

A preservação das margens dos rios urbanos na legislação da Federação Brasileira: atritos entre o território normado e o território como norma

DOI: 10.54446/bcg.v11i1.523

Renata Cristina Ferreira¹

Resumo

Existe um tensionamento na aplicação do Código Florestal brasileiro em rios urbanos, pois a legislação instituída no âmbito federal, quando chega nos lugares ela se adéqua e se molda às realidades, interesses e arranjos locais. Defende-se que as propostas de preservação de margens de rios, institucionalizadas pelo Estado brasileiro, na esfera da União, acabaram não levando em consideração a dinâmica dos diferentes lugares que existem no país e acabou, com isso, não garantindo a sua preservação. Esse artigo busca analisar as principais transformações dos instrumentos legais sobre rios urbanos ao longo dos anos, e que não levaram em consideração as particularidades locais que poderiam contribuir para a manutenção das áreas verdes previstas ao longo das áreas de preservação permanente urbanas – APPs Urbanas. Para compreender os condicionantes territoriais, a diversidade dos rios urbanos brasileiros, as diversas escalas de cidade que encontramos no país e as particularidades dos lugares, priorizamos os conceitos de lugar, território usado, território normado e território como norma, desenvolvido e debatido por Milton Santos.

PALAVRAS-CHAVE: Área de Preservação Permanente Urbana, Código Florestal Brasileiro, Território usado, Território como norma, Lugar.

1 Graduada em Geografia pela Universidade de Estadual Paulista (Unesp), campus Rio Claro. Possui mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente desenvolve doutorado em Geografia também pela Unesp – Rio Claro. E-mail: rereambiental@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1178538225019639>.

Introdução

Ao longo dos anos percebemos a importância dos rios para o surgimento, crescimento e desenvolvimento das cidades pelo mundo e, não diferente, no Brasil. Apesar disso, as constantes transformações dos corpos d'água pelo uso de técnica de canalizações ou retificações e, conseqüentemente, o uso indevido de suas margens fizeram com que fossem criados inúmeros disciplinamentos normativos na tentativa de conter a ocupação, muitas vezes inadequada, desses espaços.

Este artigo tem a singela pretensão inicial de debater como o Estado (organizado no Brasil de forma federativa em três níveis: União, estados e municípios) delineou as diretrizes, através de instrumentos legais, na tentativa de conter o uso das áreas que necessitariam ser preservadas durante o processo de formação das cidades brasileiras até a presente data. A existência de diversos instrumentos legais que tratam sobre o tema expressa a importância dada para a questão urbana e ambiental das margens dos rios brasileiros.

Analisando a legislação ambiental sobre rios urbanos, faz-se relevante discutir a importância das Áreas de Preservação Permanente – APP (estabelecidas no Código Florestal - Lei Federal nº 4.771/65 e ratificada pela Lei nº 12.651/12) e os efeitos negativos de seu desrespeito para o meio ambiente e para a vida dos cidadãos. Cabe destacar que a delimitação das APPs pelo Código Florestal, sendo elas uma faixa fixa, como se fosse um “carimbo” a partir de 30 (trinta) metros ao longo de rios e córregos, sem diagnósticos específicos e sem levar em consideração as particularidades locais, demonstra um antagonismo entre a norma e o fato concreto, sendo a norma sempre generalista e quase sempre inadequada à complexidade que é o território nacional.

A ausência de parâmetros mais específicos para a delimitação das APPs e aplicável de forma homogênea a todo o território nacional acabou, ao longo dos anos, por exemplo, tratando todos os biomas brasileiros (Cerrado, Caatinga, Floresta Amazônica, Mata Atlântica etc.) da mesma forma, como se nessas parcelas do país não existissem pessoas com identidades, particularidades e relações diversas de uso com seus rios. O mesmo pode ser dito às diversas formas de urbanização e tipos de cidade, independentemente de seu porte.

Dessa forma, a aplicação do que foi estabelecido na legislação resulta de um processo complexo e multifacetado ao qual se entrelaçam questões de ordem cultural, econômica, territorial, científica e política. Esse processo e seus conteúdos se combinam de diferentes maneiras na escala nacional em virtude de suas particularidades e que vem prejudicando a efetivação do objetivo principal da legislação, que seria a preservação das margens dos rios brasileiros.

