

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

PEDRO RODRIGO CAMPELO LIMA

Áreas de preservação permanente urbanas: disciplina jurídica e estratégias de implementação

Ribeirão Preto

2022

PEDRO RODRIGO CAMPELO LIMA

Áreas de preservação permanente urbanas: disciplina jurídica e estratégias de implementação

Versão Original

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

Ribeirão Preto

2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL732Á Lima, Pedro Rodrigo Campelo
Áreas de preservação permanente urbanas: disciplina jurídica e
estratégias de implementação / Pedro Rodrigo Campelo Lima;
orientador Thiago Marrara de Matos. -- Ribeirão Preto, 2022.
150 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,
2022.

1. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS. 2.
CÓDIGO FLORESTAL. 3. ORDENAMENTO TERRITORIAL. 4.
PLANEJAMENTO. 5. ESTRATÉGIAS. I. Matos, Thiago Marrara de,
orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: LIMA, Pedro Rodrigo Campelo

Título: Áreas de preservação permanente urbanas: disciplina jurídica e estratégias de implementação

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho às pessoas que são atingidas diariamente por desastres no país.

Dedico também à memória das vítimas da covid-19 no Brasil e aos seus familiares.

Vocês não serão esquecidos.

AGRADECIMENTOS

A trajetória do mestrado até a conclusão desta dissertação não foi fácil, sobretudo porque, além dos desafios comuns às pesquisas científicas, este estudo foi integralmente desenvolvido durante a pandemia de covid-19. Infelizmente, enquanto me debruçava sobre a temática das APPs urbanas, o país sofria com uma política errônea executada por autoridades públicas que deliberadamente desafiaram a ciência com o seu negacionismo. Por isso, concluir esta pesquisa num contexto marcado por crises de diversas ordens é motivo de alegria, mas também de reflexão.

Quando criança e adolescente, testemunhei um período de grande prosperidade no país, no qual as políticas públicas implementadas por um governo progressista permitiram que grande parte da minha família pudesse usufruir de condições de vida digna pela primeira vez. O acesso à universidade pública deixou de ser algo distante para se tornar uma possibilidade real para muitos jovens como eu. Lembro da alegria sentida por mim e meus amigos quando víamos nossos familiares crescendo, trabalhando, viajando, enfim, vivendo tudo aquilo que até então era restrito às classes privilegiadas. A pobreza vivenciada por meus pais e avós parecia ter ficado completamente para trás, e o futuro era visto com muita expectativa, pois havia a certeza de que a vida seguiria um caminho progressivo.

Como se sabe, o desrespeito às regras democráticas em 2016 impediu a concretização desse futuro esperado, criando condições para a ascensão de um governo autoritário de extrema direita que, desde o seu início, vem impondo retrocessos à sociedade brasileira. O garoto que viveu aquela década de prosperidade conseguiu ingressar e se formar na Universidade Federal de Lavras por meio do ENEM e agora conclui o seu mestrado na Universidade de São Paulo. Contudo, é impossível não pensar naqueles que não puderam exercer este direito e que hoje se encontram sem perspectivas, diante de uma crise econômica que não dá sinais de arrefecimento. Acredito que tempos sombrios como este, mais do que suscitarem reflexões sobre a vida, nos fazem lembrar que os direitos conquistados estão sempre em disputa, e isso impõe um dever de mobilização política constante para impedir retrocessos como os dos últimos anos.

Esta digressão não pretende ser uma lamentação em relação ao presente, até porque, enquanto escrevo estas linhas, desponta no horizonte a esperança de uma mudança de rumos no país. As vozes silenciadas nos últimos anos começam a ecoar, e os sorrisos escondidos se abrem novamente. É certo que o processo de reconstrução do Brasil será longo e delicado, pois muitas mudanças almejadas não serão realizadas rapidamente por contrariarem os interesses de grupos poderosos. Entretanto, é animador constatar que, ao mesmo tempo que encerro o ciclo acadêmico do mestrado, o país tem a oportunidade de fechar um ciclo histórico tenebroso e iniciar um novo tempo. O povo brasileiro merece ser feliz, e nós, que temos acesso à educação, à moradia, ao trabalho e ao lazer, estamos obrigados a lutar por uma sociedade mais justa, na qual todas as pessoas possam desfrutar plenamente de seus direitos e realizar os seus sonhos.

