

**São 3 as principais funções da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica**

**Proteção da Biodiversidade  
Desenvolvimento Sustentável  
Conhecimento Científico**

**realização:**

**CONSELHO NACIONAL DA RESERVA  
DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA**

Rua do Horto 931 - Instituto Florestal  
São Paulo-SP - CEP: 02377-000  
Fax: (011) 62318555 r. 244/338  
e-mail: cnrbma@uol.com.br - rbma@iflorestsp.br  
<http://www.unicamp.br/nipe/rbma>

**apoio:**

SECRETARIA DO  
MEIO AMBIENTE



SÉRIE POLÍTICAS PÚBLICAS

Caderno nº 21



**ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS  
PARA A CONSERVAÇÃO,  
RECUPERAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
NA MATA ATLÂNTICA**

Clayton Ferreira Lino  
Erika Bechara

Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica



### SÉRIE 1 - CONSERVAÇÃO E ÁREAS PROTEGIDAS

- Cad. 01 - A Questão Fundiária
- Cad. 18 - SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

### SÉRIE 2 - GESTÃO DA RBMA

- Cad. 02 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
- Cad. 05 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado de São Paulo
- Cad. 06 - Avaliação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
- Cad. 09 - Comitês Estaduais da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

### SÉRIE 3 - RECUPERAÇÃO

- Cad. 03 - Recuperação de Áreas Degradadas da Mata Atlântica
- Cad. 14 - Recuperação de Áreas Florestais Degradadas Utilizando a Sucessão e as Interações planta-animal
- Cad. 16 - Barra de Mamanguape

### SÉRIE 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS

- Cad. 04 - Plano de Ação para a Mata Atlântica
- Cad. 13 - Diretrizes para a Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica
- Cad. 15 - Mata Atlântica
- Cad. 21 - Estratégias e Instrumentos para a Conservação, Recuperação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica
- Cad. 23 - Certificação Florestal

### SÉRIE 5 - SÉRIE ESTADOS E REGIÕES DA RBMA

- Cad. 08 - A Mata Atlântica do Sul da Bahia
- Cad. 11 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Rio Grande do Sul
- Cad. 12 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica em Pernambuco
- Cad. 22 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro

### SÉRIE 6 - DOCUMENTOS HISTÓRICOS

- Cad. 07 - Carta de São Vicente - 1560
- Cad. 10 - Viagem à Terra Brasil

### SÉRIE 7 - CIÊNCIA E PESQUISA

- Cad. 17 - Bioprospecção
- Cad. 20 - Árvores Gigantescas da Terra e as Maiores Assinaladas no Brasil

### SÉRIE 8 - MaB-UNESCO

- Cad. 19 - Reservas da Biosfera na América Latina

Caderno nº. 21

## ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA A CONSERVAÇÃO, RECUPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA MATA ATLÂNTICA

Clayton Ferreira Lino - *Conselho Nacional da Reserva da Biosfera*  
Erika Bechara - *Fundação SOS Mata Atlântica*



Foto: Clayton F. Lino



**Série:** POLÍTICAS PÚBLICAS

**Editor:** Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

**Conselho Editorial:** José Pedro de Oliveira Costa, Clayton Ferreira Lino e João L. R. Albuquerque

Revisão: João Lucílio Albuquerque

Editoração e Arte: Elaine Regina dos Santos

**Ficha Catalográfica:**

502.7 L73e Lino, Clayton Ferreira.  
Estratégias e instrumentos para conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável na Mata Atlântica./ Clayton Ferreira Lino; Érika Bechara. - São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; Fundação SOS Mata Atlântica, 2002.

1. Mata Atlântica - conservação e desenvolvimento sustentável. I. Bechara, Érika. II. Título.

Endereço do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera:  
Rua do Horto, 931 - Casa das Reservas da Biosfera  
02377-000 - São Paulo - SP - Brasil - Tel/Fax: 0xx11 62318555 r. 244/338

**Impressão:** Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Biodiversidades e Florestas.

**Autoriza-se a reprodução total ou parcial deste documento desde que citada a fonte**

São Paulo  
Janeiro 2002

# ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA A CONSERVAÇÃO, RECUPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA MATA ATLÂNTICA

Clayton Ferreira Lino  
Erika Bechara



---

É uma publicação do  
Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica,  
com o patrocínio do Ministério do Meio Ambiente através da Secretaria de  
Biodiversidades e Florestas, UNESCO-MaB, Secretaria de Estado do Meio  
Ambiente do Estado de São Paulo - SMA

Dedicamos este caderno à  
Dra. Judith Cortezão,  
"matriarca da ecologia bra-  
sileira" e exemplo para to-  
dos nós.

Com este caderno o CNRBMA pretende, ao mesmo tempo  
documentar aspectos da história da conservação da Mata  
Atlântica sob o ponto de vista das estratégias que vem mar-  
cando essa exitosa luta, e oferecer um roteiro de instru-  
mentos e mecanismos passíveis de serem utilizados na  
conservação deste e de outros biomas.

---



Judith Cortesão

Dra. Judith Cortesão é uma referência básica do estudo e proteção não apenas da Mata Atlântica, mas da natureza brasileira.

É conhecida carinhosamente como a "Matriarca da Ecologia no Brasil", e suas idéias inovadoras, com energia impressionante e sua capacidade de mobilização "contaminou" positivamente centenas ou milhares de jovens, autoridades, pesquisadores e comunidades tradicionais que hoje lutam pelo desenvolvimento sustentável e solidário em nosso país.

Nascida em Portugal e brasileira de coração e naturalidade, tem um extenso currículo que envolve desde pesquisas médicas e biológicas e estudos antárticos e insulares, até cargos nos Ministérios do Meio Ambiente, Cultura e Educação. Aliada a uma permanente mobilização social que a fizeram ganhadora do Prêmio Muriqui Especial 2000 da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, não só a obra, notável mas pelo exemplo de toda uma vida dedicada à natureza, à cultura e à sociedade merecem todo nosso reconhecimento.

## SUMÁRIO:

	<b>Pág.</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>Parte I - PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA</b>	
1. Considerações iniciais	13
1.1. Integração Regional das Unidades de Conservação e ampliação do conceito de Áreas Protegidas	14
1.2. Preservação de Espécies-símbolo	19
1.3. Denúncias de agressão ambiental	22
1.4. Promoção de campanhas de conscien- tização e mobilização	26
1.5. Realização de Encontros e Seminários	29
1.6. Desenvolvimento de pesquisa e difusão de informação	31
1.7. Elaboração e aperfeiçoamento de Legislação Ambiental	34
1.8. Definição de Áreas Prioritárias e implementação de Projetos-piloto	39
1.9. Captação de recursos e ampliação de fontes e mecanismos financeiros	43
1.10. Formação de quadros, integração e fortalecimento institucional	47
1.11. Ordenamento territorial e Zoneamento ambiental	51
1.12. Recuperação de áreas degradadas	53
1.13. Ações judiciais	56
1.14. Licenciamento ambiental e EIA/RIMA	60
1.15. Incentivos à conservação	63



Parte II - **CONSIDERAÇÕES E  
RECOMENDAÇÕES FINAIS** 69

A - RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS 69

B - CONHECENDO E COMBATENDO AS  
ESTRATÉGIAS DOS ADVERSÁRIOS 72

DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA 75

## APRESENTAÇÃO

O presente documento foi originalmente preparado para subsidiar o “Workshop para Avaliação e Ações Prioritárias para Conservação do Bioma Floresta Atlântica e Campos Sulinos”, realizado em Atibaia/SP, de 10 a 14 de agosto de 1999. Este Workshop, parte integrante do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO), foi promovido pelo Instituto Conservation International do Brasil, Fundação SOS Mata Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Instituto Estadual de Florestas da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais e contou com o apoio do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

O trabalho ora apresentado está centrado na análise das principais **estratégias de conservação**, adotadas por Instituições governamentais e ONGs, em relação à Mata Atlântica, especialmente nas últimas três décadas.

O meio ambiente, mais precisamente a Mata Atlântica - objeto deste trabalho -, carece de um planejamento estratégico macro e integrado. Todavia, as estratégias atualmente adotadas estão, não raras vezes, desarticuladas do todo, fortes em certas regiões do país, débeis em outras, gerando graus diferentes de proteção e conservação. Ainda assim, não devemos ignorar que um conjunto razoável de estratégias vem sendo utilizado com relativo êxito, compondo uma primeira base já significativa para este desejado planejamento estratégico no que tange à Mata Atlântica.

O presente ensaio foi estruturado em 2 partes principais. Na Parte I - na qual temos o núcleo do documento - são relacionadas as principais estratégias de conservação



adotadas para a Mata Atlântica. Às estratégias então relacionadas são acrescentadas considerações acerca da maior ou menor eficácia na aplicação das mesmas, bem como dos principais obstáculos que são enfrentados para se atingir seus objetivos. No tópico seguinte - Parte II - é apresentada uma síntese das conclusões e recomendações relativas ao tema. O ensaio conta, ainda, com um anexo, no qual são listados os principais documentos utilizados como referência de conhecimento e pesquisa.

Para fins deste trabalho, foi adotada a definição de Mata Atlântica expressa no Projeto de Lei 285/99, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, definição esta resultado de uma bem sucedida estratégia dos setores ambientalistas, que em articulação constante, conseguiram que o bioma fosse tratado em seu conjunto e não fragmentadamente.

Nessa linha, portanto, entende-se por Mata Atlântica as seguintes formações vegetais e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE 1993:

- I) a totalidade da Floresta Ombrófila Densa, localizada ao longo do litoral entre os Estados do Rio Grande do Sul ao Rio Grande do Norte, incluindo-se a que recobre a Serra do Mar;
- II) a totalidade das Florestas Estacionais Deciduais e Semideciduais dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia e Piauí;
- III) as Florestas Estacionais Semideciduais e Deciduais do Estado de Mato Grosso do Sul localizadas nos vales dos rios da margem direita do Rio Paraná e Serra da Bodoquena, do Estado de Goiás localizadas nas margens do Rio Paranaíba e das regiões litorâneas localizadas nos Estados da região nordeste do País

- IV) contíguas às Florestas Ombrófilas; a totalidade da Floresta Ombrófila Mista, também denominada Floresta de Araucária, nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, e seus encraves nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, incluindo-se a que recobre a Serra do Mar;
- V) os manguezais, a vegetação de restinga, as ilhas litorâneas e demais ecossistemas associados às formações florestais anteriormente descritas;
- VI) os encraves de savanas, também denominados de cerrados, compreendidos no interior das Florestas Ombrófilas;
- VII) os encraves de estepes, também denominados de campos, compreendidos no interior das Florestas Ombrófilas;
- VIII) os encraves de campos de altitude, compreendidos no interior das Florestas Ombrófilas;
- IX) as matas de topo de morro e de encostas do Nordeste, também denominadas brejos e chãs;
- X) as formações vegetais nativas dos Arquipélagos de Fernando de Noronha e Trindade;
- XI) as áreas de tensão ecológica, também denominadas de contatos, entre os tipos de vegetação acima citados.

Vale frisar que a definição ora empregada tem o mérito de detalhar os limites do “Domínio Mata Atlântica” aprovado pelo CONAMA, em 1992, e utilizado posteriormente no Decreto 750/93, - diploma legal que atualmente normatiza a proteção e utilização desse mosaico integrado de ecossistemas.

Clayton F. Lino  
Presidente  
Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

Erika Bechara  
Assessora Jurídica  
Fundação SOS Mata Atlântica



## **PARTE I**

### **PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA**

#### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Mais de cem milhões de brasileiros vivem na área de Mata Atlântica e nela se concentraram os principais pólos de urbanização e o desenvolvimento econômico desde o início de nossa História. Mesmo assim, até muito recentemente, cerca de duas décadas atrás, a maior parte da população não tinha consciência da amplitude da distribuição, da riqueza em biodiversidade, da importância sócio-econômica e do estado de degradação que caracterizava esse conjunto florestal. Até então as estratégias de conservação da Mata Atlântica, como de resto dos outros ecossistemas brasileiros, estavam restritas praticamente à conservação de determinadas e reduzidas áreas, na forma de parques e outras Unidades de Conservação.

A partir da década de 80, profundas alterações se deram neste quadro, com a campanha lançada pela Fundação SOS Mata Atlântica “Estão Tirando o Verde de Nossa Terra”, a expansão do conceito de Domínio da Mata Atlântica definido no Workshop de 1990, além de outros marcos, como a criação do Parque Estadual da Serra do Mar – o primeiro grande corredor de proteção na Mata Atlântica, e o tombamento de áreas representativas, o estabelecimento do Consórcio Mata Atlântica integrando, em esforço conjunto, cinco Estados (do Espírito Santo a Santa Catarina), a criação e consolidação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, envolvendo quatorze Estados (do Ceará ao Rio Grande do Sul), o desenvolvimento de legislação específica para a Mata Atlântica, desde sua inclusão na Constituição Federal de 1988 como patrimônio nacional, até o Projeto de Lei da Mata Atlântica 285/99, passando pelo Decreto 750/93, que





regrou, de fato, pela primeira vez, a conservação e o uso do bioma, entre outras iniciativas.

Neste mesmo período houve importantes avanços na área de fortalecimento das Instituições, governamentais e não governamentais, intenso trabalho de mobilização e educação ambiental, através de campanhas e envolvimento importante da mídia, consolidação de informações técnico-científicas e sócio-econômicas, definição de políticas e legislação locais e nacionais voltadas à conservação da Mata Atlântica. Nesse quadro tiveram especial importância os inúmeros seminários e workshops que integraram discursos, padronizaram conceitos, prioridades e estratégias, envolvendo uma significativa multiplicidade de atores.

A evolução, os obstáculos e a maior ou menor eficácia dessas estratégias serão abordados a seguir. Apesar de se interligarem e por isso merecerem análise simultânea e conjunta, serão vistos separadamente, em tópicos específicos, apenas por uma questão didática e de melhor compreensão dos mesmos.

A seguir, relacionamos as principais estratégias de conservação da Mata Atlântica:

### **1.1. INTEGRAÇÃO REGIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS PROTEGIDAS**

Desde a criação, em 1872, do primeiro Parque Nacional Americano (Yellowstone), o conceito de “**Área Protegida**” é entendido como área legalmente excluída do espaço sujeito à ocupação humana e à exploração da iniciativa privada, tem sido considerado o mais importante instrumento de conservação “*in situ*” da natureza.

