

NILZO IVO LADWIG  
JULIANO BITENCOURT CAMPOS  
(Organizadores)

# PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Arqueologia e direito ambiental

**Atena**  
Editora  
Ano 2022

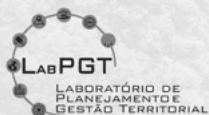


NILZO IVO LADWIG  
JULIANO BITENCOURT CAMPOS  
(Organizadores)

# PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Arqueologia e direito ambiental

**Atena**  
Editora  
Ano 2022





**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



## Planejamento e gestão territorial: arqueologia e direito ambiental

**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizadores:** Nilzo Ivo Ladwig  
Juliano Bitencourt Campos

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712 Planejamento e gestão territorial: arqueologia e direito ambiental / Organizadores Nilzo Ivo Ladwig, Juliano Bitencourt Campos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-258-0549-8

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.498221609>

1. Geografia política. 2. Território. 3. Planejamento. I. Ladwig, Nilzo Ivo (Organizador). II. Campos, Juliano Bitencourt (Organizador). III. Título.

CDD 320.12

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)



**Atena**  
Editora  
Ano 2022

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



## PREFÁCIO

### Território e paisagem

Os temas deste volume são na aparência simples e claros, território e paisagem. Não é bem assim: tudo que parece muito evidente, revela não o ser tanto assim. Todos termos, mesmo os de uso mais cotidiano, como são território e paisagem, apresentam, ou podem apresentar, grande diversidade de sentidos, até mesmo opostos e contraditórios. Somos nós a enfatizar este ou aquele aspecto. Território é bem o caso da contradição: pode ser área dependente de algo maior ou o seu contrário, área habitada por uma espécie ou grupo de animais que a defende de possíveis invasões de animais ou espécies diferentes. Pode significar a um só tempo algo dependente ou algo independente a ser defendido! O mesmo acontece com paisagem. Pode ser tanto a imensidão abarcada pela vista, como o espaço delimitado com determinadas e próprias características. Exploremos, pois, como tal diversidade e mesmo contradições podem ser entendidas e exploradas.

Território deriva de terra, “seco”, por oposição à água de mares, lagos e rios. A terra, juntam-se de dois sufixos muito significativos, a começar de “tor” (dor, em português, como em demolidor, reprodutor, condutor): aquilo que faz a terra, que a trabalha e conserva, pode dizer-se. Mas, há, ainda, o sufixo final -ium (em português -io), para indicar algo concreto (como território, uma terra em particular, reservatório, uma reserva específica e assim por diante). Território pode, assim, abranger diversos sentidos, todos ligados ao solo, à terra firme (terra) e a um tipo de controle ou territorialidade (pelos sufixos). No termo território, estão esses diversos aspectos em contraposição, tanto o caráter genérico e partilhado da terra, como da sua apropriação desigual, cooperação versus competição e mesmo combate. Território pode induzir à colaboração ou à guerra, e a todo tipo de interação entre estes dois extremos. Território pode servir para excluir ou para incluir, para adicionar, ou subtrair, para agregar ou segregar, somos nós a dar um ou outro sentido.

Paisagem apresenta ambivalências ou anfibologias análogas. Tudo começa com uma raiz indo-europeia que significa “pegar”, “fixar”, de onde o que está fixo, uma aldeia (*pagus*, em latim), com o sufixo -atus (-agem, em português), “como”, pelo que, na origem, significava algo que parece “como um lugar”: paisagem, parece um lugar, é o que aparece à vista. Daí paisagem como algo que se admira, ao observar. Em inglês, *landscape* pode ajudar-nos nessa busca: *land*, terra, e *scape* (*shape*, forma), a forma ou aparência do que está fixo: paisagem. O sentido de *scape* com *shape* (forma) está no uso corrente em inglês, como em *cityscape* (como a cidade aparece). Paisagem mostrou-se o termo mais universal, pelo seu poder de abstração e analogia, de uso metafórico: paisagem mental, paisagem teórica, paisagem física. Do abstrato ao concreto, ou vice-versa. Também neste caso, há uma contraposição entre algo fixo, delimitado e privado e outra paisagem: aberta, visível,



compartilhada. Também com paisagem estamos com um termo que vai do mais delimitado e excludente ao mais partilhado e includente. Somos, de novo, nós a escolher os sentidos a dar a esses termos tão ambivalentes: território e paisagem.

Este volume aceita essa anfibia e explora-a ao extremo: pode unir ou contrapor. Territórios e paisagens podem servir para juntar ou separar e serviram para ambas coisas. O pensador Walter Benjamin (1892-1940) tanto mostrou como tudo que se fez na civilização causou destruição, como foi também ele quem propôs que a paisagem mais urbana e inóspita pode ser inspiradora, apesar de tudo. O volume congrega estudiosos veteranos, como Pedro Schmitz, André Luís Ramos Soares ou Paulo de Blasis, além de tantos outros, numa saudável e bem-vinda mescla. Os capítulos abrangem estudos de caso em quatro regiões do país (Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste) e contribuem para um quadro mais amplo das questões referentes a Território, Paisagem, Arqueologia, Direito Urbanístico e Ambiental. Há uma original ambição de congregar cultura e ambiente, passado e presente. Nem sempre tais aspectos se apresentam como relacionados, mas não há cultura sem ambiente e este está em constante transformação e manejo social, assim como o presente resulta do passado e este só pode ser acessado no presente. Isso pode não ser óbvio ou mesmo frequente, em particular devido à especialização crescente das ciências e no interior de cada uma delas. Neste caso, encontram-se em interação, com destaque, Arqueologia, Biologia, Ecologia, Urbanismo, Direito, Educação, História, Geografia, Arquitetura. Isso é tanto mais importante, quanto se busca a fertilidade da conversa interdisciplinar para alcançar uma compreensão mais holística do mundo. Essa ambição estava entre gregos antigos, no que chamavam Filosofia, mas também em outras tradições, como nas indígenas, hebraicas, persas ou indianas, para ficar nas mais difundidas, de maneira direta ou indireta, pelo mundo. A separação derivada do Iluminismo racionalista, que tudo separava e calculava (este o sentido de *ratio* ou razão, presente nos conceitos de raça e nas práticas derivadas, como o racismo), estabelecia hierarquias fundadas numa suposta natureza das assimetrias: superiores e inferiores, racionais e irracionais, civilizados e bárbaros, senhores e trabalhadores, homens e mulheres, entre tantas outras dicotomias iníquas. Aqui não: tudo junto e misturado, em prol do convívio.