Na tentativa de compreender as reais causas dessa não preservação prevista no Código Florestal, avaliamos que inicialmente seria preciso entender a dimensão do *lugar*, suas particularidades e especificidades, pois uma legislação construída no âmbito da União e aplicada, indistintamente, para todos os entes subnacionais, isto é,

para todas as localidades brasileiras, certamente encontra resistências nos lugares. Esse aspecto fica mais evidente ao olharmos a legislação sobre o tema e sua desconsideração para com a diversidade dos rios urbanos brasileiros e sua relação com a população local. Alinhados à teoria geográfica proposta por Milton Santos, entendemos que há um constante tensionamento entre um *território normado* e um *território como norma* que tenta se impor na escala dos lugares.

Ao longo dos anos, as margens dos rios urbanos foram concebidas como resposta técnica, ora para atender a necessidades de expansão urbana, ora como resposta às pressões políticas – e imobiliárias – e não como resultado de um planejamento territorial que garantisse um olhar mais adequado a essas áreas. Desta forma, percebemos que nesses locais existe a influência de diferentes agentes que contribuíram para configurar esses espaços.

Outro aspecto que destacamos – de fundamental importância – é sobre o fato de que nos inúmeros momentos de revisão da legislação brasileira sobre o tema, em nenhum deles, houve menção sobre a possibilidade de avaliar questões particulares, questões locais desses rios, para pensar em caminhos para a sua preservação e, também, se isso seria possível. Verificamos uma constante desarmonia entre a legislação, a dinâmica ambiental e a relação que a população local tem com essas margens e com o rio, acarretando sempre maior dano ambiental.

O olhar para as margens dos rios brasileiros por meio da legislação

No Brasil, segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos², existem mais de 14 mil cursos d'água inseridos em 12 regiões hidrográficas, sendo que cada uma delas apresenta características distintas tanto de formação, quanto de histórico de preservação e ocupação de suas margens. Mesmo com toda essa diversidade, foi verificado que a forma estabelecida para conter o uso dos espaços ambientalmente sensíveis à beira de rios, no Brasil, consiste na demarcação de uma faixa fixa a depender do tamanho de seu curso d'água. E que mesmo com essa regra, aprovada inicialmente em 1965, ela não garantiu que essas áreas fossem preservadas da forma como foi proposto, principalmente em áreas urbanas.

Do ponto de vista da análise da legislação ambiental, especificamente para o caso de rios urbanos, primeiramente, é importante discutir a importância das Áreas de Preservação Permanente - APP e os possíveis efeitos negativos de sua ocupação para o meio ambiente e para a vida dos cidadãos. A definição de APP foi estabelecida

2 O atual PNRH foi aprovado em 2006, pela Resolução CNRH nº 58, com horizonte temporal até 2020, definido a partir de cenários de planejamento. Desde então, passou por duas revisões, que estabeleceram Prioridades para os ciclos 2012-2015 e 2016-2020. Atualmente, o PNRH está em seu último ciclo de implementação e teve suas Prioridades, Ações e Metas prorrogadas para 2021, pela Resolução nº 216, de 11 de setembro de 2020.

na Lei Federal nº 4.771/65³, conhecida como Código Florestal, e ratificada pela Lei nº 12.651/12⁴ como:

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

De acordo com a lei (Art. 4º, inciso I), as faixas de APP marginais aos córregos são delimitadas de acordo com o leito regular e variam conforme a sua dimensão, com largura mínima de 30 (trinta) metros para cursos d'água menores que 10 (dez) metros de largura, alcançando a faixa de 500 (quinhentos) metros para cursos d'água maiores de 600 (seiscentos) metros. A legislação de 1965 estabelecia uma proteção de 5 (cinco) metros ao longo dos cursos d'água denominada como florestas de preservação permanente (atenção: florestas, não áreas). Abaixo apresentamos, para melhor entendimento, um quadro que resume o histórico evolutivo das legislações que envolvem Áreas de Preservação Permanente – APP Urbana, no Brasil.

3 Mais informações: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 04 de outubro de 2021.

4 Mais informações: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12651-25-maio-2012-613076-norma-pl.html>. Acessado em 04 de outubro de 2021.

