PROCAM – USP

**AS REGRAS DO JOGO:
LEGISLAÇÃO FLORESTAL E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
NO VALE DO RIBEIRA**

Roberto Ulisses Resende

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

**Dissertação defendida e aprovada em 21/12/00,
pela comissão julgadora:**

Orientador:

Prof. Dr. Ricardo Abramovay

São Paulo, 2.000

Aos meus pais, Dalva e Mauro.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Ricardo Abramovay, pela orientação fornecida neste trabalho.

Aos colegas do PROCAM, alunos (atuais e antigos), professores e funcionários.

Aos colegas de trabalho na Secretaria do Meio Ambiente, especialmente os do DEPRN e mais especialmente ainda os das Equipes do Vale do Ribeira.

Aos amigos que apoiaram em diversas ocasiões nesta minha empreitada, representados pela Adriana, pela Deborah, pelo Devancyr e pelo Rainer.

À Luíza Alonso e ao Sérgio Vassimon, que tanto batalharam e batalham no Vale do Ribeira.

À Marília, pelo valioso incentivo.

A todos os companheiros nas caminhadas, em especial os do Vale, que muito valem.

Sumário:

1 - Introdução	1
2 - As instituições e o desenvolvimento sustentável.....	5
2.1 - Instituições.....	5
2.2 - Capital social	8
2.3 - Desenvolvimento sustentável	14
2.4 - Gestão de recursos naturais	18
2.5 - Conservacionismo e preservacionismo.....	30
3 - A legislação ambiental.....	34
3.1 - Direito e meio ambiente	34
3.2 - A legislação fundiária e a legislação ambiental.....	39
3.3 - Um pequeno histórico das políticas ambientais no Brasil	43
3.3.1 - Principais fases da política ambiental brasileira.....	43
3.3.2 - Período anterior a 1930.....	46
3.3.3 - A Administração de recursos naturais	48
3.4 - A política ambiental em São Paulo.....	51
3.4.1 - Unidades de Conservação.....	52
3.4.2 - Controle de recursos florestais	53
4 - O Vale do Ribeira	68
4.1 - A região e as políticas públicas	68
4.2 - A questão fundiária no Vale do Ribeira	81
4.3 - A questão ambiental no Vale do Ribeira	85
4.3.1 - Políticas ambientais no Vale do Ribeira.....	85
4.3.2 - Questão fundiária e licenciamento florestal	99
4.3.3 - A exploração de recursos florestais	103
5 - A legislação	115
5.1 - O Código Florestal.....	115
5.2 - A Lei de Crimes Ambientais	127
5.3 - A legislação sobre a Mata Atlântica	129
5.4 - O fogo e a legislação.....	137
5.5 - A legislação inconclusa	142
6 - Conclusão	146
Bibliografia	152

LISTA DE FIGURAS

Figuras	Páginas
Figura 1 - Área de abrangência da Mata Atlântica, conforme Decreto 750.	132
Figura 2 - Mapa dos domínios dos ecossistemas brasileiros	136
Figura 3 – Remanescentes florestais do domínio Mata Atlântica em São Paulo	146
Figura 4 - Reconstituição da cobertura florestal de São Paulo	147

LISTA DE TABELAS

Tabelas	Páginas
Tabela 1 – Uma tipologia dos direitos de propriedade referentes aos recursos naturais	22
Tabela 2 – Organizações estatais relacionadas ao controle dos recursos naturais	23
Tabela 3 – Quantidade e área de Unidades de Conservação de proteção integral de São Paulo, por período	57
Tabela 4 – Autorizações emitidas pelo DEPRN	59
Tabela 5 - Área licenciada pelo DEPRN	59
Tabela 6 – Cobertura vegetal nativa por regional do DEPRN	60
Tabela 7 – Procedimentos protocolados abertos pela Promotoria especializada em Meio Ambiente do Vale do Ribeira	64
Tabela 8 – Inquéritos abertos pela Promotoria especializada em Meio Ambiente do Vale do Ribeira	65
Tabela 9 – Produção de banana na área do Escritório de Desenvolvimento Rural de Registro.	75
Tabela 10 – Situação dominial das terras na região do Vale do Ribeira	83
Tabela 11 – Títulos expedidos pelo ITESP no Vale do Ribeira no período 1991/98	83
Tabela 12 – Época de criação das Unidades de Conservação no Vale do Ribeira	86
Tabela 13 – Unidades de Conservação e Áreas tombadas no Vale do Ribeira	87
Tabela 14 – Dados sobre cobertura vegetal – Programa Olho Verde	89
Tabela 15 – Projetos da área de planejamento ambiental no Vale do Ribeira	90
Tabela 16 – Variação do percentual da população rural no Vale do Ribeira	96
Tabela 17 – Produção de palmito no ano de 1995, por Regiões e principais estados produtores de cada Região	110
Tabela 18 – Resumo do licenciamento de palmito na região do vale do Ribeira, no período de 1992 a 1998	111
Tabela 19 – Quadro apresentado no Jornal do Fazendeiro	126
Tabela 20 – Total de projetos de Lei relacionados à legislação florestal apresentados ao Congresso Nacional	126
Tabela 21 – Licenciamento conforme os estágios sucessoriais de acordo como Decreto 750/93	134

SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

AIA	Auto de Infração Ambiental
AIF	Auto de Infração Florestal
AISEMA	Auto de Infração da Secretaria do Meio Ambiente (federal)
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente, conforme os artigos 2º e 3º do Código Florestal
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPLA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental
CPRN	Coordenadoria de Pesquisa de Recursos Naturais, atualmente Coordenadoria de Proteção dos Recursos Naturais e de Licenciamento Ambiental
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
DPRN	Divisão de Proteção de Recursos Naturais
EE	Estação Ecológica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária
ISA	Instituto Sócio Ambiental
ITESP	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LUPA	Levantamento censitário de Unidades de Produção Agrícola
MP	Medida Provisória
PE	Parque Estadual
PFM	Polícia Florestal e de Mananciais
PPMA	Projeto de Preservação da Mata Atlântica
RB	Reserva Biológica
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente (federal)
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDELPA	Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista
UC'S	Unidade de Conservação
ZVS	Zona de Vida Silvestre (de uma APA)

RESUMO

RESENDE, Roberto Ulisses, (2000) As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira. São Paulo, 2000, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM, Universidade de São Paulo.

A análise das instituições, entendidas como as regras do funcionamento da sociedade, é de grande importância para a discussão do desenvolvimento sustentável. Procura-se fazer uma avaliação a respeito da gestão de recursos naturais, da legislação florestal e dos mecanismos de controle. Faz-se um pequeno histórico da política ambiental no Brasil e no Estado de São Paulo. A região do Vale do Ribeira, em São Paulo, é enfocada, buscando-se estudar o funcionamento das instituições ligadas à questão florestal e sua relação com o desenvolvimento da região. Constata-se a importância da relação dos direitos de propriedade com a questão da gestão ambiental, especialmente na formulação e aplicação da legislação de controle.

Palavras chaves: Instituições, legislação florestal, controle ambiental, gestão de recursos naturais, Vale do Ribeira.

ABSTRACT

RESENDE, Roberto Ulisses, (2000). The Rules of the Game: forestry legislation and sustained development in the Ribeira Valley. São Paulo, 2000, Dissertação de Mestrado Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais – PROCAM, Universidade de São Paulo.

The analysis of the institutions is very important in a discussion about sustained development, whereas they are the rules of society functioning. This work seeks to evaluate forestry legislation, enforcement system and natural resources management concepts. A brief historical narration of environmental policies in Brazil and São Paulo State are made. The focus is over the Ribeira Valley, at São Paulo State, where the effects of forestry institutions work are related to regional development. Property rights and environmental management have an important relationship, especially over the enforcement implementation.

Keywords: institutions, forestry legislation, enforcement, natural resources management, Ribeira Valley.

1 - Introdução

Nos últimos anos a questão ambiental vem tomando espaço cada vez maior, no mundo e no Brasil. O “meio ambiente” é tratado junto com outros assuntos, como a economia, a educação e a política, que ganham cada sua versão “ambiental”. Também são criadas várias instituições e políticas específicas para este tema. Entre as instituições tem-se a legislação ambiental, que tem ganhado importância crescente tanto em quantidade de normas e órgãos, quanto em sua abrangência.

A necessidade de se harmonizar as atividades da espécie humana com o restante da natureza é quase que um consenso, cuja efetivação ainda não está resolvida. Conceitos como desenvolvimento sustentável servem para balizar este processo, mas mesmo o acordo sobre o exato significado desta expressão ainda não existe, mas sim diversas imprecisões, dúvidas e críticas de variadas origens.

Por isso, é importante tratar de como a sociedade se organiza para lidar com as questões ambientais. Desta forma, deve-se então ser considerado o ambiente institucional, que é o conjunto de normas legais, usos e costumes que determinam a ação coletiva. Se os diversos indivíduos e grupos sociais são os jogadores, as instituições são as regras (NORTH, 1993: 14).

As maneiras como uma sociedade se organiza e como produz é que vão determinar como ela se relaciona com meio natural. Conforme lembra Leonel (1998: xvii) “*as relações do homem com a natureza são indissociáveis das relações que os homens mantêm entre si*”. No caso do jogo do desenvolvimento sustentável a legislação em geral, e a ambiental em especial, surgem como as regras das relações entre os homens, no que se refere à suas relações com a natureza. Este processo implica em conflitos de diversos tipos, enquanto estas regras estão sendo definidas, consolidadas e aplicadas.

O Vale do Ribeira fornece um importante exemplo disso. É uma região que apresenta duas condições marcantes. A primeira reside em suas características ambientais bem diferentes do resto do Estado e mesmo da região Sudeste. Suas condições de solo, clima e relevo ajudaram a condicionar uma ocupação do território diferenciada: ela hoje reúne cerca de metade de toda a vegetação nativa remanescente do Estado de São Paulo, em menos de 7 % da área deste. Mais de 60 % de região são recobertos por vegetação florestal, concentrando-se ali a maior área dos parques e reservas estaduais. Mesmo nas

áreas que não são abrangidas por Parques a legislação de controle florestal, em especial a referente à Mata Atlântica, implica em várias formas de restrições. No I Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (Decreto 32.954/91) a Bacia do Ribeira foi a única região do Estado definida como de preservação (São Paulo, 1990). Portanto, são vários os dispositivos institucionais que implicam em restrição ao acesso aos recursos naturais. Estes dispositivos foram definidos a partir das condições ambientais, mas não só por elas.

