

Recebido em 07/12/2023

Alexandre Perusii
Prefeitura de Franca



Gaia Consultoria e Gestão Ambiental Ltda, com sede na Rua Cayowaá – 1071 – Perdizes – cj 63 – Edifício Adesso Office Perdizes - fones 11 – 3815-5512 – São Paulo – Capital, CNPJ 02.470.010/0001-16, telefone nº 11 – 3815-5512, neste ato representada por Ítalo Pompeo Sergio Mazzarella, brasileiro, biólogo, portador da Cédula de Identidade RG nº 13.856.300, inscrito no CPF/MF sob o nº 119.106.608 – 84 vem, respeitosamente, perante o Secretário Municipal de Meio Ambiente de Franca, solicitar a juntada do presente expediente na ata da audiência pública, realizada nesta data para a apresentação do relatório do diagnóstico da bacia do Rio Canos, realizado pela Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FAI da UFSCar.

Como se sabe, a UFSCar, por meio da FAI, apresentou 4 relatórios previstos para os trabalhos realizados visando atender ao Termo de Referência (Contrato nº 380/2022 – Processo nº 12.183/2022) que trata do Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas.

Em face desses relatórios, a Gaia Consultoria e Gestão Ambiental, com a finalidade de colaborar com o aperfeiçoamento do importante trabalho realizado pela UFSCar, apresenta, respeitosamente, a seguinte discussão

Proposta de Zoneamento

Como contexto histórico e para fins de comparação com a evolução da atual proposta é importante relembrar a norma de proteção à bacia do Rio Canoas, vigente atualmente no município de Franca.

Trata-se da **Lei municipal nº 4.240, em 11 de dezembro de 1992**, alterada pela **Lei municipal nº 4.420, de 07 de abril de 1994**, que criou a área de interesse especial para efeito dos mananciais hídricos, impondo critérios e restrições ao uso e ocupação do solo na área constituída pelas bacias de drenagem do Rio Canoas e Córrego do Pouso Alto, desde a nascente, incluindo seus formadores até a captação de água da SABESP.

O art. 2º da referida lei municipal determina que a ocupação dessa área por qualquer das fontes de poluição definidas na Resolução CONAMA 001, de 1991, está condicionada a apresentação de **EIA-RIMA**.

Há exceções, descritas no art. 3º, que são os loteamentos com **lotes mínimos de 5.000 m²** que não tenham finalidade industrial, desde que mantenham **40% do total dessa área permeável**.

Essa é a restrição essencial prevista na norma que, por exigir **um lote mínimo de 5.000 m²** para a não realização de **EIA/RIMA** e ainda, **manutenção de 40% de permeabilidade**, acabou inviabilizando economicamente empreendimentos imobiliários em toda a área da bacia, fazendo com que ao longo desses mais de 30 anos da implementação da lei, o uso atual ainda seja majoritariamente agrícola e com alguns casos conhecidos de irregularidades, decorrentes de “desdobros informais”, observados no próprio relatório 2 da UFSCAR.

O estudo contratado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente intencionou, em apertada síntese, avaliar se é possível a urbanização dessa bacia, considerando os fatores de desenvolvimento urbano já existente nas áreas consolidadas, dentro da própria bacia, preservando-se ao máximo a qualidade e a quantidade de água fornecidas pelo manancial.

Viu-se que foram os grupos **qualidade, pressões e fragilidades** e seus respectivos subgrupos, (**sedimentos, P e N totais, disponibilidade hídrica, distâncias das nascentes, distâncias da captação, distâncias da urbanização, formas de relevo, solos (erodibilidade) declividades e geologia**) os responsáveis pelo zoneamento inicial.

Conforme o estudo, esse zoneamento restringiu a urbanização da bacia em menos de **15 %** de sua área total, em conformidade com o **Índice de Suscetibilidade** gerado e o valor de **15% máximo** foi definido pelo trabalho como limite sustentável do crescimento de longo prazo da bacia, levando-se em consideração a taxa **média de urbanização entre a área de contribuição da captação da SABESP no Rio Canoas e a área de expansão urbana prevista no plano diretor**.

Além desses fatores de restrição, outras camadas com restrições à área urbanizável foram incorporadas ao zoneamento, diante da necessidade de realizar ajustes para a aplicação da Lei de Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo, Lei Estadual nº 9.866, de 1997, uma vez que ela exige a divisão da bacia em **Áreas de Intervenção**, sendo elas **Áreas de Restrição à Ocupação, Áreas de Recuperação Ambiental e Áreas de Ocupação Dirigida**.

