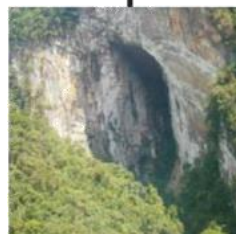


Capítulo 11



LEGISLAÇÃO – BASES LEGAIS

11. LEGISLAÇÃO INCIDENTE - BASES LEGAIS PARA A GESTÃO DA UNIDADE

11.1 Introdução

A sistematização das normas incidentes sobre um espaço territorial especialmente protegido como unidade de conservação, por se tratar da proteção de bem coletivo, transindividual e transfronteiriço, apresenta certo grau de complexidade, uma vez que uma análise mais efetiva dos aspectos legais incidentes sobre a gestão e manejo desses espaços não pode estar desvinculada da interface (ou transversalidade) do direito ambiental com os demais ramos do direito, bem como das disciplinas inerentes à caracterização e proteção dos patrimônios natural, histórico-cultural, paisagístico, antropológico, e outros²¹⁸.

A legislação ambiental brasileira tem sido considerada uma das mais avançadas em termos de normas de proteção. Entretanto, algumas disposições legais ainda não mostraram sua efetividade, sendo a eficácia destas diretamente vinculada aos instrumentos governamentais que vão, ao final, demonstrar os resultados esperados. Por via de consequência, a efetividade das normas requer instrumental político, administrativo, recursos humanos e financeiros.

Para fins de orientação da gestão e manejo dos espaços protegidos, foi elaborada uma listagem das principais normas legais que devem ser observadas nas questões que envolvem os problemas mais frequentes e comuns às várias UC, com enfoque ao PETAR e às unidades do grupo de proteção integral, assim classificadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Tal listagem não pretende apresentar a totalidade das normas; estão listadas as que rotineiramente são aplicadas pelas instituições que compõem o Sistema Estadual de Unidades de Conservação de São Paulo, incluindo as normas atualmente vigentes sobre gestão, manejo, proteção e fruição dos benefícios advindos das unidades de conservação da natureza, na busca de assegurar a proteção do patrimônio natural e a efetiva fruição de seus benefícios pelas populações envolvidas.

A listagem completa das normas compõe o Anexo 38. Principais instrumentos legais incidentes ao PETAR.

Com relação às normas aplicáveis à regularização fundiária, em função da complexidade e da importância do tema, estas foram cuidadosamente levantadas no âmbito do Programa de Regularização Fundiária deste Plano de Manejo. Destaca-se que de um total de 35.772,5 hectares, aproximadamente um terço das terras são devolutas estaduais; um terço estão em processo de desapropriação (direta e indireta); e um terço deverão ser desapropriadas.

Ao processo de regularização fundiária do Parque aplicam-se, basicamente, os diplomas legais enumerados no Anexo 38, assim como os dispositivos pertinentes da Legislação Brasileira (Código Civil e Processual Civil).

²¹⁸ Este capítulo teve como subsídio para a sua elaboração as informações contidas no Plano de Manejo do Parque Estadual de Intervales (PEI), em especial a legislação levantada pela equipe responsável pelo capítulo de Bases Legais.

11.2 Contexto da Unidade

A área do PETAR encontra-se inserida em um contexto regional de grande relevância ambiental, especialmente no que diz respeito às interações resultantes de sua localização com as demais áreas protegidas no seu entorno, ou circunvizinhas, que formam um contínuo do ecossistema Mata Atlântica, estendendo-se até o Estado do Paraná.

A região onde o Parque está inserido configura um mosaico natural de UC. No âmbito deste Plano de Manejo a valorização deste mosaico é constante, estando destacada em todos os capítulos e em especial no capítulo Áreas Prioritárias de Manejo.

Como parte dos elementos ambientais de extrema relevância do contínuo ecológico, o PETAR e as UC vizinhas – PE Intervalos e Mosaico de UC de Jacupiranga – protegem, ainda, significativo patrimônio espeleológico, representado pelas inúmeras cavidades naturais subterrâneas abrangidas por seus territórios e Zonas de Amortecimento.

11.3 Instrumentos Norteadores da Criação de UC

Até o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, a proteção das áreas representativas dos ecossistemas que caracterizam os remanescentes de Mata Atlântica ocorria sob a égide de inúmeros diplomas legais, dos quais se destacam: o Decreto-lei Estadual nº 9.146/1945 (revogado); a Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal parcialmente revogado); a Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); a Lei Federal 6.902/1981 que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e das APA; a Lei Federal nº 7.437/1985 (Ação Civil Pública por Danos ao Meio Ambiente); o Decreto Estadual nº 25.341/1986 (Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas); e a Resolução S.C. nº 40/1986 do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT) - tombamento das Serras do Mar e de Paranapiacaba, entre outras.

Com a CF de 1988²¹⁹, institui-se um capítulo específico para proteção do meio ambiente - CAPÍTULO DO MEIO AMBIENTE – estabelecido pelo artigo 225 e seus parágrafos, onde a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos está expressamente prevista no § 1º, inciso III.