Ao mesmo tempo é uma região com atividade econômica pouco dinâmica, infra-estrutura deficiente e os piores indicadores sociais de São Paulo. Como exemplo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio da região de 1996 é de 0,713, o menor valor de São Paulo, cuja média foi de 0,850. Se comparado com outros Estados brasileiros situa-se entre o Pará (0,703) e Sergipe (0,731) ou considerando outros países, a região fica entre a Indonésia (0,679) e a África do Sul (0,717) (CODIVAR, 2000: 6).

Freqüentemente a primeira condição (a preservação de recursos naturais) é usada para explicar a segunda (a pobreza).

Recente publicação do Consórcio dos prefeitos da região afirma, após expor o IDH regional:

“Esta situação decorreu da necessidade de preservação deste que é um dos últimos remanescentes da Mata Atlântica do País. Esse processo motivou severas restrições legais de uso e ocupação do território, inibindo o desenvolvimento sócio-econômico dos 23 municípios nele contidos”.

(CODIVAR, 2000: 6).

Em algumas ocasiões as manifestações são mais explícitas, como a declaração do presidente do Sindicato Rural (patronal) de Registro:

“Responsabilizo o DEPRN (órgão estadual de controle ambiental) pela estagnação do Vale do Ribeira”

(Desabafo, Jornal Notícias do Vale, 13/09/97).

A partir destas percepções locais quanto às restrições proporcionadas pela legislação ambiental muitas vezes são gerados embates entre as iniciativas de preservação e as demandas de desenvolvimento das atividades econômicas.

Observam-se na região conflitos de diversas ordens, tanto pela posse da terra quanto em função dos instrumentos de proteção ambiental, conflitos que freqüentemente estão relacionados entre si. Ao mesmo tempo, a degradação dos recursos naturais prossegue.

As respostas para estas questões oferecidas pelo Estado, em especial pela Secretaria estadual do Meio Ambiente (SMA) de modo geral consideram a possibilidade de compatibilizar a proteção ambiental e o progresso da região. Para tanto, considera-se como objetivo o desenvolvimento sustentável, através de estratégias de controle, gestão e de planejamento ambiental, que incluem zoneamentos ecológicos-econômicos e fomento a determinadas atividades, como ecoturismo e manejo florestal, mas sempre dentro dos marcos da legislação florestal, que é de nível federal. Entretanto, ainda não estão muito claros os limites e as possibilidades destas alternativas.

Este trabalho, feito originalmente como uma dissertação de mestrado, visa discutir este processo, em especial os aspectos ligados à legislação florestal, considerando a sua concepção, aplicação e efeitos. Sua primeira intenção era avaliar se a legislação ambiental pode ser responsabilizada pela falta de desenvolvimento na região do Vale do Ribeira, uma idéia freqüente na região e fora dela.

Nesta linha, a primeira interpretação sobre o assunto partia, de certa forma, da defesa da atuação do autor em um órgão encarregado do licenciamento florestal na região, o DEPRN (Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais). Baseava-se nos seguintes argumentos:

- o atraso econômico e social da região já era bastante anterior à criação da legislação ambiental e de sua aplicação;
- a legislação ambiental não seria um limitante para o desenvolvimento agrícola da região. As limitações para estas atividades econômicas já seriam definidas pelo meio biofísico. O solo, o relevo e o clima seriam fatores mais importantes que as políticas públicas de caráter ambiental.

Com o desenvolvimento do trabalho entendeu-se que esta discussão seria bastante enriquecida com o aporte de alguns conceitos da chamada Economia Institucional, como o estudo das instituições e sobre o capital social. Estas seriam ferramentas importantes para discussão sobre o funcionamento das organizações públicas, de sua relação com sociedade, tratando de temas como o cumprimento das regras e a capacidade de ação coletiva. Podem ajudar bastante no trato de velhas idéias sobre leis no Brasil, como as que sustentam que leis são como vacinas, algumas “pegam” e outras “não pegam”. Ou que “lei só vale para pobre”, e que “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.

Assim, no âmbito da discussão sobre o desenvolvimento sustentável ou a respeito das relações entre sociedade e natureza, a idéia é particularizar a análise de um setor das instituições, o controle do uso das florestas, usando-se especialmente o exemplo de uma região, o Vale do Ribeira.

As instituições, as regras de funcionamento das sociedades, são fundamentais para quaisquer avaliações e proposições a respeito de modelos de desenvolvimento que procurem harmonizar as relações homem natureza.

O fato é que os sistemas de controle florestais estão inseridos na sociedade, e não dependem somente das intenções e capacidades de quem formula ou aplica as leis, ou das qualidades destas, mas de todas as interações que ocorrem no ambiente social. Para a discussão da questão ambiental é fundamental tratar das relações sociais.

Entende-se então que a definição dos direitos de propriedade é um aspecto institucional básico para a implementação das políticas de gestão ambiental, em especial o controle (“*enforcement*”). Nas políticas de proteção das florestas esta questão é fundamental, para a descrição e a avaliação das duas principais linhas existentes no Brasil; representadas pela criação de Unidades de Conservação públicas (preservacionismo) e pelo licenciamento e fiscalização em terras de uso particular (conservacionismo).

Para tanto este trabalho possui quatro partes. Na primeira são tratados os conceitos usados nesta discussão, como instituições, capital social, desenvolvimento sustentável e a questão da gestão ambiental. A segunda parte abrange uma breve discussão sobre Direito Ambiental, a legislação vigente no Brasil e também uma pequena história das políticas ambientais no Brasil e em São Paulo, sendo abordados os principais atores institucionais envolvidos (Polícia Florestal; DEPRN, IBAMA, Ministério Público). A seguir na terceira parte é feita uma breve apresentação sobre a região do Vale do Ribeira, enfocando as políticas públicas voltadas ao que se considera desenvolvimento sustentável. Na quarta seção são tratados casos representativos da legislação florestal e de sua aplicação, no Brasil e na região do Ribeira, como o Código Florestal, a Lei de Crimes Ambientais, a legislação sobre a Mata Atlântica e sobre o uso do fogo. Também é feita uma correlação entre as legislações ambiental e a fundiária.

2 - As instituições e o desenvolvimento sustentável

2.1 - Instituições

Uma abordagem interessante para questão ambiental a partir da ciência econômica é a que tem por base os estudos referentes à ação coletiva, da interação dos agentes econômicos e das instituições. Estas são, segundo North (1993: 13), as regras do jogo para a sociedade. Na mesma definição as organizações seriam os jogadores, suas capacidades e táticas. Tal abordagem, conhecida como Nova Economia Institucional, tem duas principais linhas, conforme Paulo Azevedo (2000: 34): a economia dos Custos de Transação, que enfoca basicamente as microinstituições, e o estudo do Ambiente Institucional, que trata principalmente das macroinstituições.

A Economia dos Custos de Transação trata das estruturas de governança, termo proposto por Williamson em 1985. Estas são as regras sobre os contratos entre particulares e as normas internas das organizações. Um tema de estudo é quanto a coordenação entre os segmentos influi em sua eficiência. Outro conceito usado é o de custos de transação, lançado por Coase (conforme NORTH, 1993: 103). Estes custos são compostos dos seguintes fatores: da elaboração e negociação de contratos, mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade, monitoramento do desempenho, organização das atividades e problemas de adaptação às mudanças externas (AZEVEDO, 2000: 35).

O estudo dos ambientes institucionais trata de questões como as regras formais e as restrições informais destacando-se entre estas os regulamentos sobre os direitos de propriedade. As instituições são fundamentais para o desempenho econômico, compondo os marcos para a atividade humana. Diferem das organizações, pois estas são a combinação de estratégias para a ação. A mudança institucional se dá pela inter-relação entre instituições (as regras) e as organizações (os jogadores), que se influenciam mutuamente (NORTH, 1993: 15).

Esta interpretação parte, criticamente, do referencial neoclássico, considerando como agentes os empresários individuais e os preços relativos como os motivadores. As organizações visam maximizar a riqueza. São supostos mercados completos, com igualdade acesso às informações. Assim, são consideradas as limitações do modelo neoclássico, de um “mundo sem fricções”, justificando a necessidade de incluir a análise

institucional, que acaba por contemplar mais adequadamente as imperfeições do mercado e também temas como as relações entre desenvolvimento/subdesenvolvimento, centro/periferia (NORTH, 1993: 168).

Um exemplo do enfoque institucionalista de North é a avaliação da história econômica dos EUA. Assim, são realçados aspectos que demonstram a eficiência adaptativa das instituições, a começar da herança cultural inglesa e das instituições que viabilizaram mercados eficientes já no período colonial. Outros marcos institucionais favoráveis ao crescimento econômico foram criados depois, especialmente ao longo do século dezenove, com regras formais e informais que estimularam a atividade produtiva. Destacam-se aí os regulamentos de acesso às terras, a valorização social para o trabalho, os investimentos em educação pública. Com o sucesso decorrente foram sendo aperfeiçoadas estas normas (como alterações de leis, de atitudes perante a escravidão e as mulheres na sociedade). A definição destes marcos implicou em custos, assumidos especialmente por alguns grupos como os índios, os escravos, as mulheres. Posteriormente, a estrutura política vigente, através de motivações subjetivas, movimentos sociais e regulamentos legais, permitiu que uma parte destes custos fosse reposta. Em resumo, uma mescla de estabilidade e mudança incremental compõe esta história norte americana.

Dentre as instituições incluem-se as normas de cumprimento obrigatório, como as leis. Estas podem ser consideradas como produto de uma sociedade civil forte, mas também a realimentam, em um processo circular. Mas o início deste pode ser determinado, segundo Rilker (1976, em NORTH, 1993: 83): a opinião pública cria uma estrutura constitucional e não o contrário.