Os capítulos levam-nos ao passado mais antigo, há muitos milhares de anos, ao presente mais atual, dos oito mil anos atrás ao cicloativismo hoje, da ocupação pré-colonial e dos sambaquis ao direito à cidade e ao Estado de Direito Ecológico, da diversidade biológica antiga à lei florestal nas áreas urbanas, sem deixar de lado a Educação em Direitos Humanos. Leitura instrutiva, mas acima de tudo inspiradora: são páginas que nos podem induzir a conviver, na diferença. O que pode haver de melhor?

**Pedro Paulo Abreu Funari**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas -  
Departamento de História. IFCH – UNICAMP.

## APRESENTAÇÃO

O livro que apresentamos à comunidade acadêmica é resultante do XII Seminário de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial (SPPGT), que ocorreu em 2021, de forma remota, em função da pandemia COVID-19. O evento é organizado anualmente pelo Laboratório de Planejamento e Gestão Territorial (LabPGT) e pelo Laboratório de Arqueologia Pedro Ignácio Schmitz (LAPIS).

A edição de 2021 teve como temática Paisagem e Território, termos que são normalmente aceitos como um caminho na promoção do desenvolvimento sustentável em diferentes escalas de planejamento, do local ao regional.

O XII SPPGT foi organizado em formato de Grupos de Trabalhos (GTs), sendo que os GTs Território, Paisagem e Arqueologia e Direito Urbanístico e Ambiental apresentaram trabalhos os melhores foram selecionados para publicação. O livro está dividido em duas partes e 10 capítulos, a Parte I discute, a inserção da ocupação humana inicial (anterior a 8 mil anos) na paisagem geomorfológica e geológica do território paulista, as implicações das transformações ambientais no manejo do fogo entre os Kaiowá, aspectos da diversidade biológica em sítios arqueológicos costeiros, a ocupação pré-colonial na região da quarta colônia de imigração italiana no Rio Grande do Sul e traça perspectivas de pesquisa para a região de Imaruí litoral sul de Santa Catarina.

A Parte II discute planejamento e gestão territorial voltado para o direito urbanístico e ambiental, debatendo o direito à cidade, a participação da juventude na concretização do direito à cidade, estado de direito ecológico, aplicação da lei florestal nas áreas urbanas e a apresentação de uma proposta de educação em direitos humanos nas cidades.

A socialização dos resultados do Seminário é peça fundamental na construção de uma ponte entre as universidades, os pesquisadores e a comunidade. O evento continua mantendo a proposta inicial desde a primeira edição do SPPGT, em 2010, que sempre foi a de trabalhar interdisciplinarmente, buscando sua consolidação e o reconhecimento nacional, e recebendo participantes, apresentadores e palestrantes de diversas áreas científicas e regiões do País. Fruto disso, foi o apoio da Capes e da Fapesc, juntamente com outros apoiadores, mostrando um caminho de excelência em pesquisa.

Nosso singelo agradecimento à todos e todas que estão desde o início nessa empreitada, bem como àqueles que vêm se incorporando ao nosso projeto de debate e divulgação científica. Vale destacar também a grata participação da Capes e da Fapesc, o fomento disponibilizado por ambas foi importante para a qualificação do evento. Nossos cordiais agradecimentos aos apoiadores institucionais, às empresas, às pessoas e às

entidades, pois, destes dependemos para a correta harmonia entre o planejamento e a execução do seminário e desta publicação.

Uma boa leitura e até a próxima publicação!

**Nilzo Ivo Ladwig | Juliano Bitencourt Campos**

Organizadores

## SUMÁRIO

### PARTE I: TERRITÓRIO, PAISAGEM E ARQUEOLOGIA


#### **CAPÍTULO 1..... 1**

A INSERÇÃO DA OCUPAÇÃO HUMANA INICIAL (ANTERIOR A 8 MIL ANOS) NA PAISAGEM GEOMORFOLÓGICA E GEOLÓGICA DO TERRITÓRIO PAULISTA

Pedro Michelutti Cheliz

João Carlos Moreno de Sousa


Leticia Cristina Correa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216091>

#### **CAPÍTULO 2..... 25**

IMPLICAÇÕES DAS TRANSFORMAÇÕES AMBIENTAIS NO MANEJO DO FOGO ENTRE OS KAIOWÁ: DO USO FOGO COMO TÉCNICA DE CULTIVO, ABERTURA DE CLAREIRAS E CAMINHOS, AO DESCONTROLE DOS INCÊNDIOS COLOSSAIS

