

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA MATA CILIAR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL

Alexandre Altmann¹

RESUMO --- A recuperação e preservação da mata ciliar mostram-se importantes instrumentos para a conservação dos mananciais hídricos. Em que pese a legislação ambiental proibir a supressão da mata ciliar, a degradação destas tem avançado. Para prevenir o colapso dos ecossistemas que prestam serviços ecológicos relacionados aos recursos hídricos, urge a adoção de novas estratégias de preservação das matas ciliares. Uma alternativa que tem motivado intensos debates é a adoção de instrumentos de incentivo positivo voltados à gestão ambiental. O presente trabalho realiza uma breve análise acerca dos projetos e propostas de conservação das matas ciliares no Brasil. O objetivo é questionar acerca da viabilidade de implantação de um mecanismo de incentivo positivo para quem preserva e recupera a mata ciliar em sua posse ou propriedade, enquanto instrumento de gestão ambiental na bacia hidrográfica.

ABSTRACT --- The recovery and the preservation of the riparian forest are shown as great instruments for the hydric sources conservation. Therefore the environmental law forbids the riparian forest suppression, the degradation of those has been risen. In order to avoid the collapse of the ecosystems that are responsible for ecological duties related to the hydric sources, there must be an adoption of new riparian forest preservation strategies. An alternative that has been motivated great debates is the adoption of positive incentive instruments towards environmental management. This work makes a brief analyse about the riparian forest conservation proposals and projects in Brazil. The objective is to question about the possibility of a positive incentive mechanism implantation, to those who preserve and recover the riparian forest in possession or property, as an instrument for the hydrographic basin environmental management.

Palavras-chave: recursos hídricos, matas ciliares, compensação financeira.

¹ Advogado, Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul, bolsista da CAPES. Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130, Bloco 46 - CEP 95070-560 Caxias do Sul - RS. E-mail alexandre-altmann@bol.com.br.

1 – INTRODUÇÃO

A água é um recurso natural finito e, cada vez mais, escasso. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (2005), mais de um bilhão de pessoas em países em desenvolvimento já sofrem uma dramática escassez de água limpa para beber. Essa situação ficará ainda pior, devido às mudanças climáticas. Em relação ao desenvolvimento, estimativas indicam que, até 2005, um terço dos países tiveram seu desenvolvimento freado em decorrência da falta d'água, a exemplo da China que declarou que não poderá mais crescer economicamente nos percentuais que apresenta hoje devido à falta d'água (CNRH, 2005).

Estudos apontam que a poluição e degradação dos ecossistemas que prestam serviços ecológicos relacionados aos recursos hídricos são responsáveis por perda de água, não apenas em quantidade, mas também em qualidade.

A Carta de Paris, de 1998, reconheceu que a água doce é tão essencial para o desenvolvimento sustentável como para a vida. E, mais do que isso, reconhece que a água doce possui dimensões sociais, econômicas e ambientais interdependentes e complementarias.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Também a Política Nacional dos Recursos Hídricos, reafirmando o mandamento constitucional, reconhece que a água é um bem de uso comum do povo, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico, que deve ser assegurado à atual e às futuras gerações em disponibilidade e qualidade adequadas.

A Constituição Federal dispõe ainda que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e deverá observar, dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente (CF/88, art. 170, inciso VI).

No que se refere ao direito de propriedade, também garantido pela Constituição Federal, importa lembrar que este não é mais tido como absoluto, mas sim deve obedecer a sua função social. Decorre daí que o Código Civil em vigor estabelece que o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (art. 1.228, §1º, da Lei 10.406/2002).

Tendo em vista que atingimos um estágio crítico de degradação ambiental, o propalado “equilíbrio ecológico” mostra-se, cada vez mais, como um ideal distante, difícil de ser alcançado. Resta, destarte, evitar o colapso dos ecossistemas essenciais, em especial os que prestam serviços ecológicos relacionados com os recursos hídricos. Um colapso nesses ecossistemas significaria, em

outras palavras, afetar o ambiente de forma a atingir o bem maior tutelado pela norma constitucional: a dignidade da pessoa humana. Portanto, políticas que viabilizem água em quantidade e qualidade necessária para seus múltiplos usos mostram-se urgentes para garantir, antes de mais nada, a dignidade da pessoa humana.

De acordo com a “Carta de Princípios Cooperativos pela Água”, firmada no dia 22 de março em Foz do Iguaçu, no Paraná (ANA, 2007):

A busca da sustentabilidade constitui elemento estruturante nos compromissos assumidos por todos os 191 Estados-Membros das Nações Unidas e que se constituem nos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, a serem cumpridos até o ano de 2015. Em seu conjunto, o documento estabelece bases indispensáveis para a construção de um mundo melhor, fundado no compromisso coletivo de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, em escala mundial. No âmbito dessa agenda global se inserem, entre outras, as preocupações com a necessidade pela preservação da água e de seu uso sustentável, enquanto um dos elementos essenciais à manutenção da saúde e qualidade de vida, em todas as suas formas conhecidas, e também como base fundamental ao desenvolvimento econômico e social de todos os povos, nações e continentes. A importância dessa preservação intensifica-se, na medida em que a população cresce e a disponibilidade de água se reduz ante o comprometimento cada vez maior de sua qualidade.