Quadro 1. Evolução dos instrumentos que definem e regulam as Áreas de Preservação Permanente – APP Urbana, no Brasil

Instrumento legal	Disposição e seu detalhamento
Lei Federal 4.771/65 <i>Institui o Código Florestal</i>	Consideram-se de preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965:
Lei Federal 7.511/86	a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965: Parágrafo único: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de usos do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.
Lei Federal 7.803/89	Altera a redação da Lei nº 4.771, de 1965: Art. 1º, II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, <i>coberta ou não por vegetação nativa</i> , com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;... Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de <i>utilidade pública ou de interesse social</i> , (...) quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.
Medida Provisória 2.166-67/2001	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP.
Resolução Conama 369/06	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
Lei Federal 11.977/09	Admite a regularização fundiária de interesse social em APP inserida em área urbana consolidada e ocupada até 2007, e a comprovação da melhoria das condições ambientais através de estudo técnico. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa
Lei Federal 12.651/12	Vários conceitos novos foram relacionados às APPs Urbanas, como: nascente, olho d'água, leito regular, várzea de inundação ou planície de inundação, faixa de passagem de inundação, relevo ondulado e áreas úmidas.
"Novo Código Florestal"	APPs ao longo dos cursos d'água passam a ser referenciadas a partir da calha do leito regular e não mais a partir do seu nível mais alto ou cota máxima de inundação.
TEMA 1010 em 28/04/2021	STJ decidiu que prevalece a aplicação do Código Florestal em área urbana, ou seja, área de preservação permanente a partir de 30 metros de cada lado do curso d'água. E não o recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo)
Projetos de Lei 1869/2021 (Senado) e o 2510/2019 (Câmara)	Os projetos já aprovados na Câmara dos Deputados desobrigam o distanciamento de 30 metros ao longo de rios urbanos. Atualmente se encontra em análise no Senado. Tal medida propõe a <i>alteração do Estatuto das Cidades</i> estabelecendo que os Planos Diretores Municipais deverão conter o Diagnóstico e Plano de Gestão de Áreas de Preservação Permanentes Urbanas.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do site do Palácio do Planalto (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>). (Acesso em: 29 de setembro de 2021. Atualizado até: 29 de setembro de 2021).

Decorridos mais de cinquenta anos desde a edição da Lei Federal 4.771/1965, verifica-se que na grande maioria das cidades brasileiras, sejam estes grandes centros

urbanos ou pequenas cidades, efetivamente não se reconheceu a existência das APPs, ainda que as funcionalidades associadas a estas áreas sejam de fundamental importância para o bem-estar humano⁵. No entanto, há que se considerar que as cidades se desenvolveram, ilegalmente e legalmente, sobre as porções do território que o Código Florestal estabeleceu preservar e que propiciou a construção de cidades desiguais constituídas de espaços consolidados e de difícil reversão.

Vale destacar os problemas quanto à carência ou até ausência de fiscalização dos órgãos competentes para a aplicação de tal instrumento, pois ao longo dos anos houve diferentes entendimentos por parte dos gestores públicos (estaduais e municipais) sobre a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas, acarretando na falta do cumprimento desse instrumento legal nas cidades brasileiras, visto a existência, também, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei Federal 6.766/79⁶. É necessário considerar que tal fato acabou prejudicando a sua aplicação e resultando nos problemas decorrentes da sua ocupação desordenada nas cidades, intensificados pelos efeitos das mudanças climáticas.

Apesar da Lei Federal 7.803/89 deixar mais claro que o Código Florestal também tratava de áreas urbanas, nem essa legislação, nem as posteriores levaram em consideração as especificidades do meio urbano. Em 2011, após 50 anos da legislação anterior em vigor, a aprovação do novo Código Florestal Brasileiro, mais uma vez, não enfrentou a discussão sobre a questão ambiental no meio urbano, mesmo com 80% da população brasileira vivendo em cidades, segundo o IBGE (2010).

Ao olharmos os instrumentos legais apresentados neste item, avaliamos que eles foram surgindo para buscar consertar os problemas recorrentes do processo de urbanização brasileira. Ao longo dos anos, eles ficaram cada vez mais permissivas, não apresentando mecanismos que possibilitassem a preservação de fato, ou mesmo um olhar para enriquecê-la ou ampliá-la em algumas localidades.

Distanciamento contínuo entre norma e realidade concreta

Analisando o processo pelo qual os rios brasileiros vêm se transformando ao longo dos anos e nos diversos lugares, verificamos tanto particularidades quanto similaridades impulsionadas globalmente, seja por modernizações ou por falta de técnica. O processo de urbanização não foi uniforme nas diferentes regiões brasileiras devido aos incentivos desiguais de técnica, ciência e informação. O mesmo ocorreu com seus rios e toda uma estrutura normativa pensada para a sua preservação.