Levi Marques Pereira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216092>

#### **CAPÍTULO 3..... 41**

ASPECTOS DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA EM SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS COSTEIROS DO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

Suliano Ferrasso

Pedro Ignácio Schmitz


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216093>

#### **CAPÍTULO 4..... 62**

OCUPAÇÃO PRÉ-COLONIAL NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA NO RS: PAISAGEM E ARQUEOLOGIA

André Luis Ramos Soares

Sergio Celio Klamt

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216094>


#### **CAPÍTULO 5..... 76**

PERSPECTIVAS DE PESQUISA NA REGIÃO DE IMARUÍ - LITORAL SUL DE SANTA CATARINA

Henrique de Sena Kozlowski

Andreas Kneip

Paulo DeBlasis

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216095>

## PARTE II: DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL


### **CAPÍTULO 6..... 90**

DIREITO À CIDADE: QUAL O DIREITO QUE A CIDADE TEM? O CASO DE GOIANA - PERNAMBUCO

Ana Paula Guedes de Andrade

Marny Pessoa Silva de Araújo

Mariana Zerbone Alves de Albuquerque


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216096>

### **CAPÍTULO 7..... 103**

PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: O CASO DO MOVIMENTO CICLOATIVISTA EM PORTO ALEGRE (2010-2014)

Cristiano Lange dos Santos

André Viana Custódio


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216097>

### **CAPÍTULO 8..... 117**

OS DANOS AMBIENTAIS NA CIDADE DE MARIANA (MG) E OS PRESSUPOSTOS DO ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO

Caroline Broch Heleodoro


Daniel Ribeiro Preve

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216098>

### **CAPÍTULO 9..... 134**

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ARRANJOS FEDERATIVOS: REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI FLORESTAL NAS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Magda Cristina Villanueva Franco

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4982216099>

### **CAPÍTULO 10..... 148**

EXPEDIÇÃO BRAVO! DE DIREITO E FOTOGRAFIA: UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS ACHADA NAS RUAS E AVENIDAS DA CIDADE DE PALMAS, TOCANTINS

Marcos Júlio Vieira dos Santos

Christiane de Holanda Camilo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.49822160910>

### **SOBRE OS ORGANIZADORES ..... 162**



# CAPÍTULO 9

## PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ARRANJOS FEDERATIVOS: REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI FLORESTAL NAS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

*Data de aceite: 25/07/2022*

**Magda Cristina Villanueva Franco**

Doutoranda em Planejamento Territorial e  
Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN  
na Universidade do Estado de Santa Catarina –  
UDESC.

**RESUMO:** Este artigo trata do planejamento territorial urbano e os arranjos federativos brasileiros, mais especificamente, sobre a gestão das Áreas de Preservação Permanente em meio urbano a partir dos conflitos estabelecidos sobre a ocupação do solo nas áreas urbanas consolidadas, que tem motivado disputas judiciais que dificultam o planejamento das cidades. Em decisão recente, o Superior Tribunal de Justiça - STJ brasileiro uniformizou entendimento, definindo a prevalência da lei florestal nas áreas urbanas consolidadas em detrimento de quaisquer legislações, inclusive urbanística. Esta decisão vem demonstrar a característica centralizadora da federação brasileira, mas que traz consequências como a dificuldade de elaboração e execução das políticas públicas para as áreas de preservação permanente em nível local. Para este estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental tomando como base artigos que abordam os arranjos federativos, a decisão do STJ, além da legislação florestal e urbanística. Como resultado, o estudo demonstra a implicação da centralização da política pública florestal ao planejamento

territorial urbano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federação. Áreas de Preservação Permanente. Planejamento Territorial.

### 1 | INTRODUÇÃO

O estudo tem como escopo a abordagem do planejamento territorial urbano e ambiental no que se refere aos desafios que as cidades têm enfrentado para fazer a gestão do uso e ocupação do solo nas áreas urbanas consolidadas inseridas no entorno de cursos de água, que são consideradas áreas de preservação permanente - APPs, que em regra são insusceptíveis de ocupação. Assim, o presente estudo visa abordar a questão da centralidade da política pública florestal sob a ótica do sistema federativo adotado pelo Brasil, e como caso concreto apresenta a judicialização dos conflitos na área urbana, que iniciaram em nível local, mas chegaram as instâncias superiores como o Superior Tribunal de Justiça - STJ, o qual tem a competência de dirimir conflitos entre legislações federais, e este proferiu decisão, uniformizando o entendimento sobre a supremacia da legislação florestal em detrimento da legislação urbanística, acarretando reflexos no planejamento e execução das políticas públicas locais.

Para a análise desta questão, este artigo

está organizado em cinco seções, incluída a *Introdução*, que constitui a seção 1, na qual se apresenta a contextualização e estrutura do artigo. A seção 2 traz a *Metodologia* utilizada na pesquisa, que pode ser classificada como descritiva e exploratória, com a utilização do método de revisão bibliográfica e documental, a partir de artigos dos seguintes autores: Arretche (2020), Silva e Kauchakje (2018), Watts (2006), Vale (2013), além de legislações federais e artigos relacionados à temática das Áreas de Preservação Permanente. A seção 3 apresenta, a *Fundamentação Teórica*. A seção 4 apresenta os *Resultados* do estudo, a partir da análise das legislações federais e da decisão do Superior Tribunal de Justiça proferida em 2021. E na seção 5, apresentamos as *Discussões*, a partir do diálogo e reflexões advindas dos artigos utilizados na fundamentação teórica e por fim, na seção 6 trazemos as *Conclusões* deste estudo, buscando demonstrar que o Brasil é uma federação altamente centralizada, a partir da abordagem do caso concreto que trata-se da decisão do Superior Tribunal de Justiça que uniformizou entendimento para todo o território acerca da prevalência da legislação federal florestal como norteadora das políticas públicas para as áreas de preservação permanente, em detrimento da legislação urbanística por mais específica que seja, impactando no planejamento territorial.