Os principais fatores para a criação de instituições eficientes são: a) valores culturais, como honestidade, valorização do trabalho, disciplina; b) custos decorrentes negociação política, da representação dos diferentes interesses; e c) garantia dos direitos de propriedade (NORTH, 1993: 176-8)

Um dos principais trabalhos a respeito do tema é o de Olson, a *Lógica da Ação Coletiva* (1999). Nele argumenta-se basicamente que nem sempre a ação do grupo corresponde aos interesses individuais. Para o autor, a cooperação só ocorre racionalmente em grupos pequenos, ou onde haja algum tipo de coerção ou outro fator externo. Nos grupos de tamanhos intermediários poderia haver ocasionalmente a cooperação. Esta teoria também

é descrita por Monasterio (1998: 3) como o “fracasso da mão invisível”, de que a soma dos interesses individuais resultaria no bem comum. O principal exemplo é do comportamento oportunista ou de “carona” (*free-rider*), quando os resultados das ações são bens comuns da categoria ou grupo, independente de suas atitudes. Raciocinando individualmente, o membro de um grupo pode se apoiar nos esforços da maioria, contando com os resultados sem os investimentos. Como exemplo, o do trabalhador pode usufruir as vantagens obtidas pelo sindicato sem, entretanto participar das ações deste. Uma maneira de superar tal problema é limitação dos benefícios aos membros da organização, com a criação de “incentivos seletivos”. Assim os grupos tendem a investir em ações que sejam de seu interesse, prejudicando a eficiência do conjunto, constituindo as chamadas “coalizões redistributivas” (sindicatos, associações, cartéis etc.).

Mais recentemente, estão sendo incorporados nas discussões sobre meio ambiente sustentabilidade alguns conceitos da Economia Institucional. Nesta linha podem ser citados estudos a respeito da gestão dos recursos de apropriação comum (“*common-pool resource*” ou CPRs). Estes são recursos que, pela sua natureza e de acordo com os arranjos tecnológico e institucional vigentes, podem ser apropriados de forma aberta ou livre por vários agentes. São exemplos a pesca, o uso das águas, florestas comunais etc. (OSTROM, 1995). Além da já citada lógica da ação coletiva também são utilizados outros modelos referentes à ação coletiva.

Uma destacada interpretação neste campo é a chamada “Tragédia dos Comuns” (HARDIN, 1968, citado por OSTROM, 1995: 2). Segundo esta análise qualquer recurso explorado em comum, de forma aberta, será exaurido pela sobreexploração descontrolada, onde cada um busca maximizar seu lucro. Em um caso de pasto comum, cada criador não pode limitar o acesso dos demais. Mas, normalmente cada um não limita apenas o uso pelo seu rebanho, para não ser prejudicado por ter diminuído seu ganho potencial. Entretanto se todos fizerem assim, o sobrepastoreio irá prejudicar a todos. No caso do ar limpo, que pode ser desfrutado por todos, inclusive por quem não colabora para que ele fique assim, a tendência é que ninguém seja estimulado a conservá-lo.

Outro modelo é representado pelos chamados dilemas do prisioneiro, que são simulações de processos em que os participantes decidem entre cooperar ou não cooperar, em função das informações disponíveis. Tais modelos são usados para analisar as possibilidades de

cooperação racional (Daves, 1973, 1975 citado por OSTROM, 1995: 3). No exemplo clássico de dilema do prisioneiro, dois cúmplices são mantidos separados. A cada um é dito que se delatar o outro será solto, mas se calar e o outro falar, será punido. Se ambos mantiverem silêncio devem receber penas leves, mas como não conseguem se comunicar, o melhor negócio para cada um é delatar o outro.

A ausência de garantia dos direitos de propriedade da terra, além de reduzir os níveis de investimentos, implica em uso inadequado do solo e degradação dos recursos naturais. Um exemplo disto está no estudo onde são consideradas três regiões do Oeste paulista (de Dracena, de Presidente Prudente e de Presidente Venceslau) que apresentam condições de solos semelhantes, cujas condições edafo-climáticas favorecem a erosão, sendo agronomicamente recomendado o uso de lavouras permanentes. Entretanto, os padrões de ocupação e de apropriação destas regiões são diferentes. A área de Dracena foi ocupada antes da Lei nº 3.071 de 1916, que impediu a obtenção de títulos de propriedade por meio de usucapião. Portanto a garantia dos direitos de propriedade é maior, ocorrendo menos conflitos. Na região de Dracena observa-se uma participação de culturas perenes no total das lavouras superior à média nacional. Processo contrário ocorreu nas outras duas regiões consideradas, cuja ocupação se deu em terras devolutas, com maiores ocorrências de questionamentos judiciais e conflitos referentes à propriedade. Esta situação de indefinição faz com que as culturas anuais prevaleçam aí, implicando em problemas de conservação de solo (AZEVEDO e BIALOSKORSKI, 1998). Diversos outros exemplos neste sentido são expostos por Dean (1996: 229, 260 e 377), na descrição da ocupação das áreas de Mata Atlântica.

As duas primeiras soluções que surgem para a gestão de recursos comuns são a ação de um Estado centralizador (“Leviatã”) ou a regulação do livre mercado, com a privatização dos recursos. Não existe apenas uma via, mas diversas situações intermediárias e complementares. São relatados diversos casos de gestão comunitária eficiente dos CPRs, como a pesca e o controle da água para a irrigação (OSTROM, 1995: 13).

2.2 - Capital social

“Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se

eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua”. (David Hume, 1740, in PUTNAM, 1996: 173).

Capital Social é um conceito que representa a capacidade de ação coletiva, o grau de confiança dentro da comunidade. Este é um conceito desenvolvido por COLEMAN (1990, in ABU-EL-HAJ, 2000: 89), que propôs a existência de uma complementação entre o capital físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento), o capital humano (educação e preparação técnica) e o capital social (relações de confiança). A capacidade de ação coletiva pode potencializar e otimizar a combinação entre os demais tipos de capital. Atualmente tomam importância discussões a respeito da importância das características sociais que contribuem para a ação conjunta no processo de desenvolvimento de comunidades rurais. O conceito de capital social é utilizado para descrever a capacidade de coordenação entre os membros de determinada comunidade e que vai contribuir para um desenvolvimento efetivo e inclusivo. Segundo ABRAMOVAY (2000):

“Capital social é, antes de tudo, a resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva e, portanto um item da economia do bem-estar. A base do raciocínio está na constatação de que ‘as soluções privadas nem sempre funcionam’ e que por seus interesses imediatos os agentes sociais teriam, diante da cooperação, uma conduta de caráter oportunista”. (...) *“Em última análise, o capital social, corresponde ao ethos de uma certa sociedade”.*(...) *“Mas por que batizar estes atributos sociais com o nome de ‘capital’? Afinal, a noção de capital envolve, em tese, apropriação privada e, conforme salienta Putnam, a característica central do capital social é que se trata de um bem público. Na perspectiva de Putnam o capital social é um conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade. Neste sentido, aliás, o capital social na obra de Putnam está bastante próximo ao uso que faz desta noção Pierre Bourdieu. Para Bourdieu, o capital é definido como um conjunto de ‘recursos e de poderes efetivamente utilizáveis’, cuja distribuição social é necessariamente desigual e dependente da capacidade de apropriação de diferentes grupos. Embora Putnam não enfatize esta desigualdade, a acumulação de*

capital social é um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local”.

Todos teriam a ganhar com a colaboração, mas na falta de um compromisso mútuo razoável, optam pela ação individualista, já que crêem que o outros farão o mesmo. Indivíduos racionais podem então produzir resultados não racionais. *“Isto não se deve à malevolência, mas a falta de confiança”* (PUTNAM, 1996. pg. 173). Mesmo que nenhum dos envolvidos queira prejudicar o outro, se não há condições de ação coletiva, de confiança mútua, a cooperação não acontece.

O funcionamento das instituições sociais depende de como se resolvem estes dilemas da ação coletiva. Hobbes propôs a solução clássica: a coerção de um terceiro, o Leviatã. As partes conferem ao Estado poderes para estabelecer a harmonia, criando a confiança necessária à vida civil. “Cada um por si e o Estado por todos” definiu o anarquista Kropotkin. Nem sempre, porém estes arranjos são adequados. A coerção pode ser onerosa e ela mesma é um bem público, estando sujeita ao mesmo problema que tenta resolver. A força do Estado pode acabar sendo usada em proveito dos que o dirigem. Em todas as sociedades os dilemas da ação coletiva obstam as tentativas de cooperar em benefício mútuo, na política e na economia. A cooperação voluntária depende do capital social, sendo que na falta desse a coerção de um terceiro (o Estado, o senhor) se fortalece como uma solução.

Em situações de baixo capital social a solução racional é não cooperar, estabelecendo-se um equilíbrio representado pela coerção, exploração e dependência. Isto ainda é melhor que o Estado natural, de total anarquia. O governo autoritário, o clientelismo, a coerção ilegal são as soluções possíveis, mesmo que não desejáveis. Quando não há confiança continua sendo uma solução racional desertar.

A confiança se estabelece melhor quando os jogadores participam de jogos que se repetem bastante, o que prejudica os desertores. Outras condições favoráveis são: o número limitado de jogadores, a informação adequada sobre cada um deles, e o fato do futuro não ser muito descontado pelos jogadores. A cooperação voluntária é mais fácil em uma comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social, como regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.

O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando

as ações coordenadas. Ele é produtivo, como por exemplo, no caso das associações de crédito rotativo, existentes nas mais diversas sociedades. Além de um mecanismo econômico, também são um tipo de instituição social, que reforça os laços comunitários. É um bem público, ao contrário do capital propriamente dito, que normalmente é privado. A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança, em um círculo virtuoso. Não é uma confiança cega, mas é gerada pela previsão do comportamento do outro, a partir do que se conhece dele.

As regras são incutidas e mantidas por meio de condicionamento, socialização e sanções. A principal manifestação é a reciprocidade, que pode ser específica (referente a itens equivalentes) ou generalizada ou difusa. Os sistemas de participação cívica são entendidos como associações comunitárias, cooperativas, clubes, partidos de massa e similares, representando um sistema de relações horizontais, que aumentam os custos potenciais para os infratores, promovem regras sólidas de reciprocidade, facilitam a comunicação dentro da comunidade e corporificam o sucesso de colaborações anteriores, reforçando um modelo cultural. Em comparação, os sistemas verticais de relação são assimétricos e clientelísticos, caracterizando a dominação e a subordinação.

No seu livro “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna” Putnam (1996) trata da relação entre capital social e desempenho institucional. Neste trabalho é relatada uma pesquisa a respeito da reforma política vivida pela Itália nos últimos 30 anos, com a criação de governos regionais. A equipe de Putnam avaliou o desempenho de destas unidades de governo entre 1970 e 1989. Observou-se que as diferenças observadas entre os governos devem-se às características de cada comunidade, em especial as explicadas pelo capital social. As regiões com maior tradição cívica (medida através de indicadores como grau de associativismo, participação política inclusiva, solidariedade, confiança etc.) mostraram melhores resultados de governo. Resultados estes entendidos como: continuidade administrativa, inovação legislativa, qualidade dos serviços públicos e dos indicadores sociais etc. A pesquisa indica que além do desempenho do governo, a força da sociedade civil condiciona também o bom andamento da economia.