5 Esta nossa afirmação ampara-se numa fonte riquíssima de informações que tratam do tema. Muitos dados e relatos empíricos sobre a realidade da situação dos municípios brasileiros podem ser acessos nos Anais dos “Seminários Nacionais sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano, realizados em São Paulo - SP (2007), Natal - RN (2012) e Belém - PA (2014).

6 Mais informações: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acessado em 18 de janeiro de 2021.

Esse argumento é ratificado por Ab'Saber (2010), em relação às diferentes dinâmicas geográficas existentes no país, em texto desenvolvido no período de revisão do Código Florestal. No documento, o autor corrobora com o olhar que precisa ser adotado no momento da elaboração de qualquer instrumento ambiental brasileiro, principalmente no caso do Código Florestal:

Em face do gigantismo do território e da situação real em que se encontram os seus macro-biomas – Amazônia Brasileira, Brasil Tropical Atlântico, Cerrados do Brasil Central, Planalto das Araucárias, e Pradarias Mistas do Brasil Subtropical – e de seus numerosos mini-biomas, faixas de transição e relictos de ecossistemas,(...) se houvesse um movimento para aprimorar o atual Código Florestal, teria que envolver o sentido mais amplo de um Código de Biodiversidades, levando em conta o complexo mosaico vegetal de nosso território. (2010, p.332).

Na referida obra, em nenhum momento Ab'Sáber trata especificamente de área urbana, porém, a partir de sua colocação, verificamos a importância de se observar uma infinidade de peculiaridades locais para compreensão dos rios brasileiros, principalmente respeitando o conhecimento da população que vive nessas áreas, como ele mesmo coloca em outro trecho do texto:

Trata-se de desconhecimento entristecedor sobre a ordem de grandeza das redes hidrográficas do território intertropical brasileiro. Na linguagem amazônica tradicional, o próprio povo já reconheceu fatos referentes à tipologia dos rios regionais. Para eles, ali existem, em ordem crescente: igarapés, riozinhos, rios e parás. Uma última divisão lógica e pragmática, que é aceita por todos os que conhecem a realidade da rede fluvial amazônica. (2010, p.332).

Do ponto de vista dos rios urbanos no atual Código Florestal é importante destacar que não foi dada ênfase, com a edição da Lei 12.651/2012, a um olhar mais detalhado e diferenciado às Áreas de Preservação Permanentes em meio urbano, permanecendo de forma igualitária para qualquer rio do território nacional, independentemente de seu processo de ocupação. Tinha-se, à época, a expectativa de um maior aprofundamento dessa questão em virtude de alguns dispositivos legais aprovados anteriormente a essa Lei. Um ponto presente no momento de sua construção (e que não se concretizou) se tratava de delegar aos municípios a delimitação das larguras da APP no entorno de cursos d'água em espaços urbanos. Entendia-se à época que os municípios teriam autonomia para determinar, nos planos diretores e em leis sobre uso e ocupação do solo, quais seriam as larguras apropriadas ao longo dos cursos d'água levando em consideração histórico de inundações e condições geológicas-geomorfológicas. Porém, foi aprovada sem contemplar uma discussão pública, já iniciada, sobre áreas urbanas, tendo sido priorizados os temas que favoreciam uma bancada ruralista e donos de terras na Amazônia presentes em toda a discussão.

Entendemos que o assunto APP Urbanas, no Brasil, inspira uma reflexão mais ampla, que garanta a compreensão dos diferentes usos desses espaços e por quem os ocupa, que possa ser apoiada tanto por instrumentos de gestão ambiental quanto urbanística, de forma conjunta, além de uma discussão sobre atribuição sobre quem legisla sobre o tema: União, Estados e Municípios. Destaca-se o fato de que a questão sobre a atribuição deva ser diferente da que está em trâmite atualmente, conforme apontado no Quadro 1, quanto aos Projetos de Lei 1869/2021 (Senado) e o 2510/2019 (Câmara), que têm como perspectiva o repasse de atribuições para os municípios quanto a delimitação da metragem de APPs urbanas, ou sua extinção a depender do caso, visto que a nova proposta poderá experimentar ao sabor das conjunturas localmente definidas.