Impõe-se, diante deste quadro, a elaboração e implementação de uma estratégia de preservação dos mananciais hídricos através de mecanismos que garantam água em quantidade e qualidade para seus múltiplos usos, no sentido de se prevenir um colapso sócio-econômico-ambiental gerado pela escassez de água e pela falência dos serviços ecológicos essenciais. De fato, para garantir a melhor distribuição em quantidade e qualidade suficientes para abastecer a presente, sem comprometer o abastecimento das futuras gerações, ou seja, viabilizar o desenvolvimento – sustentável ou qualquer outro modelo que se pretenda – deve-se, imediatamente e de forma preventiva, preservar e recuperar os recursos hídricos e os ecossistemas associados.

Uma alternativa que toma corpo é a compensação financeira pela recuperação e preservação da mata ciliar, enquanto política pública de preservação da natureza e, conseqüentemente, dos recursos hídricos no âmbito da Bacia Hidrográfica.

Em Relação à água, a Agenda 21 expressa a necessidade de proteção aos recursos hídricos, qualidade da água e ecossistema aquático em conexão com a necessidade de proteção das florestas. Segundo Hirakuri (2002) “as florestas são essenciais para o equilíbrio do ciclo hidrológico, o que afeta diretamente a quantidade e qualidade da água dos rios e lençóis freáticos”. Não há dúvida, portanto, de que existe uma conexão importante entre água e florestas.

Outrossim, cabe salientar que a justificativa mais importante para o debate proposto neste trabalho é o clamor da sociedade civil por respostas efetivas do Poder Público na proteção do meio ambiente.

Diante do exposto, temos como pertinente – e urgente – o estudo acerca de meios adequados que garantam a preservação e recuperação das matas ciliares, eis que o país carece de medidas efetivas para a proteção dos recursos hídricos. Do mesmo modo, não podemos olvidar que garantir o acesso da população à água, em quantidade e qualidade correspondente aos seus diversos usos, nada mais é do que o primeiro passo para garantir o direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana, escopo maior do ordenamento jurídico pátrio.

2 – ASPECTOS JURÍDICOS E TÉCNICOS QUE FUNDAMENTAM A PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS MATAS CILIARES

A necessidade de preservar e recuperar as matas ciliares é premente no momento em que se verifica que sua degradação agrava o assoreamento dos mananciais, bem como desequilibra os ecossistemas associados, deixa de reter a umidade e de “filtrar” poluentes.

Segundo Oliveira Franco (2005):

As matas ciliares constituem-se, reconhecidamente, em um elemento básico de proteção dos recursos hídricos, apresentando diversos benefícios tanto do ponto de vista utilitarista, em relação direta ao ser humano, quanto do ponto de vista efetivamente ecológico, para a preservação do equilíbrio ambiental e, conseqüentemente, da biodiversidade [...] As matas ciliares guardam íntima relação com a quantidade e o comportamento da água existente nos sistemas hidrográficos, controlando por um lado a vazão e por outro a estabilidade dos fluxos hídricos.

O Código Federal Florestal, no artigo 1º, dispõe que as “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”. Em nosso entendimento, o interesse comum a todos os cidadãos referido no artigo 1º do Código é que as florestas e demais formas de vegetação sejam recuperadas e preservadas a fim de prestar serviços ecológicos que beneficiem a todos. Um dos mais importantes serviços ecológicos prestados pelas matas ciliares é, destarte, a conservação dos mananciais hídricos. Nesse sentido, Magalhães (2001) entende que:

Já vistas como *bens ecológicos*, as florestas apresentam características relevantes para toda humanidade. Elas protegem o solo da erosão e excesso de incidência solar, preservam os mananciais, purificam o ar, exercem influência sobre o clima e o regime das chuvas, e são fundamentais para a existência da fauna. São funções nobres, insuscetíveis de avaliação material e que justificam plenamente sua tutela e a imposição de restrições ao seu uso.

De fato, a definição de Área de Preservação Permanente, contida no art. 1º, §1º, II do Código Florestal, refere que esta possui a função ambiental de “preservar os recursos hídricos, a paisagem,

a estabilidade ecológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

A proteção legal das matas ciliares é expressa no art. 2º, alínea “a”, “b” e “c”, do Código Florestal Federal. Também o art. 225, §1º, inciso I e VII estabelecem que incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, bem como “proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam animais a crueldade.” Não podemos olvidar, por representar a repressão penal e administrativa contra a degradação das matas ciliares, o disposto no arts. 38, 39, 44, 48, 53, I da Lei dos Crimes Ambientais, bem como o disposto nos arts. 25, 26, 30 e 33 do Decreto 3.179/99 (Infrações Administrativas Ambientais). A responsabilidade civil por danos às matas ciliares é a geral, prevista no art. 14, §1º da Lei 6.938/81. Na prática, entretanto, o que se verifica está muito longe do preconizado pelo mandamento constitucional e infraconstitucional.

Um importante estudo intitulado “Avaliação Ecológica do Milênio”, divulgado pela Organização das Nações Unidas (2005), realizado por 1.360 cientistas de 95 países, indicou que mais de 60% dos ecossistemas estão degradados ou sendo utilizados de modo não sustentável. O custo ambiental da degradação de muitos destes ecossistemas já pode ser percebido pelo colapso dos serviços ambientais antes prestados pelos mesmos.