Duas lições são extraídas da experiência regional italiana. A primeira é que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Outra é que ao se mudarem as instituições formais pode-se mudar a prática política. Criar capital social não é fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar.

Para Putnam o papel da cultura é primordial, podendo derivar em conclusões determinísticas. Sociedades com baixo capital social se perpetuam no atraso. Este culturalismo é criticado pelos chamados neo-institucionalistas, que ressaltam o papel do Estado, sua autonomia e capacidade transformadora. Desta forma, instituições sólidas são determinantes para o progresso social e econômico (EVANS e FOX in ABU-EL-HAJ, 2000: 95 -107).

Uma proposta para junção destas duas abordagens inclui o estudo da natureza das elites políticas e de seu projeto de poder. Resumidamente, estas são oligárquicas, quando pretendem manter o controle sobre toda a sociedade, ou democráticas, que visam emancipar o cidadão. Para isso considera-se que “... a centralidade do Estado na definição do espaço público na modernidade clama por uma intervenção política essencial de qualquer agrupamento reformista” (ABU-EL-HAJ, 2000: 107). Entretanto, a ocupação do Estado por uma elite democrática apesar de imprescindível, é insuficiente. Também é fundamental a institucionalização destas propostas, no sentido de valorizar o capital social. Isto é, a definição de procedimentos, rotinas administrativas, as regras do jogo. Para tanto deve ser organizado um bloco de poder entre as elites e os interesses organizados da sociedade.

As explicações a respeito do desenvolvimento do Brasil, com base na idéia de capital social, podem ser distribuídas em duas grandes linhas, a culturalista e a sociológica (ABU-EL-HAJ, 2000: 222). A interpretação culturalista para as questões do desenvolvimento e governança conforme tratada por Putnam de certa forma já era encontrada nos trabalhos de autores como Euclides da Cunha, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, segundo os quais provém da herança lusitana o personalismo e falta de organização coletiva. Estas idéias podem ser exemplificadas na obra de Sérgio Buarque de Holanda, que em diversas passagens trata da questão da ação coletiva. São explicitadas características do colonizador português como o individualismo, a ausência de cooperação, para explicar a formação do Brasil: *“O que principalmente os distingue é, isto sim, certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma*

de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade” (1976: 99).

Outros enfoques de caráter sociológico priorizam o estudo de atores sociais e das estruturas de poder. No que toca ao funcionamento do Estado, destacam-se aí as interpretações de linha marxista como a de Caio Prado para quem o patriarcalismo é derivado do colonialismo, e de Raymundo Faoro, que se centra na autonomia do aparelho estatal, através do patrimonialismo. Ao avaliar a política ambiental brasileira GUIMARÃES (1987: 23) relaciona várias características; o elitismo, o autoritarismo, o burocratismo, o legalismo, o bacharelismo, o clientelismo e o patrimonialismo, que prejudicam uma ação completa do Estado. Situação decorrente das dificuldades advindas da importação de idéias estrangeiras decorrentes do liberalismo democrático para o Brasil, onde a democracia “foi sempre um mal entendido” e onde as leis são frágeis e não são cumpridas.

De um modo geral, os estudos da economia institucional estão ainda começando a tratar mais diretamente da questão ambiental. As ciências sociais ainda têm dificuldade de lidar com os novos sujeitos desta questão, a natureza e as futuras gerações. Por exemplo, os marcos institucionais representados pelas leis de acesso às terras nos EUA foram altamente eficientes do ponto de vista econômico (NORTH, 1993: 128). Entretanto como pode ser observado no trabalho de Perlin (1992: 277) o mesmo não vale para os aspectos ambientais da ocupação do território americano. As leis, que foram cumpridas e foram eficientes, e também as restrições informais, não previam a conservação dos recursos florestais, por exemplo.

Também deve ser considerado que no caso do Brasil, e dos recursos florestais em particular, o conceito de apropriação comum não é o mais adequado. Pela legislação e pela prática corrente as florestas são recursos privados, sendo muito raras as formas de apropriação comunal. Estas são predominantes, por exemplo, no caso da exploração tradicional dos recursos marinhos.

Entretanto, os recursos da Economia Institucional podem ser instrumentos eficazes no entendimento e na proposição de meios para se atingir o desenvolvimento sustentável, que é basicamente uma questão de arranjo institucional da sociedade. Como exemplo pode ser tomada emprestada a consideração que NORTH (1993: 107) faz sobre a questão da educação em países pobres. Geralmente estes fazem poucos investimentos em

educação pública, apesar do reconhecido rendimento social que estes trazem. Esta situação de ineficiência institucional acontece (em um mercado imperfeito) por que os custos para a negociação política são altos e também porque o conhecimento e a compreensão dos atores são incompletos. Da mesma forma o uso predatório dos recursos naturais pode ser assim avaliado. Estudos sobre a ação coletiva e o papel do Estado são também fundamentais para a questão da gestão de recursos naturais.

2.3 - Desenvolvimento sustentável

De início é importante distinguir dois adjetivos, semelhantes, usados para qualificar o desenvolvimento: sustentado e sustentável. São dois conceitos distintos, sendo o primeiro mais antigo na literatura econômica. O termo sustentado (conforme HOGAN, 1992, in MIOTTO, 1996: 85), refere-se a teorias de desenvolvimento econômico que não consideram os limites naturais ao crescimento, mas tratavam das estratégias de rompimento com os vínculos tradicionais de organização política, social e econômica, a fim de propiciar um desenvolvimento econômico autônomo. Ou conforme Costa (1995: 20) este é um *“processo simultâneo de aumento continuado de renda e de transformações quantitativas e qualitativas sócio-estruturais e que persiste por tempo relativamente longo, revigorado (de forma) endógena”*, um conceito da chamada “Economia do Desenvolvimento” dos anos 1950.

Já a idéia de desenvolvimento sustentável é mais recente e parece a primeira vista um consenso, pelo uso generalizado que tem tido. Entretanto, ainda contém imprecisões, quanto à sua formulação e também quanto ao emprego da expressão, que, Costa (1995: 10) entende como *“vago, ambíguo, pleonástico”*. Para Hobsbawm (1996: 548) é um termo *“convenientemente sem sentido”*. Desenvolvimento sustentável para Derani (1997: 129) seria uma situação onde ao máximo econômico corresponda o máximo ecológico, para tanto sendo necessárias mudanças na técnica e na organização social. De qualquer forma a expressão adotada no Relatório Brundtland é que tem recebido maior aceitação, tanto pelos que criticam como os que defendem o conceito:

“o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”, buscando também *“satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é*

o principal objetivo do desenvolvimento” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988: 46).

A partir do reconhecimento de que existe uma questão ambiental surgem várias posições quanto ao seu enfrentamento. Estas poderiam ser resumidamente agrupadas em duas linhas (GODARD, 1997: 204):

- devem ser concebidos novos modelos de desenvolvimento, com mudanças nos modos de vida, de produção, nas opções técnicas, nas formas sociais de organização e relações internacionais;
- ou que somente um crescimento mais acelerado permitiria o financiamento de uma política ambiental efetiva.

A expressão desenvolvimento sustentável visa contemplar a primeira, sem obter, entretanto ainda um consenso e entendimento definitivos. Diversas concepções e matizes se chocam neste campo, dada a grande abrangência e profundidade de suas propostas. Observam-se no segundo grupo diversas críticas, feitas por economistas de diferentes linhas, às idéias-chaves do desenvolvimento sustentável, como a “intergeracionalidade”, o reconhecimento de limites para as soluções oferecidas pela tecnologia e possíveis limitações à atividade econômica, em especial para os países da periferia.

É interessante registrar alguns pontos discordantes ao consenso sobre o desenvolvimento sustentável, a começar da própria expressão. Uma linha, de inspiração liberal, rejeita o âmago da concepção discutida acima e reafirma o papel do mercado. Para Andersson e Leal (1992: 163-7) o desenvolvimento sustentável constitui “controles políticos para disciplinar os cidadãos” “remanescente da Europa Oriental”. Para estes autores os preços de mercado disciplinam adequadamente o controle da poluição e o uso de recursos naturais. Além da desconfiança para com os controles públicos à atividade privada, argumentam que as propostas de sustentabilidade são soluções estáticas para problemas dinâmicos. Não acreditam que os processos democráticos conseguiriam modificar os rígidos regulamentos a serem instaurados por propostas políticas ligadas ao desenvolvimento sustentável. Os mesmos autores colocam claramente a expansão da liberdade individual como mais importante que a melhoria da qualidade ambiental e a elevação do nível de vida. Também nesta direção, Solow (1996), em artigo denominado “Sustentabilidade para quem?” critica a idéia de direitos das futuras gerações embutida

na definição de desenvolvimento sustentável em detrimento dos direitos das atuais gerações. A primazia deveria ser o combate a pobreza hoje existente.

Outra linha critica a aceitação do conceito de desenvolvimento sustentável como um limitante da redução das desigualdades de desenvolvimento, internacionais e intranacionais, justificando assim as assimetrias econômicas, em favos dos países centrais. Essa idéia seria meramente normativa, sem consistência teórica nem experiências e práticas concretas (COSTA, 1995: 11),

Fora do campo econômico observa-se uma outra forma de crítica, mais localizada, a esta expressão. É a que é feita por setores preservacionistas, que discordam da possibilidade de compatibilização entre uso dos recursos naturais e a proteção destes. Especialmente no que se refere às Unidades de Conservação e outras áreas naturais protegidas, quando se entende que o termo confronta a idéia de proteção integral à natureza. Representantes históricos do preservacionismo brasileiro chegam a afirmar que o desenvolvimento sustentável é “*o lema de nossos oponentes*” e um “*instrumento demagógico*” (URBAN, 1998: 332). O historiador Warren Dean também compartilha desta visão, ao observar ao final do livro sobre a Mata Atlântica “a Ferro e a Fogo” (1996: 378) que “*todas as pretensões dessa ordem* (de desenvolvimento sustentável na região da Mata Atlântica) *devem ser encaradas como jargão e hipocrisia*”.