Nesta oportunidade de prestar meus agradecimentos, corro o risco de esquecer alguém, por isso, desde já gostaria de deixar registrada a minha gratidão a todos que estiveram comigo antes e durante esta caminhada. Vocês foram as mãos que me ajudaram a chegar onde estou.

Primeiramente, agradeço à minha família, que me fez acreditar que poderia chegar mais longe do que imaginava. À minha mãe, Maricélia, ao meu pai, Pedro, e ao meu irmão, Marcos, por seu amor incondicional. Agradeço ainda ao meu padrasto, Robson, pelo apoio dado aos meus estudos desde a escola. Às minhas tias, aos meus tios, às primas e aos primos que estão em Macapá, Belém e São Paulo. A distância geográfica só me fez perceber o quanto todos vocês são importantes na minha vida.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Thiago Marrara. Em primeiro lugar, por abrir as portas da Universidade de São Paulo para mim e, assim, permitir que me tornasse o primeiro da família a ingressar na pós-graduação. Em segundo lugar, pelo compromisso e a dedicação com que orientou esta pesquisa, sempre atento às minhas dúvidas e inquietações. Aproveito para manifestar minha admiração por sua postura íntegra e muito generosa, que é motivo de inspiração para todos os seus orientandos.

À Universidade de São Paulo, por ser uma instituição que busca construir um conhecimento científico de excelência. Agradeço pelo auxílio financeiro concedido durante parte do mestrado, o qual permitiu a execução desta pesquisa. Gostaria de agradecer ainda às/aos docentes das faculdades onde cursei as disciplinas, por todo o saber compartilhado e pelas oportunidades acadêmicas que me foram oferecidas.

Sou grato à Prof.^a Dra. Ana Luiza Garcia Campos e ao Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto pela leitura atenta do trabalho e pelas sugestões dadas na banca de qualificação. Esta dissertação não seria a mesma sem os comentários feitos por vocês. Agradeço a Prof.^a Ana Luiza por ter me ensinado a pesquisar ainda durante a graduação, e ao Prof. Massonetto, pelas discussões qualificadas em sala de aula e por seu trato sempre gentil com os alunos.

Aos amigos e às amigas que me acompanharam até hoje. Aos do Amapá, Yasmin Alves e Breno Pacheco. Aos de Minas Gerais, Simone Reis, Fernanda Messias, Helena Tavares, Álvaro Pereira, Guilherme Barros, Raiane Cunha, Valber Elias, Helena Loureiro e Marianna Carvalho. Só nós sabemos as alegrias e os apuros que passamos durante a graduação. À Daniele Tavares, em Curitiba. Às amigas de São Paulo, Valeriana Broetto, Priscila Oliveira, Bianca Denadai e Maria Gabriela Silva. Muito obrigado por estarem sempre presentes, vocês trazem muita alegria à minha vida.

Ao Lucas Peres, quero fazer um agradecimento especial por ter sido o meu primeiro amigo em São Paulo. Que sorte a minha ter te encontrado no meio de tanta gente. Nos períodos mais difíceis da pandemia, você me fez rir e esquecer das preocupações. Nunca vou esquecer dos passeios (e almoços) que você me proporcionou, sempre acompanhados de boa conversa e muitas risadas. Obrigado por fazer parte da minha vida e por permitir que eu faça parte da sua.

Agradeço ao James Dower pela amizade e pela revisão do artigo traduzido para o inglês. Um agradecimento especial à Amanda Silvério, à Carolina Rios e ao Thomas Nosch, por terem lido o meu projeto de pesquisa e feito comentários e sugestões de melhoria.

Gostaria de fazer um agradecimento geral aos colegas com quem cursei disciplinas, pois as discussões em sala de aula inspiraram muitas reflexões presentes nesta dissertação.

Aos servidores da Universidade de São Paulo, dos diversos setores com que tive contato nos últimos anos, por terem sido atenciosos e prestativos sempre que foi necessário.

A todos que, de certa forma, me ajudaram a alcançar os meus objetivos, muito obrigado!