## 2 | METODOLOGIA

Quanto ao método, o artigo pode ser considerado quanto a sua finalidade, classificado como pesquisa básica, pois a abordagem é teórica no sentido de se contribuir com reflexões acerca dos arranjos federativos e o planejamento e desenvolvimento socioambiental com enfoque na política de planejamento urbano e ambiental, mais especificamente sobre as áreas de preservação permanente em área urbana consolidada. Já quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva e exploratória, pois se propõe a demonstrar o estado da arte das pesquisas sobre o tema e levantar questões a fim de propor uma ampliação do debate acadêmico acerca das políticas públicas para áreas de preservação permanente em meio urbano consolidado. Nesse sentido, foi realizada uma revisão sistemática através de levantamento bibliográfico em plataformas digitais como: Google Acadêmico, Scielo, Periódicos Capes, Portal de Legislação do Planalto e Sítios do Superior Tribunal de Justiça, sendo identificados 10 documentos, entre artigos, capítulos de livros, jurisprudência e legislações pertinentes a temática, utilizando-se de palavras chaves para as buscas e bibliografia utilizada na disciplina “Estudos Avançados em Planejamento” do Semestre 2/2021, do Programa de Pós Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina – PPGPLAN - UDESC.

Dentre os textos e artigos pesquisados, foram selecionados aqueles que melhor

se alinham aos objetivos do presente estudo, sendo eleitos os seguintes: Arretche (2020); Souza (2016); Silva e Kauchakje (2018); Vale (2013) e Watts (2006). Foram identificados ainda, outros artigos que complementam a abordagem do presente artigo pois tratam especificamente das políticas públicas para as áreas de preservação permanente em meio urbano, e sobre planejamento territorial que apoiam a presente análise. Os documentos eleitos foram as legislações federais e a jurisprudência do STJ em destaque, tais como: a Lei Federal nº: 12.654 de 28 de maio de 2012 e a Lei Federal nº: 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

Com relação a escolha do presente estudo de caso, se deu em razão de ser representativo da importância da judicialização na construção e gestão das políticas públicas e demonstrar o desafio do planejamento territorial tendo em vista o descompasso entre a legislação urbanística e florestal. O método de análise dos documentos para esta pesquisa foi a realização de leituras e diálogo entre os artigos selecionados, tomando como base o caso concreto e a jurisprudência do STJ.

### **3 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: ARRANJOS FEDERATIVOS E A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesta seção serão analisados artigos que tratam dos arranjos federativos e para iniciar as análises, tomamos como base os estudos empíricos de Arretche (2020), que destaca que os Estados federativos não se diferenciam dos unitários por seguirem formas descentralizadas de governança, mas, sim, porque nos primeiros as unidades federativas têm direitos políticos e nos unitários são privados. A preferência constitucional por uma ou outra forma de Estado implicaria na autoridade decisória dos governos subnacionais, e a distribuição de recursos e competências seria somente uma dessas dimensões. Ainda de acordo com a referida autora é consenso dos estudiosos desta temática que o formato do Estado afeta o funcionamento das democracias e também o bem-estar das sociedades, pois de acordo com estudos empíricos Estados federativos produzem melhor comportamento econômico e social se comparados aos Estados unitários, devido à capacidade de induzir um amplo segmento de interesses nas decisões de governo.

Na América Latina, pesquisas empíricas demonstraram que os Estados federativos e unitários não são representativos de mundos distintos, com estilos mutuamente excludentes no que se refere a distribuição da autoridade política. Segundo Arreche (2020) a associação entre Estados federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro, não é suficiente para explicar o modo como atuam quando examinados por suas características

institucionais, e por essa razão, a autora conclui que a distinção analítica entre Estados federativos e unitários mais esconde do que revela. Portanto, Estados federativos e unitários não são dicotomias de mundos distintos, e também não representam a garantia de melhor desempenho em relação a implementação das políticas públicas. E para melhor compreensão abordaremos sobre os arranjos federativos.

Para tanto, nos apoiamos em Watts (2006), que inicialmente faz uma distinção entre “federalismo”, “Sistemas políticos federais” e “federações”. Para este autor, o Federalismo é entendido como um governo multicamadas que combina elementos de governo compartilhado e autogoverno territorial, baseado no princípio de perpetuação da união e da não centralização. Sistemas políticos federais se aplica a uma ampla categoria de sistemas políticos que engloba uma única fonte central de autoridade constitucional e política em sistemas políticos unitários, de modo que existem dois ou mais níveis de governo combinando elementos de governo compartilhado por meio de instituições comuns e autogoverno territorial para as unidades constituintes. Já as Federações, representam uma espécie particular em que nem o federal e nem unidades constituintes do governo são constitucionalmente subordinadas. Cada um tem poderes soberanos derivados da constituição e tem autoridade para lidar diretamente com seus cidadãos no exercício de suas funções legislativas e executivas com poderes de tributar e legislar, e com a possibilidade dos cidadãos elegerem seus representantes diretamente.

