

PARECER

DATA 06 de dezembro de 2023

CLIENTE Instituição Família Cavaleiro Caetano Petraglia - INFACAPE

ASSUNTO Análise do Relatório 3 – Proposta de Ordenamento e Zoneamento Ambiental – Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas em Franca/SP

Conforme solicitado por V.Sas., encaminhamos um breve parecer (“**Parecer**”) acerca da análise do “Relatório 3 – Proposta de Ordenamento e Zoneamento Ambiental” do Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas em Franca/SP (“**Relatório 3**”), somado à análise de alguns elementos do “Relatório 2 – Diagnóstico da Bacia do Rio Canoas no Município de Franca (SP)” (“**Relatório 2**”);

1. Objetivo do presente parecer

1

Considerando a designação de Audiência Pública, no dia 07/12/2023, pelo Município de Franca/SP, visando discutir o Relatório 3, o objetivo deste parecer é realizar uma análise do referido documento e apresentar contribuições à presente discussão através de participação popular.

Inicialmente, cabe exaltar a iniciativa da Prefeitura Municipal de Franca/SP, ao se debruçar sobre um tema tão complexo e importante como a urbanização ordenada visando a gestão e preservação da Bacia do Rio Canoas.

Da mesma forma, há que se reconhecer o excepcional estudo realizado pela renomada Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, sendo que o presente Parecer visa apresentar contribuições à discussão em tela, em especial questões jurídicas, urbanísticas e ambientais, as quais entende-se serem imprescindíveis

para uma análise completa da questão.

2. Dos Relatórios 2 e 3 da UFSCAR

2.1. Dos objetivos do relatório e da contribuição popular

Ao analisarmos o item “1. Introdução”¹ do Relatório 3, temos que o seu objetivo é:

O presente relatório técnico refere-se a fase de proposição de ordenamento e zoneamento ambiental da bacia hidrográfica do rio Canoas no município de Franca, bem como da **sugestão de diretrizes de planejamento para a orientação do ordenamento, qualificação e regularização urbana**, o controle do uso do solo e o regramento de atividades econômicas e a preservação e recuperação das áreas vegetadas da bacia. (grifo nosso)

Por sua vez, do “Item 4.2. Proposta de Zoneamento Ambiental”², destaca-se o seguinte trecho:

Após os estudos realizados, considerando-se o diagnóstico levantado anteriormente e as simulações de prognósticos, chegou-se a uma proposta de Zoneamento Ambiental para a AIE Canoas. Ressalta-se que tal proposta considera não só a dinâmica espacial de ocupação, mas também sua associação com a dinâmica espacial, **sempre tendo como prioridade a conservação da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos deste manancial e a promoção dos fatores e processos que garantam a sua sustentabilidade**. (grifo nosso)

Portanto, de plano, podemos verificar que o “enfoque” do Relatório 3 é, primordialmente a proteção dos recursos hídricos da Bacia do Rio Canoas.

¹ Página 8 do Relatório 3

² Página 64 do Relatório 3

Destaca-se que, de nenhuma forma, pretende-se questionar a importância do tema ou mesmo da necessidade de proteção do principal manancial do Município de Franca/SP, o qual tem uma função ambiental primordial e deve ser devidamente protegido.

Entretanto, a partir do momento que o referido estudo se propõe a apresentar *“sugestão de diretrizes de planejamento para a orientação do ordenamento, qualificação e regularização urbana”* e considerando que o Relatório 3 poderá ser utilizado para a definição de novas regras municipais do uso e ocupação do solo, entende-se que existem contribuições a serem realizadas às conclusões do Relatório 3, as quais o presente Parecer pretende expor de maneira complementar.

Destacamos que, conforme as “Considerações Finais” do Relatório 3, este apresentou “sugestões” de parâmetros de Zoneamento Ambiental e diretrizes de ocupação do solo:

3

A proposta de Zoneamento Ambiental, bem como as diretrizes elencadas neste plano são **sugestões** fruto da análise do diagnóstico e das simulações realizadas a título de prognóstico, que necessitam, portanto, ser ratificadas quando da revisão do plano diretor municipal. Além disso, devem ser envidados esforços junto ao legislativo municipal para as devidas alterações e/ou adequações das legislações municipais que regem o tema. (grifo como no original)

Da mesma forma, o instrumento das audiências públicas é de fundamental importância para garantir a participação popular e a contribuição dos mais diversos segmentos de quem, na prática, irá conviver com as questões que forem futuramente decididas.

Nas palavras de Gustavo Henrique Justino de Oliveira³:

Ao lado da coleta de opinião, debates e consultas públicas, colegiado público e diversas formas de co-gestão, a audiência pública está inserida no rol dos mecanismos ou instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa.

[...]

É mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade.

A própria Constituição da República sinaliza o caminho da colaboração entre Administração e população.

4

Entende-se que é fundamental que sejam levados em consideração os diversos pontos de vista de toda a população com relação aos temas debatidos, de modo a garantir que a discussão e as suas conclusões sejam as mais abrangentes e efetivas possíveis, com a devida ponderação à realidade local e a todas as peculiaridades de cada questão.

Portanto, o presente Parecer, visa apresentar contribuições a algumas das sugestões da UFSCAR no Relatório 2 e, especialmente, no Relatório 3, com relação a proposta de baixo adensamento na zona limítrofe à área urbana do Município de Franca/SP e das áreas que, apesar de legalmente serem consideradas fora do perímetro urbano, estão efetivamente urbanizadas ou em avançado processo de urbanização na prática.

³ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r135-31.pdf?sequence=4>> acessado em 02/12/2023 às 19:26

Desta feita, ao final do presente Parecer, apresentam-se sugestões com relação ao uso e ocupação do solo, suas diretrizes e demais parâmetros aplicáveis ao adensamento urbano, sempre tendo como principal enfoque a proteção ambiental da bacia do Rio Canoas e a realidade fática de determinadas regiões do município.

Portanto, no próximo item deste Parecer, discute-se o principal ponto de crítica ao Relatório 3 e, posteriormente, apresentam-se contribuições com suas devidas fundamentações.

