devidamente urbanizado. O objetivo principal do instrumento é viabilizar o aproveitamento de grandes terrenos. (SOUZA, 2013, p.280).

Vale mencionar que neste século XXI a propriedade privada não precisa mais somente cumprir com a função social, mas também com a função socioambiental, ou seja, precisa atender concomitantemente às necessidades e bem-estar da coletividade, a preservação e conservação do meio ambiente.

Nota-se na maioria das cidades, inclusive em algumas pequenas, que o crescimento populacional tem diminuído os espaços urbanos livres. Enquanto diversas propriedades urbanas estão inutilizadas ou subutilizadas em decorrência das especulações imobiliárias, muitas famílias estão alojadas em locais impróprios, insalubres e até mesmo ilegais à espera de um lugar para morar. (HENKES, 2004, p. 117).

De fato, a permanência dos vazios urbanos impede que uma grande parcela da população tenha uma vida digna. É justificável a necessidade do cumprimento da função socioambiental da propriedade por meio da aplicação do IPTU progressivo no tempo. Acredita-se que, se fossem implementados boa parte dos dispositivos previstos no ordenamento do solo urbano, parte dos problemas habitacionais e fundiários estariam resolvidos.

No entanto, a maior dificuldade que o município enfrenta para implantar o IPTU progressivo é de ordem política. Muitas pessoas ainda acreditam que a propriedade é um direito absoluto e que podem dar a destinação que quiserem a seu imóvel, independentemente do prejuízo para a coletividade. O Arquiteto e Urbanista Jair Sorge afirma ser favorável ao uso dessa ferramenta no município de Marechal Cândido Rondon.

O problema é que não depende só de nós, na verdade... entende!? Esse IPTU progressivo na lei do Plano Diretor, nas diretrizes, ele aparece como uma das ferramentas para o planejamento urbano. É mais político do que técnico, inclusive na época quando eu comecei a fazer parte do conselho do Plano Diretor, o pessoal que veio antes, que já estava no conselho já havia feito uma indicação desse IPTU como forma de tentar resolver esses vazios urbanos. Documentaram isso e enviaram para o executivo, então assim, eu imagino que entre mais para a parte política, o executivo faz a regulamentação de como o IPTU vai funcionar, envia isso pra câmara, a câmara aprova e aí passa a vigorar, torna-se Lei. Até agora não foi aprovado. Eu imagino que não seja um consenso político na verdade. Infelizmente é assim, é o que acontece, toda essa questão da legislação passa pela questão política também. Então a gente fica meio amarrado a isso... (SORGE, 10/06/14).

Ou seja, embora o IPTU progressivo conste nas diretrizes do Plano Diretor Municipal como uma das ferramentas a serem utilizadas para o ordenamento do uso do solo, ainda não houve a aprovação para sua respectiva implementação em razão dos interesses econômicos com desdobramentos políticos. Conforme Sorge, “[...] existem parâmetros que devem ser

esclarecidos junto com a lei que institui o IPTU. Então é isso que falta, hoje está dizendo lá que ele pode ser usado, mas ainda não tá regulamentado”.

Deve-se também considerar que o poder público não se defrontará com um proprietário isoladamente. O setor imobiliário e os grandes proprietários estão normalmente organizados e, inclusive, articulados com pessoas que ocupam posições estratégicas nas esferas do poder público. Por esta razão, é muito comum disputas internas no próprio executivo e representação dos interesses desse setor também no legislativo, por meio de vereadores eleitos. Esses fatores podem trazer dificuldades tanto na aprovação da legislação necessária, quanto em seu cumprimento.

Por esse motivo, é imprescindível a divulgação do uso que se quer para o imóvel, de acordo com o que é estipulado pela população no Plano Diretor. Essa ação permite minimizar o impacto da medida junto aos proprietários que estão subutilizando seus imóveis. Além disso, deve-se considerar que um proprietário que mantém um imóvel subutilizado, provavelmente possui outros imóveis e utiliza-se desta prática para aferir lucros, praticando especulação imobiliária. (FRANZESE, 2005, p. 2).

Em muitos casos, os proprietários podem recorrer ao judiciário, impetrando ações que impeçam ou retardem a aplicação do IPTU Progressivo. No entanto, é evidente que para evitar o desgaste político envolvido no processo, o poder público quase nunca leva essas disputas adiante. O que se percebe na prática é que as classes atendidas formam um leque de apoio aos agentes políticos do governo, constituindo o que Maricato (2008, p. 115) chama de “Pacto social”, ou pelo termo popularmente conhecido como “uma mão lava a outra”.

Conforme Franzese (2005, p. 2) “[...] para que o governo tenha força política para acabar com privilégios e o IPTU progressivo não seja visto como apenas ‘uma maneira da prefeitura arrecadar mais’, o processo de elaboração do Plano Diretor dever ser o mais participativo possível”.

Mas essa participação coletiva nas tomadas de decisões tão enfatizado pelo discurso democrático não pode ser apenas “fachada”. O que se observa em Marechal Cândido Rondon e na maioria das pequenas cidades é que a sociedade civil se restringe às associações patronais (ACIMACAR), corporativas (OAB, CREA) e representantes da prefeitura. Não se estimula a reivindicação coletiva por maior participação, seja por movimentos sociais ou associação de moradores. Ao contrário, a mobilização desses grupos causa certo “desconforto” na prática estabelecida, onde delibera-se as decisões dentro dos gabinetes.

