




C A P Í T U L O 4

IDENTIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS APLICÁVEIS NA GESTÃO AMBIENTAL DAS ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.143122523074>

Diandra Ferrari Marangoni

Professora da Secretária de Estado de Educação de Santa Catarina
Criciúma, Santa Catarina
<https://orcid.org/0009-0001-1285-659X>

Silvia Aline Pereira Dagostim

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Programa
de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA)
Criciúma, Santa Catarina
Bolsista FAPESC (CP 23/2025)
<https://orcid.org/0000-0003-2774-1004>

José Gustavo Santos da Silva

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Programa
de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA)
Criciúma, Santa Catarina
Bolsista FAPESC (CP 48/2021)
<https://orcid.org/0000-0003-0578-8266>

RESUMO: Este texto tem como objetivo identificar os principais instrumentos legais de políticas públicas ambientais que orientam a gestão das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no Brasil, destacando sua evolução normativa e implicações práticas, especialmente no contexto urbano. A pesquisa adota metodologia documental, com base em análise de legislação federal, estadual e municipal, além de resoluções do CONAMA e do Código Florestal. O trabalho percorre a trajetória normativa das APPs desde o Código Florestal de 1934, passando pelas reformulações de 1965, 1989 e 2012, até a recente Lei nº 14.285/2021, que descentraliza a regulamentação das APPs urbanas para os municípios. Conclui-se que há avanços

importantes no arcabouço legal, mas persistem dificuldades na efetiva proteção das APPs, demandando maior articulação entre os entes federativos e fortalecimento da gestão ambiental local.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento territorial; Conservação ambiental; Monitoramento ambiental.

IDENTIFICATION OF LEGAL INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES APPLICABLE TO THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF PERMANENT PROTECTION AREAS

ABSTRACT: This paper aims to identify the main legal instruments of environmental public policies that guide the management of Permanent Preservation Areas (PPAs) in Brazil, highlighting their normative evolution and practical implications, especially in the urban context. The research adopts a documentary methodology, based on an analysis of federal, state, and municipal legislation, as well as CONAMA resolutions and the Forest Code. The work covers the regulatory trajectory of PPAs from the 1934 Forest Code, through the reformulations of 1965, 1989, and 2012, to the recent Law No. 14,285/2021, which decentralizes the regulation of urban PPAs to municipalities. The conclusion is that there have been significant advances in the legal framework, but difficulties persist in effectively protecting PPAs, requiring greater coordination among federal entities and strengthening local environmental management.

KEYWORDS: Territorial planning; Environmental conservation; Environmental monitoring.

INTRODUÇÃO

No período anterior e no início da Revolução Industrial, o ser humano não se preocupava com os recursos naturais, que eram abundantes, nem tampouco com a qualidade ambiental, ainda pouco afetada, assim com o desenvolvimento do sistema capitalista, acompanhado do crescimento populacional e da urbanização, os recursos naturais tornaram-se escassos e evoluiu a percepção do ser humano sobre os problemas em relação aos recursos naturais (Seiffert, 2007; Pott; Estrela, 2017).

No século XX, a relação entre os seres humanos e o meio ambiente evoluiu e o processo de gestão ambiental “surgiu como uma alternativa para buscar a sustentabilidade dos ecossistemas antrópicos, harmonizando suas interações com os ecossistemas naturais” (Seiffert, 2007, p. 45).

A gestão ambiental está relacionada a duas questões: a primeira refere-se à compreensão do significado de meio ambiente, que abrange o meio natural (em estado primitivo ou recomposto) e o meio construído (urbano ou rural), alterado pela ação dos seres humanos; e a segunda questão relaciona-se com a abrangência da gestão ambiental, que envolve a saúde pública e o planejamento territorial (Philippi Junior; Bruna, 2004).