Em 1998, a Lei Federal nº 9.605, regulamentou o disposto no § 3º do art. 225, da CF, instituindo a figura dos crimes ambientais e respectivas sanções penais, assim como estabeleceu multas para as infrações administrativas na área ambiental.

Em 2000, a Lei Federal nº 9.985 instituiu o SNUC, regulamentando parte do CAPÍTULO DO MEIO AMBIENTE da atual CF, e instituiu em seus vários capítulos regras para a criação e gestão destes espaços territoriais a serem especialmente protegidos, agrupando-os em duas categorias: os de Proteção Integral e os de Uso Sustentável (art.

²¹⁹ Vale ressaltar aqui que, anteriormente à promulgação da CF de 1988, o Decreto-lei Estadual nº 14.916/1945, já previa a reserva de terras devolutas arrecadadas pelo estado que apresentassem significativa cobertura florestal.

7º). Em 2002, a referida lei foi complementada pelos regulamentos dispostos no Decreto Federal nº 4.340.

No Estado de São Paulo, até o advento da Constituição Estadual de 1989, o Decreto nº 25.341/1986, que aprovou o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas, foi um instrumento legal de grande importância na gestão dos Parques Estaduais.

Em 1989, a nova Constituição Paulista adota no Capítulo IV - DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS NATURAIS E DO SANEAMENTO, a partir do art. 191, normas específicas de proteção ambiental, dispondo, no art. 196, que “a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira, o Complexo Estuarino Lagunar entre Iguape e Cananéia, os Vales dos Rios Paraíba, Ribeira, Tietê e Paranapanema e as unidades de conservação do Estado, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei, dependendo de prévia autorização e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente”, em consonância com o que dispõe o § 4º do art. 225 da CF, que declara como Patrimônio Nacional, entre outros, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e a Zona Costeira. Pelo art. 44 das Disposições transitórias (C.E./89), ficou expresso que “Ficam mantidas as unidades de conservação atualmente existentes” no território do estado de São Paulo.

A partir da Constituição Estadual, leis e decretos foram concebidos no sentido de dar cumprimento às disposições estabelecidas na Carta Estadual, a exemplo da Lei nº 9.509/1997 – Sistema Estadual de Meio Ambiente (SEAQUA).

Em 1993, a Lei Estadual nº 8.511 criou o chamado “ICMS-Ecológico” (Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação), introduzindo um instrumento econômico de incentivo a preservação do meio ambiente por repassar maior porcentagem das cotas partes aos municípios que abrigam UC do Estado em seus territórios. Tal instrumento vem sendo trabalhado pelo Poder Executivo e Legislativo no sentido de adequá-lo ao SNUC, bem como melhor atender ao que se espera de sua aplicabilidade na área ambiental do Município.

Aos 27 de março de 2014, o Poder Executivo do estado de São Paulo, pelo Decreto nº 60.302, instituiu o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP, no sentido de estabelecer regras e critérios de administração e gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos e de outras áreas e ecossistemas de interesse ambiental do Governo Paulista.

11.3.1 Instrumentos Norteadores da Criação do PETAR

O PETAR, criado pelo Decreto Estadual nº 32.283, em 1958, foi norteado por diversos diplomas legais, então vigentes à época, em especial, ao então Decreto-lei estadual nº 9.146/1945, que previa a reserva das terras públicas quando estas apresentassem cobertura vegetal significativa.

O Código Florestal, no artigo 5º (revogado pelo SNUC em 2000), dispunha sobre a competência do Poder Público para criar Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, visando resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando

a proteção integral da flora, da fauna e das “belezas naturais”, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos, proibindo qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma daquela lei.

Com o advento do SNUC, foram revogados expressamente – em seu artigo 60 – tais dispositivos do Código Florestal. Em contrapartida, o SNUC instituiu – nos incisos VI e IX do artigo 2º - a definição de proteção integral – categoria na qual está inserido o PETAR; “VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas e habitats livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;” e, “IX – uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;”.

11.3.2 Zona de Amortecimento: instrumento norteador de integração e harmonização

Com o SNUC ficou estabelecido que as UC devem possuir uma zona de amortecimento - ZA a ser definida no Plano de Manejo ou no ato de criação da UC. Nesta zona, delimitada no entorno, as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas com o propósito de minimizar os impactos negativos a biota protegida. A gestão da ZA não deve ser executada de forma isolada, mas, sim, buscando-se a integração e harmonização com a região na qual se insere.

No caso do PETAR a elaboração da Zona de Amortecimento foi o resultado de um longo trabalho de discussão com os atores sociais envolvidos, partindo de duas fontes básicas: a zona de amortecimento elaborada para o PE Interales (em sua interface com o PETAR) e os estudos temáticos, já descritos em outros capítulos deste Plano de Manejo. O capítulo Zoneamento consolida esta discussão.