Inicialmente os parques eram planejados como “ilhas naturais”, sem presença humana, de propriedade governamental, com prioridade para a preservação de paisagens excepcionais, ecossistemas primitivos e espécies ameaçadas. Seu uso seria voltado, em graus variados, para a pesquisa científica, a recreação (e turismo) e para fins educacionais. Partia-se do princípio de uma incompatibilidade intrínseca entre desenvolvimento humano e conservação da Natureza, considerando-se os modelos de desenvolvimento então vigentes, tornando esse princípio facilmente demonstrável e conferindo-lhe credibilidade.

Nas últimas décadas, no entanto, este instrumento de proteção passou por uma verdadeira revolução em sua base conceitual ganhando uma nova feição.

Isso se deu porque tomou-se consciência que tal modelo preservacionista, com raras e importantes exceções, era praticamente inaplicável em países pobres, pouco estruturados política e administrativamente, onde a legislação restritiva, base desse modelo, mostrava-se frágil e, frequentemente, injusta do ponto de vista social. Também nos países mais desenvolvidos, o modelo de “áreas excluídas” se mostrava pouco eficiente, pois não permitia assegurar a dinâmica e a conservação da biodiversidade nacional apenas em unidades territoriais de dimensões relativamente reduzidas. Em decorrência dessa percepção, surgiram novas estratégias visando a ampliação da eficácia das Áreas Protegidas, dentre as quais podemos destacar: **a criação de Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas**, com vistas a ampliar o número, a representatividade de ecossistemas protegidos, a distribuição territorial dessas unidades e a maior eficiência em sua administração e controle; **o estabelecimento de corredores de fauna/corredores biológicos** conectando áreas protegidas com o objetivo de assegurar o fluxo gênico entre elas; **a implantação de mosaicos ecológicos**, com a criação e integração entre áre-



as protegidas contíguas, ainda que de distintas categorias de manejo e diferentes graus de proteção e a implementação do conceito de “buffer zone”, ou **zonas de amortecimento e transição** no entorno de áreas protegidas visando criar um gradiente de proteção entre um núcleo primitivo e áreas externas intensamente ocupadas, modelo esse especialmente difundido por intermédio das Reservas da Biosfera.

Nas décadas de 70 e principalmente 80, novas estratégias de conservação “*in situ*” ganharam importância à medida em que a responsabilidade da conservação (e sua efetividade) deixaram de ser vistas como exclusivas do Poder Público, estendendo-se também aos vários segmentos da sociedade organizada. Assim, criaram-se no Brasil as áreas protegidas por iniciativa dos particulares, como por exemplo, os **Refúgios Particulares de Vida Silvestre** (que, posteriormente deram lugar às RPPNs – Reservas Particulares do Patrimônio Natural), sob responsabilidade de pessoas físicas ou jurídicas, as **Reservas Extrativistas** sob gestão de comunidades tradicionais e as **APAs – Áreas de Proteção Ambiental**, “filhas” diretas do conceito de Reservas da Biosfera, que não transferem a propriedade privada para o Poder Público, mas colocam a área sob controle relativamente rígido quanto ao uso do solo e à exploração de recursos naturais.

Anteriormente, o Código Florestal brasileiro de 1965 já havia estabelecido áreas no interior das propriedades rurais destinadas à conservação ambiental na forma de **APPs – Áreas de Preservação Permanente**, e de **Reservas Legais**.

A partir do início da década de 90, com a difusão do conceito de **desenvolvimento sustentável**, fortaleceu-se a noção de que as “Áreas Protegidas” devem ser pensadas, criadas e geridas de forma participativa e integrada ao contexto regional, onde a biodiversidade e a sociodiversidade são patrimônios igualmente relevantes e que, por conta disso,

podem e devem ser protegidos através de estratégias articuladas.

Nesse sentido, cada vez mais as “Áreas Protegidas” deixam de ser unidades territoriais isoladas e estanques, passando a integrar os sistemas de planejamento regional e servir como instrumentos para sua implementação. Dessa forma, ao mesmo tempo em que os zoneamentos econômicos incorporam as preocupações ambientais, as Áreas Protegidas assumem, em escala crescente, seu papel social e econômico no âmbito regional.

Neste contexto ganham força os conceitos de **bio-região** (ou **eco-região**) e a estratégia de se estabelecer **corredores ecológicos** e grandes **Reservas da Biosfera**, que, integrando objetivos ecológicos, econômicos e sócio-culturais, buscam promover o desenvolvimento sustentável de grandes territórios. Nessas áreas aplicam-se, além dos instrumentos específicos relacionados à gestão de Áreas Protegidas, outros instrumentos de ordenamento territorial, igualmente importantes, que lhes foram incorporados, com destaque para, entre outros, os **sistemas de manejo de bacias hidrográficas**, os fundamentos de **zoneamento ecológico-econômico**, os **programas de gerenciamento costeiro** e os **projetos transfronteiriços** (entre Estados de um mesmo país ou entre estes e Estados estrangeiros), e **sistemas de gestão integrada de ecossistemas compartilhados**.

Na Mata Atlântica esse processo de evolução do conceito de “Área Protegida” tem sido experimentado de forma exemplar e a estratégia central de integrar cada vez mais a gestão de ecossistemas (e processos) naturais com ecossistemas (e processos) humanos tem apresentado indiscutíveis avanços.



## PONTOS FRACOS

1. A integração regional das Unidades de Conservação agrega complexidade à sua gestão e exige, além de novas posturas, capacitação gerencial, canais de comunicação entre governo e sociedade e forte base técnico-científica, ainda pouco desenvolvidos no Brasil;
2. À medida em que se ampliam os objetivos sociais das “Áreas Protegidas”, corre-se o risco de não se dar a necessária prioridade à conservação da biodiversidade em algumas áreas, sobrevalorizando-se a visão antropocêntrica do uso e funções dos ecossistemas.

## PONTOS FORTES

1. A integração regional colabora para a diminuição da resistência e pressões externas sobre as áreas protegidas e aumenta a possibilidade de parcerias para sua implantação;
2. A articulação entre os conceitos de “Área Protegida” e ordenamento territorial é um dos princípios fundamentais para a efetiva implementação de modelos de desenvolvimento sustentável;
3. A gestão de Grandes Territórios muda a escala do tratamento da conservação ambiental, fortalecendo sua inserção nas políticas públicas nacionais e na obtenção de recursos financeiros mais expressivos.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A criação de “Áreas Protegidas” continua sendo uma forte estratégia de conservação. Mas para a efetiva implantação dessas “Áreas Protegidas” e sua manutenção a longo prazo, devem-lhe ser agregadas outras estratégias indispensáveis: a ampliação de seu conceito, o estabelecimento da

conectividade e a integração regional, ou seja, integração das áreas protegidas aos sistemas de planejamento regionais (APAs, zoneamentos ecológicos/econômicos, microbacias, planos de bacias etc).

Além disso, dada a ampliação de seus objetivos e o aumento de complexidade na gestão dessas áreas, é necessário um esforço especial para o desenvolvimento de novos sistemas de gestão participativa que sejam, ao mesmo tempo, operacionais e flexíveis.

### 1.2. PRESERVAÇÃO DE “ESPÉCIES-SÍMBOLO”

A luta pela preservação de espécies de plantas e principalmente de animais consideradas ameaçadas de extinção, de espécies recém-descobertas, raras ou endêmicas – essas também sob o perigo de serem extintas, representa uma valiosa estratégia para a conservação ambiental que o movimento ambientalista vem utilizando nas últimas décadas. A associação de algumas espécies da flora e da fauna com forte apelo popular (jacaré, tartaruga, baleia, mico leão dourado, pau-brasil, palmito, entre outros) ao conceito de “risco de extinção” (permeado de aspectos científicos, éticos, morais e até mesmo religiosos), e ao temor produzido pela irreversibilidade que este conceito traz consigo, transformou essas ditas “**espécies bandeira**” em valiosos instrumentos a serem utilizados em prol da conservação de importantes áreas naturais.

Embora reducionista do ponto de vista da proteção da biodiversidade e dos atributos naturais como um todo, foi e ainda é uma estratégia de grande impacto popular e, conseqüentemente, político, tendo na mídia seu principal meio de difusão: a Mata Atlântica é o *habitat* do mico leão. Isto posto, protegendo-se a Mata Atlântica, estaremos protegendo, também, o mico leão, e vice-versa.



A elaboração das listas nacional e estaduais de espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção ampliou o potencial de conservação das várias áreas que abrigam estas espécies, tendo servido para defini-las como prioritárias nas políticas de proteção e na minimização de impactos de obras previstas para tais regiões.

As espécies bandeira têm servido também como instrumento de captação de recursos para a conservação, estímulo à pesquisa científica sobre a espécie e seu meio natural e atuado como indicadoras de qualidade ambiental de habitats. Através dessas espécies tem-se igualmente conhecido melhor os sistemas e rotas de tráfico de plantas e animais e fornecido subsídios para seu combate.

### **PONTOS FRACOS**

1. O Risco difundir uma visão reducionista para a proteção da biodiversidade, tendendo à valorização de algumas espécies, passando conceitos equivocados que as demais não mereçam igual atenção.
2. O estímulo ao tráfico de espécies ameaçadas, pela elevação de seu valor no mercado negro;
3. A pecha de “romantismo”, “biocentrismo” e “antiprogresso”, que muitas vezes as ações voltadas para a proteção de tais espécies ironicamente recebem dos cidadãos menos integrados com a questão ambiental, e de parte da própria mídia;
4. A falta de fiscalização das atividades de captura e comercialização de espécies nativas e silvestres.

### **PONTOS FORTES**

1. Apelo que algumas espécies ameaçadas conseguem junto à sociedade e à mídia, facilitando a sensibilização e a

mobilização para a causa ambiental;

2. O receio que a irreversibilidade da extinção das espécies provoca;
3. Como para se preservar um determinada espécie vegetal ou animal é preciso preservar todas as condições naturais de um ecossistema, com as quais ela deve interagir e sem as quais ela não sobrevive, a partir de sua preservação estará sendo preservada parte significativa do bioma.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Apesar de todas as espécies animais e vegetais apresentarem o mesmo valor do ponto de vista da diversidade biológica, e, por conseguinte, merecerem a mesma proteção, não podemos ignorar que existe uma urgência na preservação daquelas espécies que estejam ameaçadas de extinção, uma vez que o desaparecimento de uma delas, qualquer que seja, além de ser um mal irremediável (“a extinção é para sempre”), comprometerá a própria biodiversidade. Raciocínio semelhante podemos utilizar quanto às espécies endêmicas e raras, haja vista a semelhante situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Por essa razão, e considerando-se os aspectos ressaltados na introdução deste tópico, verifica-se a importância da estratégia de proteção das “espécies-símbolo” que, em última instância, implica na conservação da própria Mata Atlântica.

É preciso cuidar-se, porém, para que não ocorra a supervalorização das espécies ameaçadas de extinção, endêmicas ou raras, em detrimento da biodiversidade.

Para evitar o desaparecimento das espécies ameaçadas de extinção, endêmicas ou raras, e mesmo para impedir que as espécies abundantes não se tornem espécies ameaçadas,



é necessário, combater duramente o tráfico nacional e internacional de espécies, acabando com os pontos de venda do “produto” traficado, e também desenvolvendo campanhas educativas, no sentido de orientar as pessoas a não adquirir animais silvestres (*pets*) e de educá-las para o consumo, ensinando-as, por exemplo, a identificar e não comprar produtos extraídos ilegalmente da Mata Atlântica.

### 1.3. DENÚNCIAS DE AGRESSÃO AMBIENTAL

A denúncia foi e continua sendo uma das principais estratégias do movimento ambientalista. Sua aplicação abre-se em duas vertentes principais: a **denúncia pública** e a **denúncia jurídico-administrativa**. A primeira consiste na revelação da degradação ambiental e de seu agente através basicamente da mídia, com o objetivo precípuo de gerar indignação pública e pressionar pela ação fiscalizadora e controladora dos órgãos governamentais competentes e, ainda, inibir a ação dos degradadores sob prejuízo de sua imagem pessoal e institucional. Fazem parte desta estratégia, por exemplo, a divulgação de Lista dos Maiores Degradadores (lista negras) e anti-premiações (prêmio moto-serra, prêmio sujismundo, prêmio inimigo da Mata Atlântica, prêmio campeão de desmatamento etc.), que causam significativo comprometimento e desvalorização da imagem dos “premiados”. A segunda modalidade de denúncia caracteriza-se por ser formalizada junto aos poderes institucionais no intuito de acautelar-se contra possíveis impactos ambientais (ações preventivas), estancar processos de degradação em andamento, punir os responsáveis pelos mesmos e exigir eventuais reparos ou compensação de danos ambientais (ações repressivas e reparatórias).

Quem mais se vale dessa estratégia para a defesa da Mata Atlântica são as ONGs, a mídia especializada e o Ministério Público (no caso das ações civis públicas e ações pe-

nais), sendo a atuação dos cidadãos nessa área ainda um pouco tímida, embora muitos já estejam utilizando a Internet para desenvolver esse tipo de ação, diante da facilidade de acesso e da rapidez na informação propiciada por esse meio.

As denúncias, além de combaterem a degradação ou impactos localizados, têm colaborado para modificar a conduta de degradadores reincidentes, tanto das empresas privadas quanto do Poder Público que, via de regra, desrespeitam com indesejável contumácia os princípios mundiais da preservação e do desenvolvimento sustentável.

As denúncias, no entanto, precisam ser sérias e fundamentadas, de sorte que devem ser apresentadas perante a coletividade em geral (denúncia pública) ou perante as instâncias públicas responsáveis (denúncia jurídico-administrativa), devidamente embasadas e com o necessário amparo técnico-científico, se de um lado pode dificultar a utilização desse mecanismo de defesa, de outro torna-o mais respeitado e valoriza o seu uso.

### PONTOS FRACOS

1. As dificuldades práticas e o custo de se preparar denúncias adequadamente documentadas;
2. Os riscos potenciais de reação, por vezes violenta, do denunciado contra a pessoa ou grupo denunciante;
3. A ineficácia de denúncia contra o fato consumado, que não reverterá este quadro de degradação, muito embora contribua para inibir sua continuidade ou mesmo novas agressões;
4. O desinteresse, a omissão, a falta de recursos e a burocracia de muitos órgãos na apuração das denúncias e lentidão administrativa e judicial na punição dos responsáveis;



5. O descrédito de grande parte da coletividade (potencialmente) denunciante numa pronta reação do órgão governamental invocado, o que faz com que muitas pessoas mantenham-se omissas ao presenciarem cenas de degradação ambiental;
6. O desconhecimento, por parte do denunciante, a quem recorrer especificamente, já que há, numa mesma região, vários órgãos responsáveis pela fiscalização e punição da infração ambiental (Ele liga para o órgão ambiental “a”, mandam-no procurar o órgão “b”; ele liga para o “b”, mandam-no procurar o “c”; ele liga para o “c”, devolvem-no para o “b”, e ele então, finalmente, desiste de denunciar).