2.2. Políticas ambientais de baixo adensamento vs. ocupação ordenada do solo (ecodesenvolvimento / ocupação ecológica)

Deve-se destacar que nem sempre a legislação ambiental e urbanística brasileira contempla todas as nuances fáticas e que, na prática, impactam significativamente em sua aplicabilidade e, por consequência, a efetiva proteção ambiental pretendida.

Nas palavras de Edésio Fernandes⁴:

Entretanto, como tenho enfatizado em outros trabalhos, o estudo da dimensão jurídica do processo de urbanização tem sido negligenciado em grande medida (Fernandes, 1995a; 1995d). A Sociologia Urbana tem, até agora, pouca compreensão acerca da natureza e das implicações da ação do Estado no processo de urbanização, através tanto da aprovação de legislação quanto da formulação de decisões judiciais. Também não existe uma compreensão mais ampla do papel cumprido pelo Direito na determinação de novas práticas sociais, que são muito frequentemente contrárias à ordem jurídica prevalente, mas que têm construído as várias formas de "justiça informal" existentes nas áreas urbanas.

⁴ FERNADES, Edésio. 1998. Direito Urbanístico. Livraria Del Rey Editora.

Por outro lado, o estudo do processo de urbanização também tem sido negligenciado pelos juristas, os quais, com as poucas exceções que serão mencionadas adiante, têm se negado a compreender que, depois de seis décadas de crescimento urbano intensivo, a ordem jurídica existente não mais expressa a ordem urbano-social real, enquanto a ordem jurídico-institucional prevalente não reflete a ordem urbano-espacial existente.

Pela mesma razão, os juristas têm se negado a perceber, e a compreender, a proliferação de formas de pluralismo jurídico que têm se verificado nas áreas urbanas, as quais têm sido construídas a partir de um diálogo contraditório e conflituoso com os valores legais dominantes e com a legislação oficial. A realidade é que a divisão entre as ordens formal e informal, entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”, têm se acirrado: pode-se afirmar que, quando são consideradas as condições de acesso ao solo e da construção de moradia, mais de 60% da população das principais cidades estejam vivendo em condições irregulares. Já há algum tempo tem havido uma necessidade urgente de se estabelecer mais pontes entre a pesquisa urbana e os estudos jurídicos, de tal forma que a natureza e a dinâmica do processo de urbanização sejam melhor conhecidas. Na minha opinião, o enfoque da Sociologia do Direito é o mais apropriado para tanto.

6

Portanto, defende-se que qualquer legislação urbanística para ser eficiente na prática, deve levar em conta não apenas fatores científicos (os quais, de nenhuma forma pretende-se diminuir sua relevância), mas também a realidade fática de cada localidade, incluindo questões sociais, urbanísticas, ambientais, etc.

Um exemplo prático desta questão e que afeta praticamente todos os municípios brasileiros é o parcelamento irregular de chácaras. Em tais áreas, pode-se inferir que o “município” chegou no local antes do que a legislação de parcelamento do solo.

É muito comum encontrar áreas que legalmente são consideradas “rurais” mas que, na prática, fazem claramente parte do perímetro urbano, tendo ocorrido

o parcelamento irregular do solo. Em razão dos índices urbanísticos e do tamanho do “lote mínimo” em tais áreas (muitas vezes de milhares de metros quadrados), o loteamento irregular acaba ocorrendo pela “subdivisão” destes lotes de maneira irregular, através de “contratos de gaveta” e da venda de “quotas” destes terrenos.

Em muitas cidades, bairros inteiros são formados por “chácaras” loteadas de maneira irregular, criando não apenas um problema legal, como também urbanístico, social e, principalmente, ambiental.

O Município de Franca/SP, infelizmente, também padece desse problema⁵:



28/10/2013 16h17 - Atualizado em 28/10/2013 16h17

7

Sem escritura há 12 anos, donos de imóveis em Franca recorrem ao MP

Promotoria responsabiliza Prefeitura por permitir ocupação irregular de lotes. Administração municipal informou que abrirá processo para analisar o caso

Tal fato também não é de desconhecimento do Poder Público. Em 2021, a própria Secretaria Municipal de Infraestrutura de Franca/SP, constatou ao menos 50 (cinquenta) “condomínios” de chácaras irregulares no Município⁶:

⁵ <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2013/10/sem-escritura-ha-12-anos-donos-de-imoveis-em-franca-recorrem-ao-mp.html> Acessado em 02/12/2023 às 15:57

⁶ https://sapi.franca.sp.leg.br/media/sapi/public/documentoacessorio/2021/273/resposta_requerimento_29-2021_-gilson_pelizaro.pdf Acessado em 02/12/2023 às 15:59

DIETRICH

ADVOCACIA AMBIENTAL



PREFEITURA DE FRANCA

Folha

Secretaria de Infraestrutura

N

Processo: Requerimento 29/2021

OFÍCIO N°. 04/2021

Francia, 12 de fevereiro de 2021

REQUERIMENTO: 29/2021 – Vereador Gilson Pelizaro

ASSUNTO: Solicita relação dos condomínios irregulares de chácaras

Em resposta ao requerimento nº29, solicitando a relação dos condomínios irregulares de chácaras no Município, segue:

- 01 Recanto Flor de Lis
- 02 Galheiros do Bom Jardim
- 03 Recanto Lua Dourada
- 04 Vale do Sol
- 05 Patrimonial Quinta do Bosque
- 06 Recanto Campestre
- 07 Recanto Del Bianco
- 08 Recanto Florido
- 09 Estancia Bela Vista
- 10 Residencial Porto dos Sontos
- 11 Vale das Samambaias
- 12 Recanto Primavera
- 13 Residencial Caminhos de São José
- 14 Recanto Bom Jardim
- 15 Recanto Asas da Paz
- 16 Recanto Aprazível (Antônio Belotti - Bairro São Luiz)
- 17 Vale dos Esquilos
- 18 Monte Verde
- 19 Portal dos Índias
- 20 Recanto Campestre Real
- 21 Recanto Esperança
- 22 Recanto Floresta
- 23 Parque do Mirante