Gestão ambiental não é um conceito novo e sua evolução tem se dado ao longo dos últimos anos, com a contribuição de diversas áreas de conhecimento. Seu objetivo é primordial é estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre a natureza e o homem (Philippi Junior; Bruna, 2004). O termo gestão ambiental algumas vezes é confundido com planejamento ou gerenciamento ambiental, ou com ambos, mas Santos (2004) considera que a gestão ambiental é a integração entre o planejamento, o gerenciamento e a política ambiental

De acordo com Seiffert (2007), a gestão ambiental integra além do planejamento, gerenciamento e da política ambiental, o monitoramento ambiental, sendo, segundo este autor, a política ambiental o conjunto “de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais” em relação “à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente” (Seiffert, 2007, p. 54).

Desta forma, a gestão ambiental é uma prática multidisciplinar que busca integrar planejamento, gerenciamento, monitoramento e políticas públicas, com o objetivo de manter o equilíbrio entre natureza e sociedade. Envolve o entendimento do meio ambiente em sua totalidade, tanto natural quanto construído, e abrange áreas como saúde pública e ordenamento territorial. Essa gestão também é orientada por diretrizes legais que regulam o uso dos recursos naturais e espaços protegidos.

Nesse contexto, destacam-se as Áreas de Preservação Permanente (APPs), definidas pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012), como espaços protegidos, cobertos ou não por vegetação nativa, destinados à preservação de recursos hídricos, estabilidade geológica, biodiversidade e bem-estar da população. A gestão dessas áreas é fundamental para evitar ocupações irregulares, controlar o desmatamento e proteger ecossistemas frágeis. Assim, a gestão ambiental, incluindo a gestão das APPs, representa uma resposta essencial e estratégica aos desafios da sustentabilidade, associando responsabilidade ambiental, instrumentos legais e políticas públicas em prol da conservação ambiental e da qualidade de vida.

Desta forma, este texto tem por objetivo deste trabalho é identificar os instrumentos legais de políticas públicas ambientais aplicáveis na gestão ambiental das Áreas de Proteção Permanente no Brasil.

METODOLOGIA

Para definição dos conceitos sobre gestão ambiental, etapas e instrumentos de gestão foi elaborada pesquisa documental em artigos, livros, monografias, teses, dissertações e documentos oficiais (legislação).

A identificação dos instrumentos de gestão das APP e da evolução dos aspectos legais foi realizada por pesquisa documental em documentos oficiais - legislação nos níveis federal, estadual e municipal, relativa às APP, ao uso e ocupação do solo, e ao plano diretor municipal, entre outros.

As legislações consultadas incluem o Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 4.771, de 1965 e sua nova versão, conforme a Lei Federal nº 12.651, de 2012); as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – Resolução CONAMA nº 303 de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APP, Resolução CONAMA nº 302 de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de APP de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno e Resolução CONAMA nº 369 de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP e a Lei nº 14.285/2021, que descentraliza a regulamentação das APPs urbanas para os municípios.

AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Precedidas pelas florestas protegidas, criadas pelo Código Florestal de 1934 e protegidas pelo Código Florestal de 1965, instituído pela Lei Federal nº 4.771/1965, “as florestas e demais tipos de vegetação natural” constituem áreas de preservação permanente (APP) com tipologia definida de acordo com sua ocorrência em margens fluviais; nascentes; lagoas, lagos ou reservatórios; topo de morros, montes e serras; encostas íngremes; restinga; bordas e tabuleiros ou chapadas; em altitudes superiores a 1.800 metros; em campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

A partir de então, foram criados diversos instrumentos legais que trouxeram alterações nas tipologias e seus limites ou complementação ao conceito de APP que coberta ou não por vegetação nativa teve sua função ambiental definida 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 (Brasil, 2001b). Ou foram abertas exceções para em casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou impacto ambiental baixo, possibilitar a intervenção e até mesmo a supressão da vegetação nestas áreas (Brasil, 2006).

Entre as tipologias definidas legalmente, destacam-se as APP constituídas por faixas marginais aos rios, devido à necessária presença da mata ciliar, que engloba todo tipo de “formação vegetação que ocorre nas margens dos rios, córregos, lagos, lagoas, olhos d’água, represas e nascentes” (Volk, 2007, p. 13).