Em relação aos recursos hídricos, a degradação dos ecossistemas associados, ao lado das mudanças climáticas e da contaminação, é um dos principais fatores de comprometimento da qualidade e da quantidade de água nos mananciais, sejam estas superficiais ou subterrâneas. De fato, as matas ciliares, os vertedouros, nascentes, cursos d’água, lagos e lagoas, ecossistemas de banhado, florestas e demais formas de vegetação, assim como as águas subterrâneas, estão sendo sistematicamente degradados.

Nesse sentido, importante lembrar as palavras de Freitas (2003):

Assim, seja propiciando alimentos aos peixes, dificultando o envenenamento das águas por agrotóxicos ou agentes poluentes, ou evitando a erosão das margens e o assoreamento dos rios, exercem as matas ciliares um importantíssimo papel na proteção do meio ambiente [...] Alguns por ignorância, outros por ambição desmedida, utilizando áreas próximas a cursos d’água, lagos ou reservatórios para a agricultura, acabam por causar sérios danos ambientais.

Verifica-se que, na prática, os órgãos públicos ambientais não atendem a demanda: a gestão ambiental está inteiramente absorvida por ações de comando e controle, como, por exemplo, o licenciamento e a fiscalização, restando uma lacuna no que tange à pesquisa e planejamento, assim como quanto a mecanismos de incentivo positivo.

Temos, portanto, que o bem jurídico protegido pelo Direito Ambiental pátrio em se tratando de matas ciliares é o equilíbrio ambiental e os serviços ecológicos por elas prestados. Em que pese encontrarem-se protegidas legalmente desde 1934, as matas ciliares continuam sendo sistematicamente degradadas, o que acarreta graves prejuízos aos mananciais. Diante deste quadro, é inevitável a pergunta: estão cumprindo com sua finalidade os mecanismos de comando e controle?

3 – A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS MATAS CILIARES

Este capítulo inicia com uma indagação: seria possível, diante do ordenamento jurídico brasileiro vigente, a adoção de um mecanismo de compensação o qual indenize os proprietários – ou até mesmo os posseiros – que recuperam e mantêm preservadas as matas ciliares em sua propriedade ou posse? Este é o debate que o presente trabalho pretende fomentar. Eis alguns elementos para contribuir com o estudo, sem a pretensão de exaurir o tema.

Uma alternativa de incentivo positivo que toma corpo é a compensação financeira pela recuperação e preservação da mata ciliar, enquanto política pública de preservação da natureza e dos recursos hídricos. No plano legislativo, este é o objetivo dos Projetos de Lei 60/2003, 144/2003 e 4.160/2004, os quais tramitam no Congresso Nacional. O PL nº 60/2003 prevê um Programa Nacional de Reservas para a Preservação Ambiental, tendo por objetivo estabelecer mecanismos de compensação e incentivos econômicos aos proprietários rurais que mantenham, em suas propriedades, glebas especialmente destinadas à preservação ambiental. A compensação, na concepção dos PL 60/2003 e PL 144/2003, concede um bônus no valor estimado para arrendamento da área destinada à proteção. A compensação financeira pela recuperação de áreas degradadas é, igualmente, prevista pelo segundo projeto, sendo que o bônus, neste caso, fica vinculado ao valor despendido para recuperação da área degradada. O PL 144/2003, portanto, prevê a compensação financeira aos proprietários rurais que mantenham áreas afetadas destinadas à proteção ou à recuperação ambiental. O PL nº 4.160/2004, por sua vez, prevê uma compensação financeira unicamente aos pequenos proprietários rurais que mantenham áreas de preservação permanente com cobertura vegetal nativa.

Segundo a justificativa do PL nº 4.160/2004 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007):

A preservação da vegetação nativa, incluindo as áreas de preservação permanente e de reserva legal, é vital para a conservação da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos, do solo e da diversidade biológica, elementos essenciais para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como toda a sociedade é beneficiária da qualidade do meio ambiente, é justo que os custos da preservação da vegetação nativa sejam igualmente repartidos por todos os setores. Atualmente, no Brasil, o setor agrícola, em especial os pequenos produtores rurais, vem arcando praticamente sozinho com o ônus

da preservação ambiental, com perda da produtividade e da renda, o que estimula o êxodo rural e o crescimento desordenado das cidades, com os problemas de todos conhecidos.

Os recursos para o pagamento da compensação de que tratam os Projetos de Lei acima citados seriam provenientes da cobrança pelo uso d'água (Lei nº 9.433/97), Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 7.797/89), da compensação financeira de que trata o art. 36 da Lei 9.985/2000, dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE (Lei nº 10.336/2001), dentre outras. O PL 60/2003 prevê, ainda, que os valores devidos a título de compensação poderão servir à amortização de financiamentos rurais contraídos junto a instituições integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, inclusive na quitação de débitos, já existentes, renegociados ou não.

