

Documentos na íntegra

A expedição de Pedro Álvares Cabral que ancorou no Sul da Bahia no final de abril de 1500, não teve o tempo necessário para coletar todas as informações sobre a terra recém-descoberta. A ansiedade dos portugueses para saberem em detalhes as fantásticas riquezas que poderiam explorar, só foi saciada um ano depois, quando Américo Vespúcio, integrante da expedição comandada por Gaspar Lemos em 1501, trouxe a boa notícia da existência de grande quantidade de pau-brasil nas costas do “novo mundo”.

O interesse das manufaturas têxteis da Itália, da França e de Flandres pelo corante avermelhado extraído do pau-brasil, aguçou o apetite comercial dos colonizadores. Imediatamente colocada sob o monopólio da Coroa, a exploração do “ibitapitanga” ou “arabutan”, como era conhecido em Tupi, foi arrendada a comerciantes a partir de 1502. O primeiro “contrato do pau-brasil” foi realizado com mercadores portugueses e italianos, liderado por Fernando de Noronha.

Nestes contratos, o Estado português se comprometia a não mais importar das Índias o pigmento similar, então largamente utilizado na Europa e os arrendatários assumiam a exploração anual de 300 léguas do litoral, o envio de navios às costas brasileiras e a manutenção de uma fortaleza, tudo isso sem prejuízo dos direitos a serem pagos à Coroa.

“Terra Brasilis”, como ficou conhecida a nova colônia de Portugal, teve a origem de seu nome diretamente ligada à exploração do pau-brasil e, portanto, ao início da destruição da Mata Atlântica, que naquela época recobria cerca de 1,1 milhão de km², 12% do território brasileiro.

O desmatamento, entretanto, não se limitou ao extrativismo dos primórdios da colonização: o processo prosseguiu, no Nordeste, com a implantação dos engenhos de açúcar, consumindo enormes quantidades de lenha em suas fornalhas e, mais tarde, no Sudeste, com as grandes derrubadas para a pecuária, a plantação dos cafezais e o assentamentos de colonos.

Até hoje a exploração predatória de espécies vegetais para lenha, carvão, alimentação e construção persistem, o que têm levado muitas delas à extinção. Estudos recentes, desenvolvidos a partir da análise de imagens de satélite, mostram um acentuado ritmo de substituição de extensas áreas de florestas por empreendimentos agropecuários, obras de infra-estrutura e expansão urbana.

Atualmente (dados de 1990), a Mata Atlântica sobrevive em apenas 95.641 km², o que corresponde a 8,8% da área original e, mesmo assim, ainda ameaçada. Seus principais remanescentes concentram-se nos estados das regiões Sul e Sudeste, recobrando parte da Serra do Mar e da Serra da Mantiqueira, onde o processo de ocupação foi dificultado pelo relevo acidentado e pouca infra-estrutura de transporte³.

O território original da Mata Atlântica ocupava toda a zona costeira brasileira, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul e se estendia por centenas de quilômetros, continente adentro, nas regiões Sul e Sudeste, chegando a Argentina e Paraguai, correspondendo ao conjunto dos territórios da França, Alemanha e Grã-Bretanha.

Distribuído ao longo de mais de 23 graus de latitude sul, esse bioma é composto de uma série de fitofisionomias bastante diversificadas, que incluem florestas de planície e de altitude, matas costeiras e de interior, ilhas oceânicas, encraves e brejos interioranos no Nordeste e ecossistemas associados como restingas, manguezais e campos de

altitude. Esta grande diversificação ambiental propiciou a evolução de um complexo biótico de natureza vegetal altamente rico e uma enorme diversidade biológica.

Apesar da devastação acentuada, a Mata Atlântica ainda abriga uma parcela significativa da diversidade biológica do Brasil, com altíssimos níveis de endemismo. A densidade de ocorrência de espécies por unidade de área para alguns grupos indicadores, como por exemplo os roedores, pode ser superior à da Amazônia. A riqueza pontual é tão significativa que os dois maiores recordes mundiais de diversidade botânica para plantas lenhosas foram registrados nessa região (454 espécies em um único hectare do sul da Bahia e 476 espécies em amostra de mesmo tamanho no norte do Espírito Santo). As estimativas indicam ainda que a região abriga 261 mamíferos (73 deles endêmicos), 620 espécies de pássaros (160 endêmicas), 260 anfíbios (128 endêmicos), além de aproximadamente 20.000 espécies de plantas vasculares, das quais mais da metade restritas à Mata Atlântica. Para alguns grupos, como os primatas, mais de 2/3 das formas são endêmicas⁴.

Das cerca de 10.000 espécies de plantas, 50% são endêmicas, ou seja, não podem ser encontradas em nenhum outro local. O nível de endemismo cresce significativamente quando separamos as espécies da flora em grupos, atingindo 53,5% para espécies arbóreas, 64% para as palmeiras e 74,4% para as bromélias⁵.