Com base nessas distinções, o autor toma como referência o federalismo na sua amplitude, e traz análises quanto a suas origens, desenvolvimento e limites, utilizando-se das definições sobre “federalismo cooperativo” e “federalismo competitivo”, com o objetivo de trazer respostas para as questões relacionadas às relações intergovernamentais. Para Watts (2006), a cooperação entre os governos dentro dos sistemas federais é desejável para que se cumpra uma série de objetivos como: melhoria da qualidade dos sistemas de informações para a tomada de decisão das unidades constituintes; proporcionar coordenação federal e política da unidade constituinte onde a jurisdição é compartilhada ou complementar ou onde houver sobreposições de responsabilidades dos governos; alcançar objetivos federais nas unidades constituintes; direcionar uma abordagem coordenada da gestão econômica do setor público e; acompanhar as modificações entre as unidades constituintes na capacidade política e recursos financeiros para o exercício de suas competências constitucionais. Portanto, a cooperação intergovernamental vem no sentido de minimizar conflitos e estabelecer apoios mútuos.

Mas embora a interdependência e cooperação entre governos sejam inevitáveis nos sistemas federais, ainda assim, surgiram várias críticas a essa tendência em federações contemporâneas, quando se leva a cooperação intergovernamental ao extremo, o que

se denominou de “federalismo competitivo”, o qual defende que a competição entre governos geraria uma prestação de serviço melhor aos cidadãos, que o cooperativismo em excesso desencoraja a iniciativa governamental, que o executivo tende a dominar, ficando os legisladores apenas com o papel de ratificar acordos intergovernamentais e por fim; o impacto sobre a autonomia dos governos das unidades constituintes, gerando um “federalismo coercitivo”, devido a sua superioridade financeira. Entretanto, ainda que se critique a cooperação, esta não pode ser evitada completamente. Mas o ideal seria encontrar o equilíbrio pois todos os sistemas políticos federais são caracterizados por interdependência mútua combinando unidade e diversidade e o bem-estar agregado.

Ainda com relação as relações intergovernamentais destacamos Vale (2013), que analisou a influência da judicialização tendo como base a posição dos tribunais superiores para resolver disputas intergovernamentais. Como resultado, sugeriu que os tribunais afetam a interação entre os políticos federais e subnacionais, mas em diferentes padrões de judicialização da política territorial. Portanto, de modo geral, a relação entre revisão judicial constitucional e disputas intergovernamentais através da análise de instrumentos usados pelos políticos subnacionais para questionar as políticas do governo central demonstram que há um deslocamento dos conflitos para os tribunais especialmente no que se refere a governança territorial, e que a judicialização cresce como forma de resolver esses conflitos impactando nas disputas entre políticas nacionais e regionais.

De modo geral, fica evidenciado que a judicialização traz várias implicações na relação intergovernamental interferindo no equilíbrio de poder, que tende a se estabilizar com o passar do tempo, e as decisões criam um padrão com a redução gradual dos questionamentos. No Brasil, a judicialização das políticas intergovernamentais tem sido exercida num contexto de escolha institucional que criou uma oportunidade para atores políticos subnacionais fazerem uso da revisão judicial quando mecanismos informais não resolvem os conflitos.

Assim, das análises sobre os arranjos federativos verificou-se que esta forma tem algumas vantagens tanto no sentido de melhor desempenho nas políticas públicas sociais quanto nas relações intergovernamentais, que são inevitáveis, porém em que pese as críticas sobre a forma cooperativa e competitiva, a busca pelo equilíbrio é a forma desejável. Outro aspecto importante também, e que interfere nas relações intergovernamentais é a judicialização das políticas públicas no sentido de pacificação política, demonstrando que a judicialização também tem interferência na elaboração e gestão das políticas.



### 3.1 Centralização e descentralização e a execução das políticas públicas

Neste item trataremos da divisão de autoridade nos Estados federados e para tanto, destacamos os estudos teóricos de Silva e Kauchakje (2018), que sob a perspectiva da difusão de políticas, transferência e as relações intergovernamentais destacaram que não apenas indivíduos e grupos influenciam as políticas, mas também as regras formais e informais moldam o comportamento dos decisores, demonstrando a influência das variáveis institucionais. Para tanto, analisam como ocorre a difusão, a transferência e o aprendizado de políticas dentro de arranjos federais e unitários.

Neste sentido Silva e Kauchakje (2018) iniciam suas análises trazendo uma definição bastante completa de políticas públicas, como sendo “produto da ação dos governos que materializa preferências, influências, prioridades, contingências e obrigações, provocando efeitos na sociedade”. E a partir desse conceito, destacam alguns aspectos sobre a elaboração de políticas públicas. O primeiro aspecto, é que os decisores estão sob a influência de seus valores, conhecimentos e interesses e que ocorrem influência de informações sobre o conteúdo de políticas já existentes influenciando o processo de aprendizado. O segundo aspecto, é que a difusão ou transferência de políticas ocorre no sentido de buscar soluções externas para as incertezas do tomador de decisão, resposta a pressões políticas, conformidade com um modelo, procura de melhores políticas; cumprir legislação internacional, competição, entre outras questões. O terceiro aspecto refere-se ao espraiamento das políticas, destacando que há fatores facilitadores como: a proximidade física, identidade cultural ou ideológica, e aspectos econômicos e sociais entre outros.