No entanto, apesar de reconhecer a pertinência de novas estratégias para a conservação ambiental, tais projetos receberam críticas quanto à sua concepção. Em relação aos PL 60/2003 e PL 144/2003, Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, entendeu que (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007):

Ao bonificar a manutenção de áreas cobertas por vegetação natural primária ou em estágio avançado de regeneração natural, sem impor-lhes a obrigatoriedade de averbação na matrícula do imóvel, cria-se a possibilidade de haver áreas de preservação temporária, situação que favorece a manutenção dos grandes imóveis rurais improdutivos, já que mascara a sua real situação. Ou seja, a afetação dessa área à preservação ambiental pode acarretar em mudança na classificação do imóvel, que, temporariamente, passa a ser produtivo, furtando-se, assim, do processo desapropriatório. Afinal, a consideração da questão ambiental não deve gerar um alibi para o descumprimento da legislação agrária, e o que aqui se propõe acabará por criar uma válvula de escape para os grandes proprietários que, ao seu bel-prazer, poderiam manipular o cômputo das áreas aproveitáveis do imóvel, retirando daí as áreas afetadas temporariamente à preservação ambiental, tornando sua propriedade produtiva e, portanto, insuscetível de desapropriação.

Por este motivo e outras inconsistências, a referida comissão opinou pela rejeição do PL 60/2003 e do PL 144/2003. No entanto, entendeu pertinente o PL 4.160/2004 pelas dificuldades econômicas enfrentadas pelos pequenos agricultores, opinando pela sua aprovação. Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, inicialmente o Relator opinou pela rejeição dos projetos, sustentando que não há qualquer interesse ambientalista ou coletivo nas propostas analisadas. Segundo o Relatório exarado no dia 19.04.2005 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007):

A legislação ambiental empenha-se em criar normas para que as atividades econômicas possam ser desempenhadas sem dano ambiental. Foram, assim, instituídas áreas destinadas à proteção ambiental e, entre elas, as áreas de reserva legal previstas no Código Florestal. A manutenção desses espaços é obrigação de todo proprietário de terra. Não há como se estipular qualquer espécie de remuneração ou ressarcimento para que se obedeça à lei. Além de inviável financeiramente, dentro dos princípios do direito não há como sustentar o sugerido pelas propostas sob análise.

Após a apresentação de substitutivo, no entanto, os projetos foram aprovados pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 14.12.2005 sob o seguinte argumento principal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007):

Em que pesem os argumentos do Relator, entendemos que a idéia contida nos projetos em exame é extremamente oportuna e coaduna-se com os meios mais modernos de gestão ambiental em aplicação em todo o mundo. Senão vejamos. Apesar de termos uma legislação ambiental bastante rígida, não temos logrado êxito em colocá-la em prática. Apenas para ficar no Código Florestal, não conseguimos, sequer, que seja mantida a vegetação que margeia os rios, tão importante para o controle da erosão e para a manutenção da qualidade e quantidade dos recursos hídricos. O que muitos já perceberam é que em conjunto com as regras tradicionais de comando e controle é necessária a adoção de instrumentos econômicos, que são menos onerosos aos cofres públicos e muito mais efetivos.

Apesar de aprovados nas comissões mencionadas, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, após apreciar os projetos em relação ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, opinou pela rejeição dos projetos em 13.12.2006. O Relatório sustentou, em síntese, que os projetos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007):

[...] não atendem as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal ao não apresentarem as estimativas do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e por não indicar as compensações exigidas no § 2º do art. 16 da citada lei complementar. Dessa forma, também não podem essas proposições ser consideradas adequadas ou compatíveis sob a ótica orçamentária e financeira, em que pese os seus elevados méritos.

Em 04.05.2007, os projetos referidos foram arquivados em virtude do §4º do art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados². Tendo em vista que o arquivamento dos Projetos de Lei mencionados não encerra a discussão acerca da matéria abordada, podendo, inclusive, esta ser objeto de novos projetos, surgem alguns questionamentos. Nesse sentido, tais projetos de lei são a melhor formatação de um mecanismo de incentivo positivo? E, além disso, do modo como foram propostos, serão um instrumento efetivo na recuperação e preservação das matas ciliares? Entendo que, em virtude da importância do tema, o Congresso Nacional deva debatê-lo com a sociedade, especialmente no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente e Conselho Nacional dos Recursos Hídricos.

Importante, ainda, mencionar o Projeto de Lei 4.669/2004, o qual tem por fim garantir que os recursos oriundos da cobrança pelo uso d'água possam ser destinados a projetos de preservação dos mananciais, em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica. Para tanto, o PL 4.669/2004 altera o art. 7º da lei 9.433/97, acrescentando o inciso XI, segundo o qual constarão do conteúdo mínimo do Plano de Recursos Hídricos “projetos de preservação de

² Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia. [...] § 4º Flúido o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

mananciais que contemplem, necessariamente, a recuperação de áreas de preservação permanente, educação ambiental e conscientização da comunidade da bacia hidrográfica, quanto às ações necessárias para sua proteção e uso sustentável”. O PL 4.669/2004, apesar de receber voto favorável do Relator da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável³, foi arquivado com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴. Entretanto tal matéria poderá ser novamente objeto de apreciação pela Câmara dos Deputados, motivo pelo qual interessa à sociedade o debate acerca do tema nele contido.

No âmbito do Poder Executivo, importante ressaltar os projetos e programas voltados para a recuperação da mata ciliar implantados por diversos estados brasileiros, a exemplo de Minas Gerais, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul. Tais projetos são voltados à sensibilização dos proprietários e posseiros quanto à importância de recuperar e preservar as matas ciliares. Os aportes financeiros para estes programas são escassos e destinam-se, basicamente, para fornecer mudas, insumos e assistência técnica aos proprietários ou posseiros que aderirem voluntariamente ao projeto.

