

RESILIÊNCIA À NOVAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Cleir Ferraz Freire¹

Paulo Augusto Zaitune Pamplin²

Desenvolvimento Urbano e Rural

Resumo

O uso do solo de Áreas de Preservação Permanentes – APPs em área urbana ainda causa discussões calorosas quanto à sua destinação, especialmente pelo senso comum de que áreas desocupadas serão obrigatoriamente ocupadas irregularmente, na maioria das vezes por assentamentos irregulares e subnormais. Este trabalho teve como objetivo investigar o estado atual de APPs urbanas inseridas em projetos de urbanização de assentamentos subnormais quanto a sua integridade em relação a novas invasões após o processo de urbanização. Foram examinadas APPs de 50 projetos de urbanização no âmbito de programa Habitar Brasil BID que continham APPs de corpos hídricos dentro de sua poligonal de intervenção. Os resultados demonstraram que embora a quantidade de APPs recuperadas e preservadas nos projetos de urbanização tenham tido número maior de novas invasões, esse número não é significativo, considerando que a justificativa de uso misto nestas áreas é coibir novas invasões. Outras questões que precisam ser melhor investigadas parecem ser mais determinantes para a integridade das APPs. Os resultados demonstram que estas áreas podem se manter íntegras mesmo em áreas urbanas, não sendo o tipo de destinação de uso de solo a única determinante da integridade destas áreas, podendo ser usadas para incremento para qualidade ambiental urbana e adaptação às mudanças climáticas caso sejam determinantes pra isso.

Palavras chave: Áreas de Preservação, urbanização de assentamentos, cidades.

¹ MSc Cleir Ferraz Freire. Universidade Federal de Alfenas, Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais. cleirfreire@gmail.com

² Prof. Dr. Paulo Augusto Zaitune Pamplin. Universidade Federal de Alfenas, Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais. Paulo.pamplin@gmail.com

INTRODUÇÃO

Os limites estruturais do mercado de moradias para oferta de habitações em número suficiente, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social, combinados com a ausência de políticas públicas que tenham como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, têm levado um contingente expressivo da população brasileira a viver em assentamentos precários marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades (CADERNOS MCIDADES – HABITAÇÃO, 2004).

Neste contexto, as Áreas de Preservação Permanente - APP (Lei nº 12.651, 2012), situadas em áreas urbanas acabam por se tornar cobiçadas para ocupações irregulares, pois normalmente tratam-se de áreas livres e de boa localização, além de serem públicas, diminuindo chances de reintegração de posse. Pela legislação, estas áreas não podem ser loteadas para fins habitacionais e embora a legislação ambiental coíba a utilização de APPs para fins construtivos, recentes modificações legislativas abriram caminho para alguns tipos de utilização, que na prática já é muito comum, também sobretudo pela falta de fiscalização e delimitação (Freire, 2005).

Para a população carente de serviços urbanos, as APPs se prestam também como fonte imediata de água e afastamento sanitário, interferindo diretamente na qualidade ambiental destes locais. O planejamento do uso de APPs urbanas compõe a ordenação das bacias das regiões metropolitanas e são importantes mecanismos de planos de recursos hídricos (Domingues & Santos, 2003), além, obviamente do planejamento do uso do solo urbano, especialmente pela ótica de gerenciamento de riscos.

Girando-se este caleidoscópio de situações, do ponto de vista social, as tendências modernas de intervenção em assentamentos precários desencorajam reassentamentos, promovendo a urbanização afim de preservar laços estabelecidos com o local, sendo que, transferências, quando houver, devem compreender a disponibilidade de alternativas apropriadas para relocação em áreas próximas às moradias anteriores (BID, s/d), apesar de que programas governamentais recentes tem privilegiado a produção de moradias em

detrimento da urbanização de assentamentos consolidados, contrariamente à sua própria proposta de política habitacional.

A soma destas situações nos leva a uma tendência atual de intervenções urbanísticas nas próprias APPs ocupadas. Mesmo com as novas definições legais sobre estas áreas, dadas pelo novo Código Florestal, a destinação dada a estas áreas em meio urbano continuam objeto de calorosos debates. Muitos são os pontos de vista e argumentos sobre qual destinação deve ser dada a estas áreas, embora haja um consenso de que é imprescindível aumentar as áreas verdes nas cidades e estas APPs compõe um local ideal para isso, mas mesmo dentro deste consenso o debate sobre reservar a área para preservação e uso como área de lazer com intervenções consideradas sustentáveis continua.

O objetivo deste trabalho foi verificar se Áreas de Preservação Permanente das quais foram retiradas ocupações ilegais ainda estão preservadas conforme o projeto de urbanização. As áreas pesquisadas são as que foram contempladas para urbanização pelo programa Habitar Brasil BID – HBB entre os anos de 2000 e 2009.