Considerado elemento essencial na paisagem, a mata ciliar atua como corredor ecológico natural, permitindo o fluxo de animais, pólen e sementes e a interligação entre fragmentos florestais (Silva, 2012). Além desta função, a mata ciliar atua na redução do impacto de fontes de poluição de áreas a montante, por meio de mecanismos de filtragem que retêm os sedimentos, barreira física e processos químicos; reduz os processos de assoreamento dos corpos d’água e de contaminação por lixiviação ou escoamento superficial de defensivos agrícolas e fertilizantes utilizados nas culturas; minimiza os processos erosivos e o solapamento das margens, mantendo a estabilidade dos solos marginais e reduz a entrada de radiação solar, minimizando flutuações na temperatura da água dos rios (Silva, 2012).

Apesar de instituídas pelo Código Florestal, em 1965, a dinâmica de ocupação e uso da terra devido à urbanização, alterou a configuração das APP nas margens dos rios urbanos, também denominadas APP fluviais urbanas e os “processos ecológicos que ocorrem nas várzeas” (Servilha *et al.*, 2006, p. 2). Em função disto, surgiram conflitos, pois as áreas que deveriam ser protegidas e preservadas encontram-se degradadas por alterações nas margens e nos cursos d’água urbanos.

Segundo Brandão e Lima (2002), devem ser mantidas as características originais das APP, indispensáveis para a manutenção dos recursos hídricos e reconhecidas legalmente como agentes reguladoras do curso fluvial e, conseqüentemente das cheias, com preservação das condições sanitárias para o desenvolvimento da população nas cidades.

OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE POLÍTICA PÚBLICAS AMBIENTAIS APLICÁVEIS NA GESTÃO AMBIENTAL DAS APP

Desde o século XVIII os naturalistas tinham a preocupação com a conservação dos ecossistemas naturais no Brasil, incluindo a conservação de cursos d’água e a conservação florestal, de todos os tipos de vegetação nativa e não apenas as que pudessem oferecer madeira (Florestas, 2011).

A intenção de impedir os efeitos sociais e políticos negativos causados pelo aumento do preço ou pela falta da lenha, durante o novo regime instaurado com a Revolução de 1930 resultou na instituição do primeiro Código Florestal, em 1934, pelo Decreto Federal nº 23.793, de 1934 (Florestas, 2011).

O Código apresentava ainda algumas características preservacionistas, com a intenção de proteger áreas representativas dos ecossistemas naturais no território

brasileiro, estabeleceu o uso da propriedade em função do tipo florestal existente e definiu as categorias de florestas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (Borges *et al.*, 2011, p. 1202).

A categoria de florestas protetoras foi criada de modo a garantir a preservação de rios e lagos e áreas de risco - encostas íngremes e dunas. Mais tarde, o conceito de florestas protetoras deu origem às áreas de preservação permanente (Florestas, 2011).

Em 1960, o Legislativo se mobilizou para alterar a lei de 1934 e a função das florestas em terrenos privados, devido ao advento dos novos combustíveis e fontes de energia. A aprovação do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965) coincidiu com o início do regime militar, que tinha como uma de suas estratégias a ocupação da Amazônia. Apesar desta legislação e da preocupação do governo com a questão de desmatamento, a floresta podia ser totalmente desmatada, com a condição de ser replantada, mesmo com espécies exóticas, não pertencentes ao bioma a ser recuperado (Florestas, 2011).

As APP's foram definidas em lei, pelo Código Florestal de 1965, instituído pela Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, sem fazer referência específica às áreas rurais ou urbanas (Fig. 1). De acordo com o art. 2 desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural são consideradas de preservação permanente quando 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;
2. –igual à metade da largura dos cursos que tenham de 10(dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;
3. –de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres (Brasil, 1965).



Figura 1 – Representação dos limites para as APP pelo Código Florestal de 1965

Fonte: Imagem extraída do site do Senado –Jornal em Discussão.

Deste modo, o Código Florestal de 1965 definiu os limites das APP fluviais (Fig. 2).