No Estado de Minas Gerais, a experiência teve início em 1994. O Projeto de Recuperação de Matas Ciliares do Instituto Estadual Florestal – IEF, buscou soluções alternativas que não se apoiassem no uso da repressão, considerada de aplicação problemática (MULLER, 2001). O objetivo era desenvolver um programa de estímulo à recuperação de matas ciliares, de forma participativa e através de um processo educativo, que provocasse uma mudança de mentalidade nos produtores rurais em relação às práticas conservacionistas e de preservação dos recursos naturais ao longo dos diversos cursos d’água. De acordo com Muller (2001) “trocou-se, pois, a repressão pela persuasão e pela atuação participativa”.

Já no Rio Grande do Sul, o Programa de Restauração de Mata Ciliar destina-se a restaurar a vegetação às margens e no entorno dos corpos hídricos em Bacias Hidrográficas do Estado. Desenvolvido pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, por meio do Departamento de Florestas

³ **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. PROJETO DE LEI No 4.669, DE 2004** (Altera a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, acrescentando item ao conteúdo mínimo nos Planos de Recursos Hídricos.) **Autor:** Deputado ALMIR MOURA **Relator:** Deputado LUCIANO ZICA. **I – RELATÓRIO:** [...] **II - VOTO DO RELATOR:** A proteção aos mananciais hídricos constitui uma das mais importantes medidas previstas no Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965). De acordo com essa Lei, devem ser preservadas faixas de vegetação nativa ao longo de rios e em torno de nascentes, conforme determina seu art. 2º: [...]. A vegetação em torno dos corpos de água atua como filtro que controla a poluição e o assoreamento. Também regula o ciclo hidrológico, por meio da redução do impacto da chuva sobre o solo e da velocidade de escoamento superficial das águas, evitando a perda da capacidade de infiltração da água no solo e, conseqüentemente, regulando a água que aflora nos corpos de água, impedindo a perda excessiva de vazão ou a formação de cheias abundantes. A vegetação também regula a evapotranspiração, fenômeno que permite a devolução à atmosfera, por meio das folhas, de parte da água retida no solo. Não restam dúvidas, portanto, de que todas as medidas que visam a favorecer a conservação das áreas de preservação permanente trarão grande benefício ao equilíbrio hidrológico e, portanto, à melhoria das condições ambientais para produção agrícola e abastecimento público. A proposição em tela busca alterar a Lei nº 9.433/97, ampliando o conteúdo do Plano de Recursos Hídricos, do qual deverão constar projetos de conservação de mananciais, desde a recuperação das áreas de preservação permanente até a conscientização da comunidade da bacia sobre a importância dessas áreas. De acordo com a Lei nº 9.433/97: Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; ...” Destarte, a alteração proposta na proposição, de fato, terá como decorrência a garantia de que os recursos financeiros provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão também destinados à conservação das áreas de preservação permanente. Isso posto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.669, de 2004, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável. Sala da Comissão, em de de 2006. Deputado LUCIANO ZICA, Relator

⁴ *Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles [...]*

e Áreas Protegidas, o programa inicialmente contempla as Bacias dos Rios Santa Maria e Uruguai. O Programa está dividido em cinco módulos de um ano cada, com o plantio de aproximadamente 100 mil mudas de espécies nativas por ano. As prefeituras municipais que aderirem ao programa repassarão as mudas aos produtores rurais cadastrados, cujas propriedades façam limites com os cursos d'água das bacias em questão. A expectativa é recuperar cinco mil hectares de matas ciliares a cada ano. A Companhia Estadual de Energia Elétrica apóia o programa através da produção e doação das mudas, em cumprimento à reposição florestal obrigatória, devido à supressão de vegetação nativa para a manutenção de linhas de transmissão e distribuição (SEMA/RS, 2007).

Apesar da iniciativa louvável, tais programas e projetos enfrentam aspectos econômicos relevantes. Como adverte Muller (2001):

Os donos ou responsáveis por áreas de matas ciliares destruídas ou degradadas necessitam de formas de persuasão bastante vigorosas e convincentes, pois cabe a eles assumir tanto o custo de oportunidade da área em que o replantio é feito, quanto parte do próprio custo de recomposição das matas. Se a área em que se pretende reconstituir a mata ciliar estiver degradada e sem uso, o custo da oportunidade será nulo, e a recuperação da mata ciliar pode mesmo trazer, a longo prazo, benefícios ao proprietário, persuadindo-o a assumir parte do custo de recomposição. Nesse caso, a aceitação não constituirá um problema maior.

No entanto, se, pelo contrário, a área de mata ciliar estiver servindo a algum aproveitamento econômico, seja ao plantio de monoculturas ou ao pastoreio, dificilmente o proprietário ou posseiro da área aceitará participar do projeto, pois a adesão a programas como os executados no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais significará uma redução da renda do produtor. Além disso, ele terá que arcar com parte dos custos de recuperação. Tal fato é mais acentuado no caso de pequenas propriedades rurais, onde muitas vezes os proprietários dependem do plantio ou pastoreio nas áreas de mata ciliar para a subsistência. Assim, verificou-se uma resistência parte dos proprietários e detentores de áreas de mata ciliar utilizada com fins econômicos aos programas citados, na forma como foram concebidos.

Uma alternativa que se vislumbra, de acordo com Muller (2001), seria fazer os que sofrem os impactos e custos decorrentes da degradação das áreas de matas ciliares pagarem aos responsáveis pelas áreas degradadas para que eles as regenerassem e mantivessem, eliminando os custos da degradação.