A abordagem sobre as áreas envoltórias das UCs tem origem já no Código Florestal, de 1965 que estendeu o conceito de restrição de uso para fora dos limites da UC ao dispor no artigo 9º que “As florestas de propriedade particular, enquanto indivisas com outras, sujeitas a regime especial, ficam subordinadas às disposições que vigorarem para estas”.

A Resolução CONAMA nº 13/1990 que, quando do licenciamento de obras e atividades, remetia à necessidade de consulta prévia ao órgão gestor da UC, quando o empreendimento estivesse localizado num raio de 10 quilômetros do limite da unidade, foi revogada pela CONAMA 428/2010 (alterada pela Resolução CONAMA 473/2015). Esta estabelece, para os empreendimentos que se situam em faixas de 2 (dois) ou 3 (três) quilômetros do limite das unidades que ainda não possuem o Plano de Manejo, a consulta ou aprovação do órgão gestor competente, de acordo com o grau de impacto da obra.

A Lei Federal nº 11.428/2006 (Mata Atlântica), parcialmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.660/2008, estabeleceu critérios para a utilização e proteção da vegetação do bioma Mata Atlântica. Assim, as ações e empreendimentos situados no

entorno e vizinhanças de uma unidade ficam sujeitas às normas indicadas nos referidos diplomas legais.

Também outras Resoluções do CONAMA passaram a disciplinar os critérios para a identificação e caracterização das áreas protegidas em seus vários estágios sucessionais

Por fim, enquanto destaque das normativas que embasaram a elaboração deste capítulo sobre zoneamento, esta a Resolução SMA 33, editada em março de 2013, estabelecendo vários critérios para delimitação e setorização das zonas de amortecimento. Esta Resolução foi elaborada com base na conclusão dos estudos de um GT – Grupo de Trabalho multidisciplinar, criado para tal finalidade, que se orientou pelos instrumentos técnicos e legais afins.

11.4 Instrumentos Legais de Proteção para o PETAR e Região

A região onde o PETAR está inserido apresenta, além do conjunto de unidades de conservação, outros títulos de proteção, sob diferentes denominações, atribuídos por instituições nacionais e internacionais.

O Tombamento da Serra do Mar e as declarações de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e de Sítio do Patrimônio Mundial conferem a esta região, como um todo, o estatuto de “bens do Estado de São Paulo, do Brasil e da Humanidade”.

O PETAR, e sua ZA passaram a integrar o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba a partir de junho de 2012, pelas disposições do Decreto nº 58.148, que criou o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema e instituiu o referido Mosaico, quando do Encontro da Rio+20.

11.4.1 Tombamento da Serra do Mar

Pela legislação brasileira, os monumentos naturais, sítios e paisagens de excepcional valor, cuja conservação seja de interesse público, são equiparados ao conjunto de bens móveis e imóveis que possuem valor de patrimônio histórico e cultural. O instrumento protetor é análogo: o tombamento “que resulta de rigoroso processo técnico, legal e administrativo que culmina na inscrição do bem nos livros de tombo” (Delphim, 2004). Nesses casos, no livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico.

A Serra do Mar e de Paranapiacaba, teve sua inscrição no livro de tombo em 8 de setembro de 1986 (inscrição n. 16, p. 305), após a Resolução S.C., publicada no DOE de 15 de junho de 1985 (CONDEPHAAT) de Tombamento de n. 40 de 6 de junho de 1985.

A justificativa, conforme resumo que consta no site do CONDEPHAAT:

“O conjunto das Serras do Mar e de Paranapiacaba destaca-se pelo seu grande valor geológico, geomorfológico, hidrológico e paisagístico (condição de banco genético de natureza tropical, dotado de ecossistemas representativos da fauna e da flora), e por funcionar como regulador das qualidades ambientais e dos recursos hídricos da área litorânea e reverso imediato do

Planalto Atlântico. A escarpa da Serra do Mar, que serviu no passado de refúgio climático para a floresta úmida de encosta, exhibe hoje os últimos remanescentes da cobertura florestal original do Estado de São Paulo, fundamentais para a estabilidade das vertentes de alta declividade aí presentes, sujeitas aos maiores impactos pluviométricos conhecidos no país. A área tombada corresponde a 1.208.810 ha e inclui parques, reservas e áreas de proteção ambiental, esporões, morros isolados, ilhas e trechos de planícies litorâneas, distribuídos entre as coordenadas geográficas 4845 e 4400 longitude Oeste e 2315' e 2500' latitude Sul”.