Recebido em 12/02/2021

Gabinete do Prefeito

8



Rua Frederico Moura, 1517 - Bairro Cidade Nova - Franca SP - CEP 14401-150
Telefone: (16) 3711-9000

DIETRICH

ADVOCACIA AMBIENTAL



PREFEITURA DE FRANCA

Secretaria de Infraestrutura

Foto:

M

Processo: Requerimento 02/2021

- 24 Parque dos Ipês (anexo)
- 25 Recanto Rioacho Doce
- 26 Recanto da Colina
- 27 Morada do Arco Iris
- 28 Recanto Três Porteiras
- 29 Recanto Portal de Minas
- 30 Condomínio Eldorado
- 31 Chácara Ceres
- 32 Recanto Capim Mimosa, Vale Verde I e Vale Verde II
- 33 Chacaras Santa Marcelina
- 34 Recanto Párolzinho
- 35 Recanto das Hortênsias
- 36 Cachoeirinha
- 37 Chácara Ouro Verde
- 38 Chácara Santa Cruz
- 39 Gleba 10B
- 40 Green Garden
- 41 Jardim Esperiado
- 42 Recanto Nova Floresta
- 43 Recanto Jurequeira
- 44 Recanto Taverna
- 45 Sítio Jardim Leonor
- 46 Sítio Santa Rita
- 47 Sol Nascente
- 48 Vale Belo
- 49 Vale das Sonhos
- 50 Vale da Lua Azul

9

Atenciosamente



NICOLA ROSSANO COSTA

Secretário Municipal de Infraestrutura

Rua Frederico Moura, 1517 - Bairro Cidade Nova - Franca SP - CEP 14401-160
Telefone: (18) 3711-0200

SP: R. Bandeira Paulista, 530 | 1º Andar | Itaim Bibi | São Paulo | CEP 04532-001

SC: R. Expedicionário Holz, 601 | Sala 201 | América | Joinville | CEP 89201-740

+55 47 3028.0015 | [contato@dietrichadvocacia.com.br](mailto: contato@dietrichadvocacia.com.br) | www.dietrichadvocacia.com.br

Um exemplo de como a ocupação irregular do solo é tão complexa e uma problemática que afeta todo o país é que o Governo Federal, através da Lei 13.465/2017 instituiu regras para a regularização fundiária rural e urbana.

Destaca-se a definição trazida pelo Art.11 da referida Lei:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

[...]

Por sua vez, o objetivo de criar áreas de "baixo adensamento" para a proteção de importantes recursos naturais tem sua lógica. O propósito do "baixo adensamento" consiste em mitigar a ocupação de determinada área e, consequentemente, os problemas atrelados à tal ocupação, como resíduos (lixo, esgoto, etc.), utilização dos recursos naturais, impermeabilização do solo, etc.

Destaca-se do próprio Relatório 3 tais objetivos:

Lotes muito pequenos criam pressão sobre o Coeficiente de Aproveitamento e sobre a Área Permeável.⁷

Entretanto, entendemos que a ocupação regular e ordenada do solo (ainda que mais adensada) pode cumprir o mesmo propósito ambiental e, em muitos casos, até melhor do que políticas de “baixo adensamento”, especialmente quando tratamos de zonas de expansão urbana e próximas ao perímetro urbano ou mesmo áreas que, na prática, já estão em processo de urbanização.

Dessa forma, conforme será melhor detalhado no item 3 (“Das contribuições”) deste Parecer, propõe-se a criação de uma “faixa de transição” na área fora do perímetro urbano do Município, mas que efetivamente é urbanizada, com políticas de adensamento ordenado, com a flexibilização no parcelamento do solo, garantindo assim que a área não seja ocupada/parcelada de maneira irregular/clandestina e atendendo a finalidade de preservação ambiental.

11

O próprio Relatório 3 não é alheio à essa questão, conforme podemos destacar do trecho da Página 58:

[...] Aqui, a ideia de área urbana sustentável tem o objetivo de concentrar a população em uma área menor, o que resulta em economia de infraestrutura urbana, facilidade de gestão, menores deslocamentos etc. Por outro lado, este tipo de ação tende a promover uma maior impermeabilização do solo, o que exige que ações mitigatórias, como a utilização de técnicas compensatórias de drenagem urbana, sejam implementadas.

Como já discorrido, o parcelamento irregular/clandestino do solo é um problema sério e de difícil controle por qualquer esfera pública. Neste sentido, destacamos as palavras de José Afonso da Silva⁸:

⁷ Página 75 do Relatório 3.

⁸ DA SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 6a Edição. Malheiros Editores. 2010. São Paulo.

O *loteamento clandestino* constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote.

Praticam-se dois crimes de uma vez – um aos adquirentes de lotes, e outro aos princípios urbanísticos -, porque tais loteamentos não recebem o mínimo de urbanificação que convenha ao traçado geral da cidade. Tais loteadores não são urbanificadores, mas especuladores inescrupulosos, que carecem de corretivos drásticos. Eles criam áreas habitadas praticamente sem serem habitáveis, por falta de condicionamento urbanístico, as quais se transformam num quisto urbano de difícil solução, dada a questão social que elas geralmente envolvem.