#### **PONTOS FORTES**

1. O exercício ativo da cidadania em defesa de bens comuns e interesses difusos;
2. O respaldo legal para a ação de pessoas físicas e jurídicas contra as ações degradadoras realizadas ou previstas (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança);
3. O espaço oferecido pela mídia e o interesse de parte da população;
4. O papel educacional e preventivo da denúncia contra futuras ações degradadoras;
5. Os reflexos morais e econômicos (diretos e indiretos) para o empreendedor irregular inibindo novas ações degradadoras, tendo em vista que, cada vez mais o êxito de empresas e agentes econômicos depende de sua imagem pública;
6. A otimização da ação dos órgãos responsáveis, que, normalmente sem recursos humanos e materiais suficientes para fiscalizar toda a sua abrangente área de responsabilidade, ganha condições de ir diretamente ao local do dano, sem perda de tempo e sem desperdício de esforços.

#### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Denunciar a ocorrência de ações degradadoras na Mata Atlântica deve ser uma estratégia permanente de conservação como forma de inibição dessas ações, punição dos responsáveis e reparação de danos.

Para tanto é preciso incentivar o uso desse instrumento pelas ONGs, mídia e população em geral, agilizando o contato denunciante/destinatário da denúncia (indicando de forma precisa o órgão competente, desburocratizando o atendimento), e principalmente conscientizando a população de quão importante, senão imprescindível, é a sua atuação.

Deve-se também criar mecanismos de monitoramento das ações tomadas e verificar aumento de sua eficácia.

Há que se dar, ainda, intensa e periódica publicidade, ao grande público, acerca das medidas tomadas pelo Poder Público em relação à denúncia recebida, para que o denunciante veja que sua conduta foi verdadeiramente útil e para que os demais passem de fato a acreditar que “vale a pena” mobilizar-se e denunciar agressões ao meio ambiente, porque nada disso será em vão.

Além do mais, sem o incremento da estrutura dos órgãos ambientais (recursos humanos e materiais) para atendimento e apuração das denúncias, nada disso fará sentido. Assim, ao “barulho” feito por ocasião da denúncia deve corresponder uma efetiva ação punitiva do órgão ambiental competente, o qual, de seu turno, só poderá fazê-lo se e quando bem “estruturado”.



#### 1.4. PROMOÇÃO DE CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

“Estão tirando o verde de nossa Terra”. Com essa denúncia-campanha a Fundação SOS Mata Atlântica transformou a Mata Atlântica de “ilustre desconhecida” em prioridade nacional (e internacional) de conservação. Ter e repassar conhecimento da situação, provocar indignação, indicar caminhos e abrir canais de participação para o cidadão comum colaborar na proteção dos bens coletivos e de interesse difuso, são ações que, juntas, têm representado uma das mais bem-sucedidas estratégias do movimento ambientalista.

Na Mata Atlântica são inúmeros os exemplos de campanhas de conscientização e mobilização: a luta contra a construção do Aeroporto Internacional de São Paulo na Reserva de Morro Grande (Cacauia do Alto); a luta contra as usinas nucleares e a criação da Estação Ecológica Juréia Itatins; a luta pela recuperação do Rio Tietê; o Movimento Pró-Ribeira contra as barragens no Rio Ribeira de Iguape; as campanhas em defesa do Mico-leão Dourado e das Baleias; a mobilização pela implantação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; as campanhas pela criação e implantação de vários parques (Parque Nacional da Serra da Bodoquena/MS, do Superagui/PA; do Descobrimento/BA, etc.); as lutas pela legislação de proteção da Mata Atlântica (Decreto 750/93, Projeto de Lei 285/99 etc.); a campanha pelo fechamento da Estrada do Colono, no Parque Nacional do Iguaçu; a Campanha “Desmatamento Zero no 3º Milênio” capitaneada pela Rede de ONGs da Mata Atlântica; a mobilização contra o enfraquecimento do Código Florestal Brasileiro e inúmeras outras.

Tais campanhas demonstram um nível crescente de organização política da sociedade civil, e sendo produto de uma frutífera parceria principalmente entre ONGs e a mídia (TV, rádio, imprensa escrita), por vezes com importante apoio

do Poder Público e da comunidade científica. Os meios de exteriorização e divulgação dessas campanhas são os mais variados geralmente produzidos e utilizados de forma integrada e simultânea: cartazes, folhetos, cartões postais, vídeos, vinhetas em T.V, *releases* para imprensa, eventos artísticos, festas, *jingles* para rádio, entrevistas e debates em todos os veículos de comunicação, camisetas, bonés, *bottons*, *banners*, faixas e abaixo-assinados. Tais materiais, ainda que voltados para ações específicas, têm sido em seu conjunto um fundamental instrumento de educação e conscientização ambiental.

Atualmente as campanhas têm contado também com um novo e poderoso meio de comunicação, a Internet. Além de permitir uma intensa e rápida troca de informações, a Internet facilita a divulgação de muitas campanhas e abre importantes canais de participação, através, principalmente, de abaixo-assinados “*on line*”.

Ao lado dessas campanhas de abrangência nacional, cabe destacar a relevância das estratégias de campanha em nível local que se multiplicam nas várias regiões da Mata Atlântica brasileira. São campanhas destinadas a sensibilizar candidatos a cargos eletivos para a conservação ambiental, ou dirigidas às instituições financeiras nacionais e internacionais, que têm papel decisivo na viabilização de projetos e obras em áreas de Mata Atlântica.

Também crescem as campanhas direcionadas aos consumidores de produtos procedentes da Mata Atlântica visando o boicote aos bens de consumo advindos da exploração predatória de recursos e incentivando os processos de garantia da origem e certificação ambiental.



## PONTOS FRACOS

1. A dificuldade que as organizações de pequeno porte enfrentam em contar com apoio técnico e financeiro para elaborar campanhas e por vezes, de ter acesso aos meios de comunicação mais efetivos (imprensa, rádio e TV);
2. A insensibilidade de muitas autoridades e instituições de nível decisório aos apelos e reivindicações da população veiculados nas campanhas;
3. As contra-campanhas e a manipulação de informações dos adversários da conservação ambiental, por vezes realizados com grande competência e com argumentos bastante apelativos e “sensibilizadores”, como a geração de empregos pela atividade degradadora.

## PONTOS FORTES

1. O papel das campanhas nos processos de conscientização, educação ambiental e mobilização da cidadania;
2. O apoio da mídia, a colaboração dos profissionais e a participação de muitos segmentos sociais – governamentais e não governamentais;
3. O acúmulo de vitórias concretas da mobilização ambiental para a conservação e recuperação da Mata Atlântica em todas as regiões de seu “Domínio”.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As campanhas públicas de conscientização e mobilização em defesa da Mata Atlântica estão entre as mais importantes e eficazes estratégias à disposição da sociedade. Embora sejam utilizadas também por Instituições Governamentais, este aparato vem sendo especialmente desenvolvido e aplicado

pelos ONGs em parceria com a mídia. É necessário, todavia, propiciar, facilitar e incentivar o acesso das entidades de menor porte a este instrumento e criar mecanismos de combate ao uso de campanhas e à desinformação promovidos pelos adversários da conservação ambiental.

É de se considerar que mais forte será o apelo e o envolvimento das campanhas junto ao público, quanto maior for o reconhecimento e a credibilidade das entidades promotoras. Este reconhecimento e credibilidade serão alcançados através de uma maciça e adequada divulgação de seus trabalhos e atividades por meio de vídeos, folhetos, cartazes, “sites” na internet, rádio e televisão. Nessa linha, as instituições devem explorar seus próprios canais de comunicação e a mídia visando ampliar seus espaços informativos para este tipo de “divulgação institucional”.

### 1.5. REALIZAÇÃO DE ENCONTROS E SEMINÁRIOS

A história da conservação, recuperação e uso sustentável da Mata Atlântica não pode ser contada sem referência aos vários encontros, seminários, workshops e audiências públicas já realizados, nos quais, além da troca de informações e de idéias, foram sendo consolidados importantes conceitos, estratégias e prioridades.

O próprio conceito de Domínio da Mata Atlântica, na forma que atualmente é empregado na legislação brasileira, é fruto de vários Workshops envolvendo a comunidade científica, ambientalistas, órgãos governamentais e uma grande gama de atores sociais e políticos.

Questões complexas e polêmicas como populações tradicionais em unidades de conservação (e a própria definição de população tradicional), manejo de recursos florestais na Mata Atlântica e Sistema Nacional de Unidades de Con-





servação, só para citar alguns, têm sido levadas aos Encontros e Seminários objetivando a construção de consensos, a padronização de terminologias e a sistematização de dados. Como instância coletiva e representativa de um ou mais setores, esses encontros ganham força política e servem para consolidar e mesmo oficializar conceitos e princípios. Servem igualmente para expressar apoio ou repúdio a ações, obras e projetos diversos.

Tais reuniões têm tido também papel fundamental no fortalecimento institucional do setor ambiental brasileiro e aberto espaço na mídia para a comunicação deste setor com os demais segmentos da sociedade.

### **PONTOS FRACOS**

1. Os custos elevados e os esforços exigidos para a organização, ou mesmo participação, nesses eventos muitas vezes inviabilizam a efetiva representatividade dos participantes ou o necessário aprofundamento das discussões e conclusões;
2. A falta de sistemas de divulgação e acompanhamento posterior das propostas, moções e recomendações dos encontros, muitas vezes torna inócuo grande parte do esforço dispendido.

### **PONTOS FORTES**

1. A consolidação e a divulgação de conceitos, estratégias específicas e prioridades de conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável;
2. A democratização dos processos de discussão;
3. O fortalecimento do setor ambiental e ampliação de parcerias;
4. O intercâmbio de experiências;

5. A criação de “fato/notícia” capaz de despertar e ampliar o interesse da mídia em divulgar o tema.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A realização de Workshops, seminários e eventos similares para a defesa e conservação da Mata Atlântica tem sido uma estratégia de uso freqüente e eficaz.

Tais encontros democratizam o processo de discussão e consolidam conceitos, metas e prioridades, além de fortalecer intercâmbio e parcerias. É necessário, todavia, maior atenção na busca de representatividade da participação e na posterior divulgação e acompanhamento dos resultados e recomendações.

### **1.6. DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA E DIFUSÃO DE INFORMAÇÃO**

O tão preconizado desenvolvimento sustentável, ou uso racional dos recursos ambientais, só se faz viável com a descoberta à criação ou a redescoberta de métodos alternativos de exploração de atividades econômicas que sejam compatíveis com o equilíbrio do meio ambiente. Em outras palavras, só se faz viável mediante profundas e sólidas pesquisas. O mesmo se pode dizer em relação às ações de recuperação de áreas degradadas e de recursos naturais depauperados, cujo sucesso também depende de estudos prévios que encontrem a metodologia/técnica e aplicação adequada.

Assim, é certo concluir que todas as estratégias para a conservação, manejo e recuperação da Mata Atlântica devem estar fundamentadas em conhecimento científico, abrangente e interdisciplinar. Daí a necessidade de se pro-



mover ou apoiar a pesquisa científica bem como de se resgatar o conhecimento “tradicional” sobre o bioma, com vistas a gerar, organizar e, posteriormente, disponibilizar o conhecimento e a informação.

É importante que as pesquisas se debrucem sobre inventários biológicos, já que muitas espécies da flora e da fauna sequer foram estudadas ou catalogadas; sobre as fontes de degradação e alternativas de recuperação do bioma, dentre outros. Não devem os estudos, no entanto, focar apenas os recursos naturais da Mata Atlântica, mas estender-se sobre os seus aspectos culturais, sociológicos, econômicos etc.

É preciso ressaltar que de nada adiantará o investimento maciço em pesquisa, se os seus resultados não forem disponibilizados ou não “atingirem” (pela complexidade de seus termos) o seu maior público destinatário – a sociedade em geral que, em última instância, é quem aplicará as novas técnicas nas atividades conservacionistas e de manejo.

## PONTOS FRACOS

1. Ainda se conhece pouco sobre a ecologia e o manejo da Mata Atlântica apesar de todos os estudos já realizados;
2. Grande parte das informações ainda está dispersa ou inacessível – do ponto de vista material e intelectual – ao público interessado;
3. Poucos são os programas específicos direcionados à pesquisa sobre o bioma;
4. Inexiste um compromisso da parte das universidades e centros de pesquisas quanto à divulgação dos resultados de suas pesquisas para a sociedade extra acadêmica.

## PONTOS FORTES

1. Existe muita informação sobre Mata Atlântica, que pode ser organizada e sistematizada;
2. É na área do Domínio Mata Atlântica que está concentrada a maior parte dos pesquisadores e dos centros de pesquisas no Brasil;
3. Apesar das “pressões”, a Mata Atlântica ainda mantém diversas comunidades humanas que mantêm importantes conhecimentos sobre o uso tradicional dos recursos naturais;
4. O advento da internet facilitou e agilizou a troca de informações;
5. Nos últimos anos, inúmeros workshops e seminários foram realizados, permitindo o intercâmbio de experiências e a sistematização das informações sobre o bioma.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ainda conhecemos muito pouco sobre a Mata Atlântica. Por conta disso, é necessário um investimento maior em linhas de pesquisa diversificada, com vistas a produzir novos estudos e tecnologias e também formar, capacitar e estimular o envolvimento de novos pesquisadores (através, por exemplo, de prêmios para a produção científica na área)

É urgente a construção de um sistema de informações de grande abrangência banco de dados completo, um verdadeiro centro de referências, sobre a Mata Atlântica, que conte com um conhecimento agrupado de instituições e nomes de excelência neste campo.

Como a grande função da pesquisa está na geração de conhecimento, nos usos e benefícios que a sociedade e governo dela extrairão, bem como de sua aplicação concreta,



ela deve ser “traduzida” e disponibilizada para o público, ou seja, para as ONGs, Poder Público e iniciativa privada/setor produtivo. Nessa esteira, entendemos ser importante a criação de uma cultura ou, onde couber, de uma obrigação, de que os resultados dos projetos de pesquisa, principalmente os financiados com recursos públicos, sejam disponibilizados para o grande público e não apenas para os cientistas.