Apesar desta grande biodiversidade, a situação é extremamente grave, pois das 202 espécies animais ameaçadas de extinção no Brasil 171 são da Mata Atlântica⁶.

Mesmo reduzida e muito fragmentada, a Mata Atlântica possui uma importância enorme, pois exerce influência direta na vida de mais de 60% da população brasileira que vive em seu domínio. Nas cidades, áreas rurais, comunidades caiçaras e indígenas ela regula o fluxo dos mananciais hídricos, assegura a fertilidade do solo, controla o clima e protege encostas e encostas das serras, além de preservar um patrimônio histórico e cultural imenso.

Na Mata Atlântica nascem diversos rios que abastecem as cidades e metrópoles brasileiras, beneficiando mais de 100 milhões de pessoas. Além de milhares de pequenos cursos d'água que afloram em seus remanescentes, sua região é cortada por rios grandes como o Paraná, o Tietê, o São Francisco, o Doce, o Paraíba do Sul, o Paranapanema e o Ribeira de Iguape, importantíssimos na agricultura, na pecuária e em todo o processo de urbanização do país.

Parte significativa de seus remanescentes está hoje localizada em encostas de grande declividade. Sua proteção é a maior garantia para a estabilidade geológica dessas áreas, evitando assim as grandes catástrofes que já ocorreram onde a floresta foi suprimida, com conseqüências econômicas e sociais extremamente graves. Esta região abriga ainda belíssimas paisagens, verdadeiros paraísos tropicais, cuja proteção é essencial ao desenvolvimento do ecoturismo⁷.

II - A Lei Federal nº 4.771/65 (Código Florestal)

Apesar de ter sido o primeiro conjunto de ecossistemas brasileiro a sofrer o impacto da exploração irracional de seus recursos naturais, até muito recentemente a legislação de proteção à Mata Atlântica praticamente se restringia ao estabelecido no Código Florestal, que embora avançado para sua época, não oferece mecanismos suficientes para uma efetiva proteção da biodiversidade existente nas florestas.

O Código Florestal, instituído pela Lei Federal nº 4.771/65, limitou o exercício do direito da propriedade referente às formações vegetais nativas existentes em todo o território nacional. Qualificou as florestas como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, subordinando a exploração de tais recursos naturais ao interesse da população. Na época de sua edição, este conceito limitava-se à proteção do solo, das encostas, dos cursos d'água e da manutenção de um estoque de madeira, sem haver preocupação direta com a conservação da biodiversidade, nos moldes hoje existente.

Dentre as formas de limitação impostas pelo Código Florestal, a principal foi, além da Reserva Legal que falaremos adiante, a criação das áreas de preservação permanente, protegendo as matas ciliares e os cursos d'água. Tal proteção se deu através da delimitação de áreas marginais aos cursos d'água onde a supressão da vegetação foi proibida sob qualquer forma. A Lei procedeu da mesma forma para as faixas marginais às lagoas, nascentes e olhos d'água, objetivando a proteção da qualidade da água. Por sua vez, visando a proteção do solo contra deslizamentos, instituiu a mesma forma de restrição, (áreas de preservação permanente), para os topos de morro, encostas com declividade superior a 45°, bordas de chapadas e vegetações em altitudes superiores a 1800 metros.

Quanto à exploração dos recursos vegetais, as limitações impostas pelo Código Florestal foram menos rígidas. Em termos gerais, permitem a supressão da floresta, subordinando tal atividade à apresentação de planos de manejo florestais e/ou à licença emitida pelo órgão público competente.

A instituição da Reserva Legal⁸ obrigatória foi, a princípio, um instrumento de manutenção de estoques de madeira para uso futuro, sem que houvesse, na época, preocupação direta e expressa com relação à preservação de biodiversidade ou recursos genéticos.

Desta forma, o Código Florestal não objetivou estabelecer regras de conservação da biodiversidade de um determinado bioma específico, sendo aplicável a toda e qualquer forma de vegetação natural.

III - A Constituição Federal de 1988

Somente no final da década de 80, após quase cinco séculos de destruição, que a Mata Atlântica recebeu o reconhecimento de sua importância ambiental e social na legislação brasileira, através do § 4º, do Artigo 225 da Constituição Federal, onde se lê:

“A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Saliente-se que o conceito “Patrimônio Nacional”, inserto na norma constitucional referida, não teve o objetivo de expropriar ou de esvaziar o conteúdo do direito de propriedade daqueles que detêm terras situadas nos domínios dos ecossistemas mencionados. O que se almejou, no entanto, através da orientação dada pelo dispositivo constitucional referido, é que todo e qualquer cidadão possa, e deva, fazer uso dos recursos naturais integrantes dos mencionados ecossistemas, desde que, e tão somente, haja garantia de que tais recursos (renováveis) possam ser transmitidos para as futuras gerações, mantidas as suas características fundamentais e a possibilidade de utilização e fruição dos benefícios oferecidos por tais recursos naturais, por aqueles que ainda sequer foram concebidos, ou seja, as próximas gerações.