Assim, áreas até **200 metros da linha de cuesta** ao longo da bacia e áreas com **remanescentes florestais**, por exemplo, passaram a ser consideradas **áreas de**



restrição de ocupação. Tais áreas não são atualmente objeto de restrição total de uso na legislação ambiental, salvo se esses 200 metros da linha de cuesta inserirem-se no conceito de APP diante de sua inclinação/declividade. Da mesma forma, somente haverá restrição à supressão, caso a vegetação nativa existente na propriedade for inferior ao mínimo exigido como reserva legal ou encontrar-se em estágio primário, em conformidade com as determinações do Código Florestal Brasileiro e legislação do estado de São Paulo.

Merecem ainda destaque outras restrições de especial interesse da urbanização, tais como o estabelecimento das **fases 1 e 2** para a permissão ao desenvolvimento das **Áreas de Intervenção – Áreas de Ocupação Dirigida - Áreas Urbanas Sustentáveis – AUS**.

Como visto, há um tratamento diverso do usual conhecido em planos diretores, que é a proposta de permissão do desenvolvimento das Áreas Urbanas Sustentáveis em fases, **sendo que a segunda e última fase, só será implementada após estudos que indiquem que os fatores de qualidade ambiental dos mananciais foram preservados e/ou melhorados, tendo como marco legal a data de aprovação do futuro plano diretor municipal, contando-se entre 3 a 5 anos para a avaliação, em conformidade com os monitoramentos a serem realizados.**

Ou seja, **essa fase 2 é incerta** e somente poderá ser implementada com estudos realizados por meio dos monitoramentos definidos no relatório 4 pela UFSCAR. Trata-se de uma **restrição-condição**, que pode implicar na inviabilização do uso dessas áreas.

Esse é um fator que necessariamente tende a ser analisado sob o ponto de vista jurídico, eis que será necessário obrigar à Administração Pública, mesmo que eventualmente sob a administração de outra gestão política, a reservar recursos orçamentários para contratar o monitoramento indicado no trabalho, caso contrário, **a fase 2 não poderá ser desenvolvida**.

Também merece destaque a recomendação em diretriz geral para que os futuros loteamentos mantenham, em qualquer das áreas da bacia, **o mínimo de 25% do total da área do empreendimento como área verde**.

Essa porcentagem é **15% maior** do que a prevista atualmente **no inc. “a” do art. 20 da Lei Complementar nº 137, de 2008**, do município de Franca e ela tende a impactar os empreendimentos, na medida em que será necessário maior área para os lotes a fim de garantir sua viabilidade, eis que ainda deverão ser preservadas porcentagens ao viário e áreas institucionais.

O tamanho dos lotes nas **Áreas de Ocupação Dirigida – Área Urbana Consolidada**, também é uma restrição proposta pelo estudo.



De fato, prospectando o zoneamento apresentado, percebe-se que ele tenderá, por algum tempo, a reduzir a pressão imobiliária na área da bacia nos locais onde já há urbanização consolidada e definida como **Área de Ocupação Dirigida – Área Urbana Consolidada**. Ou seja, avaliando-se as folhas 18/093, 19/093, 19/094 (anexas à proposta) verifica-se claramente a diretriz de retomar a urbanização da bacia iniciando por esses núcleos urbanos pré-existentes.

Entretanto, nessas novas áreas os lotes terão limitação de metragem mínima de **250 m²**, **20% de área permeável e 10% de área vegetada**.

A justificativa técnica para propor a metragem dos lotes em **250 m²**, diferentemente dos **160 m² atuais**, é a de que “os novos lotes devem respeitar regras relativamente mais exigentes quanto ao tamanho mínimo do lote do que previsto na legislação vigente (tamanho mínimo de 160 m²)”. (p. 74).

Pese tal justificativa, essa metragem deve ter sido definida levando-se em conta porcentagem do lote mínimo da **Área Urbana Sustentável**, ou seja, **10% dele**.

Conforme o estudo, estima-se que com essa metragem, observando-se os parâmetros de permeabilidade, vegetação e de coeficiente de aproveitamento, haja menor impacto da urbanização na bacia.

Por outro lado, propor regras que exijam monitoramento individual de cada lote para o cumprimento das taxas de permeabilidade e de vegetação parece ser mais complexo à Administração Pública implementar e fiscalizar o seu cumprimento do que exigir dos novos empreendimentos, **ainda na fase do licenciamento**, maior área verde e institucional, com drenagem e métodos de contenção de águas pluviais, visando preservar maior área para drenagem e permeabilidade. Por exemplo, atualmente, a Lei Complementar nº 137, de 2008 do município de Franca, em vigor, determina que os projetos de loteamento e de desmembramento com **área superior a 10.000 m²** devem destinar, no mínimo, **10% para áreas verdes, 5% para áreas institucionais e 20% para o sistema viário**.