Podemos contar, para tanto, com sites especializados de divulgação, publicações (intelectualmente) acessíveis, realização de workshops e seminários, espaços na mídia que abordem o tema, (e para bem desempenhar esta tarefa, a própria mídia tem que passar por uma capacitação), popularização das redes de discussões, dentre outros.

### **1.7. ELABORAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**

A estratégia de elaboração e aperfeiçoamento da legislação é extremamente relevante, senão indispensável, para a defesa da Mata Atlântica e do meio ambiente como um todo. Isso porque vivemos sob o princípio da legalidade, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Por conta disso, só será possível impedir certas ações sobre a Mata Atlântica e a obrigar alguns tipos de uso deste Bioma se alguma lei assim o disser. Isso também, e principalmente, se aplica ao Poder Público, que só pode fazer o que a lei determina, de modo que só poderá agir no sentido de promover a proteção da Mata Atlântica quando a lei disser que deve fazê-lo, e ainda, quando e como.

Podemos dizer, portanto, que o conjunto de leis (leis propriamente ditas, decretos regulamentadores, Resoluções dos Conselhos Nacional e Estaduais de Meio Ambiente etc.), é que fornece o sustentáculo da política ambiental.

No Brasil, apesar da tímida proteção que alguns recursos e áreas naturais vêm gozando há décadas, podemos apontar como importante marco da legislação ambiental a Lei 6.938, de outubro de 1981, que tratou do meio ambiente de forma macro, instituindo a **Política Nacional do Meio Ambiente**. Nessa linha de evolução veio a **Constituição Federal de 1988** – a mais importante de todas as leis – que dedicou todo um capítulo ao meio ambiente e neste consagrou os mais relevantes princípios ambientais vigentes na ordem mundial e tornou-os cláusula pétrea (não podem ser abolidos nem mediante emenda constitucional). Além disso, erigiu a Mata Atlântica a “patrimônio nacional”, conferindo-lhe com isso *status* diferenciado, de bem merecedor da mais ampla atenção e especial proteção.

Apesar de estar mencionada na Constituição, a Mata Atlântica não contava com uma lei própria que tratasse do uso e proteção deste bioma especificamente, sendo necessário recorrer a leis mais genéricas, como o Código Florestal ou mesmo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, para promover a sua defesa. Foi então que, em 1990, editou-se o Decreto 99.547, que instituía a proibição absoluta de qualquer tipo de corte e de utilização do ecossistema. Este decreto, inaceitavelmente restritivo, por óbvio não poderia subsistir. Portanto, foi apresentado, em 1992, um projeto de lei (que recebeu o número 3285/92) que dispunha sobre a utilização e proteção da Mata Atlântica. E para regular essa questão enquanto da (interminável) tramitação do PL, editou-se, em 1993, o Decreto 750, vigente até os dias de hoje.

Embora produto da luta e da articulação do setor ambientalista e demais segmentos sociais, o Decreto 750 não se mostrou suficiente para combater toda a gama de ações predatórias da Mata Atlântica, e orientar as várias possibilidades de utilização de seus recursos naturais, razão pela qual o movimento ambientalista (setores governa-



mentais e ONGs) vem insistindo na aprovação do Projeto de Lei da Mata Atlântica (agora sob o número 285/99).

Ao lado da Lei da Mata Atlântica, os ambientalistas ligados a vários setores da sociedade e do governo vêm lutando também pela regulamentação da Lei 9.985/00, que institui o “Sistema Nacional das Unidades de Conservação – SNUC”, que refletirá positivamente na proteção deste e de outros importantes Biomas. Além disso, podemos desde já contar com a Lei dos Crimes Ambientais, Lei da Política Nacional da Educação Ambiental, Lei do Terceiro Setor (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) e outras leis ambientais setorializadas, que abordam temas específicos como fauna, água, ar, ecoturismo etc., todas elas importantes para a Mata Atlântica, porque promovem, ainda que indiretamente, a sua proteção. Podemos citar ainda as leis estaduais e municipais, que têm condições de aperfeiçoar e adequar a legislação nacional às suas peculiaridades regionais e locais. Devemos, todavia, estar alertas quanto às leis que regulam assuntos diversos (por exemplo, transportes, indústria, atividades agropecuárias...) mas cujas disposições repercutem, às vezes de forma impactante e indesejável, na política e nas leis ambientais, já que é muito comum que, diante desse fato, prefira-se sacrificar a norma de proteção ambiental em benefício da norma contraposta, antes de tentar, de alguma forma, harmonizá-las.

Impõe-se reconhecer, no entanto, que as leis, por mais, adequadas e avançadas que sejam, não têm condições de, por si só, proteger a Mata Atlântica. Para que as elas realmente alcancem seus objetivos, é preciso que saiam do plano virtual (em outras palavras, saiam do papel) e sejam efetivamente aplicadas ao caso concreto. Assim, das duas uma: ou os cidadãos, as pessoas jurídicas e, inclusive, o Poder Público cumprem as leis espontaneamente ou o Estado impõe o seu cumprimento, mesmo à revelia dessas

“pessoas”, mediante os instrumentos de coerção que lhe foram dados pela própria lei, quais sejam, as “sanções” estatais, tais como multa, embargo de obra, reconstituição do bem lesado, indenização ou, em casos mais graves, prisão.

## PONTOS FRACOS

1. Dificuldade de aprovação de leis ambientais em virtude da força dos lobbies contrários, que, inclusive, têm contado, muitas vezes, com indiscutível e vergonhosa facilidade na edição de Medidas Provisórias contrárias ao meio ambiente;
2. Pequena representatividade do setor ambientalista no Congresso Nacional, Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara dos Vereadores, de sorte que a leis infraconstitucionais não tendem a refletir a questão ambiental como de fato deveriam;
3. A maior parte das leis ambientais tem uma postura reativa e proibitiva e não pró-ativa e estimuladora da conservação;
4. Superposição de leis nacionais, estaduais e municipais, decretos, resoluções etc., que acabam “confundindo” os aplicadores e os seguidores da norma abrindo enorme e indesejável espaço para infundáveis discussões acerca da regra prevalecente;
5. Existência de leis que, a despeito de regularem assuntos diversos, chocam-se com as leis ambientais ou interferem de modo prejudicial na política ambiental;
6. Descumprimento contumaz das leis em virtude de dois fatores básicos: falta de aceitação espontânea, pelos particulares e mesmo Poder Público, e debilidade ou mau uso dos instrumentos de coerção, pelo Estado.



## PONTOS FORTES

1. A Constituição Federal de 1988, além de declarar a Mata Atlântica como Patrimônio Nacional, consagrou como cláusula pétrea os mais importantes princípios ambientais mundiais, devendo, todas as leis infraconstitucionais, acatá-los;
2. A participação ativa do movimento ambientalista na discussão, elaboração e aperfeiçoamento de leis, das Resoluções CONAMA etc.;
3. A leis ambientais brasileiras vêm crescendo quantitativa e qualitativamente de duas décadas para cá, em razão do aumento da preocupação mundial com a questão, e da maior consciência e atenção da sociedade brasileira para com o tema;
4. A possibilidade de Estados e Municípios legislarem sobre proteção do meio ambiente, de acordo com as suas especificidades.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As leis ambientais, como visto, são indispensáveis para a política ambiental. Para que seja possível a aprovação de mais e “boas” leis ambientais é preciso, num primeiro momento, que aumentemos a bancada ambientalista nas Casas Legislativas (nível federal, estadual e municipal), o que se faz pelo “voto”. Assim, há que se conscientizar os cidadãos de que devem eleger parlamentares efetivamente comprometidos com a causa – essa é uma estratégia. Nessa linha, é necessário, também, fortificar a articulação dos ambientalistas, não só para lutar pelas reivindicações e pretensões do segmento mas também para resistir às pressões dos adversários – essa é uma outra estratégia.

As leis ambientais devem ser condizentes com a realidade social, econômica e cultural do momento em que é edita-

da, e devem estar integradas com o restante do sistema jurídico. Do contrário, poderemos ter leis injustas ou leis que não tenham respeitabilidade suficiente para serem cumpridas espontaneamente ou aplicadas “à força” pelo Estado. Não podemos esquecer que muitas vezes a falta de respeitabilidade de uma lei não decorre do fato de ser injusta (porque pode não o ser) ou do fato de ignorar a realidade sócio-econômica- cultural (porque pode não a ignorar), mas pelo fato de o poder estatal, que obriga o seu cumprimento, não atuar satisfatoriamente ou, simplesmente, não atuar. Então, uma terceira estratégia é lutar por uma atuação mais vigorosa do Poder Público no sentido de efetivamente obrigar a todos a observância das leis de proteção do meio ambiente.

## 1.8. DEFINIÇÃO DE ÁREAS PRIORITÁRIAS E IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS-PILOTO

Considerando-se a extensão e a complexidade ecológica do Domínio Mata Atlântica, os diferentes graus de conservação e a intensa ameaça aos seus remanescentes, a diversidade de segmentos econômicos e instituições envolvidos com sua ocupação e utilização e o potencial diferenciado de êxito no desenvolvimento de projetos de conservação, recuperação e manejo, é fundamental a definição de prioridades de ação. A crônica falta de recursos financeiros e a frágil estrutura institucional na área ambiental brasileira reforçam igualmente a priorização de áreas e projetos como estratégia básica de ação.

Para o estabelecimento de Áreas Prioritárias tem-se sugerido um roteiro básico: 1) conhecimento do conjunto da região através de indicadores temáticos (biodiversidade, presença de espécies endêmicas, raras ou ameaçadas, área dos remanescentes florestais, outros atributos naturais e



culturais etc.) devidamente plotados em mapas básicos; 2) estabelecimento de critérios de seleção, baseados na superposição dos indicadores citados e na análise comparativa de aspectos como criticidade e potencial de conservação de cada uma das áreas estudadas; 3) estabelecimento de consenso político sobre a prioridade; 4) divulgação dos resultados e ações visando apoio técnico, científico, político e financeiro para desenvolvimento de projetos ambientais nas áreas selecionadas.

Como mecanismos básicos para o estabelecimento de Áreas Prioritárias para conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica merecem destaque os **“Workshops sobre Prioridade de Conservação da Mata Atlântica”** (Nordeste, Sul-sudeste e para o Bioma, ao qual se destina o presente documento), a definição de **Áreas Piloto da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica** e as próprias **Unidades de Conservação** de várias categorias que compõem o Sistema Nacional, estaduais e municipais no Bioma.

Na prática, todavia, a definição de Áreas Prioritárias para Unidades de Conservação por exemplo, bem com a definição de sua dimensões e limites, pouco tem considerado o conhecimento científico e as condições sócio-econômicas de cada região. Os principais critérios de seleção têm sido a situação fundiária e as oportunidades ou interesses políticos imediatos, sejam eles favoráveis ou resistentes a medidas de conservação. Tal procedimento é responsável por muitos conflitos e falhas na conservação ambiental.

Pelas mesmas razões que se defende a estratégia de priorização de Áreas, tem-se recomendado a adoção de **Projetos-piloto**, primando-se temas, regiões e metodologias específicas.

Tendo em vista que vários problemas são comuns em áreas distintas da Mata Atlântica e que as soluções encontradas em uma área podem ser aplicadas em outra, ou pelo me-

nos servir de referência metodológica para a busca destas soluções, o apoio a Projetos-piloto, de caráter experimental e demonstrativo, tem se apresentado como uma estratégia básica na conservação da Mata Atlântica.

Esse aspecto tem sido especialmente enfatizado pelos Fundos Ambientais (FNMA, FUNBIO) e programas de apoio (PNMA, PED, PD/A, Programa de Apoio às Áreas Piloto da RBMA), sendo os projetos normalmente selecionados através de processos competitivos.

Os Projetos-piloto, além de buscar soluções para casos concretos em áreas e projetos prioritários, devem ser experimentais (testando novas estratégias e metodologias), demonstrativos (passíveis de serem replicáveis em situações semelhante) e participativos (envolvendo articulação interinstitucional e comunidades locais)

## PONTOS FRACOS

1. Frequentemente áreas importantes, do ponto de vista sócio-ambiental, não são consideradas prioritárias em função da carência de estudos e conhecimento acumulado, pela falta de instituições ou movimentos sociais que as “adotem” politicamente e lutem por elas nos fóruns de decisão;
2. Os resultados de vários Projetos-piloto não são divulgados adequadamente, reduzindo-se, em muito, sua contribuição à conservação do Bioma como um todo.

## PONTOS FORTES

1. A priorização de Áreas e Projetos viabiliza e otimiza a aplicação dos escassos recursos disponíveis para a Mata Atlântica e possibilita avanços conceituais e metodológicos fundamentais para o desenvolvimento sustentável;



2. A definição de Áreas Prioritárias integra esforços interinstitucionais, recursos e auxilia na mobilização social em sua defesa;
3. O apoio a Projetos-piloto com critérios objetivos e processo competitivo, a colaboração para uma maior democratização das ações de conservação e distribuição mais adequada dos recursos nas diversas regiões e a discussão de temas de interesse para a conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Dada a escassez de recursos materiais, humanos e financeiros a priorização de ações é estratégia fundamental para o avanço da conservação da Mata Atlântica.

Como a priorização de certas áreas e projetos necessariamente exclui ou reduz o apoio a outras áreas e projetos, é indispensável que os critérios de seleção sejam os mais objetivos possível, que o processo de decisão seja democrático e transparente e que seja assegurada a possibilidade de participação de amplo espectro da sociedade. Também é essencial a visão do Bioma como um todo, garantindo-se o apoio a projetos de diversas organizações, nas várias regiões e nos vários temas de interesse.

Deve-se, igualmente, estabelecer mecanismos de avaliação dos Projetos-piloto e, demonstrado o seu “acerto”, divulgar e reproduzir tais experiências, o que muitas vezes não é assegurado após o encerramento do financiamento dos Projetos-piloto.

## 1.9. CAPTAÇÃO DE RECURSOS E AMPLIAÇÃO DAS FONTES E MECANISMOS FINANCEIROS

Conservar, recuperar e promover o desenvolvimento sustentável na Mata Atlântica são tarefas que pressupõem volumosos recursos, tanto para a manutenção das instituições governamentais e não governamentais da área ambiental, como para o financiamento de atividades econômicas sustentáveis, e ainda para a implementação de projetos, pesquisas, Áreas Protegidas, recuperação de áreas degradadas e outras atividades em campo. Tais recursos, além de vultosos, devem ser permanentes, contínuos e de acesso relativamente simples, o que não é frequente ocorrer.