O entendimento é que, da forma como foi aprovado, o Código Florestal dificulta a garantia de preservação em áreas urbanas que já se apresenta alterada, principalmente em grandes cidades já bem adensadas e impermeabilizadas, não cumprindo, assim, a função prevista originalmente na lei. A pergunta que decorre, ato contínuo é: como garantir a “preservação de recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Art. 3º Lei federal n. 12651/2012) em áreas que já estão totalmente alteradas e com muitas intervenções? Ou ainda, como garantir a preservação em áreas que já perderam ao longo dos anos a fauna e a flora local pelo não respeito a esses instrumentos legais? Como prever, pela forma como está estruturado o atual Código Florestal a contenção das ocupações irregulares e a minimização dos desastres naturais diante da imprevisibilidade do clima?

Aponta-se a existência de diversos instrumentos legais⁷, em alguns municípios brasileiros, que reconhecem ou pretendem reconhecer os casos de ocupações em APPs Urbanas, de forma isolada, e que possuem o entendimento de que essas áreas já perderam suas funções ambientais. Porém, esses instrumentos têm como objetivo somente solucionar pendências presentes em trâmites de licenciamento ambiental junto aos órgãos públicos, para casos isolados, sem um olhar de todo o curso d’água e sua função ambiental para aquela bacia hidrográfica. Com isso, fica cada vez mais evidente que a temática tem sido tratada sem a importância necessária e fomentando, ao longo dos anos, uma descontinuidade das áreas verdes ao longo dos rios urbanos brasileiros, facilmente visualizado num simples voo de avião sobre a cidade onde suas margens se parecem como uma “colcha de retalhos”, sem simetria.

Assim, visto as dificuldades para garantir a preservação das áreas ao longo dos rios, entendemos a necessária incorporação, nas análises territoriais, para a definição de políticas públicas mais sólidas, os vínculos existentes entre os sujeitos sociais, as situações geográficas e o lugar. Pois, este último opõe-se ao pensamento único

7 Projeto de Lei Complementar nº 01, de 21 de outubro de 2020, que altera dispositivos da Lei Complementar n.º 02, de 19 de julho de 1999, que “Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém – LCCU. Município de Serrana – São Paulo: Lei Complementar no 174/06, art.44; Lei Complementar no 175/06, arts. 50 a 53

instituído por normas, visto a existência de inúmeros vínculos entre a sociedade e o território. Por fim, a inserção do território usado pode implicar em novas características para as pesquisas urbanas e ambientais.

As Áreas de Preservação Permanente urbanas sob a ótica geográfica

Como compreender o que vem ocorrendo nos rios urbanos brasileiros e como pensar em formas de minimizar os problemas oriundos de sua ocupação? Como preservar os rios urbanos considerando a realidade dos distintos lugares? Num país com dimensão continental é necessário um olhar delicado, dedicado e apurado com o intuito de assimilar suas particularidades e as levar em consideração na tomada de decisão para qualquer política pública a ser empregada nos lugares.

Não há fórmulas mágicas que deem conta da enormidade do passivo urbano-ambiental que caracteriza a urbanização brasileira, incompleta e excludente. Porém, se não entendermos o território, não avançaremos em medidas para mitigar suas desigualdades.

Para uma melhor compreensão dos complexos processos que envolvem as áreas de preservação permanente urbanas no Brasil (e, também, nas demais formações socioespaciais), buscamos iniciar uma reflexão desta temática numa perspectiva geográfica, a partir de alguns conceitos: território usado, lugar, território normado e território como norma, conforme propostos por Milton Santos. O *território usado* (na ótica de SANTOS, 1994, 1999, 2002; SANTOS *et al.*, 2000; SILVEIRA, 2009, 2011; RIBEIRO, 2003) se apresenta como instrumento analítico relevante pois, "o território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso" (SANTOS *et al.*, 2000, p. 12).

Podemos dizer que para Milton Santos (2002) o território usado se constitui em uma categoria essencial para a elaboração sobre o futuro, já que o uso do território se dá pela dinâmica dos lugares, ou seja, é nos lugares que ações socio-político-econômicas e seus distintos interesses ocorrem. Nesta obra o lugar é proposto como sendo o *espaço do acontecer solidário*, e este como homólogo, complementar e hierárquico. Ou seja, na escala local (geométrica) o *lugar* (escala geográfica dos fenômenos) seria uma constante dialética entre fatores internos e externos, fruto de distintas ordens e ações dos distintos agentes. O autor afirma também que, numa interpretação dialética, o lugar poderia ser visto como uma "condição e suporte das relações globais" (SANTOS, 2005, p.156), pois representa um recurso à mais-valia global dos agentes corporativos hegemônicos e também pode ser concebido como expressão de uma individualidade. O lugar seria o espaço da coincidência de uma ordem global e de uma ordem local e se constitui também uma razão global e uma razão local, que em "cada lugar se superpõem e, num processo dialético, tanto se associam quanto se contrariam" (SANTOS, 2005, p. 166).