Neste sentido, o conceito “Patrimônio” deve ser interpretado como a responsabilidade que nos foi atribuída de transmitir, de pai para filho, de geração em geração, um bem necessário à sadia qualidade de vida de toda coletividade, inclusive futura. Este é o entendimento internacionalmente adotado e acolhido pela doutrina nacional no que se refere à responsabilidade patrimonial relativa ao meio ambiente, conforme consta da Declaração Final do Simpósio Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente, realizado em Tóquio, em 1992:

“... o meio ambiente global é uma herança que nós - geração atual - devemos herdar de nossos ancestrais e transmitir à geração futura com possibilidades de desenvolvimento.” (in Paulo Afonso Leme Machado, Estudos de Direito Ambiental, pág 46 - Malheiros, 1994)

Posteriormente, seguindo a orientação da Constituição Federal, diversos Estados reforçaram este dispositivo constitucional, inserindo em suas Constituições, dispositivos transformando seus remanescentes de Mata Atlântica em áreas especialmente protegidas, sendo que alguns Municípios criaram dispositivos específicos em suas Leis Orgânicas.

IV - O Decreto Federal nº 99.547/90

A primeira iniciativa do Governo Federal no sentido de regulamentar a Constituição Federal, definindo instrumentos legais específicos para a Mata Atlântica, foi a edição do Decreto nº 99.547 que dispunha sobre “a vedação do corte, e da respectiva exploração, da vegetação nativa da Mata Atlântica, e dá outras providências”, assinado no dia 25 de setembro de 1990 por Itamar Franco, que ocupava interinamente a Presidência da República.

Concebido pelo então Secretário Nacional do Meio Ambiente, José Lutzenberger, o texto estabeleceu, pela primeira vez na legislação brasileira, a intocabilidade absoluta de um conjunto de ecossistemas, através da proibição total do corte e da utilização da vegetação.

Apesar de bem intencionado, o Decreto, que era de questionável constitucionalidade, uma vez que o § 4º, do art. 225 da CF/88 permite expressamente a utilização da Mata Atlântica, foi elaborado sem nenhuma participação dos governos dos Estados que possuem Mata Atlântica e das entidades não governamentais. Este processo fechado implicou na definição de um texto com graves lacunas e sem respaldo dos órgãos responsáveis pela sua aplicação, o que praticamente inviabilizou sua efetiva contribuição para a preservação ambiental. Entre os vários problemas e suas conseqüências, podemos destacar:

1. Não trazia a definição de Mata Atlântica, o que levou alguns governos estaduais e o próprio IBAMA a restringirem sua aplicação à Floresta Ombrófila Densa, com implicações extremamente prejudiciais à efetiva da biodiversidade na Mata Atlântica, pois não contemplou todas as suas formações florestais e seus ecossistemas associados.

2. Proibiu completamente a exploração de espécies florestais da Mata Atlântica amplamente utilizadas em diversas regiões do País. Ressalte-se que a CF/88 (art. 225, § 4º), diz que sua utilização se fará: “... dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

3. Não estabeleceu diretrizes específicas para áreas urbanas, o que levou ao total desrespeito pelo Decreto por parte de governos municipais e empresas imobiliárias (pois nem mesmo terrenos baldios em centros urbanos poderiam ser utilizados para edificações).

4. Não definiu orientação para os casos de obras de utilidade pública e interesse

social em que poderiam ser admitidos desmatamentos.

5. Não previu norma específica para as comunidades tradicionais, colocando lado a lado, no mesmo patamar, pescadores artesanais e latifundiários inescrupulosos, sendo que a fiscalização sempre foi mais rigorosa com os primeiros.

6. Não criou garantias para proteção de remanescentes destruídos à revelia da lei.

7. Não reconhecia o papel dos órgãos estaduais, o que praticamente desresponsabilizou as Secretarias menos comprometidas e os Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, que sequer foram implantados em muitos estados.

V - As diretrizes para conservação da Mata Atlântica aprovadas pelo CONAMA

A partir de 1991, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão superior e normativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), passou a receber propostas de textos alternativos ao Decreto 99.547/90. A principal iniciativa neste sentido partiu da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (ABEMA), organização que reúne os órgãos dos governos estaduais responsáveis pela gestão ambiental.