11.4.2 Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

“Reservas da Biosfera são áreas de ecossistemas terrestres e/ou marinhos reconhecidas pelo programa MAB/UNESCO²²⁰ como importantes em nível mundial para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável e que devem servir como áreas prioritárias para experimentação e demonstração dessas práticas”. (RBMA)

Devem cumprir de forma integrada três funções: (i) contribuir para a conservação da biodiversidade; (ii) fomentar o desenvolvimento econômico sustentável e; (iii) criar condições logísticas para projetos demonstrativos, educação ambiental, pesquisa científica e monitoramento. No Brasil, as Reservas da Biosfera foram reconhecidas e oficializadas em 2002 no SNUC - capítulo VI – e regulamentadas por meio do Decreto nº 4.340/2002, em seu capítulo XI:

O capítulo VI do SNUC diz:

Art. 41 - A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

§ 1º - A Reserva da Biosfera é constituída por:

I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;

II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e

III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º - A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º - A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

²²⁰ O Programa Homem e Biosfera (MaB – Man and the Biosphere) foi criado como resultado da "Conferência sobre a Biosfera" realizada pela UNESCO em Paris em setembro de 1968.

§ 4º - A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º - A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro.

A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, assim declarada em 1991 – fase um, foi a primeira a ser reconhecida no Brasil pela UNESCO e contém o território do contínuo ecológico de Paranapiacaba, que engloba o conjunto formado pelos Parques Estaduais Intervales, Carlos Botelho e Turístico do Alto Ribeira e a Estação Ecológica de Xitué, considerados como suas zonas-núcleo.

11.4.3 Sítio do Patrimônio Mundial

Em 1972, a 1ª Conferência Geral da UNESCO aprovou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, para incentivar a preservação de bens culturais e naturais significativos para a humanidade.

O Brasil é signatário da Convenção desde setembro de 1977, comprometendo-se pela proteção e conservação dos bens declarados Patrimônio da Humanidade em solo brasileiro. A promulgação da Convenção se deu através do Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977.

O título de Patrimônio Mundial foi criado com o objetivo de assegurar às gerações futuras a herança dos sítios e monumentos de "excepcional valor universal", dentro das categorias histórico, cultural ou natural. É concedido pelo Comitê do Patrimônio Mundial, órgão intergovernamental composto por 21 Estados-Membros da Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, eleitos por sua Assembléia Geral para um mandato de seis anos. A atuação do Comitê conta o apoio de duas instituições consultoras: o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), para os sítios culturais, e a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN), para os sítios naturais.

Sua concessão facilita a captação de recursos externos para projetos de preservação, como os disponibilizados pela própria Unesco por meio de seu Fundo do Patrimônio Mundial, bem como auxílio nas áreas de cooperação técnica e treinamento de pessoal. O Comitê do Patrimônio Mundial escolhe anualmente os sítios que integrarão a lista, realiza inspeções periódicas e relatórios sobre o estado em que o sítio se encontra, podendo o título ser revogado, em caso de inobservância das normas de conservação prescritas pelo órgão. No caso de um Patrimônio Natural da Humanidade, é preciso apresentar basicamente enorme riqueza em biodiversidade, ótimo estado de conservação da configuração original da área e valor estético singular.

O sítio Mata Atlântica – Reservas do Sudeste SP/PR, foi inscrito como Patrimônio Mundial em 1999; possui área de 468.193 hectares, abrange dezenas de áreas protegidas, situadas ao Sul do Estado de São Paulo e no litoral Norte do Paraná. Entre elas, o PETAR.

11.5 A Constituição como Instrumento legal de Proteção para a Mata Atlântica, Vales dos Rios Ribeira e Paranapanema, Cavernas e Sítios Arqueológicos

A Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 4º, dispõe que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira constituem-se patrimônio nacional, sendo que sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Em seu artigo 20, item X, declara como bens da União, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos.

A Constituição Estadual, em seu artigo 196, declara, além da Mata Atlântica e a Serra do Mar, também os Vales dos Rios Ribeira e Paranapanema e as unidades de conservação do Estado, como espaços territoriais especialmente protegidos, sendo que sua utilização far-se-á na forma da lei, dependendo de prévia autorização e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Além disso, em seu artigo 197, declara como “de proteção permanente”, além das paisagens notáveis especialmente protegidas, nascentes, matas ciliares e áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, também as cavidades naturais subterrâneas.

A proteção especial da Mata Atlântica e das cavidades naturais subterrâneas é discutida a seguir.

11.5.1 Mata Atlântica

Atualmente²²¹ a utilização e proteção da Mata Atlântica é regulamentada pela Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Bioma Mata Atlântica como um todo, considerando-o como patrimônio nacional. Nesta Lei destacamos, em especial, o capítulo II, Dos Objetivos e Princípios do Regime Jurídico do Bioma Mata Atlântica, em seus artigos 6º e 7º, nos quais estão postos os princípios que devem nortear, entre outros aspectos, o licenciamento ambiental que afete direta ou indiretamente este Bioma:

“art. 6º. A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da equidade inter-geracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da

²²¹ Até então, o Decreto Federal nº 750/93 que dispôs sobre “o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica”, foi utilizado, no Estado de São Paulo, como regulamentação do parágrafo 4º do art. 225 da Constituição Federal, tendo disciplinado as formas de intervenção na Mata Atlântica no Estado.

gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

Art. 7º. A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

I – a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações;

II – o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas;

III – o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico;

IV – o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.”