Até poucas décadas atrás a conservação da natureza era considerada uma responsabilidade quase que exclusivamente governamental, o que restringia os recursos, sempre escassos, porquanto não prioritários, aos orçamentos públicos. Esse quadro foi drasticamente modificado nos últimos tempos. À medida em que a sociedade foi se inteirando da questão ambiental e assumindo-a como sua também, e que foram surgindo outros interlocutores neste cenário (como as ONGs, dentre outros), ampliaram-se as fontes e desenvolveram-se novos mecanismos de captação e destinação de recursos para a conservação.

Dentre as novas fontes e mecanismos de captação de recursos podemos citar especialmente aquelas baseadas nos princípios do **usuário-pagador** (cobrança do uso da água, ingressos em parques, taxa de reposição florestal); do **poluidor-pagador** (multas, reparação de danos e compensação ambiental); da **solidariedade** (doações, trabalho voluntário, filiação a entidades ambientalistas, fundos de ONGs internacionais); de **autofinanciamento** (cobrança por bens e serviços ambientais como concessões em parques, vendas de mudas e sementes); da **responsabilidade públi-**



ca (recursos orçamentários vinculados e fundos governamentais específicos para meio ambiente; da **responsabilidade social** das empresas que independentemente de sua área de atuação específica, incluem dentre seus objetivos o apoio às atividades de proteção e recuperação ambiental (p.ex., criação de fundos privados, financiamento de projetos de terceiros e desenvolvimento de projetos próprios); da **valorização da imagem ecologicamente correta** (uso de marcas ambientais, certificação de produtos, patrocínio de eventos e publicações); das **parcerias** (projetos conjuntos, contrapartidas, fundos de parceria); do **estímulo à conservação** (crédito especial para projetos ambientais privados, isenção fiscal de RPPNs e outros) e da **cooperação internacional** (PPG-7, PNMA, KFW-GTZ etc.).

Importantes estratégias também têm sido desenvolvidas no sentido de tornar mais eficaz o uso desses recursos através de novos mecanismos de acesso e gestão dos mesmos. Dentre esses merecem destaque: o **ICMS ecológico** para municípios com Áreas Protegidas; as **cotas de recursos** para ONGs e pequenos municípios em fundos ambientais; os **sistemas pré-competitivos** na obtenção de recursos junto a esses fundos; o **controle social do uso desses recursos** através da informação de sua destinação e volume etc. Grande parte desses mecanismos, entretanto, estão ainda em fase inicial de implementação e avaliação.

Outra estratégia fundamental do ponto de vista financeiro para a proteção da Mata Atlântica reside no enfrentamento da questão. Não apenas pelo ângulo da captação de recursos para a conservação e recuperação da floresta, mas pela vertente da inibição de recursos para projetos e obras que venham a degradá-la. A ação eminentemente política de ambientalistas junto aos agentes financiadores, especialmente bancos multilaterais, tem impedido empréstimos para projetos impactantes ou condicionado a liberação dos recursos à minimização e compensação ambiental desses impactos.

Por último, merecem especial atenção os estudos e articulações visando a valoração dos bens e serviços ambientais (diretos e indiretos) com o objetivo de promover o uso econômico da “floresta em pé”, desenvolvendo-se mecanismos de financiamento com esse fim. Os contratos de conservação e recomposição de florestas visando o “sequestro de carbono” são exemplos desses novos mecanismos, que poderão envolver vultosas quantias para projetos ambientais.

### PONTOS FRACOS

1. Os recursos financeiros destinados à conservação ambiental são muito pequenos perante as demandas específicas da área, e insignificantes se comparados aos destinados à disposição de projetos, atividades e obras altamente impactantes;
2. Nos orçamentos governamentais a área ambiental é das que menor volume de recursos recebe nos três níveis de governo (federal, estadual, municipal);
3. Os recursos de fundos e programas internacionais, embora importantes para a área ambiental, são geralmente reduzidos, demorados e frequentemente geridos de forma burocratizada;
4. Falta crédito financeiro acessível para empreendimentos (especialmente de comunidades e pequenos e médios produtores) voltados ao manejo sustentável da Mata Atlântica.

### PONTOS FORTES

1. A perspectiva de mudança de escala no financiamento da conservação na Mata Atlântica, dos projetos isolados para Programas de grande porte, como o PPG-7 Mata Atlântica;
2. O avanço na criação e implementação de fontes de re-





cursos permanentes e aprimoramento de mecanismos de autofinanciamento;

3. A diversificação das fontes públicas e privadas de financiamento de projetos e ações na Mata Atlântica e o real aumento de recursos financeiros a elas destinados nos últimos anos, embora muito aquém das necessidades.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Muito se avançou na estratégia de ampliar as fontes e mecanismos de financiamento da conservação da Mata Atlântica nas últimas décadas. O volume dos recursos todavia ainda é reduzido, o acesso difícil e sua gestão muitas vezes ineficiente. Esse campo, por ser condicionante de todos os demais, deve receber maior prioridade das Instituições governamentais e não governamentais ligadas à Mata Atlântica.

Além das várias medidas acima mencionadas, impõe acrescentar outras ações estratégicas tais como a consolidação e divulgação dos fundos de financiamento de projetos ambientais, a exemplo do FDDD (Fundo de Defesa dos Direitos Difusos), criado pela Lei de Ação Civil Pública, FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental-RJ); a sensibilização da iniciativa privada para o patrocínio de projetos ambientais, tendo como contrapartida a associação da imagem do patrocinador às causas ambientais (marketing ecológico); a propositura de um projeto de lei, nos moldes da Lei Rouanet, estabelecendo incentivos fiscais para os patrocinadores de projetos ambientais etc.

## 1.10. FORMAÇÃO DE QUADROS, INTEGRAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Como já dito anteriormente, a conservação ambiental no Brasil era até poucos anos atrás entendida como uma responsabilidade essencialmente governamental, mais precisamente de órgãos isolados do Poder Executivo e, ainda, com raras exceções, adstrita ao governo federal.

Atualmente, por força de drásticas mudanças de caráter global no entendimento da relação governo-sociedade e dada a abrangência e complexidade dos temas ambientais, o quadro institucional nessa área foi profundamente alterado.

A primeira mudança deveu-se ao movimento ambientalista, com o surgimento das ONGs (associações civis e fundações privadas), que hoje são aproximadamente duas centenas apenas na área da Mata Atlântica. Foi a partir da pressão exercida por essas entidades que se multiplicaram as organizações governamentais, estaduais e municipais, na área ambiental. Basta lembrar que todas as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente do país foram criadas após 1985. Também o Ministério do Meio Ambiente, assim como o IBAMA, foram criados neste período, integrando diversos programas e organismos federais isolados.

Na mesma época surgiram e se consolidaram importantes colegiados na área ambiental, como o CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, os CONEMAS - Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, os CONDEMAS (Conselhos Municipais de Meio Ambiente), os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Comitês do Programa de Gerenciamento Costeiro, o Conselho Nacional e os Comitês Estaduais da Reseva da Biosfera da Mata Atlântica, o Consórcio Mata Atlântica, o Fórum das ONGs e a Rede de ONGs da Mata Atlântica.



Igualmente data de pouco tempo a criação da maioria das Comissões de Meio Ambiente do Congresso Nacional e Assembleias Legislativas, bem como a formalização do papel atuante do Ministério Público na área ambiental. Também são de criação recente, os departamentos ou setores de Meio Ambiente nas empresas estatais e os fundos financeiros para projetos ambientais hoje existentes, ainda restritos basicamente ao nível federal.

Nessa linha a iniciativa privada se viu estimulada a adaptar ou criar suas instituições levando em conta a questão ambiental. Este fato se dá tanto por força das exigências da legislação (EIA/RIMA, padrões ambientais, reposição florestal etc.), como pela pressão da sociedade civil organizada e do mercado consumidor, com as possibilidades de marketing ecológico (certificação ambiental, selo verde etc.) Empresas dotaram sua estrutura com setores ambientais e em alguns casos, instituíram fundações privadas e programas especiais para apoiar projetos de conservação do meio ambiente.

Vale destacar, por fim, o surgimento de várias cooperativas e associações de produtores e consumidores com objetivos ambientais explícitos.

A ampliação significativa do quadro institucional de meio ambiente no Brasil foi especialmente marcante na área de Mata Atlântica, uma vez que nesse Domínio se concentra a maior parte da população e da produção brasileiras. Parte indissociável desse processo foi a formação de quadros técnicos, científicos e gerenciais necessários ao funcionamento dessas instituições.

Embora os temas ambientais venham ganhando cada vez mais espaço nas instituições de ensino formal, em todos os níveis, a formação de quadros na área ambiental também tem recebido expressiva contribuição do movimento

ambientalista, de onde se originou grande parte dos técnicos que hoje atuam em órgãos governamentais, empresas e consultorias.

É notável a falta de cursos e oportunidades de capacitação, treinamento e reciclagem para técnicos e pesquisadores ambientais, dentre outros profissionais, especialmente em órgãos públicos, o que em muito prejudica a qualidade dos trabalhos realizados. Além de fortalecer as possibilidades de formação desses corpos técnicos, é imprescindível que sejam viabilizados amplos programas de capacitação de pequenos produtores e associações locais, sem o que as políticas macro, os programas de financiamento e a legislação ambiental têm pouca chance de serem aplicadas com êxito.

O esforço de capacitação ambiental é igualmente fundamental para os setores ditos “produtivos” da sociedade, para políticos e candidatos em todos os níveis e para membros do Poder Judiciário.

## PONTOS FRACOS

1. A multiplicação de instituições voltadas à conservação ambiental nem sempre significou o desejado fortalecimento institucional do setor, uma vez que grande parte dessas instituições é carente de recursos humanos – em número e em qualificação – e de recursos materiais e financeiros;
2. A multiplicidade de siglas, mostrando uma visão fragmentada e estanque da área e a falta de clareza nas atribuições entre órgãos ambientais tem igualmente criado dificuldades no cumprimento de seus objetivos;
3. À medida em que se amplia a estrutura e o poder dos órgãos ambientais, eles passam a ser cobiçados por po-



líticos de várias matizes e interesses. Não raramente os cargos de direção são ocupados por pessoas com perfil completamente inadequado à função.

## PONTOS FORTES

1. A ampliação do número e tipos de instituições ambientais nos três níveis de governo, nos vários setores da sociedade civil, no meio acadêmico e na iniciativa privada é fundamental para que a conservação ambiental seja internalizada de forma permanente no processo cotidiano de desenvolvimento;
2. A consolidação da rede institucional ligada à Mata Atlântica possibilita a ampliação do quadro de recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros destinados à conservação desses ecossistemas;
3. É muito positiva a multiplicação de formas de integração e articulação institucional que vem ocorrendo na Mata Atlântica, a exemplo dos colegiados, consórcios, redes, alianças e parcerias;
4. Com a recente aprovação da chamada Lei do Terceiro Setor (Lei 9790/99), as ONGs que nela se enquadrarem terão condições de se fortalecerem.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Promover a criação de instituições ambientais, governamentais ou não, em todos os níveis e regiões e abrangendo todos os temas de interesse deve ser uma estratégia permanente do movimento pela conservação da Mata Atlântica. Deve-se atentar para a não superposição de atribuições, duplicação desnecessária de esforços ou fragmentação temática no trato das questões de meio ambiente e desenvolvimento. É preciso promover a consolidação das instituições existentes, a capacitação de quadros e o fortalecimento das instâncias de integração e articulação institucional.

lecimento das instâncias de integração e articulação institucional.

## 1.11. ORDENAMENTO TERRITORIAL E ZONEAMENTO AMBIENTAL

Os remanescentes de Mata Atlântica estão reduzidos a apenas 7,3% da cobertura original. Tais remanescentes estão dispersos no denominado Domínio da Mata Atlântica (florestas e ecossistemas associados) que se estende por 17 Estados, abrangendo cerca de 15% do território nacional. Mais de 95% desse território é composto por propriedades privadas. Nessa região concentra-se mais de dois terços da população brasileira, 80% do PIB nacional e a maior parte de nossas cidades, metrópoles, pólos industriais, petroquímicos, turísticos e portuários. Nesta área está igualmente concentrada parte significativa da agricultura, pecuária e dos setores florestal e pesqueiro do Brasil. Isso sem contar que aí também se encontram inúmeras comunidades tradicionais e a maioria das áreas protegidas do país.

Essa diversidade de atores e interesses, muitas vezes conflitantes, exige o estabelecimento de pactos e critérios de harmonização de uso do solo. Neste sentido o Poder Público deve exercer seu papel mediador através do ordenamento territorial onde o zoneamento, a regulamentação de uso do solo e de recursos naturais e a implementação de sistemas participativos de gestão são instrumentos indispensáveis.

Esses mecanismos de ordenamento territorial são fundamentais para proteger e recuperar ambientes naturais e promover seu uso sustentável. Apoiar e participar desses esforços de ordenamento territorial tem sido uma das mais importantes estratégias das pessoas e instituições envolvidas com as questões sócio-ambientais na Mata Atlântica.



Tal ação deve se dar em todas as escalas e níveis de poder: Planos Diretores Municipais e Metropolitanos, Planos Macro-regionais e outros de caráter mais nitidamente ambiental como os Planos de Manejo das Áreas Protegidas, zoneamento e regulamentação dos entornos de Unidades de Conservação, APAs, áreas de mananciais e corredores ecológicos, ou ainda, com objetivos claramente integradores dos aspectos sócio-econômicos e ambientais, como o macrozoneamento do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, o manejo de Bacias Hidrográficas, o zoneamento da Reserva da Biosfera e os Zoneamentos Ecológico-econômicos de grandes territórios. É fundamental que se busque a real implementação desses mecanismos e que se dê especial atenção aos níveis extremos desse sistema: o planejamento ambiental de cada propriedade e o planejamento ambiental do Bioma Mata Atlântica como um todo.

### **PONTOS FRACOS**

1. A diminuta oportunidade de participação real dos envolvidos na elaboração, implantação e gestão dos muitos planos de ordenamento territorial no Brasil;
2. A fragilidade dos sistemas oficiais de monitoramento, o controle e a fiscalização da ocupação do solo e o uso dos recursos naturais;
3. A superposição de planos (zoneamento, a regulamentação e sistemas de gestão) gerando conflitos de competência, desconhecimento, o desrespeito à legislação e consequente ineficácia das medidas;
4. A consolidação de uma ocupação territorial desordenada e impactante em razão da falta de tradição de planejamento que se verifica no Brasil, o que dificulta (ainda que não impossibilite) a reordenação dos espaços.