Na sua avaliação da política ambiental do governo Collor (entre 1990 e 1992) Silva-Sanchez trata da apropriação então feita do conceito de desenvolvimento sustentável, quase que somente para fins de discurso oficial. A idéia representava “*(...) um estranho e notável consenso, que na verdade, não existia dentro do governo, em termos de política ambiental*” (SILVA-SANCHEZ, 2000: 155). Pode-se afirmar que esta apropriação prossegue, em outras administrações públicas, na mídia, nas empresas e organizações em geral. De fato, o termo desenvolvimento sustentável é bastante amplo, porém sinaliza a necessidade de se combinar os aspectos da economia, da tecnologia, sociedade, considerando aspectos éticos e sempre levando em conta as condições dadas pelo meio físico, para as formulações e decisões quanto aos rumos da humanidade e da natureza. A partir deste entendimento, entende-se ser interessante aprofundar a discussão a respeito de instituições e a questão ambiental, pois, “*A modernização não acompanhada da intervenção do Estado racional e das correções da sociedade civil destrutura a composição social, a economia territorial e seu contexto ecológico. Por isso*

necessitamos de uma perspectiva multidimensional que envolva economia, ecologia e política ao mesmo tempo. Isso no fundo é o ponto de partida da teoria do desenvolvimento sustentável” (BRUSECKE, 1996: 110). Ou também *“o limite ecológico não significa nada concretamente se não integrado às relações sociais”* (DERANI, 1997:144).

Dentre estes pontos, destacamos a questão da intervenção do Estado (e a sua interação com a sociedade civil), mais precisamente através da legislação ambiental, considerando que o *“o direito, como produção estatal vinculante, lança, por intermédio dos princípios que abraça, as bases para uma nova ética econômica geral e vinculante”* (DERANI, 1997: 146).

Além de sua proximidade com o tema desenvolvimento a questão ambiental é intrinsecamente ligada à dos direitos humanos. Estes três conceitos ganharam força a partir da última Guerra Mundial e cada vez mais devem ser entendidos de forma articulada e conjunta. Esta inter-relação é demonstrada na idéia de que os direitos humanos foram estabelecidos ao longo de três gerações.

A primeira geração é formada pelos direitos políticos, civis e cívicos, de caráter individual; o direito de cada indivíduo é limitado pelo dos demais. Após vem a geração dos direitos sociais, econômicos e culturais, que também têm como sujeito o indivíduo, mas como objeto o Estado; é a coletividade que deve garanti-los. Por fim, a terceira geração, mais recente engloba os direitos coletivos, como o da paz, da autodeterminação dos povos, do desenvolvimento e ao meio ambiente. Seus titulares são coletivos, não individuais. Além da coletividade da espécie humana também podem ser considerados como novos sujeitos destes direitos as futuras gerações e também, em uma perspectiva ética, a própria natureza, que seria então portadora de direitos (Lafer, 1988 e Bobbio, 1990, em SILVA-SANCHEZ, 2000: 28 e em SACHS, 2000: 66). Uma analogia pode ser feita com o lema da Revolução Francesa. Os direitos de primeira geração (Civis) referem-se à Liberdade; os da segunda (Sociais) à Igualdade, e os da terceira (Coletivos) à Fraternidade.

A afirmação destes novos direitos implica, portanto em disputas e tensões, exercidas e manifestas de forma muito evidente no campo das instituições.

2.4 - Gestão de recursos naturais

“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, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem” (Novo Código Florestal Brasileiro, Lei 4771/65, artigo 1º).

A palavra recurso remete a valor, a riqueza. Pressupõe-se assim o uso direta ou indiretamente na esfera econômica. Segundo o Glossário de Ecologia (CNPq/ACIESP, 1987) os recursos ambientais são qualquer componente do ambiente que possam ser usados por um organismo. A mesma obra define recursos naturais como quaisquer recursos ambientais que possam ser usados pelo homem, classificados em renováveis e não renováveis. Uma definição a respeito, feita por Vieira e Weber (1997: 27), é de que os recursos naturais são aqueles cuja reprodução não pode ser feita pela atividade humana. Podem ser usados ou geridos, mas não produzidos. Para Godard (1997: 207) este é um conceito que muda historicamente, em função não só das mudanças do meio, mas da evolução tecnológica, das necessidades sociais e condições econômicas. Assim, a utilização destes recursos varia, como também os efeitos deste uso no meio.

Na concepção clássica da economia os recursos naturais podem ser considerados de duas formas. Como um estoque ou fluxo de quantidades limitadas e distintas de bens econômicos passíveis apropriação e de troca; ou como bens livres, abundantes ou que não pudessem ser administrados. Esta idéia pode ser refinada com as seguintes considerações:

- os ativos naturais podem significar utilidades fora de uma produção social: como a proteção contra radiações, a manutenção de condições adequadas de temperatura e umidade, a depuração da água no subsolo, amenidades diversas;
- existem formas diferentes de direitos de propriedade e de acesso aos recursos naturais, considerando situações como a não rivalidade de uso ou consumo (como o uso recreativo da água de reservatórios) ou a impossibilidade técnica ou legal de limitar o acesso (como a pesca em alto mar);

- o meio natural é o suporte de várias interdependências involuntárias entre os homens, como poluição e as mudanças climáticas globais;
- existem várias situações intermediárias entre os recursos naturais que não podem ser produzidos pelo homem e os que por ele são produzidos ou influenciados em maior ou menor grau como os solos e as florestas (GODARD, 1997: 206).

O conceito original de gestão refere-se ao domínio privado, à administração de bens pelo seu proprietário. Dois pressupostos surgem daí:

- esses bens podem ser apropriados por pessoas, mas eles podem ser separados de seus donos a ponto de serem geridos por terceiros;
- a partir do direito de propriedade o destino do objeto depende do sujeito, inclusive a sua destruição (o direito de propriedade é em última forma o direito de destruir, conforme Rémond-Gouilloud, 1989, em. GODARD, 1997: 209).

É fundamental, portanto para a questão da gestão de recursos naturais a definição a respeito dos sujeitos titulares dos direitos de propriedade.

Na legislação brasileira o conceito de propriedade é definido inicialmente no Código Civil, como o direito da pessoa, física ou jurídica, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou não. Esta concepção de ordem individualista, baseada na autonomia do proprietário, tem sido modificada com o avanço do ordenamento jurídico, sendo contemplada inclusive na atual Constituição. O conceito de função social da propriedade está sendo constantemente consolidado. Assim, aos direitos do proprietário somam-se também os deveres (MARQUES, 1999: 106).

Já o termo recursos ambientais recebe nesta legislação um significado mais amplo. O artigo 3º da Lei 6938/81, que define a Política Nacional de Meio Ambiente relaciona como tais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera, fauna e flora. O próprio meio ambiente, em seu conjunto, é definido pela Constituição (artigo 225) como bem de uso comum. Existem entendimentos, como o de FIORILLO e RODRIGUES (1999: 101) e MARQUES (1999: 112) de que estes são bens difusos, uma terceira categoria, distinta dos bens públicos e dos privados. O Estado não é o dono destes bens, mas sim o gestor. Para algumas categorias de recursos naturais, entretanto, existem menções explícitas na legislação brasileira quanto ao regime de propriedade. Esta é uma idéia ainda recente no Direito, sujeita a diferentes interpretações. Um conceito bem estabelecido é de domínio

público, que conforme Meirelles (1990: 428) é o “poder de dominação ou de regulamentação” que o Estado exerce sobre diferentes categorias de bens:

- os do seu patrimônio (bens públicos);
- os do patrimônio privado (bens particulares de interesse público);
- os que não são aproveitáveis individualmente, mas sim de forma coletiva (as “*res nullius*” ou coisa de ninguém).

Distinguem-se então as formas de domínio público em eminente e patrimonial. O primeiro tipo refere-se a tudo que for de interesse público, seja de propriedade privada (como as florestas e o patrimônio histórico), estatal ou comuns. O segundo trata dos bens de propriedade direta do Estado, em seus diversos níveis.

Alguns tipos de bens, enquanto recursos naturais (florestas, solos e em alguns casos águas) são de propriedade privada e ao mesmo tempo constituem um bem de caráter ambiental, difuso. Para vários juristas não haveria contradição nisto, coexistindo direitos difusos e individuais sobre a propriedade (Maddalena, citado em MARQUES, 1999: 102). Entretanto, a aplicação deste entendimento não é tão pacífica na prática. Centram-se nos problemas decorrentes desta coabitação de direitos as dificuldades para a implementação de diversas políticas públicas ambientais, a começar pela aplicação da legislação florestal no Brasil.

No Brasil os diferentes recursos naturais têm diversos regimes jurídicos de propriedade. A definição dos direitos de propriedade em relação aos diversos bens citados na Lei 6938/81 é dada por diversos instrumentos legais, desde o Código Civil do início do século XX até a Constituição de 1988.

A atmosfera é um bem comum, conforme o Código de Aeronáutica, a Lei 7565 de 19/12/86 (MEIRELLES, 1993: 484).

As definições referentes à propriedade das águas são encontradas em diversos artigos (20, 21, 22, 24, 26) da Constituição Federal e no Código de Águas (Decreto 26.243/34). Estas podem ser particulares, públicas ou comuns. As primeiras são compostas por corpos d’água de pequenas dimensões inseridos em terrenos particulares. As outras duas categorias, de domínio público, distinguem-se essencialmente pelo volume, sendo que por comuns definem-se as que não são navegáveis ou flutuáveis, e públicas as que são. As águas de mares, as praias, as águas que fazem divisa com outros países e as que atravessam mais de um Estado são federais. As compreendidas entre diferentes

municípios são estaduais e as que estão apenas dentro de um município são municipais. As águas subterrâneas acompanham a princípio a propriedade do solo, estando, porém sujeita a sua exploração a regulamentação conforme a legislação. A propriedade das águas classificadas como minerais e as que podem proporcionar aproveitamento hidráulico é distinta da do solo, sendo que seu aproveitamento obedece a regulamento próprio de concessão federal. Observa-se também que todas as águas em regiões sujeitas às secas são públicas (artigo 5º do Código de Águas). A legislação mais recente (como a Lei nº 9433/97) introduz a idéia de outorga do uso da água pelo poder público, o que ainda não tem uma completa definição legal e prática (ANTUNES, 1999: 341; FIORILLO e RODRIGUES, 1999: 285; MEIRELLES, 1990: 469).