No contexto geral desta Lei destacamos ainda que a supressão da Mata Atlântica em estágio avançado e médio de regeneração adquiriu o caráter de excepcionalidade, devendo ser precedida do atendimento de requisitos específicos.

Diante das instâncias federal e estadual que designam a proteção da Mata Atlântica, tendo conferido a este bioma o atributo de Patrimônio Nacional, há que se considerar nos procedimentos de licenciamento ambiental, que envolvam a sua supressão ou gerem impactos negativos sobre a mesma, a possibilidade de perda da diversidade genética-biológica e dos recursos naturais associados, de especial importância para a sociedade em função da geração de benefícios diretos e indiretos.

11.5.2 Cavernas: bens da União e áreas de proteção permanente

As cavidades naturais subterrâneas, ou cavernas e grutas como são comumente conhecidas, são protegidas, tanto pela Constituição Federal, em seu artigo 20, inciso X, que as declara como bens da União, juntamente com os sítios arqueológicos e pré-históricos, como pela constituição estadual que as declara como de “proteção permanente” (artigo 197, inciso VI).

As cavernas representam uma feição natural de destaque do PETAR, não sendo limitadas ao interior do Parque, mas pela própria gênese e desenvolvimento dos sistemas de drenagem subsuperficial em terrenos de rochas carbonáticas e calcíticas, estendem-se a alguns quilômetros além dos limites da UC.

As cavernas representam, portanto, um elemento que fragiliza ainda mais a zona envoltória do Parque, sendo potencialmente preocupante o desenvolvimento de certos tipos de atividades que possam provocar o colapso de suas estruturas internas a partir de vibrações, que impliquem em mudanças no regime de drenagem das águas pluviais e fluviais, que possam provocar processos de assoreamento, contaminação com substâncias tóxicas ou até mesmo a supressão destes ambientes.

Do ponto de vista legal as cavernas vêm merecendo uma crescente legislação protetiva. Assim, encontramos a Lei Federal nº 3.924, de 1961, que sob o enfoque antropológico assegurava a guarda e proteção pelo poder público dos monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza.

O detalhamento para lidar com as questões práticas relacionadas à utilização das cavernas é dado pelo Decreto Federal nº 99.556/90, derivado das regulamentações anteriores (Resolução CONAMA 05/87 e Portaria IBAMA 887/90). A Portaria IBAMA 57/97 instituiu o Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas - CECAV, atual responsável pela análise e aprovação de quaisquer atividades relativas à utilização de cavernas ou que causem interferência com as mesmas²²².

Atualmente a Resolução CONAMA nº 347/04 dispõe, complementarmente, sobre a proteção do patrimônio espeleológico, considerando, entre outros pontos, que o princípio da precaução deva ser aplicado à proteção desse patrimônio.

O art. 2º desta Resolução estabelece que no processo de licenciamento ambiental deve haver uma distinção entre cavernas consideradas relevantes e aquelas irrelevantes. Entretanto, esse regulamento não vem acompanhado dos parâmetros e critérios que garantam objetividade na análise da relevância. Neste sentido há que se considerar que as cavernas sendo consideradas bens da União pela Constituição Federal, assim como os Patrimônios Nacionais, também instituídos pela CF, configuram bens que estão sob a tutela da União, portanto qualquer forma de utilização dos mesmos, independente do significado de sua relevância, implica na prévia concordância do órgão federal competente.

Já o art. 5º, que trata especificamente do impacto ambiental sobre as cavidades, dispõe:

“ Na análise do grau de impacto, o órgão licenciador considerará, entre outros aspectos, a intensidade, a temporalidade, a reversibilidade e a sinergia dos referidos impactos.

Parágrafo único. Na avaliação dos impactos ao patrimônio espeleológico afetado, o órgão licenciador deverá considerar, entre outros aspectos:

I – suas dimensões, morfologia e valores paisagísticos;

II – suas peculiaridades geológicas, geomorfológicas e mineralógicas;

III – a ocorrência de vestígios arqueológicos e paleontológicos;

IV – recursos hídricos;

V – ecossistemas frágeis ou espécies endêmicas, raras ou ameaçadas de extinção;

VI – a diversidade biológica; e

VII – sua relevância histórico-cultural ou sócio-econômica na região.”

Portanto, entende-se que a instalação de empreendimentos no entorno do PETAR deve submeter ao CECAV-IBAMA quaisquer projetos que possam interferir direta ou

²²² O CECAV tem como objetivos e missão institucional realizar pesquisas científicas e ações de manejo para conservação dos ambientes cavernícolas e espécies associadas, assim como auxiliar no manejo das Unidades de Conservação federais com ambientes cavernícolas, por meio de estudos e monitoramento para conservação e uso sustentável do seu patrimônio espeleológico, conforme previsto no artigo 1º da Portaria nº 16/2015 do Instituto Chico Mendes, de 02/03/2015. (<http://www.icmbio.gov.br/cecav/o-que-fazemos.html>)

indiretamente com as cavidades naturais subterrâneas existentes, cabendo ainda à equipe técnica do Parque manifestar-se sobre a compatibilidade do empreendimento com a manutenção da sua biota.