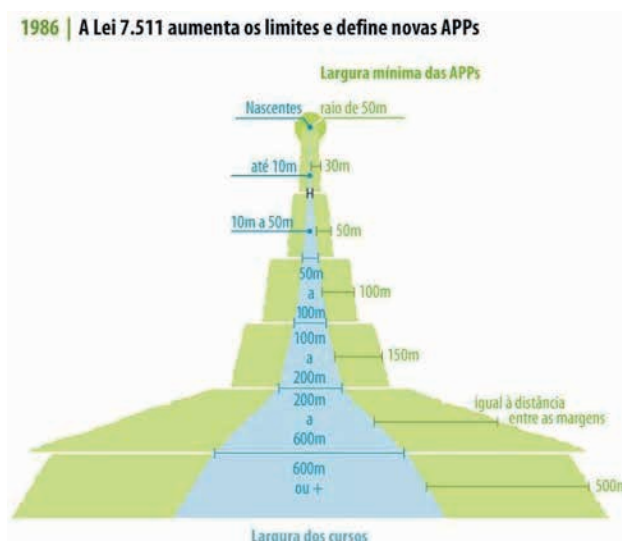


Figura 2 – Representação dos limites para as APP pela alteração do Código Florestal de 1965, em 1986.

Fonte: Imagem extraída do site do Senado –Jornal em Discussão.

Na década de 1980 ocorreu uma mudança na concepção da relação do homem com o meio ambiente e esta mudança promoveu não só a sustentabilidade ambiental, mas também a social. Anteriormente a este período, os instrumentos legais existentes eram o Código Florestal de 1965, o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934), o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), Lei Federal 5.197/1967, que dispõe sobre a proteção à fauna e o Decreto-Lei nº 221/1967, que dispõe sobre a proteção à pesca.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), promulgada pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem por objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia a vida, de modo a assegurar no País condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida (Schult; Custodio, 2010).

Seus instrumentos foram estabelecidos pelo art. 9 e incluem, dentre outros:

- I– o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II– o zoneamento ambiental;
- III– a avaliação de impactos ambientais;
- IV– o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Brasil, 1981).

A Lei Federal nº 7.511, de 07 de julho de 1986, alterou dispositivos da Lei nº 4.771/1965, que instituiu os limites de proteção das matas ciliares, conforme especificado no quadro 01 e visualizado na figura 2. Ainda, ampliou a faixa marginal de APP, ao longo de cursos d'água, de 5 metros para 30 metros para os rios com largura inferior a 10 metros; especificou a faixa de APP para rios com largura entre 10 e 50 metros, entre 50 e 100 metros, 100 e 200 metros, que o Código Florestal de 1965 considerava igual à metade da largura dos cursos com 10 a 200 metros entre suas margens; e para rios com largura superior a 200 metros, a faixa de APP que tinha um valor fixo de 100 metros, passou a ser igual à distância entre as margens.

Em relação às demais categorias de APP não houve alterações, assim como não foi incluída menção específica aos casos de APP em áreas urbanas.

Na Constituição Federal de 1988 consta como dever do Poder Público e da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras, de modo que todos possam usufruir do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Brasil, 1988). Para tanto, a CF estabelece que o poder público deve definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos e qualquer alteração ou supressão só será permitida por lei, com proibição de uso que possa comprometer sua proteção.

Em 1989, a Lei Federal nº 7.803, de 18 de julho de 1989, alterou a redação da Lei nº 4.771/1965, e revogou as leis nºs 6.535/1978, e 7.511/1986. Esta lei definiu que a marcação da faixa de APP seria delimitada desde o nível mais alto do curso d'água (Fig. 3).

Comparando-se as alterações de 1986 e 1989 (quadro 01), não houve modificações para a faixa marginal de APP para os cursos d'água com menos de 10 metros de largura, para cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros e para cursos d'água com largura entre 50 e 100 metros. Mas houve diminuição nas faixas marginais de 150 para 100 metros no caso de cursos d'água com largura entre 100 e 200 metros. Foi fixado em 200 metros a faixa marginal para cursos d'água com largura entre 200 e 600 metros, e em 500 metros a faixa marginal para cursos d'água com largura superior a 600 metros, independente da sua largura.

A lei nº 7.803/1989 refere-se às APP em áreas urbanas, considerando que as áreas urbanas seguirão as disposições dos planos diretores e leis de uso do solo.