O conteúdo da proposta encaminhada pela ABEMA, foi considerado fraco e incapaz de solucionar os problemas identificados no Decreto 99.547. Ao contrário, reduzia dramaticamente os dispositivos de proteção sem substituí-los por outros mais adequados e, ao mesmo tempo, transferia para os órgãos estaduais toda a responsabilidade pela decisão sobre o licenciamento do uso da Mata Atlântica. Este fato motivou intensa articulação dos representantes ambientalistas no CONAMA que passaram a trabalhar uma nova proposta.

Em abril de 1992, após meses de negociações, o Conama aprovou uma minuta de decreto para ser encaminhada à Presidência da República como alternativa ao Decreto 99.547. A nova proposta trazia inúmeras inovações entre as quais se destacam a delimitação precisa da área de abrangência da Mata Atlântica e a proteção dos estágios sucessionais das formações vegetais do Bioma.

Desta forma, passaram a ter a denominação genérica de Mata Atlântica as áreas primitivamente ocupadas pelas seguintes formações vegetais constantes do Mapa de Vegetação do Brasil (IBGE, 1993) que, a exceção dos enclaves no Nordeste, formavam originalmente uma cobertura florestal praticamente contínua nas regiões sul, sudeste e parcialmente nordeste e centro-oeste: Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual. Incluiu, ainda, no âmbito da proteção legal, manguezais, restingas, campos de altitude e brejos interioranos do Nordeste, como ecossistemas associados.

Com relação aos estágios sucessionais da Mata Atlântica, o CONAMA estendeu a proteção para além das formações vegetais em estágio primário, incluindo também as áreas degradadas onde está em curso a regeneração natural. Desta forma, definiu a proteção da vegetação secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração. Este conceito é um enorme avanço em termos de conservação ambiental para o Bioma, que já assistiu a destruição de mais de 90% de sua área original.

As diretrizes aprovadas pelo CONAMA, consideradas um marco na luta pela conservação da Mata Atlântica, foram integralmente incorporadas ao Projeto de Lei 3.285, apresentado ao Congresso Nacional pelo Deputado Federal Fábio Feldmann, em outubro

de 92. Também constituíram a base para o Decreto Federal nº 750, assinado pelo Presidente Itamar Franco, em 10 de fevereiro de 1993.

VI - O Decreto 750/93

Resultado de um amplo processo de discussão nacional, que contou, inclusive, com várias audiências públicas, o Decreto 750 tem como premissa básica o conceito de que a melhor forma de proteger o meio ambiente não é dizer o que não se pode fazer, mas sim, definir o que pode ser feito, orientando as ações e criando instrumentos de controle eficazes, que contem com a participação efetiva da sociedade, a maior interessada na conservação.

Neste sentido, o Decreto 750 reconhece o óbvio: na área do Domínio da Mata Atlântica vivem mais de sessenta por cento da população brasileira e seus remanescentes florestais não estão em regiões inexpugnáveis, mas sim nos estados mais desenvolvidos do país, próximos às grandes cidades brasileiras, onde a complexidade das situações é enorme. Exatamente por isso, estabelece mecanismos para enfrentar os conflitos entre conservação e desenvolvimento, encarando-os de frente e não os ignorando, como fazia o Decreto 99.547/90.

A seguir faremos uma análise sucinta dos principais dispositivos do Decreto 750, destacando as soluções encontradas para cada uma das lacunas do texto anterior:

1. Quanto a definição de Mata Atlântica:

“Art. 3º - Para efeito deste Decreto, consideram-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE, 1988: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais, restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.”

Através deste artigo o Decreto 750/93 estende a proteção a todas as formações florestais tropicais e subtropicais das regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul e seus ecossistemas associados como manguezais, restingas e campos de altitude. Protege, ainda, os brejos interioranos e os preciosos encraves florestais do Nordeste. Esta medida abre perspectivas para a real proteção da biodiversidade da Mata Atlântica, dando o mesmo status de áreas especialmente protegidas para todos os seus remanescentes, litorâneos e de interior.

A conservação da biodiversidade da Mata Atlântica, derivada da diversificação ambiental que a caracteriza, depende fundamentalmente da adoção de medidas que protejam suas diferentes fisionomias vegetais. Nesse sentido, não se pode admitir a compartimentação artificial de seus ambientes e a adoção de graus diferenciados de restrições à degradação.

A definição aprovada pelo CONAMA e adotada pelo Decreto Federal nº 750/93, reflete, com acerto, a preocupação do legislador constituinte que, ao estender o conceito de Patrimônio Nacional à Mata Atlântica, à Zona Costeira e à Serra do Mar, procurou resguardar toda biodiversidade existente no Domínio da Mata Atlântica, incluído aí as florestas interioranas, além da Floresta Ombrófila Densa, que cobre a região costeira.