Cabe ainda destacar que em 2013 foi criado o Conselho do Patrimônio Espeleológico do Estado de São Paulo, por meio da Resolução SMA 87/13, cujos objetivos centrais são contribuir para a implementação dos Planos de Manejo Espeleológico e a definição de uma política pública de proteção, pesquisa e manejo responsável do patrimônio espeleológico, configurando-se como mais uma instância de apoio à gestão da UC.

11.6 Mineração e Áreas Especialmente Protegidas

O histórico do desenvolvimento da legislação mineral e ambiental, em alguns casos gera um conflito entre expectativas de direito; por um lado o direito minerário pretendido pelo empreendedor, previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Código de Mineração, e por outro lado o direito ambiental, promulgado por instrumentos legais, inclusive constitucionais, que limitam formas de uso do solo em determinadas circunstâncias como, por exemplo, nos casos em que reconhecem patrimônios nacionais, bens da União ou de interesse comum a todos os habitantes do país, bem como nos casos previstos pelo SNUC.

Em função destes dispositivos legais, vem sendo desenvolvida uma gama de normas para permitir uma articulação entre o licenciamento ambiental e o minerário, dentre elas destacamos as Resoluções CONAMA nº 09 e 10/90 que condicionam a necessidade da licença ambiental para a emissão da autorização de pesquisa e exploração mineral.

Empreendimentos que pretendam instalar-se nas proximidades dos limites da UC que ainda não tenha Plano de Manejo devem observar os dispositivos da Resolução CONAMA 428/2010 (alterada pela Resolução CONAMA 473/2015), uma vez que esta revogou expressamente a CONAMA 13/90, que estabelecia a necessidade de consultar previamente o órgão gestor da UC se o empreendimento estivesse num raio de 10 km dos limites das unidades de conservação, visando à proteção de seus ecossistemas.

Além disso, o Decreto Federal nº 4.340/02, que regulamenta o SNUC, estabelece em seu art. 34 que *“Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora”*.

Há que se considerar ainda que a atividade minerária na região implica, freqüentemente, em interferências com Patrimônios Nacionais e bens da União, tais como a Mata Atlântica e as cavidades naturais subterrâneas.

Um dos mais freqüentes impactos ambientais, causados pelas minerações situadas no entorno do PETAR e diretamente relacionado ao empobrecimento da biodiversidade local, é a supressão de remanescentes de Mata Atlântica, normalmente para propiciar a abertura ou o avanço das frentes de lavra e em alguns casos para uso de bota-foras e outras estruturas. Interferências prejudiciais indiretas também podem ser causadas sobre áreas de Mata Atlântica localizadas em áreas próximas a empreendimentos

minerários, através do rebaixamento do lençol freático, afugentamento da fauna que participa da dinâmica florestal, propagação de espécies domésticas, exóticas e invasoras, entre outros impactos.

Diante desta situação devemos, preliminarmente, considerar alguns princípios constitucionais, nos âmbitos estadual e nacional num dos pontos em que prevêm limitações administrativas do uso da propriedade privada, ao estabelecerem os Patrimônios Nacionais, já discutido anteriormente. Assim, de acordo Birnfeld ao citar parágrafo 4º., do artigo 225 da CF, nos coloca: *“embora o Texto Constitucional não tenha determinado a propriedade pública destes bens, estabeleceu, à falta de melhor termo, uma inusitada Limitação Administrativa Constitucional. Destarte, sem alijar qualquer proprietário do domínio legítimo e do poder de disposição, o parágrafo 4º. do artigo 225 estabeleceu algumas diretrizes básicas para a utilização destes bens, quais sejam:*

- a) *A utilização far-se-á na forma da lei;*
- b) *A utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”*

Corroborando ainda com o entendimento legal acima descrito Azevedo (1999) ao tratar das indenizações em áreas sob proteção especial, sobretudo aquelas reconhecidas constitucionalmente, coloca, que *“é oportuno lembrar que, com o advento da Constituição de 1988 e da Estadual de 1989, estes espaços passaram a ter um “status” de patrimônio nacional, no sentido ambiental da palavra (e não imobiliário a nosso ver) sendo certo que seu uso foi constitucionalmente limitado e protegido. Além disso a função social da propriedade (conteúdo) condicionou a garantia desse direito, importando observar também que nenhuma revisão da legislação infraconstitucional ocorreu após as constituições federal e estadual.”*

Além da competência instituída pela Constituição Federal ao Estado, autorizando-o a instituir meios administrativos que salvaguem o meio ambiente e seus atributos, especialmente aqueles designados como Patrimônio Nacional, a própria Constituição do Estado de São Paulo, em seu capítulo Do Meio Ambiente detalha as atribuições e forma de atuação do Estado neste sentido.