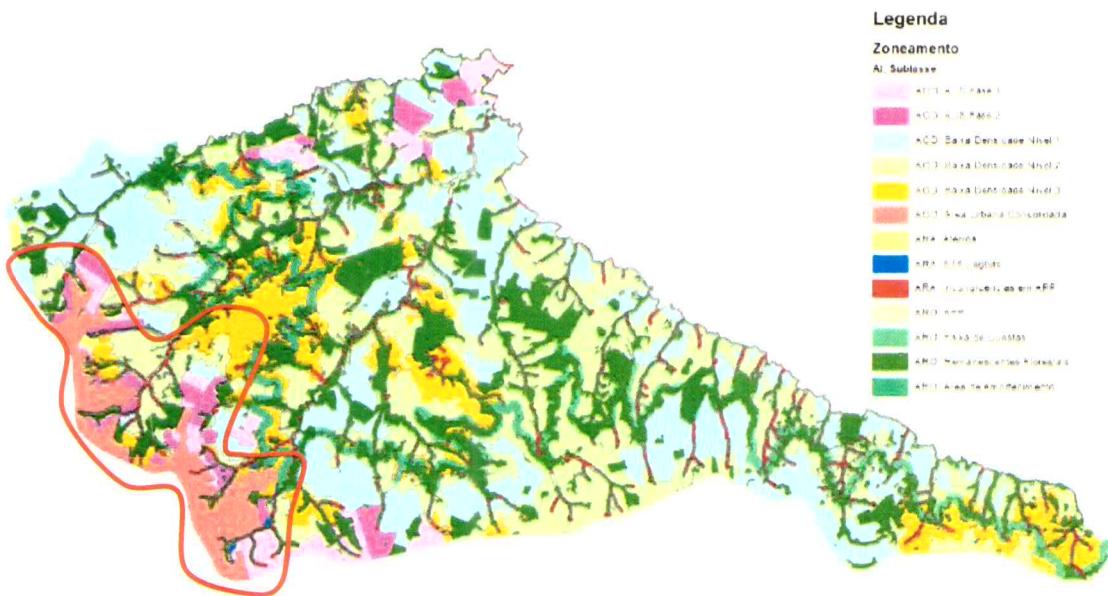
12

Entretanto, ao analisarmos a “proposta de índices urbanísticos” do Relatório 3 da UFSCAR, verificamos que as áreas de “baixo adensamento” são mescladas com áreas de adensamento controlado. Tal problema se torna ainda mais premente em áreas que, na prática, fazem parte do perímetro urbano do município de Franca/SP, ou mesmo que são, na prática, já urbanizadas.

Aqui, consideramos não apenas as áreas que estão inseridas no zoneamento de “expansão urbana”, mas também as áreas que, independente do zoneamento, estão efetivamente urbanizadas ou em processo de urbanização.

Neste sentido, sugere-se a criação de uma “zona de adensamento ecológico” ou, em outras palavras, uma “área de transição” entre a cidade e as áreas de “baixo adensamento”.

Dessa forma, sugere-se alternativas a algumas das propostas apresentadas pela UFSCAR, em especial com relação à divisão das "subclasses" de zoneamento, conforme pode-se visualizar da Figura 4.2.2. do Relatório 3:



13

Figura 4.2.2. do Relatório 3 reproduzida com inserção nossa de contorno vermelho na área próxima ao perímetro urbano do município.

A principal contribuição é em especial com relação à segmentação do zoneamento proposto na área destacada em vermelho, considerando as suas implicações e consequências práticas.

Neste mesmo sentido, destacamos alguns dados e trechos do Relatório 2 da UFSCAR, os quais reforçam como a área em questão já está em processo (relativamente avançado) de urbanização e com grande pressão social:

DIETRICH

ADVOCACIA AMBIENTAL

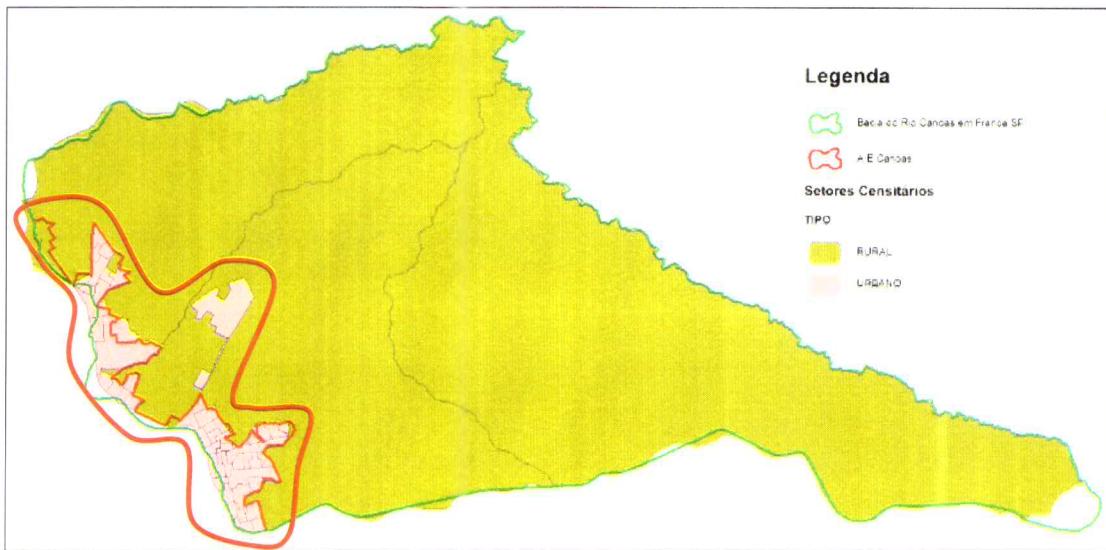
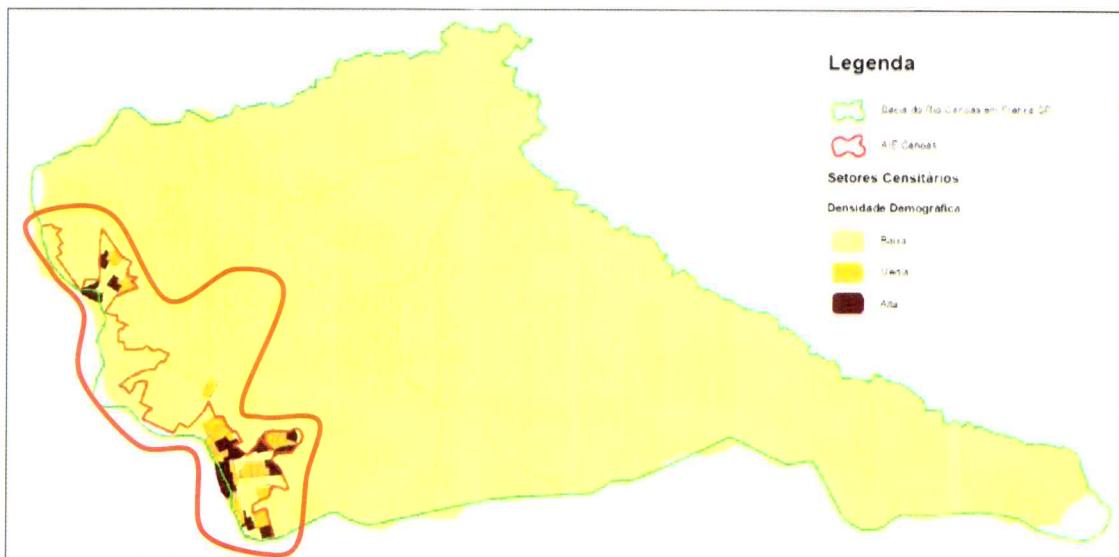