2. Quanto a exploração econômica de espécies da flora:

“Art. 2º - A exploração seletiva de determinadas espécies nativas nas áreas cobertas por vegetação primária ou nos estágios avançados e médios de regeneração da Mata Atlântica

poderá ser efetuada desde que observados os seguintes requisitos:

I - não promova a supressão de espécies distintas das autorizadas através de práticas de roçadas, bosqueamento e similares;

II - elaboração de projetos, fundamentados entre outros aspectos, em estudos prévios técnico-científicos de estoques e de garantia de capacidade de manutenção da espécie;

III - estabelecimento de área e de retiradas máximas anuais;

IV - prévia autorização do órgão estadual competente, de acordo com as diretrizes e critérios técnicos por ele estabelecidos.”

Ao estabelecer diretrizes muito objetivas para a exploração seletiva de espécies, abre-se a possibilidade para o real combate à exploração predatória.

As atividades regulamentadas e formalmente aprovadas são passíveis de maior fiscalização, possibilitando o controle do diâmetro e da idade do material explorado, das condições de trabalho dos empregados envolvidos, da higiene com que a exploração de produtos comestíveis (como o palmito) é realizada e, principalmente, da procedência do material, hoje retirado ilegalmente de unidades de conservação.

Além do mais, é um importante estímulo à pesquisas neste campo e os remanescentes terão valor econômico para os milhares de proprietários que, só no Estado de São Paulo, detêm mais de 50% do que restou da Mata Atlântica (a soma total das áreas das unidades de conservação públicas não chega a 50% dos remanescentes do Estado).

Com isto é, também, possível combater as ações de desapropriações indiretas movidas por proprietários que alegavam não poder fazer uso econômico de sua propriedade e que, portanto, o Governo deveria indenizá-los e ficar com as terras.

Porém a dificuldade na aplicação deste dispositivo se dá porque a maioria dos Estados não o regulamentou, ou seja, não estabeleceram diretrizes e critérios técnicos para exploração de espécies da flora, ou quando os possuem, não dispõem de corpo técnico em quantidade suficiente e devidamente qualificados para a análise, em tempo hábil, dos projetos de exploração. Consequentemente há o desestímulo do produtor que, em função da demora na análise e aprovação de seus projetos, em alguns casos desiste das vias regulares para a exploração ilegal e predatória, ou até mesmo deixa de zelar pela integridade de sua propriedade incentivando a exploração predatória por terceiros.

Outro obstáculo à efetividade do dispositivo em referência é o total desaparecimento dos órgãos públicos responsáveis, com a decorrente falta de fiscalização e monitoramento dos planos de manejo, tendo por consequência inevitável o descumprimento dos critérios aprovados, além das fraudes no transporte e armazenamento dos recursos florestais, como vem ocorrendo no sul da Bahia e no interior do Paraná, com a conseqüente exploração predatória de áreas e espécies não autorizadas.

Lembramos que recentemente (final de agosto/97) foi instaurado pela Procuradoria da República em Ilhéus - BA inquérito civil, para investigar o descumprimento dos planos de manejo florestal em andamento nas áreas de Mata Atlântica no Sul da Bahia, bem como os planos de fiscalização do IBAMA e órgão estadual (CRA) das atividades madeireiras na região. No Paraná, também está em andamento Inquérito Civil para investigar os mesmos problemas.

3. Quanto à questão urbana:

“Art. 5º - Nos casos de vegetação secundária nos estágios médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica o parcelamento do solo ou qualquer edificação para fins urbanos só serão admitidos quando em conformidade com o Plano Diretor do Município e demais legislações de proteção ambiental, mediante prévia autorização dos órgãos estaduais competentes e desde que

a vegetação não apresente qualquer das seguintes características:

- a) Ser abrigo de espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção;
- b) exercer função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) ter excepcional valor paisagístico.”

Ao invés de ignorar o conflito entre expansão urbana e proteção de remanescentes florestais, o novo texto normatiza de forma rígida e objetiva os casos em que poderá haver supressão de vegetação de Mata Atlântica secundária (não permite para vegetação primária). Ademais, propicia uma compatibilização das normas de proteção da vegetação com os planos Diretores e demais leis de uso e ocupação do solo ou de proteção ambiental municipais.

Importante frisar a iniciativa tomada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo, que aprovou recentemente minuta de Resolução (até o presente momento ainda não publicada) estabelecendo diretrizes e critérios técnicos visando a redução da margem de discricionariedade atribuída ao órgão licenciador, para a aferição da ocorrência de fauna ou flora em extinção, de necessidade de proteção a mananciais e de prevenção de erosão em área de Mata Atlântica.

Para tanto, estará sendo exigido do empreendedor, a execução e apresentação de um estudo técnico, que deverá conter informações detalhadas sobre a área objeto do licenciamento, sobre as condições de conservação dos remanescentes da área e do seu entorno, sobre a fauna local e regional, bem como informações sobre potencial de erodibilidade do solo, regime hídrico do subsolo, situação do lençol freático, entre outras informações.