A partir desta conceituação de Santos, Silveira (2009, p. 129) aponta que o “território usado abriga as ações passadas, já cristalizadas nos objetos e normas, e as ações presentes, as que se realizam diante de nossos olhos”. Entendemos que essa noção de território usado é uma ferramenta significativa na tarefa de se analisar sistematicamente a constituição do território na medida em que incorpora todos os agentes (sejam os públicos e os privados), constituindo-se, portanto, numa totalidade cindida em duas matrizes: de um lado as materialidades (ou configuração territorial) e, por outro lado, as imaterialidades, constituídas pelas ações sociais. Ainda de acordo com Silveira (2011), este se trata de um processo solidário e contraditório entre existências técnicas e normativas, advindas do passado remoto ou recente, e possibilidades do nosso período. Por conta disso a autora aponta que um gerúndio se faz necessário, ou seja, que interpretemos o território sendo usado já que, “nesse sistema de ações, o futuro se instala e o território torna-se, ainda mais, um híbrido” (SILVEIRA, 2009, p. 131).

De fato, observamos que o conceito de território usado precisa ser considerado na estrutura das novas políticas públicas. Conforme Cataia (2013) coloca, diferentemente das ações estratégicas – forma dominante do exercício do poder hegemônico –, o território usado valoriza a vida de relações, valoriza o espaço de todos, de todas as práticas, de todos os usos da vida coletiva que é dirigida à defesa de valores culturais.

Entendemos que o Estado se configura como agente hegemônico por excelência, já que ele organiza o território por meio de seu poder de regulação do dinheiro, dos financiamentos, através de leis e da política. Assim, recorremos a Limonad (2014, p. 8) porque esta autora afirma que o Estado pode ser entendido, simultaneamente, como o resultado e arena de interação de forças e de interesses sociais que podem ser diversos e contraditórios, por isso

sua forma institucional é uma resultante e um condicionante, da correlação de forças e das estratégias dos diferentes atores sociais e políticos, onde as forças hegemônicas fazem valer suas estratégias inscritas territorialmente e articuladas em diferentes escalas, estratégias estas selecionadas de forma seletiva em conformidade com as alianças prevalecentes no bloco do poder.

Com isso, ao refletir sobre a relação entre o *território usado*, o *lugar*, o *território normado* e o *território como norma* e sua relação com os rios urbanos brasileiros, podemos afirmar que a imposição de um sistema normativo “de cima para baixo”, ou seja, partindo da União para os entes subnacionais, leva a uma tendência a uniformização e que isso pode ter pontos positivos, mas pode trazer muito mais consequências negativas para cada lugar.

Para Antas Jr. (2005) o “território normado” teria o território como objeto da ação, enquanto “território como norma” o território seria o sujeito da ação. Para o autor, o território normado tem uma dimensão repressiva acentuada, pois é sinônimo da intenção arbitrária da sociedade. Já a análise do território como norma, parte do

lugar, cuja razão seria orgânica. Como afirma Milton Santos (1988), todas as instâncias estão em mudança conjunta. A norma não muda a realidade; a dinâmica é mais complexa.

Há que se considerar, que os usos do território, dos rios urbanos, se diluem entre seus vários sujeitos, envolvendo indígenas, ribeirinhos, empresas privadas, capital mercantil/setores dominantes da economia, cidadão comum, movimentos sociais, ambientalistas e setor público. Dessa forma, Santos (2002, p. 230) salienta que normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos seus agentes.

O que se verifica nas últimas décadas é que existem propostas de estruturação da gestão pública urbana e ambiental cada vez mais dispersas e complexas, que não respondem às demandas existentes nos lugares, sendo que na maioria das vezes, seus agentes, se utilizam dessas medidas como um instrumento político. Conforme Santos (2002, p. 228), "(...) a força própria do lugar vem das ações menos pragmáticas e mais espontâneas, frequentemente baseadas em objetos tecnicamente menos modernos e que permitem o exercício da criatividade". Essa é a leitura que começamos a fazer dos instrumentos legais, que normalmente são considerados armadilhas e que não levam em consideração o território usado.