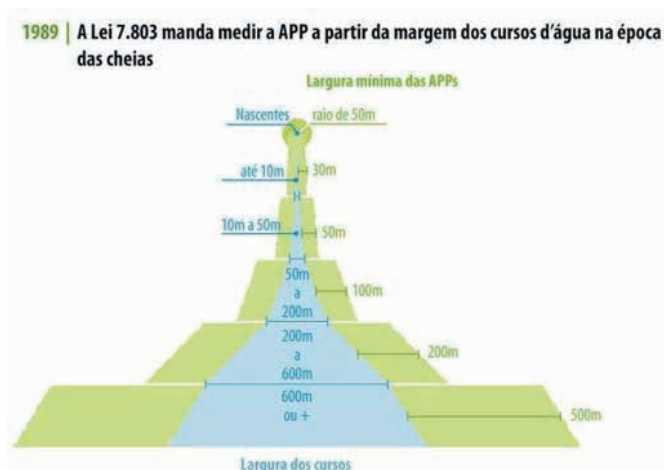


Figura 3 – Representação dos limites para as APP pela alteração do Código Florestal de 1965, pela Lei Federal nº 7.803 em 1989

Fonte: Imagem extraída do site do Senado, Jornal em discussão.

Entre os marcos regulatórios relacionados à PNMA, tem-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei das Águas, que instituiu os fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e os instrumentos desta política, estando entre seus instrumentos os Planos de Recursos Hídricos. Criou ainda o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Código Florestal Brasileiro 1965 Lei Federal nº 4.771/1965	Alterações pela Lei Federal nº 7.511/1986	Alterações pela Lei Federal nº 7.803/1989	Medida Provisória 2.166-67/2001	Novo Código Florestal Lei nº 12.651/2012	Alterações pela Lei Federal nº 12.727/2012	Alterações pela Lei nº 14.285/2021
a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:	a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:	a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:		a) as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:	a) as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).	a) Permite que municípios e o Distrito Federal definam, por meio de lei municipal, as faixas de APP em áreas urbanas consolidadas. Descentraliza a decisão sobre APPs urbanas, dando autonomia aos municípios, desde que haja estudo técnico e observância da segurança hídrica e ambiental.
1) de 5 metros para os Rios de menos de 10 metros de largura:	1) de 30 metros para os rios de menos de 10 metros de largura;	1) de 30 metros para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;		1) 30 metros, para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;	1) 30 metros, para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;	

2) igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 a 200 metros de distância entre as margens;	2) de 50 metros para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;	2) de 50 metros para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;	Não introduziu mudanças nas categorias de APP	2) 50 metros, para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;	2) 50 metros, para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;	
	3) de 100 metros para os cursos d'água que meçam entre 50 e 100 metros de largura;	3) de 100 metros para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;		3) 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;	3) 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;	
	4) de 150 metros para os cursos d'água que possuam entre 100 e 200 metros de largura;			4) 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;	4) 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;	
3) de 100 metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 metros.	5) igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 metros;	4) de 200 metros para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;				
		5) de 500 metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;		5) 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;	5) 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;	

¹Adotou uma definição mais abrangente de APP, com referência a sua função ambiental e introduziu a possibilidade de intervenção nas APP, "em caso de utilidade pública ou de interesse social" (Brasil, 2001b), se não houver outra alternativa técnica e locacional para o empreendimento a ser implantado na APP.

Quadro 1 - Comparativo entre os Códigos Florestais de 1965, suas alterações e Novo Código Florestal, relativo à largura das faixas marginais de APP para os cursos d'água

Fonte: Elaborado pela autora, 2013.

A Lei de Crimes Ambientais, Lei Federal nº 9.605, foi promulgada em 12 de fevereiro de 1998 e propôs as medidas repressivas no âmbito penal e administrativo, por condutas e atividades que resultassem em lesões ao meio ambiente, consideradas ações criminais apartir desta lei. Incluiu nos crimes contra o meio ambiente, ações danosas em floresta de preservação permanente.

Com a promulgação da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, institui-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), com duas categorias de unidades de conservação, as de proteção integral, destinadas à manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (BRASIL, 2000) e as unidades de uso sustentável, que admitem a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

O primeiro grupo inclui as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. E o segundo grupo inclui as Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Florestas Nacionais (FLONA), Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Fauna e Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana por meio do Estatuto da Cidade (EC), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2001a).