Por tanto amor, por tanta emoção
A vida me fez assim
Doce ou atroz, manso ou feroz
Eu, caçador de mim

Preso a canções
Entregue a paixões que nunca tiveram fim
Vou me encontrar longe do meu lugar
Eu, caçador de mim

Nada a temer
Senão o correr da luta
Nada a fazer
Senão esquecer o medo
Abrir o peito à força
Numa procura
Fugir às armadilhas da mata escura

Longe se vai, sonhando demais
Mas onde se chega assim
Vou descobrir o que me faz sentir
Eu, caçador de mim...

Nada a temer
Senão o correr da luta
Nada a fazer
Senão esquecer o medo
Abrir o peito à força
Numa procura
Fugir às armadilhas da mata escura

Vou descobrir o que me faz sentir
Eu, caçador de mim...

Milton Nascimento

RESUMO

LIMA, Pedro Rodrigo Campelo. **Áreas de preservação permanente urbanas: disciplina jurídica e estratégias de implementação.** 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2022.

O objetivo desta pesquisa de mestrado é compreender a disciplina jurídica das APPs urbanas, analisando de forma detalhada as origens, evolução histórica e bases legais e principiológicas do instrumento. Também está no escopo do trabalho uma discussão sobre as estratégias de implementação do instituto no espaço urbano. A relevância do tema decorre do desafio de se operacionalizar o instituto da APP em muitas cidades do país, de acordo com o que determina a legislação. Esse fato, por si, já é suficiente para chamar a atenção da ciência jurídica para a busca de soluções, mas o contexto de crise ambiental e urbana que se agrava progressivamente torna a questão ainda mais importante. As técnicas de pesquisa adotadas foram o levantamento bibliográfico e a análise de relatórios públicos e documentos informacionais sobre o tema. Os raciocínios desenvolvidos foram do tipo dedutivo, para o estudo do regime jurídico do instituto, e indutivo, partindo-se da análise de experiências concretas. Os quatro capítulos desta dissertação apresentam uma abordagem crítico-interpretativa ampla sobre o tema, uma vez que analisam tanto a disciplina jurídica das APPs quanto a sua importância social e ambiental para as cidades. Discute-se ainda o conflito de competências entre a União, os Estados e os Municípios quanto à utilização do instrumento em áreas urbanas consolidadas. Por fim, são propostas estratégias de incentivo para facilitar a operacionalização do instituto. Dentre as principais conclusões da pesquisa, está a de que as APPs são um instrumento de comando e controle utilizado pela União para viabilizar a sua prerrogativa de ordenamento territorial, o que vincula os demais entes federativos às diretrizes instituídas na Lei n. 12.651/2012.

Palavras-chave: Áreas de preservação permanente urbanas. Código Florestal. Ordenamento territorial. Planejamento. Estratégias.

ABSTRACT

LIMA, Pedro Rodrigo Campelo. **Urban permanent preservation areas: legal discipline and implementation strategies.** 2022. 150 f. Dissertation (Master) – Law School of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2022.

The goal of this master's research is to understand the legal discipline of urban APPs, analyzing in detail the origins, historical evolution and legal and principiological bases of the instrument. Also in the scope of the work is a discussion about the institute's implementation strategies in urban space. The relevance of the theme stems from the challenge of operationalizing the APP institute in many cities in the country, in accordance with what the legislation determines. This fact, in itself, is enough to draw the attention of legal science to the search for solutions, but the context of environmental and urban crisis that progressively worsens makes the issue even more important. The research techniques adopted were the bibliographic survey and the analysis of public reports and informational documents on the subject. The reasoning developed was deductive, for the study of the institute's legal regime, and inductive, based on the analysis of concrete experiences. The four chapters of this dissertation present a broad critical-interpretative approach on the subject, since they analyze both the legal discipline of APPs and their social and environmental importance for cities. The conflict of competences between the Union, the States and the Cities regarding the use of the instrument in consolidated urban areas is also discussed. Finally, incentive strategies are proposed to facilitate the operationalization of the institute. Among the main conclusions of the research, is that the APPs are a monitoring and control instrument used by the Federal Union to enable its prerogative of territorial planning, which binds the other federative entities to the guidelines established in Law n. 12,651/2012.

Keywords: Urban permanent preservation areas. Forest Code. Land use planning. Planning. Strategies.