Para analisar a divisão de poder as autoras se utilizam da concepção de divisão territorial, que supera a dicotomia entre arranjos federais e unitários, pois a operacionalização das relações intergovernamentais em regra é pautada pela gradação do federalismo, mesmo em Estados unitários e independentemente da estrutura constitucional adotada. Medidas de descentralização de poderes ou funções também podem ser observadas em países unitários. Portanto, concluiu-se que tanto em Estados unitários como federais pode haver maior ou menor centralização de poder no governo central, e assim, a divisão de poder entre governo central e sub central não está ligada a questão da descentralização em Estados unitários e federais, mas pela descentralização das autoridades, que no caso em apreço é a gestão de políticas que é fortemente impactada com descentralização ou centralização do governo central. Neste sentido, as autoras destacam que o Brasil é uma federação altamente centralizada devido ao amplo campo de competências legislativas da União, o predomínio de interesses partidários na elaboração das políticas públicas e falta de representação de interesses territoriais nas casas legislativas.

Outra característica destacada da federação brasileira é o seu sistema constitucional rígido e tribunais constitucionais altamente protetores e o limitado poder de veto dos Estados subnacionais, o que acaba por fortalecer o poder central, bem como a desigualdade de representação dos Estados. A partir destas análises, as autoras concluem que o incentivo institucional no espraiamento das políticas públicas é importante e a divisão de poder é uma variável a ser considerada tanto na formulação, transferência, difusão e aprendizado da política pelas unidades, porém essa abordagem ainda é pouco explorada tanto nos Estados federais quanto unitários.

Portanto, nesta abordagem as autoras vêm demonstrar que os Estados federados podem ser centralizados ou descentralizados dependendo da divisão de autoridade e competências, independente do sistema constitucional adotado.

A partir da divisão de poderes, os governos locais assumem papel importante na concretização das políticas, e nesse sentido cabe mencionar Souza (2016) que destaca que os governos locais podem ser considerados o centro das políticas de bem estar social no Brasil, ou seja, o centro da prestação de serviços sociais universais, destacando que os governos locais possuem considerável autonomia administrativa, responsabilidade pela implementação de políticas e uma parcela dos recursos públicos, porém são dependentes do financiamento de outros níveis de governo, especialmente do federal, que acarreta preocupações com a expansão dos serviços sociais universais e com a sua qualidade. Mas devido aos arranjos governamentais entre o governo federal e local, tem gerado uma experiência bem-sucedida, concluindo-se que, a federação brasileira não pode ser rotulada como centralizada ou descentralizada. Ainda segundo Souza (2016) o desenho do federalismo após a redemocratização brasileira possibilitou a interdependência entre os diferentes níveis de governo na formulação e implementação de políticas sociais.

Em resumo, a autora em questão destaca que a federação brasileira não pode ser considerada centralizada ou descentralizada no que se refere as políticas sociais, pois há um bom relacionamento intergovenamental e com relação aos recursos que tem sido gerido com sucesso, por isso podem ser consideradas políticas bem-sucedidas. Entretanto, não podemos fazer essa afirmação para todas as políticas, conforme a seguir se observará.

## **4 | RESULTADOS**

As áreas de preservação permanente - APPs, são espaços especialmente protegidos pela legislação florestal, podendo ser considerado um instrumento do Poder Público para proteger parte do território com o intuito de preservar recursos hídricos, o solo e florestas nativas remanescentes, bem como assegurar a qualidade de vida das populações. Porém,

atualmente grande parte da vegetação ou mesmo a área de APP não existe, como ocorre no meio urbano, em razão das ocupações dessas áreas ao longo da história.

Entretanto, de acordo com a lei florestal estas áreas não perdem a sua característica de APP, em razão da função ambiental que exercem, o que justifica a sua proteção de forma permanente independente de estarem exercendo a sua função ecológica conforme destaca Machado (2012). Diante dessa questão legal e da realidade das ocupações desordenadas das cidades, sem a observância de padrões ambientais e urbanísticos mínimos associados às pressões habitacionais, esse descompasso entre a realidade e a legislação, tem levado ao surgimento de conflitos relacionados a ocupação do solo urbano, gerando a judicialização de várias destas demandas.

A judicialização foi ainda potencializada depois da revisão do Código Florestal que se deu em 2012, que trouxe expressamente a aplicabilidade deste em área urbana, portanto as faixas de APPs estabelecidas em seu art. 4º também se aplicam na área urbana, deixando cidades inteiras impossibilitadas de promover a regularização das construções, pois a faixa mínima que lei florestal estabelece, inicia com 30 metros de recuo de APP para cursos d' água com menos de 10 metros de largura.

Este dispositivo da lei florestal, vem causando dificuldades no planejamento urbano especialmente, no que se refere a regularização de edificações erigidas nas áreas ocupadas há muitos anos, que são consideradas APPs, gerando conflitos que foram levados ao judiciário motivados pelo confronto entre legislações federais, quais sejam: a legislação florestal e a lei do parcelamento de solo, que trata de questões urbanísticas e ambas emanam do poder central. Neste sentido, estes conflitos chegaram nas esferas superiores devido a decisões disformes emanadas dos tribunais estaduais como o Estado de Santa Catarina no ano de 2016, gerando a necessidade de posicionamento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que recentemente proferiu decisão.

De acordo com o entendimento do STJ, a controvérsia instalada é sobre a legislação a ser aplicada, e o questionamento teve início com Mandado de Segurança impetrado contra Secretário Municipal que indeferiu pedido de demolição para reforma de casa que localiza-se nos 30 (trinta) metros de curso d' água, ou seja, em Área de Preservação Permanente Urbana. A decisão recorrida negou provimento e manteve a concessão da ordem para que seja observada a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal nº. 6.766/1979, que prevê recuo de 15 (quinze) metros da margem do curso d' água, tratando como extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d' água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada.