Outra disposição importante contemplada na minuta de Resolução referida foi a distinção feita entre áreas efetivamente urbanizadas das não efetivamente urbanizadas. Tal distinção prevê tratamento diferenciado para ambas, criando mecanismos que minimizem os impactos dos empreendimentos a se instalar em áreas cobertas por vegetação significativa de Mata Atlântica e sem infraestrutura urbana mínima.

Além destas inovações, a proposta de Resolução aprovada pelo CONSEMA paulista prevê a necessidade de publicação prévia dos pedidos de supressão de vegetação de Mata Atlântica em estágio médio e avançado de regeneração em áreas não efetivamente urbanizadas. Esta medida possibilitará a manifestação prévia dos cidadãos ou entidades interessadas, que poderão, a partir de então, questionar o empreendimento, podendo tomar medidas no âmbito do licenciamento e judiciais preventivas, se necessário.

4. Quanto às obras de utilidade pública e interesse social:

“Art. 1º - Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Parágrafo Único - Excepcionalmente a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica poderá ser autorizada, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do IBAMA e informando-se ao CONAMA, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental.”

Aqui, mais uma vez, o novo texto enfrenta os conflitos entre preservação integral e obras de interesse social ou utilidade pública. Neste Parágrafo Único, é importante atentar para alguns avanços significativos:

a) exige-se decisão motivada do órgão estadual competente. Isto significa que o funcionário público, seja em nível de secretário ou diretor, terá que apresentar documento por escrito onde justificará que o empreendimento é realmente de interesse social ou de utilidade pública. Este documento passará a fazer parte do processo de aprovação e

poderá ser questionado técnica e juridicamente por qualquer instituição, pública ou privada, que discorde da justificativa.

b) a aprovação pelo órgão estadual deverá ser precedida pela anuência prévia do IBAMA. Isto implica em corresponsabilidade técnica e jurídica pela autorização, o que aumenta as possibilidades de questionamento e pressão dos setores discordantes. Além disto, o CONAMA, como órgão máximo do SISNAMA, terá que ser informado caso a caso da decisão do estado/IBAMA, o que permitirá o acompanhamento destas autorizações em nível nacional e o questionamento das emitidas em desacordo com a legislação.

c) será exigido, em todos os casos, EIA/RIMA. Isto é um avanço inclusive se considerarmos a Resolução CONAMA, que fixava áreas máximas de desmatamentos sujeitas à EIA/RIMA.

Como pode-se verificar, há uma forte “amarração” para impedir autorizações em desacordo com os princípios de conservação da Mata Atlântica.

Inobstante isso, alguns problemas no que tange à efetividade deste dispositivo ainda não foram solucionados a contento. O mais significativo deles certamente é a indeterminabilidade do conceito de obra de interesse social ou de utilidade pública, que tem dado margem a algumas distorções, tais como a declaração de empreendimentos urbanísticos de classe média alta ou portos de areia, como obras ou atividades de interesse social, portanto, suficientes para autorizar, com fundamento no Parágrafo Único do artigo 1º do Decreto 750/93, bem como no § 1º, do artigo 3º, do Código Florestal, suprimir vegetação de Mata Atlântica primária situada em área de preservação permanente.

5. Quanto às comunidades tradicionais:

“Art. 2º - ...

Parágrafo Único - Os requisitos do caput deste artigo não se aplicam à exploração eventual de espécies da flora utilizadas para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais. Essas atividades ficarão sujeitas à autorização pelo órgão estadual competente.”

Este artigo estabelece justa diferenciação entre empresários, interessados na exploração econômica sustentável de determinadas espécies da flora da Mata Atlântica e que estão sujeitos às rígidas diretrizes do Art. 2º, e as comunidades que se utilizam de espécies florestais para a subsistência.

Resta, desta forma, garantido o direito de tais comunidades à manutenção de suas culturas tradicionais, salvaguardando assim o patrimônio cultural que representam para o país e respeitando disposição constitucional que resguarda os modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216, II, CF/88), grupo que as comunidades tradicionais certamente integram.

6. Quanto à proteção dos remanescentes destruídos à revelia da lei:

“Art. 8º - A floresta primária ou em estágio avançado e médio de regeneração não perderá esta classificação nos casos de incêndio e/ou desmatamento não licenciados a partir da vigência deste Decreto.”

Tal dispositivo, associado ao que estabelece a Constituição Federal no § 3º do artigo 225, conjugado com o que prevê o § 1º do artigo 14, da Lei Federal 6.938/81, que obrigam os infratores a, independentemente de culpa, repararem os danos causados ao meio ambiente, possibilita, ao menos em tese, um instrumental jurídico bastante significativo na luta pela recuperação de áreas de Mata Atlântica degradadas.