Entendemos que o uso do território das APPs Urbanas se manifesta de diferentes formas sobre toda a sociedade e essa função precisa ser considerada no momento de sua análise. Para Santos (2002, p.86), as ações não se geografizam indiferentemente. Em cada momento há uma relação entre o valor das ações e o valor do lugar em que elas se realizam; se não fosse por isso, todos os lugares teriam o mesmo valor de uso e o mesmo valor de troca, ou seja, os valores não seriam afetados pela história sendo feita.

Considerações finais

No decorrer do texto buscamos compreender todo um conflito institucional para própria defesa das Áreas de Preservação Permanentes Urbanas - APPs Urbanas, ao longo dos rios. Inicialmente tínhamos a dificuldade de entendimento da aplicação do Código Florestal em área urbana prevalecendo, em muitos casos, a aplicação da Lei Federal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei 6.766/1979, que determinava 15 metros de faixa não edificável ao longo de rios e córregos, sem entrar no detalhe das alterações da lei citada. Mesmo com a Lei Federal 7.511/86, que alterou o Código Florestal e inseriu a questão dos 30 metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura, esse impasse permaneceu. Muitos projetos de parcelamento foram aprovados com a metragem de preservação reduzida ao longo dos rios, até meados dos anos 2000. Por anos existiram dúvidas sobre quem fiscalizava determinadas ocupações em APP: estado ou municípios. Com toda essa queda de braços, quem saiu "vencedora" foi a cidade tida como ilegal, a que cresce à revelia de qualquer participação do poder público e seu conjunto de leis.

A ocupação das APPs Urbanas vem sendo uma constante, mesmo com a existência de disciplinamentos legais. Com isso, compreendemos que este sozinho não garante nem a sua preservação e nem o seu uso de uma forma estruturada. Dessa forma, entendemos que existe uma demanda para uma nova forma de se pensar o planejamento territorial envolvendo questões urbanas, ambientais, sociais, econômicas e políticas, conectada com a realidade, particularidades e especificidades dos lugares.

Dessa forma, a partir do referencial teórico da Geografia, sobretudo partindo das definições conceituais da concepção teórica de Milton Santos, pensamos que os problemas advindos da ocupação de APPs, no Brasil, não podem ser sanados apenas com a permanência dos mesmos instrumentos legais e seus rearranjos, mas que eles só serão superados a partir de reflexões sobre os processos e possíveis mudanças em suas estruturas de planejamento, em busca de alternativas para a elaboração de instrumentos legais que possam ser mais adequados às situações geográficas existentes.

Outro importante destaque acerca da questão legal e da evolução da legislação sobre o tema é a desconsideração de questões locais, tanto do ponto de vista físico e ambiental, quanto da estrutura federativa. Não nos propomos aqui a formular uma proposta de solução para o pleno funcionamento da gestão ambiental local das APPs Urbanas, tampouco reformular a estrutura federativa do país, nossa sugestão é a de que podemos pensar em uma relação entre a institucionalização de instrumentos estatais para o uso adequado de áreas ambientalmente sensíveis, em áreas urbanas, garantindo um olhar sobre o uso do território e o papel do Estado.

Nos deparamos, ao longo dos anos, com uma ausência de discussão do processo de transformação da cidade, sem apresentar um caminho que possa ser adotado para enfrentamento da questão do crescimento das cidades com a insuficiência de propostas mais reais e que traga, de fato, um respeito e apropriação pelos seus moradores para uma cidade mais democrática e igualitária.

Acreditamos que o futuro das cidades contemporâneas esteja ancorado em seus moradores, nas suas capacidades de diagnosticar, conceber e colaborar para a implementação de estratégias de transformação urbana e ambiental para uma cidade menos desigual e levando em consideração suas diversidades regionais, valorizando-as. No poder da ação coletiva. Necessário, para a mudança dos hábitos na gestão das cidades, deixarmos de pensá-la como se existissem "caixinhas" separadas das áreas urbano-ambiental e sem seus moradores, principais conhecedores do território.