Completa Muller (2001):

Os agentes degradadores, seriam, por assim dizer, “subornados” pelos que sofrem os impactos da degradação, cobrindo o custo de oportunidade dos agentes responsáveis pelas áreas recuperadas. E esse “suborno” teria que ser mantido ao longo do tempo, para estimular os agentes degradadores a abandonar as atividades que desenvolviam nas áreas antes cobertas com matas ciliares. Obviamente, trata-se de alternativa de difícil implementação e que também enfrentaria forte resistência política.

O que se observa na proposta de Muller (2001), salvo melhor juízo, é a operacionalização do princípio do usuário-pagador. Nesse sentido, o usuário dos recursos hídricos pagaria para o proprietário que mantivesse a mata ciliar enquanto esta prestasse o serviço ecológico acima elucidado. Em última análise, o usuário pagaria pelo serviço ecológico prestado pelas matas ciliares. A lógica aqui é considerar que, em muitos casos, torna-se mais barato proteger áreas naturais nos mananciais do que limpar a água no reservatório. Muitas cidades utilizam e dependem de áreas florestais protegidas para suprimento de água, como é o caso de Nova Iorque, Sidney, Tóquio, Los Angeles, Viena, Barcelona, Rio de Janeiro e Brasília.

Os valores para financiar o pagamento ou compensação pelo serviço ecológico prestado pelas matas ciliares poderiam, destarte, advir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, previsto no art. 5, inciso IV, da Lei 9.433/97 enquanto instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos. De fato, a aplicação dos valores advindos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos para recuperar e manter as matas ciliares está em consonância com os objetivos deste instrumento, como elucidada Granziera (2002):

A cobrança tem três finalidades básicas: a primeira, didática, é a de reconhecer o valor econômico da água. A segunda é incentivar a racionalização, por uma questão lógica: pelo tato de se pagar, gasta-se menos e buscam-se tecnologias que propiciem a economia. Por último, financiar todos os programas que estiverem contidos no plano, quer dizer, um instrumento de financiamento da recuperação ambiental dos recursos hídricos.

Além da utilização dos valores advindos da cobrança pelo uso d'água, cogita-se a utilização dos valores destinados a financiar o seqüestro de carbono para compensar quem recupera e preserva as matas ciliares, como se verá adiante.

Propostas nesse sentido têm arraigado apoio tanto de setores governamentais quanto da sociedade civil organizada. Em recente artigo, o Secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, defende a instituição de um programa que beneficie os “produtores de água”.

Segundo Graziano (2007):

Reduzir o desperdício de água é fundamental. Mas, na ponta inversa da equação, onde nasce a água, mora outro grande perigo. Há também que proteger a "fábrica de água". Senão, um dia, a mina seca. O trabalho deve começar pela recuperação das matas ciliares[...] Cresce a proposta de se utilizar parte dos recursos da cobrança na remuneração dos "produtores de água". Surge novo conceito, que abarca os proprietários rurais conservacionistas, aqueles que preservam a natureza e protegem os mananciais em seu território. O tema é fundamental. Trata-se de uma recompensa aos agricultores que, abdicando do uso intensivo da terra, prestam relevante serviço ambiental à sociedade. Parece utopia. Mas tal sistema funciona na cidade de Nova York. Lá, bebe-se água limpa sem tratamento químico. Os gringos pagam pela proteção das nascentes. E sai muito mais barato. O pagamento por serviços ambientais empresta sinal positivo à política ambiental. O meio ambiente é conhecido por sempre dizer não. Dar vantagem econômica aos conservacionistas, porém, significa um belo sim. Um prêmio aos amigos d'água.

Proposta semelhante é defendida pela Agencia Nacional das Águas, através do Programa Produtor de Água. Através deste programa, a ANA busca melhoria da qualidade e da quantidade de água em bacias rurais, através do incentivo financeiro aos produtores. O programa parte do pressuposto de que o produtor rural é ambientalmente consciente, porém “estando no vermelho, não pode cuidar do azul” (ANA, 2007). A estratégia do programa visa a “compra” dos benefícios (produtos) gerados pelo participante (conceito *provedor-recebedor*). Tais pagamentos serão proporcionais ao abatimento de erosão. Poderão ser beneficiados produtores com áreas de até 200ha. Para fins de cálculo, é adotado um parâmetro de performance para o abatimento da erosão, tabelado. As metas de cumprimento serão verificadas por certificador independente. As fontes de financiamento serão os Fundos Estaduais de Recursos Hídricos, recursos da própria ANA, de empresas de saneamento e de produtores, bem como de Organismos Internacionais de financiamento, a exemplo do BIRD. A recuperação dos investimentos seria possível via cobrança pelo uso d’água.