7. Adequação dos empreendimentos em implantação:

“Art. 10º - São nulos de pleno direito os atos praticados em desconformidade com as disposições do presente Decreto.

Parágrafo Único - Os empreendimentos ou atividades iniciados ou sendo executados em desconformidade com as disposições do presente Decreto deverão adaptar-se às suas disposições no prazo determinado pela autoridade competente.”

No que diz respeito a estes dispositivos, a dificuldade enfrentada atualmente, ao menos no Estado de São Paulo, consiste nos inúmeros empreendimentos urbanísticos já licenciados anteriormente à vigência do Decreto Federal 750/93, inclusive anteriores à própria Lei Federal 6.766/79, e que ainda não foram implantados.

Há casos em que os lotes todos já foram vendidos, ou seja, a figura do loteador já não mais existe, restando inviável a adequação do loteamento às normas atuais do Decreto 750. Nestes casos, restam poucas opções: ou o órgão responsável autoriza o desmatamento, respeitando o chamado direito adquirido, podendo colocar em risco outros interesses sociais relevantes tais como a sobrevivência de espécies em extinção ou mananciais importantes; ou indefere o desmatamento sujeitando-se aos questionamentos jurídicos daí resultantes (mandados de segurança, ações indenizatórias, etc.).

Algumas possibilidades para solucionar tais dificuldades estão sendo estudadas por um grupo de trabalho formado por advogados e ambientalistas, grupo criado pelo gabinete da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo.

8. Quanto à corresponsabilidade entre as instâncias de governo:

“Art. 4º - A supressão e a exploração da vegetação secundária, em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica serão regulamentadas por ato do IBAMA, ouvidos o órgão estadual competente e o Conselho Estadual do Meio Ambiente respectivo, informando-se ao CONAMA.”

Este dispositivo prevê a necessidade de participação dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente no processo de regulamentação do corte e supressão de vegetação de Mata Atlântica secundária em estágio inicial de regeneração. No caso do Estado de São Paulo, houve uma inovação interessante que foi a distinção entre áreas efetivamente urbanizadas e não efetivamente urbanizadas, para efeito de estabelecimento de restrições ao corte da vegetação.

A referida distinção, feita pela regulamentação estadual paulista, propicia a conservação de vegetação de Mata Atlântica em estágio inicial que seja abrigo de fauna e flora ameaçadas de extinção; vegetação em estágio inicial de regeneração que exerça função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; que tenha excepcional valor paisagístico ou seja considerada patrimônio ambiental, declaradas pelo Poder Público e ou que forme corredores entre remanescentes de vegetação primária ou em estágio avançado de regeneração.

“Art. 6º - A definição de vegetação primária e secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração da Mata Atlântica será de iniciativa do IBAMA, ouvido o órgão competente, aprovado pelo CONAMA.

Parágrafo único - Qualquer intervenção na Mata Atlântica primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração só poderá ocorrer após o atendimento do caput deste artigo. “

Este dispositivo estabelece a competência do IBAMA, através de suas Superintendências Estaduais, para estabelecer os critérios e definições do que se entende por Mata Atlântica primária, secundária, em estágio inicial, médio e avançado de regeneração.

Ressalte-se que a necessidade de que cada Estado estabeleça suas próprias definições sobre o que seja, em seu território, vegetação de Mata Atlântica primária ou secundária nos diferentes estágios, deve-se às peculiaridades encontradas, em cada

Estado, reflexo dos gradientes longitudinais, altitudinais, pluviométricos, que resulta nas diferenças encontradas em cada região do país, abrangida pelo Domínio da Mata Atlântica.

Quase todos os Estados que possuem vegetação de Mata Atlântica já regulamentaram este dispositivo do Decreto 750, faltando a regulamentação para os estados de Minas Gerais, que possui uma Legislação Estadual de Florestas própria e da Paraíba, que segundo informações de funcionário da Superintendência Estadual do IBAMA, embora tenha sido elaborada minuta de regulamentação para aquele Estado, esta ainda não foi submetida à aprovação do CONAMA, não se sabe o motivo.

“Art. 9º - O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, será a instância de recurso administrativo sobre as decisões decorrentes dos artigos 1º a 8º deste Decreto, nos termos do art. 8º, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 198, garantindo grau de recurso administrativo.”

Apesar do poder de implementação dos dispostos no Decreto 750/93 ser atribuído às diferentes esferas administrativas, em último grau de recurso, foi dada competência ao CONAMA para rever as decisões fundadas no Decreto.