O conceito da propriedade dos solos, como recurso natural, confunde-se com o da superfície, do terreno. Acompanham, portanto a propriedade da terra, seja privada ou pública. Quanto aos aspectos ambientais alguns dispositivos legais trazem alguma limitação quanto ao uso, em função de medidas de conservação e combate à erosão (Lei nº 6225 de 14/07/75 e Lei estadual paulista nº 6171 de 04/07/88).

O subsolo, entendido como os diferentes minérios, constitui propriedade distinta da do solo, pertencendo à União. Pode ser explorado por particulares, conforme concessão ou autorização do governo Federal (artigo 176 da Constituição, Código de Mineração - Decreto-Lei 227, de 28/02/67).

A fauna terrestre é definida como propriedade da União pelo Código de Fauna (Lei 5197/67). Aos povos indígenas (artigo 231 da Constituição Federal) é garantindo o seu usufruto. Já a fauna e flora aquáticas encontradas em águas de domínio público são consideradas também de domínio público (Código de Pesca - Decreto-Lei 221/67). Neste caso, em última análise, pertencem a quem as capturar.

A vegetação também acompanha a propriedade das terras, conforme o artigo 43 do Código Civil (MEIRELLES, 1990: 479). Por ser considerada bem de interesse público, o direito de propriedade sobre ela sofre limitações, conforme o artigo primeiro do Código Florestal. Sua utilização é condicionada ao cumprimento de sua função social (MARQUES, 1999: 113).

Diegues (1997: 409) apresenta uma classificação dos tipos de propriedade, (conforme encontrado em Mc Kean, 1989):

a) livre acesso – como a atmosfera.

- b) propriedade pública – estatal de uso público, como ruas e parques.
- c) propriedade estatal – bens patrimoniais do Estado.
- d) propriedade privada gerida individualmente – propriedade privada.
- e) propriedade gerida conjuntamente - sociedades por ações e semelhantes
- f) propriedade comum – propriedade privada gerida coletivamente.

Tabela 1 – Uma tipologia dos direitos de propriedade referentes aos recursos naturais:

Recurso	Tipo de propriedade de acordo com a legislação brasileira	Tipo de propriedade, considerando a classificação de McKean, (in DIEGUES, 1997)
Ar	Livre acesso	Livre acesso
Águas	Podem ser públicas, privadas ou comuns	Privada; Comum; Pública
Fauna	Estatal	Livre acesso (caça clandestina); Comum (tradicionais, embora só indígenas o façam legalmente)
Florestas	Vinculada à da terra (podendo então ser estatal, privada, comum)	Privada (regra geral); Comum (algumas formas de extrativismo)
Minerais	Estatal	Com o regime de concessão, na prática são apropriados privadamente
Pesca	Comum	Privada; Comum (tradicionais)
Solos	Vinculada à da terra (podendo então ser estatal, privada, comum)	Estatal (patrimônio público, incluindo os Parques); Privada (a maioria dos comuns acaba por tomar esta forma)

Tabela 2 – Organizações estatais relacionadas ao controle dos recursos naturais:
(a partir de de MONOSOWSKI, 1989)

Recurso	Principais Normas	Órgãos/Agências encarregados do controle	
		Nível Federal	Nível Estadual São Paulo
Ar	Código de Aeronáutica Lei 7565/86	IBAMA (qualidade)	CETESB (qualidade)
Águas	Código de Águas Decreto 26.243/34	Quantidade e uso energético: DNAEE, depois ANA Qualidade: IBAMA	Quantidade e uso energético: DAEE Qualidade: CETESB
Fauna	Código de Fauna Lei 5.197/67	IBDF, SEMA, depois IBAMA	Serviço Florestal, depois DEPRN (em algumas situações de delegação)
Florestas	Código Florestal Lei 4.773/65	IBDF, SEMA, depois IBAMA	Serviço Florestal, depois DEPRN
Minerais	Código de Mineração Decreto-Lei 227/67	DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral	Não se aplica
Pesca	Código de Pesca Decreto-Lei 221/67	SUDEPE, depois IBAMA e Ministério da Agricultura	CONPESC – Conselho Estadual de Pesca
Solos	Código Civil Lei 6225/75 Lei 6171/88 (Estadual de São Paulo)	Ministério da Agricultura	Secretaria da Agricultura
Terras¹	Estatuto da Terra, Lei 45.04/64	INCRA – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária, que reuniu outros antigos órgãos	ITESP – Instituto de Terras de São Paulo, sucessor de outras agências
Patrimônio Artístico, Paisagístico, Histórico, Cultural²	Decreto nº 25/37	IPHAN – Serviço do Patrimônio Artístico Histórico Nacional	CONDEPHAAT Conselho

Observa-se que esta última categoria é uma instituição social, cujo sucesso requer algumas condições, ou seja: definição clara dos limites da instituição; concordância entre

¹ A regularização da propriedade das terras agrícolas não é exatamente um recurso natural, mas na concepção deste trabalho também deve ser considerada nesta análise institucional.

² Apesar desta categoria também não configurar exatamente um recurso natural, a legislação é correlata. Em algumas ocasiões o expediente do tombamento é usado para proteção de áreas naturais. Um exemplo é o Tombamento da Serra do Mar, em São Paulo (Resolução 40/85 do CONDEPHAAT) e Paraná.

as regras de apropriação e as condições locais; participação dos interessados na definição das regras; monitoramento do uso dos recursos; adoção de sanções gradativas para os infratores; mecanismos pouco onerosos para solução de conflitos; reconhecimento mínimo dos direitos da organização comunitária por parte dos governos (OSTROM, 1995: 90).

A viabilidade desta forma de apropriação comunal depende de quatro fatores: eficiência (minimizando disputas); estabilidade (manutenção no tempo), resiliência (capacidade de se acomodar a choques) e equitabilidade (da distribuição dos recursos, assegurada pelas instituições). E todos estes fatores por sua vez dependem da diversidade de recursos e de estratégias econômicas (BEGOSSI, 1997: 47).

A proposição feita por Hardin (1968) da *tragédia dos comuns* é freqüentemente criticada como uma justificativa para um regime de apropriação privada dos recursos naturais como forma mais eficiente de gestão (BEGOSSI, 1997: 46; DIEGUES, 1997: 408; MOREIRA, 2000: 83). À esta argumentação acrescenta-se que, muitas vezes a propriedade comunal tem sido subestimada. Os arranjos comunais das sociedades tradicionais têm sido cada vez mais desestabilizados, em função dos processos de apropriação privada decorrentes da atividade capitalista. O termo mais adequado então seria a “*tragédia dos comunitários*” (McCay e Acheson, 1987, em DIEGUES, 1997: 409). Também é proposta a expressão “*tragédia do livre acesso*” (Weber e Revéret, 1993 e Weber, 1997, em MOREIRA, 2000: 83), para descrever a depleção dos recursos em função do acesso indiscriminado que também (e principalmente) ocorre em regimes de apropriação privada.

Verifica-se que a apropriação comum nem sempre, e cada vez menos, é possível nas condições brasileiras. As características dos diversos recursos e, principalmente, o quadro institucional, a começar da legislação, deixam pouco espaço para esta forma de apropriação. Na maior parte das vezes os recursos naturais sofrem apropriação privada, vinculada à propriedade, formal ou não, da terra.

O conceito de gestão integrada de recursos naturais, tido como uma aplicação concreta do conceito de desenvolvimento sustentável, pressupõe que o meio ambiente deve ser visto não só como uma fonte de coações e custos, mas também como proporcionador de serviços imateriais e de recursos naturais para o desenvolvimento social e econômico. A expressão gestão de recursos naturais na França recebe diversos sentidos. Um seria

relativo aos procedimentos para exploração de florestas sob determinado regime jurídico, um plano de manejo. Também pode significar trabalhos planejados de grande envergadura, reorganização de determinados espaços naturais, como pântanos ou áreas costeiras; ou a gestão de território, através da ação do Estado e das coletividades locais, buscando corrigir desequilíbrios regionais (GODARD, 1997: 204).

Em comum nestes conceitos tem-se a idéia de que a natureza deve ser convenientemente administrada, para ser usada de modo socialmente útil, e também a idéia de ação coletiva voluntária. Os objetivos gerais desta gestão integrada são a segurança na provisão de recursos; a redução de custos; uma maior eficiência no uso de recursos; valorização de potencialidades no nível local; harmonização entre uso de recursos e conservação da natureza e; uma renovação dinâmica da base dos recursos naturais para gerações presentes e futuras. Esta gestão deve garantir simultaneamente a integração ao desenvolvimento econômico e a manutenção das interações entre recursos e condições de reprodução do meio. Isto vai depender dos interesses sociais representados, dos objetivos que animam o desenvolvimento sócio econômico e dos meios e instrumentos a disposição dos gestores (GODARD, 1997: 212).

O exercício desta gestão pode se dar basicamente de duas formas:

- gestão cotidiana, por recurso. Feita através das ações e decisões relativas a um uso determinado e nos arranjos e arbitragens para conflitos de uso. Está a jusante da opção de desenvolvimento, constituindo uma atitude defensiva ou de limitação de prejuízos. Busca a adaptação da oferta de recursos naturais à demanda prevista.
- gestão de longo prazo, global. Busca gerir os potenciais de recursos e influir na definição de opções de desenvolvimento, das quais estaria a montante. Atua nos meios biofísico e social, na demanda e na oferta. Deve ter enfoque contextual, os seus objetivos devem penetrar as outras políticas e também as decisões sobre recursos naturais devem apreender as diversas preocupações da sociedade, como emprego, equilíbrio regional, etc. (GODARD, 1997: 210).