No âmbito internacional, o Brasil busca recursos para beneficiar quem se comprometa com a preservação. Podemos citar, por exemplo, a proposta brasileira para criação de um mecanismo de incentivo positivo para países em desenvolvimento que reduzirem seus índices de desmatamento. Esta proposta foi apresentada oficialmente durante a 12ª Conferência das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas (COP12), em Nairóbi, no Quênia, em novembro de 2006. Conforme a proposta, deverá ser criado um fundo, financiado voluntariamente por países ricos, para beneficiar os países em desenvolvimento. Recentemente, tal proposta teve impulso em virtude da discussão sobre o aquecimento global (CIÊNCIA HOJE, 2007):

Um combate efetivo ao aquecimento global deveria incluir políticas que estimulem os países que abrigam florestas tropicais a mantê-las de pé. Esta é a mensagem de um artigo assinado por 11 cientistas de seis países, publicado na “Science” desta semana. Segundo eles, reduzir o desmatamento – que responde por 20% das emissões globais de gases do efeito-estufa – é a forma mais barata de se diminuir as concentrações atmosféricas de dióxido de carbono.

No que tange à sociedade civil organizada, os desdobramentos políticos do crime ambiental ocorrido na bacia hidrográfica do Rio dos Sinos nos fornecem elementos importantes. Em outubro de 2006, apareceram no Rio dos Sinos 86 toneladas de peixes mortos. As investigações demoraram para indicar os culpados. Mas a causa já era conhecida pela sociedade gaúcha: a mortandade de peixes foi ocasionada pela poluição e degradação do manancial nas proximidades das cidades de Novo Hamburgo e São Leopoldo. Na data de 26.10.2006, várias entidades ambientalistas e da sociedade civil organizada lançaram o “Manifesto pela vida no Rio dos Sinos”, no qual exigem do Poder Público, dentre outras medidas, “a adoção de programas de recuperação das áreas verdes nativas ao longo de corpos da água, e o incentivo financeiro aos proprietários que preservem as

áreas úmidas (banhados)” (CONSEMA, 2007). Isso evidencia que as entidades ambientalistas, a exemplo das gaúchas, estão indo além da lógica de comando e controle na concepção das políticas de conservação do ambiente.

Outro projeto de incentivo positivo que merece destaque provém da iniciativa privada. A Fundação Boticário de Proteção à Natureza lançou em outubro de 2006 o projeto “Oásis”, no qual desenvolve uma metodologia pioneira para a conservação de remanescentes de Mata Atlântica. A iniciativa criará um sistema de pagamento por serviços ambientais a proprietários de terras que se comprometerem a conservar integralmente áreas de florestas nativas na região de mananciais que abastecem cerca de quatro milhões de habitantes da região metropolitana de São Paulo.

De acordo com a Fundação O Boticário (2007):

A estratégia central do Projeto Oásis é o pagamento por serviços ambientais aos proprietários que se comprometam a conservar remanescentes de vegetação natural de suas terras. Serviços ambientais podem ser definidos como os benefícios gerados pelo funcionamento dos ecossistemas naturais, tendo valor indireto, porém imensurável. São exemplos a produção de água doce e de oxigênio, a proteção do solo e a regulação do clima. O pagamento por serviços ambientais como estratégia de sustentação econômica para a conservação de áreas naturais já foi usado com sucesso em países detentores de grande biodiversidade, como a Costa Rica. [...] O primeiro passo do Projeto Oásis foi a identificação de regiões prioritárias para conservação. Posteriormente, foram cadastradas áreas cujos proprietários estão interessados em participar da iniciativa. Essas propriedades estão sendo classificadas de acordo com diversos fatores, como especificidades físicas e ambientais e o cumprimento da legislação ambiental. [...] O valor a ser pago varia de acordo com o tamanho da área natural da propriedade e com o Índice de Valoração de Mananciais (IVM). Este índice reúne indicadores hidrológicos e ecológicos sobre qualidade dos fragmentos de vegetação, proximidade com rios, estágio de conservação, entre outros.

Segundo a diretora executiva da Fundação Boticário, Maria de Lourdes Nunes, “no Brasil, o mecanismo do Projeto Oásis é inovador, por se tratar de um mercado ambiental voluntário, que tem um arcabouço legal privado, que não se origina em nenhuma lei e não depende do controle governamental” (FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO, 2007).

Sob o viés do Direito Ambiental pátrio, a compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de incentivo positivo, nos moldes das propostas apresentadas nesta breve síntese, demonstra ser juridicamente viável. As iniciativas mencionadas no texto, destarte, merecem ser valorizadas, tanto por parte do Poder Público quanto da sociedade civil. Vozes nesse sentido já se fazem ouvir pelos mais diversos recantos do país e do exterior, como demonstrado.

Urge, portanto, seja promovido um debate nacional, a fim de encontrar as melhores alternativas para a implantação de mecanismos de incentivo positivo voltados à preservação dos recursos hídricos.

4. CONCLUSÕES

A título de conclusão, podemos afirmar que as matas ciliares prestam um serviço ecológico que contribui para a conservação dos recursos hídricos. Nesse sentido, seria estratégico destinar recursos na recuperação e preservação das matas ciliares, a fim de reverter a sistemática degradação que estas enfrentam, sejam estes recursos advindos da cobrança pelo uso d'água ou de outras fontes passíveis de aplicação nesta seara.

A adoção de um mecanismo de incentivo positivo, nos moldes da compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar, surge como uma alternativa *complementar* aos atuais instrumentos de gestão e proteção ambiental e dos recursos hídricos. Portanto, tal mecanismo de incentivo positivo merece um estudo sério e aprofundado enquanto estratégia de conservação dos ecossistemas associados aos recursos hídricos.