“Art. 11 - O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em articulação com autoridades estaduais competentes, coordenará rigorosa fiscalização dos projetos existentes em área da Mata Atlântica. Parágrafo Único - Incumbe aos órgãos do SISNAMA, nos casos de infrações às disposições deste Decreto:

- a) aplicar as sanções administrativas cabíveis;*
- b) informar imediatamente ao Ministério Público, para fins de requisição de inquérito policial, instauração de inquérito civil e propositura de ação penal e civil pública;*
- c) representar aos conselhos profissionais competentes em que inscrito o responsável técnico pelo projeto, para apuração de sua responsabilidade, consoante a legislação específica.”*

Quanto às punições, o Decreto 750/93 não prevê (e nem poderia, pois apenas Lei pode criar sanções) multas especiais para o caso de degradação de Mata Atlântica, aplicando-se ao caso, as sanções previstas no Código Florestal para as infrações florestais comuns.

Os diversos artigos acima estabelecem corresponsabilidades entre as diversas instâncias do SISNAMA, sem isentar o CONAMA e o IBAMA da responsabilidade em nível nacional.

9. Considerações gerais acerca do Decreto Federal nº 750/93

Além dos avanços já descritos, cabe ressaltar a importância do Art. 7º, cujas inovações em relação à legislação atual estão sublinhadas:

“Art. 7º - Fica proibida a exploração de vegetação que tenha a função de proteger espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção, formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração, ou ainda de proteger o entorno de unidades de conservação, bem como a utilização das áreas de preservação permanente, de que tratam os artigos 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 setembro de 1965.”

Este dispositivo reflete em especial o que dispôs a Constituição Federal de 1988, no inciso I, do § 1º, do artigo 225, que incumbiu ao Poder Público o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país...; proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies... Prevê desta forma, a necessidade de medidas positivas dos Poderes Públicos, para a proteção do equilíbrio ecológico do bioma como um todo, de maneira integrada.

Com este conteúdo o novo texto é, na realidade, mais restritivo que o Decreto anterior,

pois amplia em muito a área de abrangência da legislação e estabelece mecanismos extremamente rígidos para resolução de possíveis conflitos.

É preciso não esquecer, também, que o Decreto Federal nº 750/93 surgiu de um processo participativo o que lhe confere um alto potencial para a efetiva conservação da Mata Atlântica, o conjunto de ecossistemas mais ameaçado do país. Seus efeitos, entretanto, dependerão da atuação das entidades ecológicas seja exigindo pressa e qualidade na sua regulamentação, cobrando os compromissos assumidos pelo IBAMA e órgãos estaduais, seja contestando a utilidade pública de muitas obras e a confiabilidade dos projetos de exploração de espécies da flora.

VII - Projeto de Lei nº 3.285/92

O PL nº 3.285, apresentado à Câmara dos Deputados em outubro de 1992, pelo Deputado Federal Fábio Feldmann, aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados em 31 de agosto de 1995, com emendas do Deputado Wilson Branco.

O texto aprovado assegura praticamente todas as garantias instrumentais conquistadas através do Decreto Federal nº 750/93, detalhadas no tópico anterior, mantendo os mesmos dispositivos com a redação pouco modificada.

Algumas inovações interessantes, em relação ao definido pelo CONAMA e incluído no Decreto 750, foram introduzidas. Entre elas está a que prevê a necessidade de análise da viabilidade uso de áreas já degradadas de Mata Atlântica, como alternativa excludente para os novos desmatamentos. Em outras palavras, se houver disponibilidade de áreas já desmatadas na região, os novos empreendimentos deverão considerar tais alternativas prioritariamente ao desmatamento de novas áreas.

Introduz também a previsão legal de isenção tributária para as áreas de vegetação primária de Mata Atlântica, bem como a previsão de cancelamento de tal isenção para o caso de descumprimento dos dispositivos da Lei. Abre também a possibilidade de previsão de multas específicas para o caso de desmatamento de Mata Atlântica.

No mais, os outros dispositivos previstos no PL em referência, correspondem ao já estipulado pelo CONAMA e pelo Decreto 750/93, sendo um dispositivo legal da maior importância para se chegar à estabilidade na proteção nacional da Mata Atlântica, conforme definido na Constituição Federal.

³ Atlas da Evolução dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados do Domínio da Mata Atlântica no Período 1985-1990 - Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São Paulo, 1993.

⁴ Mata Atlântica: Ciência, Conservação e Políticas. Workshop Científico sobre a Mata Atlântica, - SMA-SP, Belo Horizonte- jan. 1996

⁵ Dossiê Mata Atlântica - 1992 - Fundação SOS Mata Atlântica, 1992

⁶ IBAMA, Portaria nº 1.522 de 19/12/89.

⁷ Proposta para o Componente da Mata Atlântica, - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, - Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, versão 1.1., maio 97.

⁸ Área mínima de vegetação em cada propriedade rural onde o corte raso é expressamente proibido (artigos 16 e 44 da Lei Federal nº 4.771/65 (Código Florestal) .