Figura 3.2.1(2) do Relatório 2 reproduzida com inserção nossa de contorno vermelho na área classificada como "urbana" pelo IBGE.



14

Figura 3.2.1(3) do Relatório 2 reproduzida com inserção nossa de contorno vermelho demonstrando a demografia e, consequentemente, o processo de urbanização da área.



Figura 3.7(7) do Relatório 2, a qual demonstra justamente as áreas sob pressão da urbanização e os vetores de expansão.

15

Muitos desses problemas inerentes à urbanização irregular e desordenada, são destacados no próprio Relatório 2, conforme alguns trechos que podemos destacar abaixo:

Nos últimos anos **há uma tendência à formação de loteamentos na bacia do Canoas principalmente em sua área rural**. Esses loteamentos se apresentam preferencialmente ao longo das rodovias João Traficante e Tancredo de Almeida Neves.

A urbanização dispersa dificulta e encarece substancialmente a implantação de redes de distribuição de água. Desta forma existe uma preferência pelos poços artesianos individuais. Algumas das chácaras já estão sendo abastecidas por rede, as quais são regularizadas.

(Página 564 do Relatório 2 – grifo nosso)

[...]

A maioria dos loteamentos da bacia do rio Canoas, por não possuir

rede de coleta de esgotos sanitários usa um sistema individual alternativo de saneamento. Os exemplos acompanhados pela Secretaria de Infraestrutura de Franca utilizam fossa séptica individual **o que pode não ocorrer em outros loteamentos que não são acompanhados.**

(Página 565 do Relatório 2 – grifo nosso)

[...]

Na bacia do Rio Canoas tem-se apenas uma pequena área urbana mais a oeste, constituindo-se o restante de área rural. **Desta forma a coleta regular de Resíduos Sólidos Urbanos e Coleta Seletiva são efetuadas apenas na parte urbana.** No restante da bacia existe um sistema de coleta através de caçambas, que quase sempre não funciona muito bem devido a falta de comprometimento da população e cujo manejo deverá ser revisto. (Página 566 do Relatório 2 – grifo nosso)

Conforme já amplamente destacado neste Parecer, entende-se que uma proposta de “baixo adensamento” em áreas já em processo de urbanização e com clara pressão social, trazem o grande risco da urbanização irregular, afrontado a legislação urbanística e ambiental.

16

Tal fato, ainda que indiretamente, é também apontado no Relatório 2, conforme trechos das Páginas 575 e 576, respectivamente:

Entretanto, pelas avaliações feitas para este relatório por meio de pesquisas documentais, análises de imagens de sensores remotos e trabalhos de campo, **diagnosticou-se a intensificação da urbanização da AIE Canoas. Com base no mapeamento de uso e ocupação da terra realizado no presente estudo em comparação com estudos anteriores, foi observado um avanço de mais de 30% da urbanização nos últimos 5 anos.**

De acordo com a descrição feita no item 3.6 “Ordenamento Territorial”, o padrão de criação de loteamentos tem sido estabelecido com o desdobro de lotes e a implantação da infraestrutura, a qual se inicia com a demarcação de quadras e lotes, a abertura de vias, o alinhamento e nivelamento das

unidades parceladas e os serviços de terraplanagem. Apesar de contarem muitas vezes com o acesso à energia elétrica, esses loteamentos costumam carecer de infraestrutura de saneamento ambiental e de sistema viários. Cabe ressaltar que muitos desses loteamentos, além de infringirem as leis municipais nº 4240/92 e nº 4420/94, não se enquadram ao Decreto Municipal nº 11.433 (Reurb-E), já que a regularização fundiária se aplica tão somente aos núcleos urbanos residenciais e de recreio informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda e comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016. (grifo nosso)

[...]

A criação da AIE Canoas, por meio de legislação municipal, com dispositivos de proteção à área de manancial foi preponderante, nas últimas três décadas, para minimizar os problemas decorrentes de uma ocupação mais acentuada como se constata da análise do gráfico da figura 3.7(8) e dos percentuais de APPs preservadas, da ordem de 70%. Entretanto, o que já se vislumbra, pelo que se pode evidenciar das imagens de sensores remotos analisadas a partir de 2018, é uma pressão ainda maior do ponto de vista das ocupações irregulares. Neste aspecto vê-se uma diminuição da efetividade dessa legislação de forma independente. Corroboram para esta circunstância a precariedade do arcabouço institucional onde se deixou de atualizar instrumentos importantes da gestão e ordenamento territorial como o plano diretor municipal, os cadastros técnicos multifinalitários e mesmo a regulamentação da APA Canoas como previa o Código de Meio Ambiente Municipal em seu artigo 55. (grifo nosso)

17

Novamente, de forma nenhuma, questiona-se a importância da proteção das nascentes e do abastecimento, uso sustentável e cuidado com os mananciais do Rio Canoas. A contribuição apresentada, limita-se à proposta de zoneamento nas áreas já urbanizadas na prática (ou em processo de urbanização), de modo que o objetivo de proteção ambiental seja atingido de maneira prática, considerando toda a problemática fática ora exposta.