Outrossim, é fundamental que o debate acerca da conservação dos recursos hídricos e da preservação dos ecossistemas associados se faça no âmbito das bacias hidrográficas, junto às comunidades envolvidas, de modo a construir alternativas para os graves problemas ambientais enfrentados pelas mesmas hoje. Também a sociedade como um todo deve ser incentivada a participar dos debates a respeito da conservação dos recursos hídricos e preservação dos ecossistemas associados. Somente desta forma poderão ser criados mecanismos de incentivo positivo que atendam com eficácia a demanda pela preservação e recuperação das matas ciliares e dos recursos hídricos.

Por seu turno, o Direito Ambiental representou grande avanço para o Direito brasileiro. A partir disso é possível afirmar que, *a priori*, o Direito pátrio pode conceber em sua sistemática mecanismos de incentivo positivo como a compensação financeira para a recuperação e preservação das matas ciliares. No entanto, tais instrumentos devem apresentar efetividade na busca por um ambiente ecologicamente equilibrado.

Importante salientar, por derradeiro, que, mesmo que no futuro venha a ser implantado algum mecanismo alternativo de conservação das matas ciliares, deve haver rigor nas ações de comando e controle.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. (2007) *Carta de Princípios Cooperativos pela Água*. Disponível em: <http://ana.gov.br/SalaImprensa/noticiasExibe.asp?ID_Noticia=362> Acessado em: 10 abr.2007.

_____. (2007) *Programa de Melhoria da Qualidade e da Quantidade de Água em Bacias Rurais através do incentivo financeiro aos produtores: o Programa do Produtor de Água*. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/UsosMultiplos/default.asp>> Acesso em: 10 abr. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2006) *Projeto de Lei nº 60/2003*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=272959> Acesso em: 03 nov. 2006.

_____. (2006). *Projeto de Lei nº 144/2003*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=104903> Acesso em: 03 nov. 2006.

_____. (2006). *Projeto de Lei nº 4.160/2004*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=264795> Acesso em: 03 nov. 2006.

_____. (2007). *Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Parecer do Relator, Dep. Confúcio Moura (PMDB-RO), pela rejeição do PL 60/2003 e do PL 144/2003, e pela aprovação do PL 4160/2004*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=272959> Acesso em: 10 abr.2007.

_____. (2007). *Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Parecer do Relator, Dep. Fernando Gabeira, pela rejeição do PL 60/2003, do PL 144/2003, e do PL 4160/2004*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=282453> Acesso em: 10 abr.2007.

_____. (2007). *Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Parecer Vencedor, Dep. Oliveira Filho (PL-PR), pela aprovação do PL 60/2003, do PL 144/2003, e do PL 4160/2004, apensados, com substitutivo*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=282453> Acesso em: 10 abr.2007.

_____. (2007). *Comissão de Finanças e Tributação. Parecer do relator, Dep. Arnaldo Madeira, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do PL 60/2003, dos PL's nºs 144/03 e 4.160/04, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=338478> Acesso em: 10 abr.2007.

CIÊNCIA HOJE ON LINE. (2007). *Um manifesto pelo desmatamento evitado*. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/91110>>. Acesso em: 22 mai. 2007.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL. (2007). *Ata da nonagésima reunião ordinária*. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/dados/10610193740.doc>> Acesso em: 10 abr. 2007.

CONSELHO NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS. (2005). Disponível em: <<http://www.cnrh-srh.gov.br>> Acesso em: 15 out. 2005.

- FRANCO, J. G. O. (2005). *Direito Ambiental Matas Ciliares: conteúdo jurídico e biodiversidade*. Ed. Juruá, Curitiba - PR. p. 134.
- FREITAS, V. P. (2003) “*Matas Ciliares*”, in *Direito Ambiental em Evolução*. Org. por Freitas, V. P. 1ª ed., 4ª tir. Ed. Juruá, Curitiba – PR. p. 318.
- FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO À NATUREZA. (2007). *Projeto Oásis*. Disponível em: <<http://internet.boticario.com.br/portal/site/fundacao>> Acesso em: 10 abr. 2007.
- GRANZIERA, M. L. M. (2002). “*O princípio “usuário-pagador” e os recursos hídricos*”. In Anais do VI Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, Jun. 2000. p. 679-90.
- GRAZIANO, X. (2007). “*O Produtor de Água*”. Disponível em: <<http://www.campogrande.news.com.br/debates/debates.htm?id=2869>> Acesso em: 03 abr. 2007.
- HIRAKURI, S. (2002). “*Água e floresta: inter-ligação ecológica e legal. Perspectivas de Direito Interno e Internacional.*” In Anais do VI Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, Jun. 2000. 520-32 p.
- MAGALHÃES, J. P. (2001). *Comentários ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência*. 2ª ed. rev. amp. Ed. Juarez de Oliveira, São Paulo – SP. p. 17
- MUELLER, C. C. (2001). “*Gestão de Matas Ciliares*”. in *Gestão Ambiental no Brasil: experiência e sucesso*. Org. por Lopes I. V. et al. – 4ª ed. Ed. FGV, Rio de Janeiro - RJ. p. 195 – 200.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2005). *Discurso de Shoji Nishimoto, administrador-assistente do PNUD Internacional, em alusão ao Dia mundial da Água*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=185&lay=apu>> Acesso em: 15 out. 2005.
- SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL. (2007). *Programa de Recuperação da Mata Ciliar*. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/mataciliar.htm>.> Acesso em: 10.04.2007.