### **PONTOS FORTES**

1. As experiências exitosas de vários sistemas de zoneamento e gestão compartilhada do território já implementados (ou em implementação), que podem servir de modelo para outras regiões do país;
2. A integração entre aspectos sócio-culturais, ecológicos, econômicos e políticos na análise e gestão do território abrindo perspectiva de real uma implementação e manutenção do processo de ordenamento territorial;
3. O fortalecimento dos processos de democratização da informação, participação e descentralização da gestão do território.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Promover o ordenamento territorial em todos os níveis e escalas é essencial para a conservação, a recuperação e o uso sustentável da Mata Atlântica. É importante a utilização de todos os mecanismos existentes bem como a busca de integração dos mesmos. O ordenamento territorial deve ser necessariamente participativo, dinâmico e permanente. É necessária, neste sentido, especial atenção na capacitação e abertura de canais reais de participação para os diversos atores nas diversas etapas do processo.

#### **1.12. RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS**

A Mata Atlântica teve mais de 90% de sua cobertura original destruída e os remanescentes continuam sendo devastados em ritmo inadmissível. Em várias regiões do Domínio, a Mata Atlântica foi reduzida a fragmentos isolados incapazes de abrigar espécimes da fauna que necessitam



de grandes territórios ou de continuar mantendo processos ecológicos básicos.

Assim, embora a prioridade absoluta deva ser o estancamento do processo de desmatamento e de degradação dos remanescentes, é igualmente urgente o desenvolvimento de ações voltadas à ampliação de tais remanescentes, ao estabelecimento da conectividade entre eles e à recuperação de áreas degradadas.

As referidas ações, além de assegurar fluxos gênicos e a conservação da biodiversidade, são especialmente importantes para a manutenção ou restauração de serviços ambientais prestados pela floresta como contenção de encostas, proteção dos solos, harmonia das paisagens, controle climático, produção de água potável, entre outras.

Além disso, a recuperação de áreas degradadas pode estar associada à geração de empregos e renda, na produção de mudas, no trabalho de recomposição ambiental ou, ainda, na produção de recursos florestais passíveis de manejo comercial (lenha, palmito, caixeta etc.)

Atualmente já existem tecnologia e metodologia experimentadas com êxito na recuperação dos vários ecossistemas que compõem ou estão associados à Mata Atlântica (mangues, restingas etc.). O custo financeiro da recuperação, todavia, é elevado, sendo inúmeras vezes menos custosas a conservação preventiva e a regeneração natural.

### **PONTOS FRACOS**

1. O alto grau de fragmentação e degradação a que foram submetidas muitas áreas da Mata Atlântica;
2. O elevado custo econômico e a exigência de ações de

longo prazo da maioria dos projetos de recuperação de áreas degradadas;

3. A baixa eficácia de grande parte dos projetos de Recuperação de Áreas Degradadas, devido à falta de base técnico-científica na elaboração e execução dos mesmos, associado à falta de manutenção pós plantio;
4. Falta de imposição, por parte do Poder Público, de medidas coercitivas de recuperação de áreas degradadas àqueles que as tenham desmatado e degradado.

### **PONTOS FORTES**

1. A disponibilidade de bibliografia, experimentos bem sucedidos e legislação de apoio para subsidiar e exigir ações de Recuperação de Áreas Degradadas na Mata Atlântica;
2. A possibilidade de integrar a recuperação de áreas degradadas à proteção de matas ciliares, mananciais de água potável, áreas de risco e produção econômica;
3. O potencial de sensibilização e mobilização de escolas, Prefeituras e comunidades locais, voluntários e instituições governamentais em projetos nessa área;
4. A existência de associações de reposição florestal e número expressivo e crescente de viveiros de mudas nativas.

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Urge fomentar a recuperação de áreas degradadas na Mata Atlântica, sendo esta uma estratégia fundamental para a conservação ambiental, inclusive pelo seu papel educativo e potencial comprovado de mobilização da sociedade.

Programas de recuperação devem estar associados a outras estratégias de ordenamento territorial, como a implantação de corredores e mosaicos ecológicos, Reservas



da Biosfera, gerenciamento costeiro e manejo de bacias hidrográficas, entre outros, de onde deve derivar parte importante dos recursos financeiros. Outras importantes fontes viabilizadoras da recuperação são as ações de reparação (*in natura* ou *in pecunia*) e de compensação de danos ambientais bem como a participação da iniciativa privada.

Nessa linha, é necessário fomentar o uso do instrumento “Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta”, pelo Ministério Público e órgãos públicos, e o ajuizamento de ações judiciais, pelo Ministério Público, órgãos públicos e ONGs, com vistas a obrigar o responsável pelo desmatamento ou degradação da Mata Atlântica a recuperar a área degradada

É preciso, no entanto, amplo trabalho de conscientização para a urgência dessas medidas, políticas públicas claras sobre o tema, além da capacitação de agentes e Prefeituras locais e divulgação de experiências vitoriosas.

### 1.13. AÇÕES JUDICIAIS

As ações judiciais, principalmente as ações civis públicas, têm se mostrado bastante efetivas no combate à degradação da Mata Atlântica, como do meio ambiente em geral. A Lei da Ação Civil Pública, conjugada com o sistema processual do Código de Defesa do Consumidor, permite hoje que, por meio de uma decisão judicial, se impeça a ocorrência de um dano ambiental, que se imponha ao responsável pela degradação (não evitada a tempo) o dever de repará-la, restaurando o quadro ambiental anterior ou caso esta “reparação *in natura*” não seja possível, que se condene o responsável a “compensar” o dano causado mediante o pagamento de uma quantia em dinheiro (destinada a um Fundo, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDDD) ou outras medidas capazes de contribuir para o equilíbrio do meio ambiente.

Assim, diante de uma simples ameaça de desmatamento ilegal em área de Mata Atlântica, seja para exploração madeireira, seja para implantação de atividades agropecuárias ou empreendimentos de lazer, etc., é possível que o Ministério Público ou uma entidade ambientalista, dentre outros legitimados, ajuizem uma ação civil pública visando coibir este ato. Caso o desmatamento já tenha ocorrido quando do ajuizamento da ação, podem requerer o reflorestamento da área (reparação *in natura*). Se, todavia, por alguma razão este reflorestamento for impraticável no caso concreto (o solo sofreu intensa erosão e empobrecimento e qualquer tentativa de reconstituição da vegetação no local seria inútil, por exemplo), podem pedir que esta irreversível lesão seja compensada mediante o pagamento de uma indenização, ou o desenvolvimento de alguma ação ou projeto voltado para a Mata Atlântica. Além disso, pode-se ainda, por meio de algumas ações judiciais, decretar a nulidade de autorizações e licenças ambientais concedidas pelo Poder Público em desconformidade com a lei e com a política ambiental vigente.

Para conferir maior coercitividade à decisão judicial proferida em tais ações, o legislador brasileiro incorporou ao nosso sistema jurídico um poderoso instrumento de origem francesa: as “*astreintes*”, que consistem na cominação (ameaça) de uma multa diária para cada dia de descumprimento da decisão. E para que esta multa realmente faça o agente respeitar o comando judicial, deve ela ser estipulada num valor elevadíssimo, exorbitante (e isso vale tanto para as medidas liminares como para as decisões finais) e, por essa razão, “convicente”.

Apesar de ser um dos mais valiosos instrumentos de defesa do meio ambiente, a ação civil pública não pode ser utilizada pelo cidadão, já que seu uso foi reservado apenas aos entes coletivos, a exemplo do Ministério Público, sindicatos, ONGs, União, Estados e Municípios etc. Mas ele pode



valer-se de outras ações, como, por exemplo, a ação popular ambiental e o mandado de segurança, o primeiro voltado exclusivamente para a defesa do patrimônio público e do meio ambiente, e o segundo destinado a defender direito líquido e certo (no caso, o direito da coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado) contra ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

### PONTOS FRACOS

1. Conhecimento deficiente de alguns juízes no que diz respeito à matéria ambiental colocada sob seu julgamento, tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista técnico-científico, considerando-se que muitos deles não receberam tais ensinamentos na faculdade (a maioria das faculdades brasileiras até hoje não têm um curso de “Direito Ambiental” em seu currículo e muito menos matérias ligadas à ecologia) e não recebem esta “capacitação” de sua Instituição;
2. Demora de anos para se chegar à decisão final da sentença, haja vista a possibilidade de interposição de recursos aos Tribunais Superiores não apenas contra a sentença ou o acórdão, mas também de inúmeras outras decisões proferidas no curso do processo;
3. Pouco uso que as ONGs ainda fazem destes instrumentos;
4. Dificuldade de se avaliar economicamente o dano ambiental.

### PONTOS FORTES

1. Possibilidade de concessão de liminares adiantando os efeitos da tutela pretendida, quando houver probabilidade da lesão e dos direitos alegados e urgência da medida;

2. Fortalecimento do Ministério Público Estadual e Federal, principais autores das ações civis públicas ambientais;
3. Possibilidade de se promover a proteção ambiental por outras vias que não apenas a do Poder Executivo, já que a falta de recursos humanos e materiais que assola a estrutura administrativa (isso sem contar a possibilidade de se corromper o agente administrativo, pelo que tem sido noticiado pela mídia) acaba inviabilizando, por vezes, o bom desempenho dessa tarefa;
4. Existência de mecanismos extremamente eficientes para inibir a ação do degradador, como as “astreintes”;
5. Os autores da ação não precisam pagar custas e despesas processuais e honorários advocatícios nas ações civis públicas (Ministério Público, ONGs etc.) e ações populares (cidadãos) - (salvo se tiverem agido de má fé).

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apesar da complexidade e longa duração das ações judiciais, é certo que elas apresentam grande potencial de inibição à degradação da Mata Atlântica ou até de recomposição das áreas degradadas, de modo que o ajuizamento de ações é e deve continuar sendo uma forte estratégia de defesa desse Bioma.

O fato, porém, é que um “bom” instrumento “mal” manuseado não cumpre a sua função. É preciso, portanto, que os atores deste processo (juízes, promotores de justiça, representantes de ONGs, peritos judiciais etc.) sejam permanentemente capacitados para que efetivamente tenham condições de atuar nas ações judiciais de defesa do meio ambiente. Para tanto, as faculdades de direito devem promover o ensino do Direito Ambiental e as Instituições (Magistratura, Ministério Público e ONGs) devem realizar constantes seminários para aperfeiçoar o conhecimento e



instrumentalizar seus membros para ações relacionadas ao tema meio ambiente e, no nosso caso, ao tema Mata Atlântica.

Além disso, as ONGs ambientalistas necessitam ter um papel mais atuante nas ações judiciais, já que ainda utilizam muito pouco este instrumento. Uma das formas de aumentar sua contribuição nesse campo é pelo fortalecimento da Rede de Advogados da Mata Atlântica, que poderá ajuizar ações em todos os Estados do Domínio, e também pela criação de um fundo específico de apoio a atuação das ONGs na esfera judicial.

#### **1.14. LICENCIAMENTO AMBIENTAL e EIA/RIMA**

O procedimento do licenciamento ambiental, juntamente com o Estudo Prévio e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) são grandes aliados do desenvolvimento sustentável, já que objetivam compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do ambiente. Isso porque é através do licenciamento ambiental e de todos os estudos ambientais que são realizados, dentre os quais citamos o EIA/RIMA e o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), que se faz uma profunda análise dos impactos positivos e negativos de uma determinada obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, verifica-se, a partir dos impactos positivos, a real necessidade e/ou utilidade da mesma para a ordem econômica bem como para a comunidade local e, em última instância para a coletividade em geral, e estuda-se as formas de eliminar, minimizar, reparar ou compensar eventuais impactos negativos.

O licenciamento ambiental é um procedimento extremamente útil e desejado, porém complexo, realizado em vári-

as etapas, e não raras vezes, bastante demorado. Isso porque, diferentemente do procedimento licenciatório usual, em que uma licença apenas é concedida ao requerente, no licenciamento ambiental são necessárias três licenças sucessivas para que o empreendedor possa pôr em funcionamento a obra ou atividade (Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO). Além disso, o projeto inicialmente apresentado pelo interessado pode ser modificado inúmeras vezes, caso o órgão ambiental não o entenda adequado às exigências legais e aos padrões ambientais vigentes, e, via de regra, várias audiências públicas devem ser realizadas antes da aprovação do projeto para que a população possa conhecê-lo e discuti-lo.

Vale frisar, por fim, que o fato de o licenciamento ambiental e os respectivos estudos precederem à própria obra ou atividade, faz com que eles se apresentem como um dos mais valiosos instrumentos do princípio da prevenção. Não visam atacar, pura e simplesmente, os efeitos do dano ambiental; mas impedir que o impacto ambiental ocorra. Fortalecer tais instrumentos é e deve continuar sendo, portanto, uma estratégia básica para a conservação da Mata Atlântica.

Aliás, no que diz respeito à Mata Atlântica, o Decreto 750/93 exige que, para qualquer corte, supressão ou exploração de sua vegetação, seja primária, seja secundária em estágio avançado, médio ou inicial de regeneração, haja a correspondente licença do órgão competente, a qual, conforme o caso, só poderá ser dada mediante apresentação e aprovação do EIA/RIMA. Mas, para que esses instrumentos sejam adequadamente implementados é indispensável o fortalecimento e a capacitação dos órgãos licenciadores.





## PONTOS FRACOS

1. As várias etapas do licenciamento ambiental aliado à burocracia dos órgãos ambientais, torna-o um procedimento caro e demorado, o que desatende aos interesses dos empreendedores e faz com que muitos deles – geralmente os que não acreditam e não temem a fiscalização – operem na clandestinidade e em desacordo com as normas ambientais;
2. Nem sempre os órgãos ambientais licenciadores (principalmente os municipais) têm estrutura (material e humana) eficiente para analisar adequadamente a complexidade dos estudos ambientais realizados no âmbito do licenciamento.