Assim, a controvérsia se estabeleceu sobre a área de preservação permanente

prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012, cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros, determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.

Para os ministros do STJ, a definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, e ao princípio do desenvolvimento sustentável, também previsto no art. 170, VI, da Constituição Federal e às funções social e ecológica da propriedade. Sendo assim, as faixas marginais a cursos d'água no meio urbano deve respeitar a norma do Código Florestal, ou seja art. 4º, caput, inciso I, por ser especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, portanto, é a norma que deve prevalecer para a proteção das APPs em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos, independente de fronteiras rurais ou urbanas. E por ser a lei florestal mais específica é a que garante ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade (Brasil, 2021).

Assim, para demonstrar o entendimento fixado no STJ, abaixo segue Ementa da decisão, que uniformizou entendimento para todo o território nacional:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA.

1. Nos termos em que decidido pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Discussão dos autos: Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato de Secretário Municipal questionando o indeferimento de pedido de reforma de imóvel derrubada de casa para construção de outra) que dista menos de 30 (trinta) metros do Rio Itajaí-Açu, encontrando-se em Área de Preservação Permanente urbana. O acórdão recorrido negou provimento ao reexame necessário e manteve a concessão da ordem a fim de que seja observado no pedido administrativo a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), que prevê o recuo de 15 (quinze) metros da margem do curso d'água.

3. Delimitação da controvérsia: Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea "a", da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500

(quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.

4. A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade.

5. O art. 4º, caput, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 mantém-se hígido no sistema normativo federal, após os julgamentos da ADC n. 42 e das ADIs ns. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

6. A disciplina da extensão das faixas marginais a cursos d'água no meio urbano foi apreciada inicialmente nesta Corte Superior no julgamento do REsp 1.518.490/SC, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15/10/2019, precedente esse que solucionou, especificamente, a antinomia entre a norma do antigo Código Florestal (art. 2º da Lei n. 4.771/1965) e a norma da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976), com a afirmação de que o normativo do antigo Código Florestal é o que deve disciplinar a largura mínima das faixas marginais ao longo dos cursos d'água no meio urbano. Nesse sentido: Resp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018; AgInt no REsp 1.484.153/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19/12/2018; REsp 1.546.415/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 28/2/2019; e AgInt no REsp 1.542.756/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 2/4/2019.

7. Exsurge inarredável que a norma inserta no novo Código Florestal (art. 4º, caput, inciso I), ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/1988), que não se condicionam a fronteiras entre o meio rural e o urbano.

8. A superveniência da Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019, que suprimiu a expressão “[...] salvo maiores exigências da legislação específica.” do inciso III do art. 4º da Lei n. 6.766/1976, não afasta a aplicação do art. 4º, caput, e I, da Lei n. 12.651/2012 às áreas urbanas de ocupação consolidada, pois, pelo critério da especialidade, esse normativo do novo Código Florestal é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade.

9. Tese fixada - Tema 1010/STJ: Na vigência do novo Código Florestal (Lei n.12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

10. Recurso especial conhecido e provido.

11. Acórdão sujeito ao regime previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça por unanimidade, conhecer e dar provimento ao recurso especial para, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015, julgar improcedente o pedido contido na inicial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Brasília (DF), 28 de abril de 2021(Data do Julgamento) (BRASIL, STJ, 2021)

Portanto, o presente estudo vem no sentido de proporcionar uma reflexão sobre a o impacto da legislação florestal federal para as políticas públicas para as áreas de preservação permanente urbanas, que impactam o planejamento urbano, ou seja, a dimensão local frente a uma política definida pelo poder central com forte interferência do sistema judiciário.

## 5 | DISCUSSÕES

Nesta seção, apresentamos uma inter-relação entre a discussão teórica realizada frente ao caso concreto apresentado, a fim de proporcionar reflexões sobre a execução das políticas públicas ambientais e urbanísticas.

Na segunda seção da discussão teórica, os estudos destacados por Arretche e Watts sobre arranjos federativos nos levaram a verificar que a forma federativa tem algumas vantagens em relação ao Estado unitário, especialmente no sentido de melhor desempenho nas políticas públicas sociais, em que pese as críticas sobre a forma cooperativa e competitiva, mas ainda assim, não são fatores determinantes no sucesso da execução das políticas públicas.

Outro aspecto importante a ser destacado é a interferência da judicialização das políticas públicas pois em relação ao caso concreto apresentado observamos que de fato a dicotomia entre Estado federal e unitário também não poderiam interferir diretamente na execução da política para as áreas de preservação permanente, porém no que se refere a política centralizada e descentralizada poderia afetar a execução da política pública. No que se refere a judicialização, ficou demonstrada que de fato há interferência na elaboração e gestão das políticas, pois como se verificou, a decisão do STJ, impactou a esfera local de todo o país, interferindo diretamente nas políticas municipais de uso e ocupação do solo, demonstrando assim, a alta centralidade da elaboração das políticas públicas ambientais, deixando poucas possibilidades para os Estados e municípios atuarem.