O conceito de gestão patrimonial vem se opor à gestão cotidiana, ou seja, os recursos naturais devem ser entendidos como um patrimônio, pertencente a esta e às futuras gerações. Esta idéia, da “gestão patrimonial negociada”, foi desenvolvida na França, nos anos de 1970, e pode ser resumida da seguinte forma (De Montgolfier e Natali, 1987, citados em GODARD 1997: 260):

- a) a qualidade dos recursos naturais depende da evolução dos meios, que geralmente são interdependentes. A preservação da composição é fundamental, levando-se em conta também a variedade de potencialidades de uso, com um fator de segurança.
- b) as gerações futuras devem receber um patrimônio natural renovado, sendo que o Estado as representa a princípio.
- c) a gestão não deve ser tarefa apenas governamental, pois depende de um grande número de atores interdependentes. A atuação do Estado não deve desestimular ou desresponsabilizar os atores, mas envolvê-los, garantindo sua responsabilidade e liberdade.
- d) a gestão de recursos naturais, como bens comuns, deve ser considerada além dos recortes jurídicos definidos pelos direitos de propriedade.
- e) a base desta proposta é a organização de negociação entre os atores.
- f) este processo reorganiza e racionaliza as formas tradicionais de gestão, ao definir um quadro de referência, procedimentos de negociação, pela mobilização de conhecimentos de cientistas e atores locais, pela elaboração de cenários e uso de abordagens multicritérios.
- g) são diversos os mecanismos: regulamentos, instrumentos financeiros, informação etc., cuja eficácia depende da negociação prévia. A ação tradicional pode ficar entre os extremos da impotência se muito geral e da paralisia se muito detalhada.

Esta abordagem pressupõe atores autônomos e responsáveis, gestão refletida de relações patrimoniais com o meio ambiente, destacando o papel da negociação. Não elimina o papel da administração estatal, com interesses próprios, mas que também assume a função de facilitador das negociações. Depende também de que todos os atores sejam bem identificados e mutuamente reconhecidos, com interesses patrimoniais compartilhados, permitindo o reconhecimento mútuo e uma diferença de interesses que legitima e alimenta a negociação, que é feita em locais físicos e institucionais determinados. Sendo assim, apresenta pelo menos dois tipos de dificuldades: uma de ordem prática, já que ainda não se dispõem de atores devidamente credenciados como representantes da opinião pública; e outra de ordem teórica, quanto às formas de representação os interesses difusos e das futuras gerações (GODARD, 1997: 263). Este é modelo dos Comitês de Bacia na França, que inspirou o formato da legislação paulista de gestão de recursos hídricos, experiência ainda recente e pouco consolidada.

Nas sociedades modernas os dois principais agentes da gestão de recursos naturais têm sido o mercado e o poder público estatal. O surgimento do chamado terceiro setor, a sociedade civil organizada, é mais recente e tem assumido um papel especialmente significativo na questão ambiental, mas não a ponto de influenciar decisivamente nas regras do jogo.

Autores de orientação neoclássica, como Andreson e Leal (1992: 3), entendem que o mercado é o mecanismo ideal para gestão de recursos naturais, a partir do conceito da escassez. A definição dos direitos de propriedade é ao mesmo tempo um meio e um objetivo nesta concepção, que recusa a princípio a intervenção estatal nas atividades econômicas. O planejamento e o dirigismo público são tidos como ineficientes por si, inclusive na gestão de águas e florestas, já que não enfrentam o teste real dos lucros. Nesta linha a proposição é que preceitos, como a perfeição do funcionamento dos mercados e a soberania do consumidor, podem ser trazidos para a discussão da sustentabilidade. Ao acreditar que o capital natural pode ser sempre substituído pelo capital humano, trazem uma grande confiança no avanço tecnológico. Avanço este guiado pelos mecanismos de mercado. Alguma escassez que surja sinalizará, através do aumento de preços, o aporte de recursos buscando uma maior eficiência. Assim é premiada a inovação que evita a exaustão dos recursos (MAY, 1997: 54). Esta eficiência dos mercados na prevenção da degradação ambiental depende, entretanto de alguns fatores raramente presentes. Estes seriam:

“... uma percepção comum do mundo, um sistema de valores semelhantes, concordem quanto à extensão e natureza das perdas e estejam dispostas a fazer ajustes compensatórios em seu comportamento ou pagar para amenizar os custos ambientais. Requer ainda uma clara definição dos direitos de propriedade entre os grupos que reivindicam o usufruto das benesses da natureza. Estas condições raramente são encontradas na realidade.” (MAY, 1997: 54).

Um exemplo de aplicação desta lógica incompleta é dado por Andreson e Leal (1992: 39), que, ao analisar a exploração madeireira na região dos Grandes Lagos nos EUA no século XIX afirmam que os mercados de madeira foram eficientes na época. O fato dos empresários terem agido com uma mentalidade puramente comercial e auferido lucros razoáveis justifica a não intervenção estatal na gestão dos recursos naturais, embora os recursos naturais tenham sido devastados. Os madeireiros tiveram lucros, e as florestas

foram devastadas do mesmo jeito. Este argumento pode até ser coerente do ponto de vista puramente econômico, mas de maneira alguma muda a marca da insustentabilidade desta visão.

Para que a regulação dos recursos naturais seja feita pelo mercado são necessários dois pressupostos: a existência de direitos de propriedade sobre os bens individuais e recursos naturais e a organização de um mercado para estes bens e recursos. Os custos sociais (de transação) devem ser menores que os benefícios obtidos pelos agentes econômicos. Estas condições implicam em fracionamento e tendência à desestruturação, pois a ação econômica é por natureza individualizada. O papel dos mercados deve ser apenas parcial, na regulação dos recursos naturais, pois:

- a maioria dos vínculos ecológicos não entra em contratos nem em cálculos decisórios dos agentes econômicos;
- parte dos recursos continua de livre acesso, seja pela sua natureza ou por razões históricas;
- o efeito combinado de várias ações fragmentadas e locais pode ter efeitos globais, como a poluição;
- algumas atividades produtivas podem contribuir para a manutenção e reprodução do meio biofísico. De acordo com a lógica do mercado, somente a efetiva degradação pode justificar uma ação de preservação, com a geração de uma raridade que compense os investimentos. Além disto, a globalização permite uma despreocupação dos agentes econômicos com a oferta de recursos. O mercado não atua em longo prazo, visto que trabalha com informações que os seus atores não detenham. O tempo do mercado é diferente dos tempos ecológicos (GODARD, 1997; pg. 219). Sachs (2000: 55) sustenta que o desenvolvimento sustentável é incompatível com o jogo sem restrições do mercado. Este não tem a necessária visão de longo alcance para a questão. Conclui-se assim pela necessidade de alguma forma de regulação estatal, que deve ir além da (necessária) definição dos direitos de propriedade. Deve-se atentar que, a gestão estatal também apresenta insuficiências como:
 - a dificuldade em organizar a cooperação entre as várias atividades produtivas;
 - a consolidada prioridade ao crescimento econômico pela ação governamental, causando uma separação entre diferentes setores do Estado, os encarregados da política econômica e os área ambiental.

- a fragmentação da ação administrativa em vários recortes setoriais e territoriais, e a disputa por recursos;
- os mecanismos de ação política (coalizões, financiamentos) induzem a uma gestão não integrada, onde são frequentes acordos separados, contraditórios e ações de caráter vertical;
- verificam-se problemas tanto na excessiva centralização administrativa quanto no seu oposto, a completa delegação ao nível local. Nem sempre é tão simples pensar globalmente e agir localmente (GODARD, 1997: 223).

Mesmo alguns analistas liberais, que refutam o papel regulador estatal, entendem que a gestão ambiental deve ser tratada pelo governo, devido às suas singularidades e complexidades. O primeiro país a criar instrumentos de regulamentação pública em meio ambiente, nos anos 1960, foi os Estados Unidos, o maior expoente da doutrina neoliberal. Houve problemas neste processo, por falta de recursos humanos, institucionais, legais, econômicos e de legitimidade, só superados em parte com o crescimento da consciência ambiental na sociedade americana. Ao mesmo tempo, um fator importante também é a tradição americana de solidez e credibilidade das instituições públicas (BURSZTYN, 1993: 85, 86).

Ressalta-se, portanto a importância das regras do jogo neste processo. Inclusive para que haja participação da sociedade civil no sistema, e que se vá além dos modelos mercantis ou administrativos, permitindo-se soluções negociadas e que reconheçam a variedade.

Os instrumentos normativos de gestão enfrentam um problema quanto à lógica dominante no setor produtivo. Vale aqui uma citação de documento elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente da Espanha, relativo aos 500 anos da descoberta da América: *“A legislação que pretende incidir sobre a realidade ambiental é literalmente ‘extravagante’, no sentido em que trafega por fora do sistema que se estabeleceu nos últimos quinhentos anos, e carece, por si mesma de força para transformá-lo. (...) O marco jurídico global estabelecido fomenta um estilo de desenvolvimento que produz precisamente os efeitos ambientais adversos, cuja superação tenta, em vão, a legislação ambiental”* (MOPU, 1990, in BURSZTYN, 1993: 95).

A criação de instituições especializadas para a gestão integrada de recursos naturais é um tema a ser discutido com critério, a partir das experiências existentes. A institucionalização é um processo de mudança da capacidade de resolução de problemas.

A instituição pode acabar tornando os problemas sua razão de ser e também pode desresponsabilizar os atores sociais envolvidos. Conclui-se que, no caso da política ambiental brasileira, um dos maiores desafios consiste na legitimação do aparelho institucional e de seus instrumentos, o que exige no mínimo a continuidade de suas ações (BURSZTYN, 1993: 99).

A questão ambiental coincide com o a contra revolução liberal e o ressurgimento do mito do laissez-faire (SACHS, 2000: 56). O setor público no Brasil, como na maioria dos países do terceiro mundo, desenvolveu uma presença muito forte na sociedade, como promotor de crescimento econômico e também funções de caráter social, mas com componentes cartoriais e clientelistas muito fortes. Ultimamente observou-se uma tendência mundial para a desestatização, inclusive no Brasil, mas o importante é discutir a lógica do tamanho do Estado. Entretanto também se verifica que, quanto maior a consciência dos cidadãos, maior a exigência de ação do setor público, ou seja: *“Um tecido social mais complexo exige cada vez mais atenção e cuidado. Paradoxo: quanto maior a liberdade dos participantes no jogo social, maior a necessidade de organização”* (BURSZTYN, 1993: 84).

A gestão dos recursos naturais vai depender fundamentalmente da ação institucional, partindo-se da definição dos direitos de propriedade e da regulação pública destes direitos privados e/ou comuns.