Assim, merece discussão mais aprofundada verificar a pertinência técnica de ter lotes mínimos de **250 m²** ao lado de outros lotes, anteriores ao futuro plano diretor municipal, de **160 m²** quando é possível igualar os tamanhos desses lotes em conformidade com as regras já existentes no município, **ampliando-se a permeabilidade geral, por meio de área verde institucional mínima** do empreendimento, observando-se que o estudo **já propõe a destinação de 25% de área verde nos novos empreendimentos** o que, como dito, já é **15% superior à regra atual**.

Observe-se, ainda, que o zoneamento proposto também indicou ferramentas de restrição bastante rigorosas para a bacia, como as camadas de proteção por meio da

Área de Intervenção – Áreas de Ocupação Dirigida - Área Urbana Sustentável, com lotes de tamanho mínimo de **500 m²** e sua implementação realizada em fases, a depender dos dados de monitoramento da bacia.

Além dessas áreas, outras com **2.500 m²** e **5.000 m²** foram previstas para áreas mais próximas dos bens ambientais que se precisa preservar, as quais estão classificadas como **Áreas de Intervenção – Áreas de Ocupação Dirigida de Uso Restrito – Baixa Densidade 1, 2 e 3**.

Importante perceber que o zoneamento deve não apenas embasar as normas do futuro plano diretor, mas também ser **concebido como um fomentador de regularidade e não somente uma determinante de novas regras de uso e ocupação do solo**. Isso porque lotes maiores costumam apresentar maior valor econômico, custam mais, fazendo com que pessoas de menor renda tendam a buscar áreas menores e mais acessíveis para residir o que, por vezes, **acarreta áreas urbanas irregulares**, fato que está presente no município de Franca, inclusive na bacia em estudo.

É compreensível que em determinadas situações ambientais, baseadas em critérios técnicos, como os definidos para a **Área de Ocupação Dirigida de Uso Restrito (Baixa Densidade)**, com **lotes mínimos de 2.500 e 5.000 m²**, haja necessidade de os lotes terem metragens significativamente maiores, diante da proximidade dos bens ambientais que precisam preservar, entretanto, a definição de **250 m² para os lotes das Áreas de Ocupação Dirigida - Áreas Urbanas Consolidadas** merece reflexão diante dos argumentos colocados, eis que já existem camadas de proteção descritas para evitar impactos ambientais significativos na bacia.

Especificamente quanto à graduação das metragens de **500, 2.500 e 5.000 m²** para **Área Urbana Sustentável (1 e 2)** e **Área de Ocupação Dirigida de Uso Restrito (Baixa Densidade 1, 2 e 3)**, é importante observar que tais metragens tenderão a gerar interesse do desenvolvimento imobiliário, especialmente de médios e pequenos empreendimentos, **caso não estejam vinculadas à realização do EIA/RIMA**, determinado na atual legislação para **lotes residenciais menores do que 5.000 m²**.

Isso porque, o EIA/RIMA, além de não ser exigido pela legislação estadual, cujo critério não é o **tamanho do lote e sim a atividade que será desenvolvida e/ou o tamanho da área total do empreendimento**, tem impacto financeiro de grande monta que, somado à infraestrutura, áreas institucionais e custos decorrentes, acabam por exigir área imensa para obter a quantidade de lotes que justifiquem o investimento em licenciamento, infraestrutura, restauração florestal e tributos.



Recursos financeiros em rubrica própria para o desenvolvimento dos programas

A UFSCar propôs os programas e indicadores a serem desenvolvidos após definir o zoneamento ambiental e suas diretrizes para a proteção e a restauração da bacia do Rio Canoas. Tal proposta é, de fato, um trabalho sério e holístico que contempla todos os aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo compatibilizado com a proteção dos recursos hídricos, o que envolve a flora, os sedimentos, saneamento, drenagem, boas práticas agrícolas, educação ambiental, dentre outros.

Entretanto, a execução efetiva da proposta está diretamente condicionada à existência de recursos públicos permanentes e necessários para a implementação de todas as ações previstas nos programas, as quais devem ser suportados pelo município de Franca, o que tem implicações relevantes, uma vez que deve haver recursos orçamentários especificados e suficientes para essa demanda (rubrica própria).

Isso porque a gestão orçamentária atende as políticas públicas a serem propostas especialmente pelo executivo ao definir suas prioridades na gestão de governo, a cada mandato legislativo, um fato que necessariamente pode ser um obstáculo de longo prazo para o desenvolvimento da bacia seja por falta de recursos ou até mesmo de priorização institucional municipal.