METODOLOGIA

O trabalho consistiu na análise da integridade de Áreas de Preservação Permanente desocupadas por projetos de urbanização realizados pelo programa Habitar Brasil BID - HBB, programa de urbanização de assentamentos subnormais, fruto de parceria entre o governo federal, representado pelo Ministério das Cidades e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Como fonte de consulta para localização das áreas foi pesquisado o trabalho intitulado “Uso de solo em Áreas de Preservação Permanente nos projetos de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa Habitar Brasil BID”, apresentado no I Urban Environment Congress, realizado em Brasília, DF no mês de setembro do ano de 2005.

Neste trabalho as APPs foram separadas em duas categorias, sendo uma destas referente a APPs preservadas e outra categoria na qual as APPs foram destinadas a uso misto. Alguns projetos já previam a descaracterização total da APP, com canalização, fechada ou aberta, ou mesmo implantação de rodovias, e estas não foram analisadas. Assim, nesta análise foram consideradas 50 APPs inseridas em poligonais de projetos de urbanização.

Com esta listagem, foram localizadas as APPs através do Google Earth e verificado o estado atual da APP das poligonais urbanizadas em relação ao seu estado de conservação e presença de novas invasões ou modificações nas áreas.

As imagens disponíveis no Google Earth variaram temporalmente entre março de 2019 e maio de 2020, ou seja, bastante recentes, permitindo uma análise bastante atual. Todas as imagens estavam com boa resolução e amplamente visíveis.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 50 projetos analisados 27 destinaram a APP para preservação. Destes, houve novas invasões em 10 deles, ou seja, 37%, sendo que os outros 63% estão com estas áreas livres de novas invasões.

Dos 23 projetos que destinaram a APP para uso misto, houve novas invasões em 6 deles, totalizando 26%, sendo que os outros 74% estão com estas áreas livres de novas invasões. A figura 1 ilustra essas diferenças.

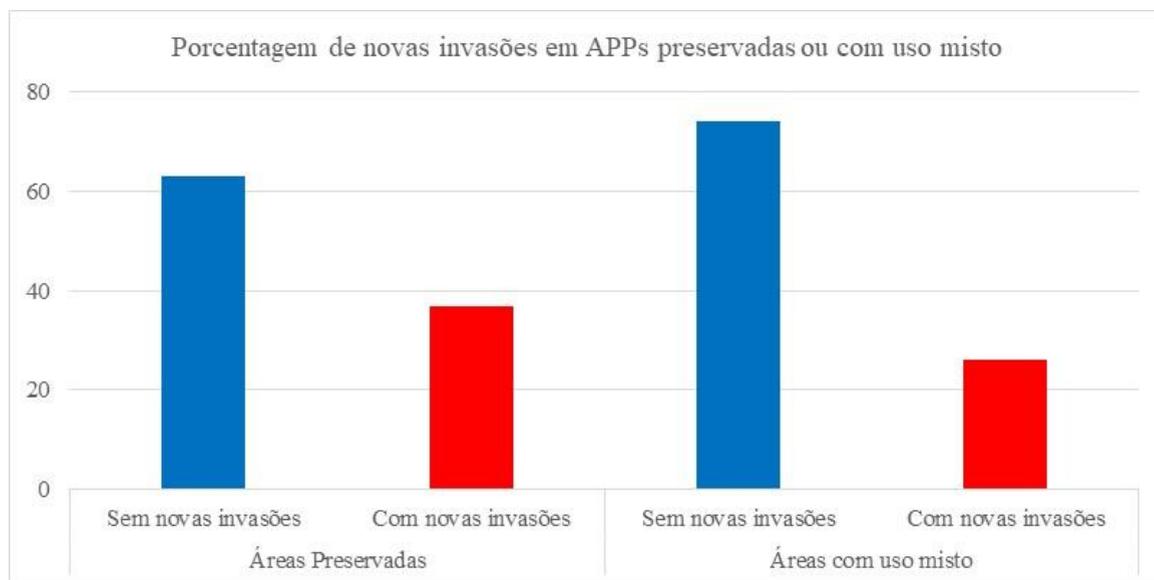


Figura 1 – Gráfico dos percentuais de novas invasões em APPs preservadas ou com uso misto de projetos de urbanização de assentamentos subnormais.

Embora os resultados apontem maior porcentagem de novas invasões em projetos que destinaram as APPs para preservação o baixo número de projetos analisados não permite inferir que haja diferença significativa entre as categorias de destinação de APP.