Defende-se que, para atingir os objetivos da gestão integrada da Bacia do

Rio Canoas, deve-se levar em conta também os aspectos jurídicos, fáticos e especialmente fundiário nas áreas mais próximas ao município.

Neste diapasão, entende-se que políticas como o “ecodesenvolvimento” (o que também podemos chamar de “adensamento ecológico”) pode ter um impacto mais positivo na proteção da bacia do Rio Canoas, em determinadas áreas, do que políticas de “baixo adensamento”.

Citando Luís Paulo Sirvinskas (2009, p.58), o “ecodesenvolvimento” *“procura a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis”*.

Entende-se que, para um correto desenvolvimento sustentável (considerando que, nas áreas que, na prática, já foram ou estão em processo de urbanização tal desenvolvimento é inevitável), a proposta de zoneamento deve levar em consideração diversos aspectos.

18

Neste sentido, Sunkel (2001 apud VEIGA, 2008, p. 188):

[a] noção de desenvolvimento sustentável, de tanta importância nos últimos anos, procura vincular estreitamente a temática do crescimento econômico com a do meio ambiente. Para compreender tal vinculação, são necessários alguns conhecimentos fundamentais que permitem relacionar pelo menos três âmbitos: a) o dos comportamentos humanos, econômicos e sociais, que são objeto da teoria econômica e das demais ciências sociais; b) o da evolução da natureza, que é objeto das ciências biológicas, físicas e químicas; c) o da configuração social do território, que é objeto da geografia humana, das ciências regionais e da organização do espaço. É evidente que esses três âmbitos se relacionam, interagem e se sobrepõem, afetando-se e condicionando-se mutuamente. A evolução e a transformação da sociedade e da economia no processo de desenvolvimento alteraram de várias maneiras o mundo natural. E esse relacionamento recíproco se materializa, se articula e se

expressa por meio de formas concretas de ordenamento territorial.

Sendo assim, sugere-se que as áreas em que já possuem um mínimo de urbanização, sejam passíveis de parcelamento urbano e adensamento, entretanto, de maneira ordenada e com a obrigação de entrega de um equipamento urbano adaptado a cada situação, em especial para garantir índices mínimos de preservação ambiental.

Portanto, de maneira a contribuir com o Relatório 3 e a potencial legislação urbanística que poderá decorrer de suas conclusões, entende-se fundamental que o zoneamento de tais áreas seja realizado de maneira “única”, levando em consideração a questão fundiária e as propriedades inseridas nele, e não segmentado como proposto pela UFSCAR.

Tal proposta será melhor detalhada no item 3 abaixo.

19

3. Das contribuições

Como já mencionado anteriormente, diante dos dados e análise dos Relatórios 2 e 3, sugere-se a criação de uma “zona de adensamento ecológica” ou, em outras palavras, uma “área de transição” entre a cidade e as áreas de “baixo adensamento”.

Entende-se que, as áreas em que efetivamente já possuem certo grau de urbanização, políticas de “baixo adensamento” (as quais não se questiona seus benefícios – menor impermeabilização do solo, maior área vegetada, menor adensamento, etc.), podem não atender, na prática, o objetivo e as diretrizes que se busca, em especial a proteção da Bacia do Rio Canoas.

O “baixo adensamento” em áreas que existe uma grande pressão de urbanização deixa tais áreas mais suscetíveis às práticas de parcelamento

irregular/clandestino do solo, dentre as quais podemos citar o problema social de “condomínios irregulares de chácaras”, conforme já mencionado neste Parecer.

Apesar da proposta apresentada pela UFSCAR diferir em parte deste entendimento, têm-se que o próprio Relatório 3 aponta, no item “5.1. Diretrizes Gerais”:

Embora o enfoque da proposta de Zoneamento e diretrizes seja mais direcionado às condições específicas de cada Área de Intervenção, elencamos algumas diretrizes comuns que devem ser observadas para todas as áreas:

[...]

Criar mecanismos de controle que inibam a contaminação ou degradação de APPs (e.g., deposição de entulhos, criação de animais, **ocupação irregular**);

Garantir a **universalização do saneamento básico** (em suas quatro vertentes, água, esgoto, águas pluviais, resíduos sólidos) em toda a bacia;

20

Garantir a **adequada gestão dos efluentes líquidos e resíduos sólidos**, com os devidos projetos e aprovações dos órgãos competentes;

Garantir a **manutenção da limpeza das galerias pluviais em áreas urbanizadas**;

Ampliar o serviço público de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e recicláveis ao longo dos condomínios próximos as Vias João Traficante e Tancredo Neves. (grifo nosso)

Áreas em que ocorrem ocupação irregular, notadamente possuem baixa ou quase nenhuma infraestrutura de saneamento e gestão de resíduos e efluentes, propiciando diversos problemas sociais e, principalmente, ambientais, incluindo a contaminação de cursos d’água.

Podemos citar trecho da notícia mencionada no item 2 deste Parecer⁹:

Infraestrutura

Além de não contarem com as escrituras, os proprietários reclamam que a Prefeitura não realizou obras básicas de infraestrutura no local. Mesmo depois de tanto tempo de ocupação, a região não conta com saneamento básico, pavimentação de ruas e energia elétrica - poucos locais dispõem do serviço devido à iniciativa própria dos moradores. "A noite fica escuridão danada, fica muito perigoso", reclama Oliveira.

Portanto, pode-se concluir que as áreas em que ocorre o parcelamento irregular, não atendem, na prática, às diretrizes propostas pela UFSCAR no Relatório 3 e mencionadas acima.

Apesar dos benefícios do "baixo adensamento" o risco da ocupação irregular em áreas de pressão social pela urbanização, notadamente em razão da existência já de núcleos urbanos, somado a importantes vetores de expansão urbana (importantes vias públicas já instaladas como, por exemplo, as Vias João Traficante e Tancredo Neves), coloca em "xeque" a efetividade da proposição.