A interferência das atividades minerárias com as cavidades naturais subterrâneas também é recorrente na região, sendo que os procedimentos de licenciamento ambiental vem incorporando uma análise mais ampla da representatividade ecológica e ambiental destes ambientes, com fundamento nas bases legais já descritas.

11.6.1 Os Títulos Minerários no Interior de UC

No capítulo sobre avaliação do Meio Antrópico estão mapeados e discriminados todos os empreendimentos minerários relacionados ao PETAR e entorno, bem como a descrição de cada fase de evolução dos processos minerários: Requerimento de Pesquisa; Autorização de Pesquisa; Requerimento de Lavra; Concessão de Lavra; Licenciamento.

A abordagem jurídica deste tema é fundamentada integralmente no Parecer/PROGE nº. 145/2006-CCE-JMO, de autoria da Procuradoria Federal do DNPM, subordinada a

Procuradoria Geral Federal, da Advocacia Geral da União, tendo como interessado o Diretor de Fiscalização do Departamento Nacional de Produção Mineral. Este Parecer é destinado a cientificação dos chefes das unidades descentralizadas do Departamento Nacional de Produção Mineral para que concedam tratamento jurídico uniforme sobre o *“Conflito entre a atividade de aproveitamento mineral e a preservação do meio-ambiente buscada pela criação de áreas de unidade de conservação”*, em todo o território nacional e reflete o entendimento legal-institucional, do órgão responsável pelas questões minerárias no Brasil.

Considerando a atual existência de títulos minerários no interior de UC, há que se proceder, através de um programa de ação conjunta com o DNPM, a análise da situação dos mesmos face ao Código de Mineração, e da legislação ambiental vigente, para que se possa enquadrá-los no entendimento jurídico do parecer supramencionado.

Há que se considerar o que segue:

- Unidades de conservação de proteção integral e unidades de uso sustentável, conforme as definições conceituais do SNUC deverão ter um tratamento diferenciado no que concerne às atividades minerárias: *“Nas unidades de proteção integral apenas o uso indireto dos atributos naturais é admitido, o que nos leva à conclusão de haver impossibilidade do desenvolvimento de atividades ligadas à mineração nos espaços geográficos correspondentes a estas unidades e nas respectivas zonas de amortecimento”*, por outro lado é colocado que *“Nas unidades de uso sustentável a atividade de mineração é admitida porque as limitações impostas pela lei que restringem a intervenção humana são menos severas sendo a exploração do ambiente permitida desde que feita de forma socialmente justa e economicamente viável. Nessas categorias a atividade de mineração está permitida, muito embora subordinada ao entendimento de algumas condições legais.”*;
- Títulos minerários no interior de UC de proteção integral deverão ser indeferidos ou terem declarada sua caducidade, em função de serem posteriores ou anteriores a criação da UC, bem como em função da fase de tramitação do título e, em especial, quando a lavra permanece por longo tempo inativa;

Na fase de Autorização de Pesquisa, os alvarás outorgados posteriormente à criação da UC deverão ser objeto de processo de caducidade, *“com fundamento na Lei do SNUC, notadamente os art. 7º., § 1º., e art. 28 tendo em vista a impossibilidade da sua manutenção concomitante ao interesse de preservação do meio ambiente.”* Alvarás outorgados anteriormente à criação do PETAR, *“deverão ser objeto de caducidade com fundamento na impossibilidade da sua manutenção em razão de ter se tornado o seu objeto proibido por comando posterior, face à previsão legal expressa na Lei do SNUC, notadamente os arts. 7º., § 1º., e art. 28.”*

Uma vez declarada a caducidade do alvará ou da lavra, o órgão responsável pelas autorizações/concessões, deve declarar a área como indisponível.

Na fase de Requerimento de Lavra, tanto aqueles que tenham sido solicitados anteriormente à criação da UC, como aqueles solicitados após sua criação, deverão ser

indeferidos, com fundamento no art. 8º. da Lei do SNUC, em especial os arts. 7º, § 1º., e art. 28.

Finalmente na fase de Concessão de Lavra, seja para aquelas solicitadas anteriormente à criação da UC, como para aquelas solicitadas após sua criação, deverão ser objeto de processo de caducidade. No primeiro caso “*face a impossibilidade de sua manutenção em contraste à decisão de proteção do meio ambiente adotada pelo poder público*”, e no segundo caso “*em decorrência da impossibilidade da sua manutenção em razão de ter se tornado o seu objeto incompatível com a preservação do meio ambiente*”.

11.7 O Princípio da Precaução

*Agenda 21 – Princípio 15 - A fim de proteger o meio-ambiente, a atitude de precaução deve ser amplamente adotada pelos Estados, de acordo com suas possibilidades. Onde haja ameaça de sérios e irreversíveis danos, a falta de certeza científica não poderá ser usada como razão para o adiamento de medidas efetivas para prevenir a degradação ambiental.*²²³

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP instituído pelo Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006, estabelece em seus princípios, item XXVI a aplicação do princípio da precaução.