Bibliografia

- AB'SABER, A. N. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. *Biota Neotropica*, vol. 10, núm. 4, pp. 331-335 Instituto Virtual da Biodiversidade. Campinas, Brasil, 2010.
- ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. [online] Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/programacaofinal.pdf>>. Acesso em 28 de maio de 2020.
- ANTAS JR, Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. Editora Humanitas, 2005.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.651*, de 25 de maio de 2012.
- BRASIL. *Medida Provisória 2.166-67*, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n. 4.771 de 1965: código florestal. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.771/65*, de 15 de setembro de 1965.
- BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 21 de março de 1935.
- CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. *Educação & Sociedade*, vol. 34, n. 125, 2013, pp. 1135-1151.
- LIMONAD, E. Estado, espaço e escala no Brasil: subsídios para a reflexão. *Scripta Nova*, vol XVII, nº 493 (41), 2014.
- MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado do Rio de Grande do Sul. [online] Disponível <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbano/arquivos/livroresumos.pdf>>. Acesso em 16 de setembro de 2020.
- RIBEIRO, A.C.T. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, M. A. A. de (Org). *Território Brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial, 2003.
- SANTOS, M. Sociedade e Espaço: A Formação Social como Teoria e como Método. In: *Da Totalidade ao lugar*. Santos, M. São Paulo: Edusp, 2005.
- SANTOS, M. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SANTOS, M. O território e o saber local. Algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Ano XIII, n. 2, Ago-Dez 1999.
- SANTOS, M. O retorno do território. In SANTOS, M.; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, M. et al. O Papel Ativo da Geografia – Um Manifesto. *Anais do XII Encontro Nacional de Geógrafos*, Florianópolis, 2000.
- SECRETARIA de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Brasil). [online] Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.
- SILVEIRA, M. L. O lugar defronte os oligopólios. In DANTAS, A.; TAVARES, M. A. A. *Lugar-mundo: perversidades e solidariedades. Encontros com o pensamento de Milton Santos*. Natal: EDUFRN, 2011.
- SILVEIRA, M. L. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, A. L. D'A.; IBAÑEZ, N.; ELIAS, P. E. M. (Org.). *Saúde, Desenvolvimento e Território*. São Paulo: Hucitec, 2009.

The preservation of urban rivers' margins in the legislation of the Brazilian Federation: frictions between the regulated territory and territory as a norm

There is a tension in the application of the Brazilian Forest Code in urban rivers, since the legislation instituted at the federal level, when it arrives in places, it adapts and molds itself to local realities, interests and arrangements. It is argued that the proposals for the preservation of riverbanks, institutionalized by the Brazilian State, in the sphere of the Union, ended up not taking into account the dynamics of the different places that exist in the country and ended up not guaranteeing their preservation. This article seeks to analyze the main transformations of legal instruments on urban rivers, over the years, without taking into account the local particularities that could contribute to the maintenance of green areas provided for along the urban permanent preservation areas – Urban APPs. And to understand the territorial conditions, the diversity of Brazilian urban rivers, the different scales of cities we find in the country and the particularities of places, we prioritized the theoretical framework developed and debated by Milton Santos.

KEYWORDS: Urban Rivers, Brazilian Forest Code, Used Territory, Territory as a norm, Place.

La preservación de los márgenes de los ríos urbanos em la legislación de la Federación Brasileña: fricciones entre el territorio normado y el territorio como norma

Existe una tensión en la aplicación del Código Forestal Brasileño en los ríos urbanos, ya que la legislación instituida a nivel federal, cuando llega a los lugares, se adapta y se amolda a las realidades, intereses y ordenamientos locales. Se argumenta que las propuestas de preservación de riberas, institucionalizadas por el Estado brasileño, en el ámbito de la Unión, terminaron por no tomar en cuenta la dinámica de los diferentes lugares que existen en el país y terminaron por no garantizar su preservación. Este artículo busca analizar las principales transformaciones de los instrumentos legales sobre los ríos urbanos, a lo largo de los años, sin tener en cuenta las particularidades locales que podrían contribuir al mantenimiento de las áreas verdes previstas a lo largo de las áreas urbanas de preservación permanente - APPs Urbanas. Y para comprender las limitaciones territoriales, la diversidad de los ríos urbanos brasileños, las diferentes escalas de ciudades que encontramos en el país y las particularidades de los lugares, priorizamos los conceptos de lugar, territorio utilizado, territorio normado y territorio como norma, desarrollado y debatido por Milton Santos.

PALABRAS CLAVE: Ríos Urbanos, Código Forestal Brasileño, Territorio Usado, Territorio como norma, Lugar.

Artigo recebido em outubro de 2021. Aprovado em novembro de 2021.