## PONTOS FORTES

1. A possibilidade de exigir que o projeto inicialmente apresentado pelo proponente seja alterado quantas vezes forem necessárias, de forma a amoldá-lo aos padrões ambientais vigentes;
2. A licença de operação deve ser renovada periodicamente, de modo a controlar o cumprimento das condicionantes estabelecidas na primeira licença;
3. A realização de audiências públicas em muitos processos de licenciamento, além de permitir uma maior discussão sobre os projetos e obras, é um importante mecanismo de participação, mobilização e educação ambiental.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Devemos continuar valorizando o licenciamento ambiental e o EIA/RIMA como estratégias de conservação da Mata Atlântica, em razão de possibilitarem a prevenção de im-

pactos negativos sobre o bioma por obras e atividades (públicas ou particulares), através da realização de estudos e da imposição de medidas mitigadoras. Todavia, mesmo uma obra ou atividade devidamente licenciada, pode em algum momento de sua existência ou operação, desviar-se das normas e padrões ambientais estabelecidos, razão pela qual o monitoramento das mesmas é tão ou mais importante que o próprio licenciamento, devendo ser adotado como estratégia conjunta de defesa do meio ambiente e da Mata Atlântica.

Para o aperfeiçoamento do procedimento de licenciamento ambiental, faz-se necessário também a implantação dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, Conselhos Municipais de Meio Ambiente e demais órgãos colegiados, com absoluto respeito à composição paritária entre governo e sociedade civil, para o desempenho desta tarefa, e o aprimoramento de etapas do procedimento, tais como as Audiências Públicas, como forma de impedir a aprovação de empreendimentos lesivos ao meio ambiente.

### 1.15. INCENTIVOS À CONSERVAÇÃO

Embora as leis ambientais que proíbam ou imponham certos comportamentos devam ser cumpridas de per si, sob pena de sanção, observamos que a melhor maneira de fazer com que as pessoas protejam o meio ambiente não é através de reprimendas, mas através de estímulos, que podemos chamar de “sanções positivas”.

Muito mais do que leis ambientais que simplesmente proíbam ou imponham tal ou qual comportamento, precisamos de políticas públicas que incentivem as pessoas a promoverem, por si próprias, a proteção do entorno, que as transformem em verdadeiras aliadas da causa. Essa é uma estratégia de conservação que merece toda a atenção e apoio.



Alguns dos mais conhecidos estímulos à proteção ambiental são as isenções fiscais, ou seja, a liberação do pagamento de tributos quando o contribuinte incorrer numa conduta “desejada” pela lei (somente a lei que criou o tributo pode conceder a isenção). Assim, aquele que transformar seu imóvel rural em RPPN, terá isenção do ITR (Imposto Territorial Rural), da mesma forma que aquele que instituir a Reserva Legal em sua propriedade;

Além destes, existem outros estímulos tão eficazes quanto às isenções fiscais, como, por exemplo, o subsídio para o desenvolvimento de atividades de manejo florestal, para que os produtos daí advindos possam ser mais competitivos do que os produtos convencionais; a aplicação do Protocolo Verde, pelo qual todo aquele que pretenda obter linhas de financiamento em (algumas) instituições financeiras federais deve demonstrar que seu projeto está adequado aos padrões e normas ambientais vigentes; a prioridade na concessão de crédito para práticas conservacionistas; certificações ambientais (FSC – certificação florestal, certificação agrícola, ISO 14000 etc.), que atestam a origem ambientalmente adequada do produto que, com isso, conquista os consumidores mais conscientizados da questão ambiental; a concessão de prêmios ambientais para empresas (públicas ou privadas) ou ONGs que desenvolvam os “melhores” projetos ambientais etc.

Podemos citar ainda o ICMS ecológico, que consiste no repasse, pelo Estado, de parte deste imposto estadual para aqueles municípios que abriguem em seu território Unidades de Conservação (federais, estaduais ou, naturalmente, municipais), tais como Estações Ecológicas, Parques, RPPNs, APAs etc. Embora tratado como um mecanismo *compensatório*, o fato é que o ICMS ecológico representa um inegável *estímulo* à instituição e proteção de espaços ambientais, já que os municípios passarão a criar mais unidades de conservação (municipais) visando receber uma

porcentagem do imposto, e passarão a “cuidar” efetivamente desses espaços (ou auxiliar a União e os Estados a “cuidarem” dos espaços federais e estaduais) objetivando não perder este benefício.

No caso da Mata Atlântica, temos que considerar que mais de 90% dos remanescentes está nas mãos de particulares e que a maior parte destes particulares pretende ou pretenderá tirar algum proveito econômico da área, ou, do contrário, pleiteará uma vultosa indenização a título de “desapropriação indireta”. A lei (Decreto 750/93), nessa linha, não é, e nem poderia ser, totalmente restritiva e, portanto, “permite” o corte, a supressão e a exploração da vegetação Atlântica em algumas (poucas) hipóteses. Como, na verdade, ela “permite”, mas, naturalmente, não “obriga”, ainda é possível “convencer” o proprietário a optar pela preservação integral da área ou pelo desenvolvimento de atividades infimamente impactantes, desde que tais atividades lhe pareçam e lhe sejam mais “atraentes”. E isso só ocorrerá de fato se existirem mecanismos tributários, financeiros, econômicos e outros, que tornem as ações preservacionistas ou conservacionistas mais promissoras do que as demais.

Ao lado da estratégia de criação de **estímulos para conservação**, temos a estratégia de criação de **desestímulos à degradação ambiental e ao uso predatório dos recursos naturais**, através do que, em Direito Tributário, se denomina “extrafiscalidade”. Quando o Poder Público quer desincentivar algumas ações ou práticas, pode instituir sobre as mesmas pesados impostos (ou aumentar a alíquota dos impostos já existentes), que, se não as tornam totalmente inviáveis para o empreendedor, pelos menos as fazem “difíceis” ou pouco recompensadoras. Este mecanismo, como se vê, não chega a proibir as condutas “indesejáveis” do ponto de vista da proteção ambiental, mas impõe-lhes empecilhos de ordem econômica de tal grandeza que o contribuinte, não raras vezes, desiste da prática, ou, se



não desiste, exerce-a de forma comedida e apenas no que for essencial. Assim, por exemplo, criando-se impostos ou alíquotas mais elevados sobre produtos que utilizam recursos naturais não renováveis, o responsável por essa atividade acabará não só “valorizando” estes recursos ambientais mas, certamente, buscará conhecer, estudar e utilizar recursos alternativos, que não tenham que se submeter a tais impostos ou alíquotas.

### PONTOS FRACOS

1. Muitas vezes os mecanismos de incentivo são criados mas são pouco ou mal difundidos, com isso os seus destinatários não tomam conhecimento dos mesmos e deixam de desenvolver práticas conservacionistas que estariam dispostos a desenvolver nas condições previstas;
2. Burocracia enfrentada pelos interessados para a utilização desses “incentivos”;
3. Certos produtos/serviços tendem a ficar mais caros e menos competitivos quando da utilização de alguns dos mecanismos citados, como, por exemplo, as certificações ambientais, que implicam um custo para o empreendedor.

### PONTOS FORTES

1. As pessoas deixam de simplesmente se “submeter” às normas de proteção ambiental e passam a “promover”, elas próprias, eficientes medidas de conservação e recuperação;
2. Além de compensar aqueles que sofrem limitações ou restrições em seu direito de propriedade (área de Mata Atlântica, unidades de conservação de uso direto, RPPNs, Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, etc.), por meio de isenções tributárias, oferece-lhes uma al-

ternativa econômica sustentável para a área, através, por exemplo, do incentivo ao desenvolvimento de práticas conservacionistas (manejo florestal e ecoturismo, dentre outras), o que, indiscutivelmente, contribui para a conservação do ecossistema;

3. Ao se dar condições efetivas de o proprietário auferir benefícios econômicos a partir de uma área especialmente protegida, inviabiliza-se qualquer pretensão de indenização a título de desapropriação indireta, porque, mesmo que ele não tenha interesse de explorar a área nas condições oferecidas, não poderá alegar que seu direito de propriedade foi “sacrificado”.

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A utilização de estímulos à proteção do meio ambiente é uma estratégia de conservação que vem se difundindo e se consolidando de uns tempos para cá, mas que ainda não atingiu um nível satisfatório e possível, tendo em vista que ela apresenta um potencial de “exploração” infinitamente maior. É preciso, portanto, mudar a cultura legislativa “de defesa” (reativa) para uma cultura “de ação” (pro-ativa) - (já que muitos dos estímulos só podem ser concedidos por lei), favorecer, no nível econômico e financeiro, os empreendimentos e atividades que não apenas se submetam às normas e aos padrões ambientais pré-estabelecidos (até porque isso é dever de todos), mas que extrapolem essas exigências e agreguem esforços voluntários e espontâneos à proteção do meio ambiente.

De outro lado, as pessoas só usarão os mecanismos de incentivos (e conseqüentemente conservarão a Mata Atlântica) se os conhecerem. E para que elas os conheçam, não podemos esperar que sozinhas os descubram - o que, convenhamos, seria muito difícil -, mas devemos levar-lhes essa informação, ofertar-lhes por todos os meios (princi-



palmente pela mídia, através de campanhas, reportagens etc.) e de forma reiterada.

Nessa esteira, ficam ainda como sugestão a criação de incentivos econômicos para viabilizar atividades de uso sustentável de recursos florestais, visando torná-los mais competitivos no mercado de consumo; o incentivo a todos os Estados do Domínio no sentido de criarem leis de ICMS ecológico, estimulando a conservação das áreas protegidas; a promoção de campanhas de divulgação dos mecanismos de incentivos à conservação da Mata Atlântica existentes, para que sejam utilizados em larga escala; a aplicação do “Protocolo Verde” por todas as Instituições financeiras (públicas e privadas) do país; instituição de “prêmios” para os projetos ambientais desenvolvidos por empresas, ONGs, governos etc., visando fomentar o desenvolvimento de ações de conservação ambiental e outros.

## **PARTE II** **SÍNTESE DAS CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES** **FINAIS**

As estratégias para a conservação, recuperação e uso sustentável da Mata Atlântica devem, necessariamente, ser entendidas como parte de um processo ambicioso e dinâmico de melhoria do ambiente natural e da qualidade de vida humana. Compõe um repertório de alternativas de ação e deve ele ser flexível, criativo, adaptado às situações concretas e coerente com a capacidade dos agentes envolvidos.

Dessa forma, os itens apresentados nesse documento são apenas indicativos e, necessariamente incompletos. Novas situações exigirão novas estratégias e, ao nosso ver, a principal recomendação que se pode fazer aos defensores da Mata Atlântica é que eles devem **pensar estrategicamente** para poder **agir estrategicamente**. Neste sentido, são apresentados a título de complementação três aspectos que consideramos básicos e essenciais para o sucesso das iniciativas de conservação da Mata Atlântica: em um primeiro bloco relacionamos algumas **recomendações estratégicas** não abordadas nas páginas anteriores. No segundo bloco são tecidos comentários sobre as **estratégias dos adversários**, que não podem continuar sendo tratadas como aspecto secundário, e, no terceiro bloco, é destacada a necessidade de se estabelecer um **processo permanente de planejamento estratégico para a Mata Atlântica**.

### **A - RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS**

É importante o permanente desenvolvimento de estratégias de conservação para cada área e tema, especialmente no sentido de se criar instrumentos e mecanismos de várias ordens (políticos, econômicos, culturais...), necessários



ao desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica.

De qualquer forma, uma estratégia destaca-se por ser essencial ao sucesso de todas as demais: **conscientização da sociedade para a questão ambiental e estímulo à participação pública**, que, de seu turno, pressupõem um forte e permanente trabalho de educação ambiental voltado a todos os níveis de ensino e a todos os segmentos sociais, que intercale informação e mobilização. Nessa linha, a educação ambiental deve ocupar espaço no sistema educacional formal (disciplina transversal) e também no sistema não-formal, isto é, em todos os outros sistemas de informação e intercâmbio existentes, sempre com o ideal de criar uma mentalidade conservacionista e valores éticos de respeito e proteção do ambiente.

Podemos ainda indicar outras estratégias e recomendações para conservação do bioma Mata Atlântica, além de todas as citadas anteriormente, a saber:

1. Abrir e consolidar canais de informação e participação da comunidade e instituições locais nos esforços de conservação, na gestão de áreas protegidas e nos benefícios dela advindos;
2. Apoiar a proteção do Bioma por proprietários particulares e pela iniciativa privada;
3. Fortalecer os órgãos ambientais em todos os níveis, especialmente na formação de corpo técnico, na capacitação de pessoal, e na modernização dos sistemas de gestão;
4. Ampliar os sistemas de áreas protegidas e desenvolver mecanismos mais eficazes de regularização fundiária, integração regional e gestão participativa;
5. Integrar a questão ambiental com questões sociais, econômicas e culturais;
6. Reforçar a descentralização do sistema de gestão ambiental, fortalecendo a ação ambiental nos Municípi-

os com implementação de Agendas 21 locais, criação de CONDEMAS, legislação ambiental municipal e setores de Meio Ambiente nas Prefeituras;

7. Aumentar e consolidar os mecanismos de estímulo à conservação e de compensação ambiental (assegurando-se sua aplicação em projetos de conservação);
8. Criar linhas de crédito específicos para projetos de conservação da biodiversidade, recuperação ambiental e manejo sustentável de recursos naturais, especialmente para pequenos produtores e comunidades locais;
9. Estender o “Protocolo Verde” para todas as Instituições financeiras (públicas e privadas) do país, no intuito de que as mesmas considerem as variáveis ambientais nas análises de crédito de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental;
10. Reconhecer a importância dos fragmentos florestais da Mata Atlântica como abrigo de espécies, protetor de fontes e mananciais de água potável, banco de germoplasma e assumir como prioridade a sua defesa, recuperação e (re)estabelecimento de sua conectividade (diferentemente do que tem ocorrido hoje);
11. Fortificar o setor ambientalista governamental e não governamental no país, e promover alianças, parcerias, redes, ocupando espaços nos postos de decisão, gerando mecanismos de sustentabilidade econômica do setor e de permanente interação com a sociedade nacional e internacional;
12. Promover a integração entre a conservação da Mata Atlântica com a produção e qualidade da água;
13. Pesquisar, difundir técnicas (extensão ambiental), promover o manejo de recursos naturais da Mata Atlântica e sua inserção no mercado, bem como desenvolver a biotecnologia e o acesso aos recursos genéticos na Mata Atlântica de forma equitativa e adequada com os princípios da sustentabilidade;
14. Promover o consumo sustentável de recursos naturais da Mata Atlântica através de selos de origem,



- certificação ambiental, “PROCONs ambientais” e, principalmente, educação e organização dos consumidores;
15. Discutir e influir nas políticas setoriais e regionais que influenciam a conservação da Mata Atlântica, bem como nos programas governamentais que podem gerar impactos positivos ou negativos na Mata Atlântica. Neste sentido é fundamental a criação de mecanismos à semelhança do EIA/RIMA, para prevenir, mitigar ou compensar impactos ambientais originados das próprias leis;
  16. Promover a filantropia ambiental no Brasil e assegurar e ampliar oportunidades de participação da sociedade na questão ambiental como agentes multiplicadores, como voluntários e em outros papéis não menos importantes;
  17. Monitorar constantemente todas as informações e ações sobre a Mata Atlântica;
  18. Fiscalizar e controlar (principalmente de forma preventiva) o cumprimento das leis, licenças e autorizações ambientais.