Sua contribuição essencial está relacionada à importância da função da propriedade urbana, compartilhada com as políticas urbanas e ambientais. O EC propicia o equilíbrio entre regras urbanísticas e ambientais. Uma definição mais abrangente de área de proteção permanente, com referência a sua função ambiental, foi dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, que definiu APP como:

área protegida nos termos dos arts. 2 e 3 desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Brasil, 2001b).

Apesar de não trazer mudanças na categoria de o art. 4 desta MP prevê a possibilidade de intervenção nas APP, “em caso de utilidade pública ou de interesse social” (BRASIL, 2001b), se não houver outra alternativa técnica e locacional para o empreendimento a ser implantado na APP. A supressão de vegetação será efetuada mediante autorização do órgão ambiental competente.

A estrutura espacial e a dinâmica de ocupação e uso do solo vêm sofrendo alterações ao longo do tempo e a conservação destas áreas foi impossibilitada devido aos impactos ambientais. O que o Código Florestal pretendia preservar e proteger, não existe mais e para especificação mais detalhada das APP o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) criou as resoluções CONAMA nºs 302 e 303, em 2002 (Silva, 2012).

A Resolução CONAMA nº 302/2002 dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno – se localizados em áreas urbanas consolidadas ou áreas rurais (BRASIL, 2002a).

A Resolução CONAMA nº 303/2002 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APP:

II- ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de 50 metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

III- ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

a) 30 metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

b) 100 metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até 20 ha de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros; IV- em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;

V- no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação à base;

VI- nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a 1000 metros;

VII- em encosta ou parte desta, com declividade superior a 100% ou 45° na linha de maior declive;

VIII- nas escarpas e nas bordas dos tabuleiros e chapadas, a partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a 100 metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa;

IX- nas restingas:

a) em faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima (maré alta);

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

X –em manguezal,em toda a extensão;

XI –em duna;

XII –em altitude superiora 1.800 metros,ou,em Estados que não tenham tais elevações, à critério do órgão ambiental competente;

XIII –nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;

XIV –nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

XV –nas praias,em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre (Brasil, 2002b).

As resoluções CONAMA nº 302/02 e nº303/02 delimitaram pela primeira vez o termo função socioambiental da propriedade. Estas resoluções atinentes às APP estabeleceram novas limitações a um direito fundamental, o direito de propriedade (Silva, 2007).

A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, mediante autorização do órgão ambiental competente.

Pelo Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, são definidas as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, com aplicação das devidas multas, em complementação à Lei de Crimes Ambientais de 1998.

Pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal Brasileiro, revogando a Lei nº 4.771/1965, foi mantida a definição de APP da MP nº 2.166-67/2001. Este Novo Código Florestal busca flexibilizar os critérios de proteção, inserindo alterações importantes.

Considerando-se as APP das faixas marginais aos cursos d'água, as alterações incluem a demarcação das faixas marginais, que passa a ser a partir da borda da calha do leito regular do curso d'água, ao invés do seu nível mais alto (limite no período das cheias), conforme o inciso I do art. 4:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os e fêmeros, **desde a borda da calha do leito regular**, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros,para os cursos d'água de menos de 10(dez) metros de largura;

- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Brasil, 2012a, grifo nosso).

Isto significa que as áreas da planície de inundação que estiverem além dos limites estabelecidos a partir do leito regular do curso d'água não serão mais definidas como APP (Albuquerque, 2012). O regime de proteção das APP mantém o princípio da intocabilidade, mas nos artigos 6, 7, 8 e 9 desta lei é aberta uma brecha, podendo-se abrir exceção nos casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, que foram ampliados.

Pelo Novo Código Florestal, a delimitação das faixas marginais de APP no entorno dos lagos e lagoas naturais, no inciso II do art. 4, faz referência específica às APP de zona urbana e rural:

II- as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, **em zonas rurais**, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, **em zonas urbanas**; (Brasil, 2012a, grifo nosso).

No mesmo ano, neste Novo Código Florestal foram introduzidas alterações significativas pela Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro 2012, a partir da Medida Provisória nº 571/2012, que ajustou pontualmente e inseriu novas disposições no Novo Código Florestal.