21

Neste contexto, a sugestão apresentada neste Parecer é a criação de uma "zona de transição" entre o perímetro urbano e as áreas de fato sem urbanização significativa, flexibilizando o adensamento nessas áreas (de modo a evitar o parcelamento irregular) e, com o parcelamento regular e ordenado do solo, garantir a infraestrutura urbana compatível e adaptada para garantir, em especial, a proteção ambiental pretendida.

Obviamente, tal adensamento deve se dar de maneira ordenada e com medidas mitigadoras visando a proteção ambiental, incluindo da Bacia do Rio Canoas.

⁹ <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2013/10/sem-escritura-ha-12-anos-donos-de-imoveis-em-franca-recorrem-ao-mp.html> Acessado em 02/12/2023 às 15:57

Tal proposta vai de encontro com as “diretrizes gerais” do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), conforme estabelecido em seu Art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

22

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

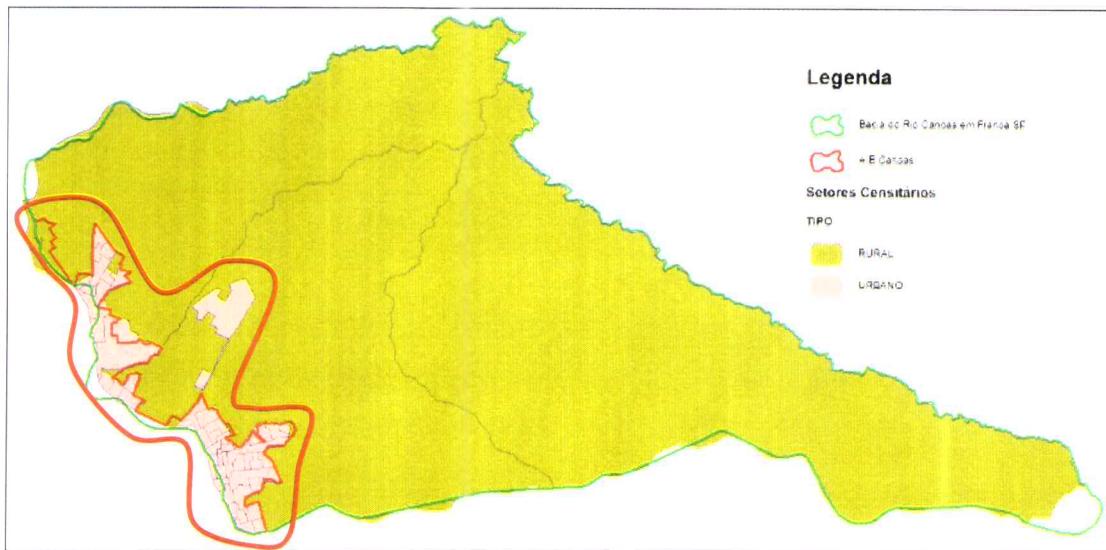
[...]

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

[...]

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

A área em questão em que se propõe a criação de uma “zona de transição”, da qual, para fins deste parecer, chamaremos de “Zona de Adensamento Ecológico”, pode ser visualizada na Figura 3.2.1.(2) do Relatório 2 (destacada em vermelho), a qual repete-se abaixo:

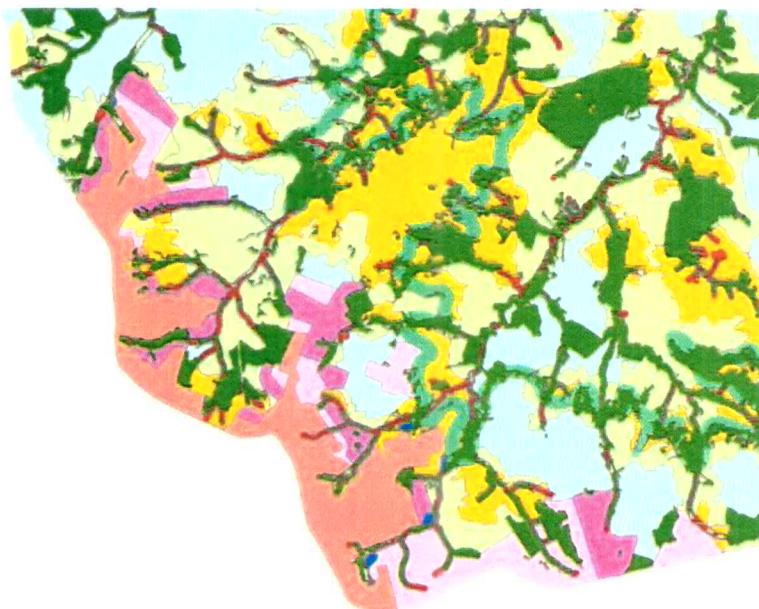


23

Figura 3.2.1(2) do Relatório 2 reproduzida com inserção nossa de contorno vermelho na área classificada como “urbana” pelo IBGE.

Obviamente, a indicação da área vermelha acima é feita apenas a título exemplificativo e não está em qualquer escala técnica ou mesmo deve ser interpretada como “estanque”.

Ao analisarmos em maior detalhe tal área, conforme “Figura 4.2.2 - Proposta de Zoneamento Ambiental Áreas de Intervenção Subclasses”, podemos notar que muitas das áreas consideradas como “urbanizadas” estão “permeadas” por zoneamentos de “baixo adensamento”, expondo-as ao risco de urbanização irregular, conforme amplamente exposto:



Legenda

Zoneamento

AI. Subclasse

AOD AUS Fase 1
AOD AUS Fase 2
AOD Baixa Densidade Nível 1
AOD Baixa Densidade Nível 2
AOD Baixa Densidade Nível 3
AOD Área Urbana Consolidada
ARA Aterros
ARA ETE Lagoas
ARA Incongruências em APP
ARO APP
ARO Faixa de Cuestas
ARO Remanescentes Florestais
ARO Área de Amortecimento

Detalhe da Figura 4.2.2. do Relatório 3

Dessa forma, sugere-se a criação de uma faixa com a aplicação de um zoneamento único, de modo a controlar o adensamento da área de maneira ordenada e propiciar equipamentos públicos e urbanos adequados à proteção ambiental que a área demanda.