## **B - CONHECENDO E COMBATENDO AS ESTRATÉGIAS DOS ADVERSÁRIOS**

O jogo de interesses envolvendo a questão ambiental é imenso, uma vez que a conservação da biodiversidade e o conceito de desenvolvimento sustentável são, em grande parte, opostos ao ideário de “progresso” que orientou a evolução do Ocidente nos últimos séculos. A mudança de paradigmas, sempre difícil pela inércia dos modelos consolidados, é especialmente conflituosa no caso em questão. Ainda que a conservação ambiental tenha definitivamente entrado na agenda das sociedades e nações em todo o mundo, depara-se com muitos adversários, indiscutivelmente poderosos e organizados.

Da mesma forma que os setores ambientalistas do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada têm as suas estratégias, os setores que têm sua base de lucro ou poder estabelecidos através formas imediatistas, excludentes e predatórias de ocupação do território, e de exploração e consumo dos recursos naturais, também tem suas próprias estratégias. E são, no mais das vezes, altamente eficientes.

Apenas a título de exemplo poderíamos citar: o *lobby* político, muitas vezes fisiológico, com grande capacidade de articulação na elaboração da legislação, na obtenção de recursos para obras impactantes, na ocupação de importantes cargos e funções (inclusive na área ambiental), na intimidação e corrupção de órgãos de controle e na contumaz impunidade; a retórica do progresso e do emprego (promovidos por atividades degradadoras) que usam com maestria, sabendo que tais argumentos, em tempos de crise como a que enfrentamos, são praticamente irresistíveis; as campanhas de desinformação e de desmoralização dos conservacionistas que promovem; a dissimulação de suas ações degradadoras pela (pseudo) incorporação do discurso ambiental em suas ações e atividades; a utilização e provocação, em seu favor, da omissão e da burocracia dos órgãos governamentais, bem como da lentidão da justiça - que, muitas vezes, contam com sua “colaboração”, quando lançam mão de ardis que retardam o andamento de ações judiciais; o estímulo dado às ações ilegais e clandestinas e, ainda, uso frequente da estratégia do “fato consumado”.

Conhecer essas e outras estratégias e desenvolver formas de combatê-las, através, principalmente, da construção de sólidos argumentos e da articulação dos vários atores do “segmento conservacionista”, é fundamental (e urgente) para a conservação do meio ambiente como um todo e da Mata Atlântica em particular.



## C - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GLOBAL PARA A MATA ATLÂNTICA

A Mata Atlântica necessita, além de estratégias específicas para problemas específicos, de um **Planejamento Estratégico Global** permanente e dinâmico.

O que se pretende com o Planejamento Estratégico é que o meio ambiente em geral, e a Mata Atlântica em específico, sejam parte central das políticas públicas e sejam incorporados como paradigma básico nas decisões e ações dos diversos setores da economia e segmentos da sociedade.

Para isso é preciso atuar tanto no campo especificamente ambiental quanto no campo das demais políticas setoriais do país, seja a nível nacional, regional ou local.

É imprescindível que esse Planejamento Estratégico tenha por base um conhecimento profundo das causas da degradação ambiental, das tendências sócio-econômicas e uma visão prospectiva a partir da análise de possíveis e prováveis cenários futuros.

É preciso, ainda, que o Planejamento Estratégico seja efetivamente participativo e que sejam promovidos debates em todos os níveis do governo e segmentos da sociedade. Recomenda-se a criação de um Grupo de Planejamento Estratégico (de alto nível) para a conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável do conjunto Mata Atlântica, Grupo esse constituído a nível nacional e preferencialmente vinculado ao CONAMA, onde os canais de participação da sociedade são maiores e mais efetivos.

### DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

Este trabalho foi produzido a partir das experiências dos próprios autores e das entidades às quais estão vinculados

bem como da produção coletiva de inúmeras outras Instituições (governamentais e não governamentais), consubstanciada em políticas, planos de ação, programas, legislação e resultados de workshops e seminários.

Sem menosprezar a vasta gama de referências utilizadas, elencamos a seguir as principais:

#### 1. POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS/PARA A MATA ATLÂNTICA (nível nacional)

- **CÂMARA, Ibsen de G.** *Plano de Ação para a Mata Atlântica*, São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica/Interação, 1991b. 152 p.

- **LINO, Clayton Ferreira.** *Reserva da Biosfera da Mata Atlântica: Plano de Ação*, Consórcio Mata Atlântica/Universidade Estadual de Campinas. Campinas, vol. 1: Referências básicas, jun/1992. 97 p.

- **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL.** *Programa Piloto para Proteção da Mata Atlântica (PPG-7/MA)*. Brasília, versão 2.0, 1998, no prelo.

- **PNMA - Programa Nacional de Meio Ambiente (com reflexos na Mata Atlântica)**  
Componente Mata Atlântica e Componente Unidades de Conservação  
Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e Estados

- **CONAMA, Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro - GERCO (com reflexos na Mata Atlântica)**  
Ministério do Meio Ambiente e Estados



- **CONAMA, MMA** - Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica.

Caderno nº 13 Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

## 2. WORKSHOPS E SEMINÁRIOS

- **Workshop Mata Atlântica - Problemas, Diretrizes e Estratégias de Conservação**, promovido pela Fundação SOS Mata e patrocinado pela Conservation International, WWF e The Nature Conservancy, em maio e abril de 1990, em Atibaia/SP;

- **Workshop Mata Atlântica do Nordeste e sua Inclusão no Programa da Reserva da Biosfera da UNESCO**, promovido pela Sociedade Nordestina de Ecologia, sob patrocínio do PNUD, IBAMA, Coordenação Nacional do Consórcio Mata Atlântica e ECOTEC, em novembro de 1991, em Aldeia/PE;

- **Workshop Prioridades para Conservação da Biodiversidade para a Mata Atlântica do Nordeste**, promovido pela Conservation International, Fundação Biodiversitas e Sociedade Nordestina de Ecologia, em dezembro de 1993, na Ilha de Itamaracá/PE;

- **Workshop Padrões de distribuição de Biodiversidade da Mata Atlântica do Sudeste e Sul do Brasil**, promovido pela Conservation International do Brasil, Fundação Biodiversitas, Fundação SOS Mata Atlântica e Fundação André Tosello, em maio de 1996, em Campinas/SP;

- **Workshop Científico sobre a Mata Atlântica: Ciência, Conservação e Políticas**, promovido em janeiro de 1996, em Belo Horizonte/MG;

- **Workshop Biodiversidade em Minas Gerais**, promovido pela Biodiversitas e outros, em 1998, Belo Horizonte/MG;

- **Seminário sobre Banco de dados para Conservação no Brasil**, promovido pela Fundação SOS Mata Atlântica, INPE, IBAMA, em 1990, em São José dos Campos/SP;

- **Seminário Nacional Reserva da Biosfera da Mata Atlântica**, promovido pelo Consórcio Mata Atlântica e UNICAMP em 1992;

- **Seminário Nacional Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Experiências de Desenvolvimento Sustentável na Mata Atlântica**, promovido pela Reserva da Biosfera, em 1997, em Murici/AL;

- **Seminário Nacional Reserva da Biosfera da Mata Atlântica**, promovido pelo Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica 1999, Ilhéus-BA

-

- **Seminário para Plano de Ação para a Mata Atlântica**, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente e outros, em 1998, em Brasília/DF.

- **I Seminário Nacional sobre recursos Florestais da Mata Atlântica**, promovido pelo Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Fundação SOS Mata Atlântica, Jardim Botânico do Rio e EMBRAPA/CENARGEN, cm apoio do FUNBIO, em junho-julho/99, em São Paulo/SP.

- **Workshop Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, Conservation International do Brasil, Fundação SOS Mata





Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas e outros, em agosto/99, em Atibaia/SP.

### 3. ATLAS DOS REMANESCENTES FLORESTAIS DA MATA ATLÂNTICA

- **FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA/INPE/IBAMA.** *Atlas dos remanescentes florestais do Domínio da Mata Atlântica.* São Paulo, 1990.

- **FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA/INPE.** *Evolução dos remanescentes florestais da Mata Atlântica e ecossistemas associados no período de 1985-1990.* São Paulo, 1992/93.

- **FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA/INPE/INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL.** *Atlas da evolução dos remanescentes florestais da Mata Atlântica e ecossistemas associados no período de 1990-1995.* São Paulo, 1998a.

### 4. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Para proteger o meio ambiente e a própria Mata Atlântica contamos hoje com um arsenal de diplomas legais, emanados das três instâncias governamentais (União, Estados e Municípios) e das mais diversas instâncias “deliberativas” (Poder Legislativo, Conselhos de Meio Ambiente e órgãos ambientais).

Para não estender por demais este tópico, destacamos a seguir apenas as principais leis, decretos e resoluções Conama de interesse direto para a Mata Atlântica:

### Constituição Federal

**Lei 4.717/65** – disciplina a ação popular

**Lei 4.771/65** - institui o Código Florestal

**Lei 5.197/67** - institui normas de proteção da fauna silvestre

**Lei 6.513/77** – dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico

**Lei 6.766/79** - que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (alterada pela Lei 9.785/99)

**Decreto 84.017/79** - aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros

**Lei 6.902/81** - dispõe sobre as estações ecológicas e as APAs

**Lei 6.938/81** - institui a Política Nacional do Meio Ambiente

**Decreto 89.336/84** - dispõe sobre reservas ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico

**Lei 7.347/85** – institui a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e à infração da ordem econômica, alterada pela Lei nº 8.078/90.

**Lei 7.661/88** - institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

**Lei 7.797/89** – cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente



**Decreto 98.897/90** - dispõe sobre as reservas extrativistas

**Decreto 99.274/90** - regulamenta as Leis 6902/81 e 6938/81

**Decreto 99.556/90** - dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

**Decreto 99.547/90** - dispõe sobre a vedação do corte e exploração de Mata Atlântica

**Decreto 750/93** - dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação da Mata Atlântica

**Decreto 1.298/94** - regulamento das Florestas Nacionais

**Lei nº 9.008/95** - regulamenta o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - FDDD - criado pela Lei 7.347/85

**Decreto 1.922/96** - dispõe sobre as RPPNs

**Decreto 2.119/97** - dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais

**Lei 9.433/97** - institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos

**Lei 9.605/98** - dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

**Decreto 3.179/99** - regulamenta a Lei 9.605/98 no que diz respeito às sanções administrativas ambientais

**Lei 9.790/99** - dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei do 3º Setor)

**Decreto 3.100/99** - regulamenta a Lei 9.790/99 (OSCIPs)

**Lei 9.795/99** - institui a Política Nacional de Educação Ambiental

**Lei 9.984/00** - dispõe sobre a criação da Agência Nacional das Águas (ANA)

**Lei 9.985/00** - institui o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)

**Decreto 3.524/00** - regulamenta a Lei 7.797/89 (Fundo Nacional do Meio Ambiente)

**Decreto 3.834/01** - regulamenta o artigo 55 da Lei 9.985/00 (SNUC)

**Lei 10.257/01** - dispõe sobre o Estatuto da Cidade

**Projeto de Lei 306/95** - dispõe sobre o acesso a recursos genéticos

**Projeto de Lei 285/99** - dispõe sobre a utilização e proteção da Mata Atlântica

**Resolução CONAMA 001/86** - dispõe sobre o licenciamento ambiental e estudo prévio de impacto ambiental

**Resolução 013/90** - dispõe sobre atividades que possam afetar a Biota das Unidades de Conservação

**Resolução 004/93** - dispõe sobre o licenciamento de atividades em áreas de Restinga

**Resolução 10/93** - dispõe sobre os estágios sucessoriais da Mata Atlântica



**Resolução 1/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de São Paulo

**Resolução 2/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado do Paraná

**Resolução 4/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Santa Catarina

**Resolução 5/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado da Bahia

**Resolução 6/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado do Rio de Janeiro

**Resolução 12/94** - aprova o Glossário de Termos Técnicos elaborado pela Câmara Técnica Temporária para Assuntos de Mata Atlântica

**Resolução 25/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado do Ceará

**Resolução 26/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Piauí

**Resolução 28/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Alagoas

**Resolução 29/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado do Espírito Santo

**Resolução 30/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Mato Grosso do Sul

**Resolução 31/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Pernambuco

**Resolução 32/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Rio Grande do Norte

**Resolução 33/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado do Rio Grande do Sul

**Resolução 34/94** - regulamenta o art. 6º do Decreto 750/93 para o Estado de Sergipe

**Resolução 3/96** - dispõe sobre a vegetação remanescente da Mata Atlântica

**Resolução 7/96** - dispõe sobre a vegetação de restinga no Estado de São Paulo

**Resolução 9/96** - dispõe sobre corredores entre remanescentes, conforme disposto no art. 7º do Decreto 750/93

**Resolução 237/98** - dispõe sobre licenciamento ambiental

**Resolução 240/98** - dispõe sobre a suspensão de atividades que utilizem como matéria-prima árvores nativas da Mata Atlântica na Bahia, bem como qualquer tipo de desmatamento da área

**Resolução 248/99** - dispõe sobre o manejo florestal das áreas cobertas por floresta ombrófila densa da Mata Atlântica, em estágio primário, médio e avançado de regeneração no Estado da Bahia.

**Resolução 249/99** - aprova as diretrizes para a Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica.

**Resolução 261/99** - aprova o parâmetro básico para análise dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado de Santa Catarina.



**Resolução 278/01** – determina a suspensão das autorizações concedidas para corte e exploração de espécies ameaçadas de extinção constantes da lista oficial do Ibama, em população naturais no bioma Mata Atlântica.

**Resolução 279/01** – institui o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.