E para corroborar com a análise anterior, em relação a federação ser considerada naturalmente descentralizada, Silva e Kauchkje (2018) em sua abordagem de estudos teóricos, demonstram que os Estados federados podem ser centralizados ou descentralizados independente do sistema constitucional adotado, mas essa característica está relacionada a divisão de autoridade ou competências exercidas pelos Estados subnacionais, como é o caso do Brasil.

O estudo de caso proposto, basicamente traz a discussão sobre a aplicabilidade entre duas legislações federais, portanto políticas que estão vinculadas diretamente ao poder central, ficando demonstrado a alta centralização das políticas públicas brasileiras para as áreas de preservação permanente urbanas, ou seja, de modo a interferir no uso e ocupação do solo urbano, que de acordo com a Constituição Federal de 1988 é de competência ou autoridade do município. Portanto, em que pese os argumentos trazidos por Souza (2016) que destaca os governos locais como centro das políticas de bem estar social no Brasil, devido a sua autonomia administrativa, responsabilidade na implementação de recursos e a experiência bem sucedida dos arranjos locais ao bom desempenho das políticas sociais, a ponto de desconsiderar a centralização ou descentralização, o mesmo não ocorre com a política florestal ou as políticas ambientais de modo geral, pois estas são altamente centralizadas como se observou através da análise da decisão do STJ, que foram motivadas a partir dos inúmeros conflitos surgidos na esfera local.

Como se observou da análise do caso das áreas de preservação permanente em meio urbano, a única política existente está vinculada a uma legislação federal, inclusive apoiada pela decisão do STJ, que acaba por fortalecer o poder central e também a centralização. Essa postura, desconsidera as questões locais e peculiaridades regionais, trazendo conflitos e também implicando em dificuldades de planejamento, a clandestinidade e a falta de controle das ocupações urbanas, perpetuando assim, os problemas urbanos devido a irreversibilidade das ocupações.

Portanto, a falta de instrumentos legais específicos para a área urbana consolidada ou a permissão legal para que os governos locais ou Estaduais possam atuar nos casos específicos, mostra um cenário pouco otimista para uma solução célere, a não ser pela judicialização pontual dos conflitos a medida que vão surgindo, dificultando a realização de um planejamento urbano consistente. Deste modo, a discussão teórica sobre os arranjos federativos e a forma como o Brasil tem se posicionado, muito nos revela em relação ao sucesso de políticas sociais e também nos faz compreender sobre o insucesso de políticas ambientais.

## 6 | CONCLUSÕES

Como abordado na introdução o presente artigo, se propôs trazer reflexões sobre as políticas públicas para as áreas de preservação permanente a partir dos arranjos federativos e seus reflexos na elaboração e execução das políticas públicas locais.

A partir do problema apresentado, que aborda a decisão do STJ que uniformizou entendimento para todo o território nacional, podemos verificar que as políticas públicas para as APPs em área urbana é centralizada, pois a discussão judicial restringiu-se sobre a aplicabilidade da lei florestal ou urbanística, sob a ótica do bem estar, mas não adentrou por exemplo, nas ocupações consolidadas em situação de irreversibilidade ou ainda não toca nos casos que já foram autorizados e encontram-se edificados ou regularizados com fundamento na lei urbanística, ou seja, a decisão não trouxe modulações e assim, ao invés de pacificar conflitos pode ter impulsionado outros que ainda irão surgir.

Nesse sentido, acreditamos que é imprescindível a ampliação do debate acadêmico acerca das políticas públicas para as áreas de preservação permanente em área urbana consolidada em estado de irreversibilidade. Necessário se faz que a federação brasileira altamente centralizada, crie mecanismos ou instrumentos que auxiliem a articulação intergovenamental no sentido de estabelecer critérios sejam técnicos ou jurídicos juntamente com os municípios a fim de enfrentar os conflitos do uso e ocupação do solo.

E para que tal intento seja exitoso, deve-se impulsionar o interesse na realização de futuras pesquisas nesta área, pois verificou-se também, que existe pouca produção científica abordando esta temática.

Assim para finalizar é necessário destacar que os arranjos federativos do Brasil e sua característica centralizadora muito nos revela em relação às políticas públicas para áreas de preservação permanente, pois entender a forma federativa e seus reflexos nos faz compreender sobre o sucesso ou não na elaboração das políticas públicas locais.

Posto isto, entendemos que o presente estudo alcançou seu propósito de demonstrar a partir dos conflitos judiciais, que a federação brasileira é altamente centralizada com implicações em nível local, no sentido de chamar a atenção para a problemática que os municípios vêm enfrentando no seu planejamento territorial.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 28, n. 74, e 003, 2020.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 14 de julho de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº: 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em 10 de julho de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº: 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em 10 de julho de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2). Disponível em [https://manuelzao.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/05/STJ\\_201802631242\\_tipo\\_integra\\_126499530.pdf](https://manuelzao.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/05/STJ_201802631242_tipo_integra_126499530.pdf) Acesso em 12 de julho de 2021.

MACHADO. Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Evelise Z da. KAUCHAKJE, Samira. Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas. BIB, São Paulo, 85(1):27-55, 2018.

SOUZA, Celina Maria. 2016. “Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian “Welfare State”?” in Sadioglu, Ugur, Dede, Kadir (eds). Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments. Pp. 280- 293

VALE, Helder Ferreira. The Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia e Spain. In: bpsr. Brazilinpoliticalsciencereview. a journal of the brazilian political science association. Volume 7, Number 2, 2013.

WATTS, Ronald L. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: Greer, Scott (ed.) (2006). Territory, Democracy, and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies. London: Pallgrave Macmillan.







CAPES



fapesc

Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