Essa questão é relativamente importante, pois a opção por transformar a área em lazer ou uso misto tem como principal justificativa a dificuldade em manter a integridade de uma APP preservada e intangível e o uso dela como ocupação considerada sustentável, sem impermeabilização, ajardinada e com equipamentos que atraiam uso antrópico facilitaria essa fiscalização, inclusive pelos moradores do entorno, que teriam interesse na manutenção da área desta forma para seu lazer próprio e valorização estética e financeira do próprio imóvel, argumento que pode ser observado nos projetos dos municípios, relatórios ambientais de monitoramento e avaliações de pós ocupação, disponíveis em mdr.gov.br e arquivos pessoais.

Ainda, nota-se que o percentual de 26% de áreas de uso misto que tiveram reincidência de invasões é alto se considerarmos que a decisão pelo uso misto é feita justamente para coibir novas invasões, com a justificativa da apropriação da área pela coletividade, o que demonstra que a opção de uso por si só não é suficiente para evitar novas invasões, e que a interferência do poder público é crucial para a valorização da área (PM Londrina, 2007).

É importante salientar que as normas do programa HBB são bastante rígidas e completas, pois são fruto de diversas experiências de urbanização de assentamentos financiadas pelo banco como também do conhecimento de grandes especialistas da área, além de regras de empréstimos internacionais, o que gera um alto nível de monitoramento dos projetos financiados dentro do programa (BRASIL, 2004), sendo que além disto outros fatores de planejamento também são importantes, como conservação de equipamentos, localização e adequação cultural e regional (Robba, 2003 & Macedo, 2003).

Em relação às áreas desocupadas que foram destinadas à preservação temos um maior número de novas invasões, entretanto, o percentual de 63% de integridade é bastante relevante, o que demonstra que é possível a existência de APPs íntegras exercendo todas as funções ecológicas importantes que estas áreas representam inseridas em áreas urbanizadas. Atualmente as APPs têm sido um elemento importante no planejamento urbano, pois além das inúmeras funções já demonstradas como filtro de ar, bloqueio de ruídos, abrigo de fauna, termorregulação, biodiversidade urbana, entre muitas outras (FREIRE, 2007), também ganham protagonismo como elemento imprescindível nos planos de adaptações às mudanças climáticas para o meio urbano.

Estes planos enfatizam as APPs como importantes no controle da temperatura, drenagem urbana, controle de pragas antrópicas, manutenção de circulação de ar, biodiversidade, reserva de áreas para gerações futuras, dentre muitas outras, além de importantes questões inerentes aos microclimas e peculiaridades regionais e locais (PBMC, 2016).

Outro resultado observado foi uma variação considerável na densidade de ocupação destas novas invasões, sendo que algumas áreas continham poucas destas invasões, fazendo parecer um processo de ocupação reversível, enquanto que em outras situações as áreas estariam já com alta densidade de ocupação, caracterizando a intervenção anterior como praticamente inócua sob o ponto de vista de recuperação de APP.

Quanto ao uso de imagens de satélites como um instrumento de monitoramento de ocupação de solo este trabalho demonstrou que é possível esta utilização, mesmo em programas mais simples e gratuitos, como o Google Earth, aqui utilizado, pois as imagens se mostraram nítidas e bastante atuais e podem ser utilizadas por instituições deste fim estaduais ou federais, considerando a fragilidade do monitoramento em nível municipal e também considerando que a função ambiental destas áreas transcendem limites municipais. Os resultados aqui encontrados apontam também para a necessidade de uma investigação mais profunda sobre quais elementos locais são determinantes para manter a integridade das APPs urbanas, pois não se encontrou um padrão aparente entre áreas invadidas ou não invadidas. Elementos que podem ser investigados seriam distância das áreas de locais mais populosos, proximidade ao centro urbano, inserção do monitoramento da área em planos diretores, e conforme observado nas imagens, um componente visível foi o cercamento da área, especialmente com alambrados.

Os resultados apontam para a possibilidade real de manutenção de APPs em áreas urbanas totalmente preservadas, se assim for da necessidade e do interesse para o planejamento urbano da municipalidade e também demonstra que a escolha do uso da área como parque, jardim ou qualquer adaptação de uso misto, inclusive com equipamentos públicos, não garante a integridade da APP sem novas invasões.

Os projetos, respectivos municípios e estados, juntamente com estado atual relativo a novas invasões e destinação de categoria de preservação pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Projetos, municípios e estados, novas invasões e categoria de preservação.