As ações de planejamento em áreas protegidas vêm ampliando sua abordagem nos últimos anos, pois cada vez mais nos damos conta que a estratégia para conservar a biodiversidade, ignorando o cenário político, social e econômico mais amplo é pouco eficaz. Enquanto o mau uso da terra e dos recursos naturais continuar a prosperar fora das áreas protegidas ou no seu entorno, o futuro das unidades de conservação e de sua biodiversidade está ameaçado. Neste sentido a visão integradora de ordenamento proposta no Plano de Manejo de PETAR aposta na conciliação, na criação de mosaicos, e no ordenamento ecológico como base para o ordenamento territorial (ver capítulo de Áreas Prioritárias de Manejo).

No entanto, muitas ações de planejamento esbarram na fragilidade do conhecimento científico e tecnológico no campo da conservação ambiental. Em vista disto tem se proposto como medida de segurança o Princípio de Precaução. Uma definição ampla deste princípio foi formulada em 1998 por cientistas, advogados, legisladores e ambientalistas que resumiram o princípio da seguinte forma:

*"Quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio-ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo se algumas relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidas cientificamente."*²²⁴

Dentre os principais elementos do Princípio figuram: a precaução diante de incertezas científicas; a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais; a transferência do "ônus da prova" aos proponentes de uma atividade e não às vítimas ou vítimas em potencial daquela atividade; e o uso de processos democráticos na adesão e observação do Princípio - inclusive o direito público ao consentimento informado.

²²³ ONU- Agenda 21.

²²⁴ Declaração de Wingspread sobre o Princípio da Precaução.

Segundo vários juristas que comentam este princípio, às vezes, se esperarmos por comprovações, é tarde demais. Um exemplo ilustrativo: já havia a forte suspeita de que fumar provocava câncer do pulmão muito antes desta associação ter sido estabelecida de forma conclusiva, i.e., ter atendido aos padrões científicos de causa e efeito. Àquela altura, muitos fumantes já haviam morrido de câncer do pulmão. Mas muitos outros já haviam deixado de fumar, devido às crescentes evidências de que o fumo tinha ligação com o câncer de pulmão. Essas pessoas estavam exercendo judiciosamente a precaução, apesar de um certo grau de incerteza científica.

Como é utilizado o Princípio de Precaução em se tratando da proteção ao carste?

Acredita-se que o aumento da demanda de recursos minerários irá pressionar o ambiente por uma exploração de risco. Isto se reflete nas tendências de adensamento minerário na região do contínuo ecológico. Há alguns sinais de alerta que indicam a necessidade de ação cautelosa do Estado no ordenamento desta atividade no entorno de áreas de proteção integral: o descontrole na emissão de materiais particulados, o assoreamento da rede de drenagem observado nas imediações de todas as minerações na Zona de Amortecimento, a supressão irregular de vegetação de Mata Atlântica, a geração de ruídos excessivos e continuados pelos processos de desmonte de rochas por explosivos, bem como a total falta de controle do rebaixamento do lençol freático pelos empreendimentos existentes, além de outros sinais de alerta como a extinção de espécies muito frágeis do sistema de cavernas apontadas por vários especialistas no assunto, além de revelarem que medidas de controle devem ser tomadas em caráter imediato, sinalizam que as medidas de precaução devam ser aplicadas na análise do conjunto de empreendimentos minerários e industriais.

Como autorizar ou não agir com precaução diante de um ecossistema considerado frágil?

Com relação ao rebaixamento do lençol freático no comprometimento do sistema cárstico e do complexo de cavernas, é difícil atribuir efeitos a causas claras e simples com precisão, pois como têm sido apontado, os estudos de hidrogeologia na área não permitem estabelecer previsões seguras. Por esse motivo o bom senso e muitas evidências científicas indicam que deve-se ter cuidado e que todas as ações na área de entorno no PETAR podem ter consequências desastrosas. Diante da incerteza é importante precaver-se.

É importante salientar que o Princípio da Precaução não pretende restringir ou ignorar qualquer avanço científico e tecnológico que demonstre a possibilidade de exploração. Mas, sim, exigir, a incorporação de um nível de segurança razoável nas avaliações de riscos das minerações no entorno e muito próximas ao Parque.

Acredita-se que a atual legislação ambiental e outras decisões, particularmente aquelas fundamentadas em avaliações de risco, não protegeram adequadamente a saúde humana e o meio-ambiente - o sistema maior do qual os seres humanos são apenas uma parte.

Portanto, faz-se necessário implantar o Princípio de Precaução, especialmente no ordenamento da atividade minerária no entorno do PETAR, pois as atividades representam ameaças de danos à saúde humana ou ao meio-ambiente. Medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo se as relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidas cientificamente. Neste contexto, ao proponente de uma atividade, e não ao público, deve caber o ônus da prova.