O trabalho não teve por escopo prospectar o montante de recursos para as ações previstas, porém, estima-se que são elevadíssimos, especialmente as ações de engenharia para o saneamento e restauração florestal.

Assim, a questão de previsão orçamentária para as ações é um tema tão importante quanto à proposta de diretrizes e zoneamento e suas restrições, considerando que uma está necessariamente vinculada à outra. Veja-se algumas implicações, por exemplo, como informado na discussão do relatório 3.

Como mencionado, a proposta de zoneamento definiu que a área urbana sustentável - fase 2 somente poderá ser ocupada se os indicadores demonstrarem que a fase I não gerou impactos negativos na bacia, entretanto, será necessário contratar equipe multidisciplinar especializada para acompanhar a evolução dos indicadores visando sua avaliação e, portanto, enquanto isso, os proprietários de áreas nessas localidades estarão impossibilitados de dar destinação a elas até que uma empresa/fundação seja contratada para avaliar e aplicar os indicadores.

Neste próprio relatório 4, às fls. 138, se descreve que será necessário estabelecer um termo de referência visando a contratação de estudos para criar, definir e estabelecer indicadores para apresentar e detalhar as descrições, métodos de medição, critérios e padrões de avaliação dos indicadores específicos para o sistema de indicadores de gestão ambiental integrada da bacia hidrográfica do Rio Canoas.



Outros exemplos são os programas Refloresta 1, 2 e 3, que visam restaurar as APPs de cursos d'água e de nascentes, de encostas e das áreas de mananciais nas áreas da bacia. Esses programas também estão condicionados à existência de recursos financeiros.

Percebe-se, também, que já é obrigação dos proprietários definir e restaurar suas reservas legais e suas APPs, porém, eles têm até 20 anos para fazê-lo, em conformidade com a legislação que rege o Cadastro Ambiental Rural no Estado de São Paulo, Lei estadual nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, a partir da aprovação do Projeto de Restauração de Área Degradada e Alterada – PRADA, junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

Ou seja, caso se pretenda acelerar a restauração, algum incentivo financeiro deverá ser arbitrado aos proprietários de terras, pois o prazo que eles têm legalmente é maior do que a perspectiva dado pelo trabalho de recuperar as matas ciliares da Bacia, ressaltando-se que o pagamento por serviços ambientais – PSA, também proposta, em geral não propicia recursos financeiros suficientes para a implantação de projetos de restauração e respectivo monitoramento.

Percebe-se que os técnicos que realizaram os estudos buscaram gerar o máximo de proteção da bacia hídrica para manter o abastecimento de água potável para as pessoas, permitindo ao mesmo tempo o uso sustentável da área, entretanto, a partir desse trabalho incumbe ao Executivo e Legislativo Municipal avaliar a forma de implementar o zoneamento, as diretrizes, os programas e ações voltados à bacia, o que necessariamente exigirá recursos financeiros de elevada monta.

Conclusão

É necessário discutir de forma mais aprofundada o tamanho dos lotes, especialmente na Área de Intervenção – Área Urbana Consolidada, **de 250 m²** para buscar equilíbrio e garantir viabilidade econômica aos empreendimentos, de modo que eles propiciem as restaurações ambientais necessárias, previstas nas diretrizes do zoneamento.

Da mesma forma, que o novo Plano Diretor e legislação correlata não vinculem à realização de empreendimentos imobiliários na bacia à exigência de EIA/RIMA deixando essa regulamentação à legislação atual, já aplicada pela CETESB para empreendimentos residenciais com área igual ou superior a 100.000 m². Essa providência reduzirá os custos ao empreendedor, incentivando projetos imobiliários mais qualificados. (revogação expressa da Lei municipal nº 4.240, em 11 de dezembro de 1992, alterada pela Lei municipal nº 4.420, de 07 de abril de 1994).

Por fim, sugere-se, ainda, que o Plano Diretor que deverá ser construído a partir da proposta de zoneamento analisada e permanentemente revisado, vincule recursos do orçamento, de modo a garantir a execução dos programas para viabilizar a ampliação da proteção e a adequação do uso do solo da bacia.





Isso porque sabe-se que a cada gestão priorizam-se recursos orçamentários para as estratégias apresentadas em campanha e como o uso das áreas da fase 2 estão vinculadas ao monitoramento, é necessário definir em norma legal a obrigação do Poder Público de reservar recursos para esse fim, independentemente da gestão que estiver à frente do executivo municipal.

Franca, 07 de dezembro de 2023

Ítalo Pompeo ~~Sergio~~ Mazzarella

Biólogo – Diretor

www.gaiiconsultoria.com.br