UF	Município	Projeto	Invasido	Não invadido	Preservação	Uso misto
AC	Rio Branco	Mocinha Magalhães	X		X	
AL	Arapiraca	Jd das Paineiras		X	X	
	Camaçari	Nova Vitória	X			X
	Feira de Santana	Fonte de Lili		X		X
	Ilhéus	Teotônio Vilela	X		X	
	Itabuna	Bananeira		X	X	
	Lauro de Freitas	Portão		X	X	
	Simões Filho	Diácono		X		X
CE	Fortaleza	Gato Morto		X		X
	Fortaleza	Lagoa do Opaia		X	X	
DF	Brasília	Vila Varjão	X		X	
ES	Serra	Novo Horizonte	X		X	
	Vitória	Poligonal 11		X		X
GO	Ap. de Goiânia	Nova Cidade		X		X
	Cidade Ocidental	Superquadra 19		X	X	
	Formosa	Lagoa dos Santos		X		X
	Goiânia	Dom Fernando		X	X	
	Novo Gama	Vila Zequinha	X		X	
MG	Belo Horizonte	Vila Califórnia		X		X
	Ipatinga	Bethânia		X		X
	Timóteo	Bairro Bela Vista	X			X
MS	Campo Grande	Buriti/Lagoa		X		X
	Campo Grande	Imbiricu/Serradinho		X		X
	Dourados	Cachoeirinha		X		X
MT	Cuiabá	Córrego Tres Barras		X	X	
PA	Belém	Riacho Doce		X		X
PE	Cabo	Vila Charnequinha	X			X
	Moreno	Nª S. da Conceição	X		X	
	Olinda	Vila Manchete	X		X	
	Recife	Abençoada por Deus		X		X
	Recife	Padre Miguel		X		X
	Recife	Beira Rio		X		X
PR	Curitiba	Vila Xapinhall	X		X	
	Londrina	João Turquino		X	X	
	Londrina	Jardim Primavera		X	X	
RO	Porto Velho	São Sebastião 01	X			X
RR	Boa Vista	Bairro Centenário		X	X	
SC	Biguaçu	Beira Rio	X		X	
	Joinville	Rio do Ferro		X	X	
SE	Aracaju	Coroa do Meio 2		X	X	
SP	Itapeverica	Cerro Largo		X	X	
	Mirassol	Nova Esperança		X	X	
	Osasco	Área Y		X	X	
	Santo André	Vila Capuava		X		X
	Santo André	Alzira Franco		X	X	
	Santos	Vila Gilda	X			X
	São Carlos	Gonzaga	X			X
	S. J. do Rio Preto	Cidadania		X	X	
	São Vicente	Sambaiatuba		X		X
TO	Palmas	Sta. Bárbara	X		X	

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A manutenção da integridade das áreas de Preservação Permanente, ou seja, sem sofrerem novas invasões após intervenções urbanísticas, desocupação e recuperação não depende diretamente da destinação de uso da área, seja de preservação ou uso misto, mas de outros mecanismos, que precisam ser melhor investigados em trabalhos futuros.

A recuperação das áreas de preservação no entorno de corpos hídricos é, portanto, bastante viável, e sendo importante no aumento da qualidade ambiental das cidades e um instrumento imprescindível na adaptação às mudanças climáticas, deve ser constantemente encorajada e se tornar uma política pública permanente e contínua.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. Disponível em: www.iadb.org.

BRASIL. Lei nº 12.651. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67/01. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Mcidades**, Habitação. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Diretoria de Urbanização de Assentamentos Precários, Programa Habitar Brasil – BID. **Manual do Programa Habitar Brasil BID - Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais**. Maio, 2004

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, em: mdr.gov.br

CARDOSO, B. K. **Regularização Fundiária e o programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação**. Estudo de Caso desenvolvido como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Urbana, Habitacional e do Desenvolvimento Social. Centro de Educação Superior – ÚNICA. Florianópolis, 2005.

DOMINGUES, A D. & SANTOS, J. L. **Planejamento de recursos hídricos e uso do solo: O Desafio Brasileiro**. In: FREITAS, M. A. V. (organizador) O Estado das Águas no Brasil, 2001-2002. Brasília: Agência Nacional de Águas. 2003. 514p

FREIRE, C. F. **Uso de solo em Áreas de Preservação Permanente nos projetos de**

urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa Habitar Brasil

BID. I Urban Environment Congress, Brasília. 2005

FREIRE, C. F. Áreas de Preservação Permanente e Indicadores de Qualidade

Ambiental em Urbanização de Favelas. Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. FAU-USP. São Paulo. 2007

MACEDO, S. S. & SAKATA, F. G. Parques Urbanos no Brasil, 2ª ed. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo. 207 p. 2003

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas [Ribeiro, S.K., Santos, A.S. (Eds)]. PBMC, COPPE – UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil, 116 p 2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA. Relatório de Avaliação do Pós-Ocupação do projeto de participação comunitária da poligonal Turquino/Maracanã. 2007. disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/Projeto-Integrado-Turquino-Maracana-de-Londrina-PR.pdf>

ROBBA, F & MACEDO, S. S. Praças Brasileiras – Public Squares in Brazil. 2 ed. São Paulo. Editora de Universidade de São Paulo. 311 p. 2003

RUANO, M. Ecurbanism, Sustainable Humam. Settlements: 60 case studies, 2ª ed. Barcelona, Spain: Igol. 192p. 2002