Lei nº 14.285/2021 em relação à anterior está relacionada à regularização e intervenção em áreas urbanas consolidadas próximas a corpos d'água, dando maior autonomia aos municípios.

Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distritais de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

- I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;
- II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e
- III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por como objetivo identificar os principais instrumentos legais de políticas públicas ambientais que orientam a gestão das APPs no Brasil, destacando sua evolução normativa e implicações práticas, especialmente no contexto urbano. Este texto parte da constatação de que a gestão ambiental é um campo multidisciplinar que visa equilibrar a relação entre sociedade e natureza, sendo fortemente regulamentado por legislações que definem usos, restrições e mecanismos de controle ambiental.

Para além da análise das legislações pertinentes, este artigo também explora a função ecológica das matas ciliares como elemento essencial da paisagem e proteção hídrica, ressaltando os conflitos gerados pela urbanização desordenada, que compromete a eficácia das APPs. A análise evidencia que, embora a legislação ambiental federal seja extensa e rigorosa, sua aplicação nos níveis estadual e municipal enfrenta entraves, como lacunas normativas e sobreposições legais.

Conclui-se que há avanços importantes no arcabouço legal, mas persistem dificuldades na efetiva proteção das APPs, demandando maior articulação entre os entes federativos e fortalecimento da gestão ambiental local. Este estudo ressalta a necessidade de adequação legislativa e técnica, principalmente nos municípios, para que os instrumentos legais sejam efetivamente aplicados, assegurando a conservação ambiental e a segurança socioambiental.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Elaine Moraes de. **APP fluvial urbana: navegando entre o sensível e a pressão: o caso da sub-bacia do Córrego Taióca – no ABC Paulista**. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. 157 p.

BORGES, Luís Antônio Coimbra; REZENDE, José Luiz Pereira de; PEREIRA, José Aldo Alves; COELHO JÚNIOR, Luiz Moreira; BARROS, Dalmo Arantes de. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, [S.L.], v. 41, n. 7, p. 1202-1210, jul. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-84782011000700016>.

BRASIL. **Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando a incidência de outorga de direito de uso dos recursos hídricos em caráter geral. Brasília, DF: **D.O.U.** de 9.1.1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM> Acesso em dez 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BRASIL. **Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: **D.O.U.** de 28.5.2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83> Acesso dez 2013.

BRASIL. Lei Nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília: **D.O.U.** de 20.7.1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm#art4> Acesso em dez 2013.

BRASIL. Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: **D.O.U.** de 13.2.1998 e retificado no DOU de 17.2.1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm> Acesso em dez 2013..

BRASIL. Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: **D.O.U.** de 19.7.2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> Acesso em dez 2013.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de entorno. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Preservação Permanente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente - APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

FLORESTAS: de estoques de lenha a protetoras das espécies. **Revista em Discussão**. Brasília, ano 2, n.9, p. 16, dez. 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201105%20-%20dezembro/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_dezembro_2011_internet.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2013.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184 p.

SCHULT, Sandra Irene Momm; CUSTODIO, Edna Dalmolim da Silva. A evolução da gestão das áreas protegidas em meio urbano em pequenos e médios municípios. In: **V Encontro Nacional da Anppas**, 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-434-978-20100906145323.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Brasil: proteção jurídica das águas**. Adital, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=29080>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SILVA, L. A. da. As áreas de preservação permanente (APP's) dos corpos d'água urbanos: um espaço híbrido. **Anais V Encontro Anual da ANPPAS**, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT12-823-933-20100903192602.pdf>>. Acesso em 15 de Nov 2013.

SILVA, Maria Rosa Gomes da. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em

SEIFFERT, M. E. B. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2007. 310 p.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 659-711.

POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 31, n. 89, p. 271-283, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890021>.

VOLK, S. M. B. S. Um olhar sobre a mata ciliar do RS. In: Simpósio Regional de Mata Ciliar. **Anais do VI Simpósio Regional de Mata Ciliar**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Fundação Araucária. Marechal Cândido Rondon – Paraná. 2007. p. 12-19)