Para Güttges, regulamentar o IPTU progressivo em Marechal Cândido Rondon não é impossível, “[...] mas certamente demandará um grande esforço político devido ao seu caráter pouco popular”. Em seu relato ele comenta que seria necessário de imediato:

Primeiro uma decisão técnica dentro da prefeitura, dentro da secretaria de Planejamento, segundo tem que haver vontade política, por que ela é uma decisão pouco popular. As pessoas vão ser diretamente atingidas, principalmente aqueles que detêm grandes áreas no centro, então até optou-se em fazer uma sobretaxação no IPTU nos últimos dois anos e deu muitas brigas. Então, tudo que mexe no bolso é claro que vai interferir, mas seria a única forma que eu vejo de conseguir restringir esse crescimento e controlar e fazer com que as pessoas apliquem o adensamento. (GÜTTGES, 03/07/14).

Enquanto gestor territorial, o poder público tem a competência de promover o adequado ordenamento do uso e ocupação do solo. Além de buscar as causas de formação dos vazios urbanos e geri-los de forma eficiente, cabe à administração municipal orientar o desenvolvimento da expansão urbana em benefício de toda a comunidade e não apenas da elite. É preciso um planejamento fundamentado na gestão democrática do território que estabeleça dispositivos legais para isso.

Em entrevista concedida, o Chefe de Gabinete da Secretaria de Agricultura e Política Ambiental da Prefeitura de Marechal Cândido Rondon, Urbano Mertz, relata sua opinião:

Para mim é possível que o IPTU progressivo possa ser implantado em Marechal Rondon, no entanto, diversos fatores podem estar contribuindo para que isto ainda não tenha acontecido:

- constatação de que nos últimos anos houve naturalmente uma intensa ocupação de áreas ociosas centrais por prédios e casas;
- questões sociais, como a existência de muitos destes lotes em heranças e partilhas indefinidas, que mantêm temporariamente estes lotes ainda vazios;
- donos de lotes centrais com relativo poder político (MERTZ, 06/05/14).

Verifica-se que existe uma concordância por parte dos entrevistados a respeito do travamento político na questão da implementação do IPTU progressivo no município. O poder público se exime da responsabilidade de ordenar a expansão urbana e gerir da melhor forma a ocupação desse espaço, à medida que não aprova a legislação adequada para tal.

É nessa dinâmica que se multiplicam os vazios urbanos, como espaços destinados a especulação. Este fenômeno é “[...] frequente no interior da zona construída principal, o que constitui ao mesmo tempo a causa e a consequência de uma especulação fundiária espantosa.” (SANTOS, 1990, p. 29). Isto cria uma valorização de áreas urbanas que se tornam inacessíveis, em termos monetários, à maioria da população.

No que se refere ao Plano Diretor Municipal (2007), o Art. 46, Inciso IV e o Art. 47 que trata do Parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo, objetiva:

IV. Combater a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Art.47. É facultado ao poder público municipal exigir do proprietário do imóvel urbano não edificado, subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização, nos termos das disposições contidas nos artigos 5º e 6º, da lei federal n.º 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Em contrapartida, existe uma demanda muito grande de área habitável dentro do perímetro urbano de Marechal Cândido Rondon, sendo possível dobrar a população da cidade sem precisar expandir territorialmente. (PFLUCK, 2009, p. 82). Conforme a autora, durante a elaboração da Leitura Técnica (base para a formulação do Plano Diretor), “[...] foram constatados vazios intraurbanos suficientes para, aproximadamente, mais 40.000 hab.” (PFLUCK, 2009, p. 216).

O poder público municipal não promove medidas de atuação para dissolver esses vazios, conforme prevê a lei do Plano Diretor. Ao contrário, beneficia os proprietários de terra à custa de investimentos públicos. Logo, a especulação imobiliária seria reduzida, desde que a dotação de infraestrutura social fosse adequada e os preços da terra tendessem a cair.

Em relação a isso, Güttges (03/07/14) aponta que “[...] as imobiliárias sempre vão dizer que elas precisam aumentar a oferta de terrenos pra o valor baixar, só que isso eu venho ouvindo desde 2006 e até agora não abaixou, só aumentou o valor dos terrenos”.

Nesse contexto, considera-se imprescindível o planejamento urbano e a aplicação efetiva da legislação para promover o equilíbrio social nesse processo de produção do espaço urbano. E, como foi discutido até então, o IPTU progressivo destaca-se como uma das ferramentas mais eficazes para tal.

De forma geral, o resultado mais importante da aplicação do IPTU progressivo no tempo é uma melhor ocupação da cidade e o cumprimento da função social da propriedade. A melhor utilização dos espaços vazios tem impacto sobre a qualidade de vida de todos os seus moradores.

Entre tantos benefícios, pode-se regular o preço dos imóveis combatendo a especulação imobiliária, preservar áreas ambientalmente frágeis de edificações ou ocupações indevidas e trazer para as áreas centrais, antes subutilizadas, pessoas que seriam forçadas a morar em áreas de periferias, além de gerar reaproveitamento e melhor destinação dos recursos públicos, aproveitando áreas já dotadas de infraestrutura.

Por fim, o IPTU progressivo no tempo faz parte de uma nova concepção de cidade, não só mais eficiente, como também justa e sustentável. Sua aplicação significa o reconhecimento

de que as pessoas que habitam uma cidade têm direito de usufruí-la e de determinar os rumos de seu desenvolvimento.