24

Ainda, destaca-se que, obviamente, devem ser respeitadas todas as legislações com relação à Áreas de Preservação Permanente – APPs e demais restrições impostas pela legislação ambiental.

Nesta esteira, sugere-se um tamanho de lote mínimo de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), considerando que, conforme pode-se visualizar da imagem acima (Detalhe da Figura 4.2.2. do Relatório 3), a maior parte da área em que se propõe a criação de “Zona de Adensamento Ecológico”, já é considerada como “Área Urbana Consolidada – AUC”. Dessa forma, objetiva-se minimizar ao máximo a possibilidade de qualquer parcelamento irregular.

Por se tratar de uma área em que existem diversas nascentes e cursos hídricos sugere-se também o estabelecimento de diretrizes de urbanização e infraestrutura urbana mais adaptadas para a proteção ambiental. Dentre elas, podemos sugerir algumas, muitas das quais constam do próprio Relatório 3:

- Áreas de biorretenção e sistemas com vegetação, incluindo a criação de áreas verdes, parques, praças e áreas de lazer que garantam a permeabilidade do solo em níveis aceitáveis;
- Utilização de materiais permeáveis nos pavimentos e superfícies em que for possível, com sistemas de infiltração e recarga de água;
- Priorizar o loteamento de áreas que, sempre que possível, mantiverem intocadas as áreas de vegetação nativa, garantindo uma maior permeabilidade do solo;
- Coleta seletiva, reciclagem, recolhimento de resíduos, etc.; e
- Sistema de retenção, direcionamento e dissipação de águas pluviais.

25

Tais sugestões visam garantir que a urbanização (já iniciada na “faixa de transição”) seja realizada de maneira ordenada, permitindo o parcelamento do solo e o adensamento, entretanto, de maneira ordenada e garantindo padrões aceitáveis e viáveis não apenas de implantação pela iniciativa privada, mas também de fiscalização e controle pelo poder público.

Destaca-se que a proposta da criação de uma “Zona de Adensamento Ecológico”, vai em linha com os próprios objetivos do Relatório 3 e do “Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas”.

Neste diapasão, podemos citar o próprio Relatório 3 que, em sua página 78, dispõe:

A implantação de projetos sustentáveis deve ser incentivada, tanto individualmente, quanto coletivamente, estas devem estar atreladas às diretrizes das legislações vigentes e às orientações do Plano Diretor Municipal.

No mesmo sentido¹⁰:

Áreas de Ocupação Dirigida (AOD): aquelas de interesse para a consolidação ou implementação de usos rurais e urbanos, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais e futuras. (grifo como no original)

Sendo assim, a conclusão deste Parecer é que o risco do subparcelamento irregular do solo, com o potencial de criar verdadeiros “bairros” irregulares, pode ser entendido como um risco ao meio ambiente, incluindo os mananciais do Rio Canoas.

26

A urbanização desenfreada e sem controle adequado traz um potencial poluidor grande. Portanto, entende-se que um “ecodesenvolvimento”, no qual o adensamento urbano em áreas sensíveis é realizado de maneira ordenada, medidas mitigadoras do impacto da urbanização, pode ser uma alternativa mais viável de um ponto de vista prático para a proteção ambiental, como é o objetivo do Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas.

Dessa forma, em linha com o instrumento de “participação popular”, sugere-se a criação de uma “Zona de Adensamento Ecológico”, visando mitigar os problemas ora expostos e atingir os mesmos objetivos pretendidos pelo Programa de Gestão Integrada da Bacia do Rio Canoas.

¹⁰ Trecho da Página 55 do Relatório 3

4. Das considerações finais

Por fim, o presente parecer não pretende ser exaustivo na questão que, obviamente, é extremamente complexa e longe de ser considerada uma “ciência exata”.

Dessa forma, pretende-se apenas introduzir à discussão o presente tema, de modo a contribuir com ideias e pontos de vista para a urbanização controlada do Município, conciliado com a proteção do meio ambiente.

Diante do exposto, o presente parecer representa nossa análise do Relatório 3 da UFSCAR e ficamos à disposição para quaisquer complementações e/ou questões que V.Sas. possam ter sobre o tema.

Cordialmente,

Documento assinado digitalmente
 MARISA DIETRICH
Data: 06/12/2023 17:27:00-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

27

DIETRICH – ADVOCACIA AMBIENTAL

Marisa Dietrich
OAB/SC 6.861

SP: R. Bandeira Paulista, 530 | 1º Andar | Itaim Bibi | São Paulo | CEP 04532-001
SC: R. Expedicionário Holz, 601 | Sala 201 | América | Joinville | CEP 89201-740
+55 47 3028.0015 | [contato@dietrichadvocacia.com.br](mailto: contato@dietrichadvocacia.com.br) | www.dietrichadvocacia.com.br

Referências

DA SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 6a Edição. Malheiros Editores. 2010. São Paulo.

FERNADES, Edésio. 1998. Direito Urbanístico. Livraria Del Rey Editora.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro.
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r135-31.pdf?sequence=4>> acessado em 02/12/2023 às 19:26

Curriculum da Autora

Advogada, fundadora da Dietrich - Advocacia Ambiental, atuante exclusivamente na área de Direito Ambiental desde 2008, com especialização na área de Direito Empresarial pela UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville, bem como na Área de Direito Constitucional Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional de São Paulo, além de MBA em Gestão Ambiental pela UFPR – Universidade Federal do Paraná. Membro fundadora da UBAA – União Brasileira de Advocacia Ambiental; Em 2024, seu escritório, Dietrich - Advocacia Ambiental, foi recomendado pelo *Latin Lawyer*, como um dos principais escritórios brasileiros especializado na área ambiental.

28

Possui mais de 15 anos na assessoria preventiva, acompanhando o licenciamento ambiental de projetos de alta complexidade, bem como a instalação de diversos empreendimentos de grande porte, em especial de infraestrutura, tais como Portos, Terminais de GNL, Usinas Termoelétricas, Aterros Sanitários, dentre outros.