2.5 - Conservacionismo e preservacionismo

Duas grandes linhas conceituais, o preservacionismo e o conservacionismo, orientam as proposições a respeito da gestão de recursos naturais. Estas são determinadas a partir da visão do mundo natural e da posição do homem em relação a este (DIEGUES, 1996: 28-34). O preservacionismo basicamente pressupõe a separação entre o homem e a natureza, para que esta pudesse ser preservada. O conceito de *“wilderness”*, que inclui a reverência à vida selvagem, com base em aspectos estéticos e espirituais, iniciou-se na segunda metade do século XIX nos EUA. A idéia preservacionista foi sendo amadurecida a partir de autores como Thoreau, Marsh e Muir (tido como o principal teórico deste corrente). Esta se baseia na necessidade de proteção da natureza, possuidora de direitos próprios (visão biocêntrica). Fundamenta-se em verdadeiros neomitos, que mesclam elementos

científicos e racionais com outros de origem verdadeiramente mitológica, que remetem ao paraíso perdido, à beleza da natureza. O principal produto em termos de políticas públicas desta linha de pensamento foi a criação de parques destinados à preservação pura, sem o exercício de atividades humanas. A partir do exemplo base do parque de Yellowstone (criado em 1872) foram sendo criadas várias reservas da vida selvagem, que também buscavam a proteção de belezas cênicas.

A outra linha de pensamento a respeito da relação sociedade natureza, que também estava presente na mesma época nos EUA, é o conservacionismo. Tendo como expoente Pinchot, esta linha propugnava o uso racional dos recursos naturais, visando o benefício da maioria da população. Propunha o uso ordenado de florestas, recursos hídricos etc. Ao mesmo tempo, esta visão era oposta à da que defendia o crescimento a qualquer custo, podendo ser considerada precursora do atual conceito de desenvolvimento sustentável.

Pode-se afirmar que as políticas públicas para a questão ambiental em geral, e florestal em particular, no Brasil receberam influências de ambas as linhas. Por um lado o preservacionismo influenciou parte significativa do movimento ambientalista, incluindo desde entidades mais antigas como a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) até outras mais modernas, como a FUNATURA (Fundação Pró Natureza) e PRONATURA (Instituto Brasileiro de Pesquisas e Estudos Ambientais), representativas de uma atuação mais interligada com as grandes organizações ambientalistas internacionais. Estas posições influenciaram a concepção e instalação de vários parques e outras unidades de conservação, principalmente a partir dos anos 1970. As limitações deste modelo e da sua aplicação são bem conhecidas, quanto ao desconhecimento do papel e dos direitos das populações tradicionais e quanto à sua própria eficácia ecológica (DIEGUES, 1996 e MOREIRA, 2000). A criação de áreas protegidas de forma isolada é vista como uma “política autoderrotada” (SACHS, 2000: 68).

Ao mesmo tempo, o conservacionismo norteou trabalhos na área de fomento ao reflorestamento e também as iniciativas de gestão de recursos naturais. As primeiras manifestações institucionais mais expressivas neste sentido no século XX foram os Códigos de Águas (1935) e Florestal (1937). A partir da análise da produção técnica científica das pioneiras escolas superiores de ciências agrárias observa-se que o tema já estava sendo inserido nas diretrizes do ensino, da extensão e pesquisa agrícolas.

Especialmente a partir dos anos 1930 são abordadas questões como a conservação do solo e da água, o controle do uso do fogo e o reflorestamento (Coelho, 1992:152). Apesar de seus poucos resultados práticos, o conceito de recursos naturais foi desde então assimilado ao discurso técnico.

Foi incorporado inclusive em propostas de crescimento e desenvolvimento nacionais, como “Brasil Grande” dos anos 1970. Um exemplo é o relatório de 1973 da Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais da Secretaria de Agricultura de São Paulo, que incorpora e desenvolve a concepção conservacionista ao afirmar que: “... *pouco ou nenhum significado terá a pesquisa e a conservação dos recursos naturais, se perdidas de vista as suas potencialidades sócio-econômicas. (...) A política de recursos naturais assume característica de indutora de crescimento da riqueza nacional...*” (SÃO PAULO, 1973: 20)

Pode-se afirmar que, a primeira vista, as propostas preservacionistas tiveram maior êxito no país, ou pelo menos, maior visibilidade tanto nas políticas públicas quanto na discussão acadêmica. O resultado efetivo, porém desta situação merece ser melhor avaliado. A contradição entre o sucesso das propostas preservacionistas e o modelo de desenvolvimento predominante no Brasil é apenas aparente (MONOSOWSKI, 1989: 18). A definição de áreas protegidas e excluídas da atividade econômica na verdade sinaliza para a completa e desregrada utilização dos recursos naturais fora delas.

Ao mesmo tempo, o lema conservacionista da utilização racional dos recursos naturais, tem sido interpretado em função da racionalidade própria da expansão quase ilimitada da atividade econômica em um mercado capitalista. As tentativas de se disciplinar esta ação geralmente foram incompletas e ineficazes. Sua atuação acabou por se fazer sentir especialmente em determinados grupos sociais e regiões marginais.

A grande determinante quanto ao sucesso destas políticas é a matriz institucional, em especial a questão dos direitos de propriedade da terra. A efetividade de implantação de Unidades de Conservação de uso indireto (mais restritivas) é proporcional à situação jurídica da propriedade de suas terras. Enquanto são de propriedade estatal, e não estejam atraindo a atenção da apropriação privada, as unidades continuam preservadas. Na medida em que esta propriedade não é assegurada, ocorrem conflitos fundiários, manifestados em invasões, confrontos com moradores tradicionais ou ações judiciais de desapropriação extremamente onerosas para o Poder Público.

As políticas de regulação do uso dos recursos naturais esbarram na questão da propriedade. As legislações específicas afirmam a propriedade pública ou estatal sobre estes, ou então, a limitação de seu uso em função do interesse público. Normalmente porém estes entendimentos não conseguem prevalecer, em função de regras informais que garantem a primazia da ação aos interesses patronais.

O verdadeiro desafio da sustentabilidade é a implementação, de forma complementar, destas duas abordagens, conservacionismo e o preservacionismo.

3 - A legislação ambiental

3.1 - Direito e meio ambiente

O direito é um instrumento da política de Estados democráticos. Serve assim para expressar (dimensão formal) e executar (dimensão material) decisões políticas deste Estado e também parte de sua legitimidade (função ideológica) (MEIR, 1982). Neste sentido deve ser avaliado o papel do Direito Ambiental em relação às políticas públicas ambientais. Na construção da sustentabilidade são necessárias revisões sobre como se dão as relações sociais e econômicas entre os homens; relações estas cuja regulação e orientação o Direito pretende fazer (BUGLIONE, 2000: 194). Assim, é importante lembrar a citação de Grau (1991), feita em DERANI (1997: 23): *“A análise do Direito existente em determinada sociedade só pode ser adequada e proficientemente compreendida à medida que tenhamos sob consideração as características próprias de dessa mesma sociedade - e nela a combinação das estruturas regionais, no seu peculiar modo de articulação, dentro da estrutura global”*.

O Direito não é uma parte da sociedade, mas uma prática social. E é também política, na medida em que faz parte de processos sociais de decisão, dominação, distribuição (DERANI, 1997: 25). Assim é, por excelência, uma instituição, conforme a definição de NORTH (1993: 14). Apesar do Direito Ambiental ser uma matéria relativamente nova, normas legais com conteúdo ambiental são bastante antigas. Só que, basicamente eram normas de direito privado, ou então administrativas.

No primeiro caso incluíam-se as questões de relações entre indivíduos, especialmente vizinhos. Dispositivos do antigo direito romano e de países da Europa medieval, referentes a danos a florestas e plantações criminalização de incêndios, citados por MARQUES (1999: 61) já representavam esta linha. Outro exemplo é o caso da legislação ambiental da Venezuela, que conforme MEIR (1982), é embasada exclusivamente na questão da propriedade, considerando a natureza apenas como mercadoria. Assim, são considerados apenas os danos ambientais que interfiram no direito patrimonial de algum indivíduo.

No segundo grupo incluem-se dispositivos de interesse da administração pública, mais especificamente do aparato governamental. Incluem-se aí os regulamentos coloniais

sobre a exploração florestal (DEAN: 1996, 151; MARQUES 1999: 65), que visavam garantir matéria prima para a marinha portuguesa (“madeiras de lei”) ou ordenamentos sobre a exploração de minas ou da pesca.

Atualmente, em função da crescente importância da questão ambiental e de temas como o desenvolvimento sustentável o Direito Ambiental vem tomando outra forma, qualitativamente diferente. Para Antunes (1999: 4) esta compreende: um profundo questionamento da visão antropocentrista do direito; a ruptura dos conceitos de direito público e direito privado e dos conceitos de direito interno e direito internacional.

Vários autores consideram o direito ambiental como vinculado ao direito econômico. O direito econômico trata das normas referentes à política econômica, visando organizá-las. Trata prioritariamente do todo e não do comportamento individual isolado (DERANI, 1997: 57). É um direito de organização (ANTUNES, 1999: 11). Na Constituição Federal um dos princípios da ordem econômica e financeira é a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI). Tem como pressuposto a necessidade da regulação pública na atividade econômica, considerando-se a indissolubilidade entre as três esferas: do direito, da economia e ambiental (ANTUNES, 1999: 1; DERANI, 1997: 66).

A legitimidade das políticas públicas ambientais, incluindo a legislação, é determinada de forma complexa. Devem ser considerados vários fatores, como as definições do que é interesse coletivo e de quanto são eficientes as políticas públicas e também os diferentes sistemas de representação da natureza. Em outras palavras, a legitimidade não depende apenas da lei (GODARD, 1997: 242). Existe além da legitimação formal, de categorias jurídicas abstratas e oficiais, uma outra real, decorrente dos processos históricos da relação Estado-sociedade e definida em grande parte pela estrutura econômica (MEIR, 1982). Assim, a legitimidade dos interesses da proteção da natureza ainda não está suficientemente assegurada. O objeto desta ação ainda é incerto ou controvertido. Inclusive pelo fato de que esses interesses contrariam outros melhor estabelecidos no quadro social, defendidos pelo “interesse geral” e do Estado (GODARD, 1997: 243). Os movimentos sociais, em especial o ambientalista, freqüentemente buscam o aperfeiçoamento das normas e a aplicação efetiva destas. Isto pode ser entendido como uma valorização do direito e reforça a importância do conceito de legalidade nas questões ambientais (ANTUNES, 1999: 32). Conforme as apreciações da obra de Habermas feitas por DERANI (1997: 48) a legitimidade das normas depende da “impregnação” destas na

sociedade, ou seja, enquanto democraticamente atende os interesses e idéias dos cidadãos. Ou mais explicitamente: “a legitimidade revela o grau de democracia vivenciado por uma sociedade” (DERANI, 1997: 50).

O direito ambiental é também considerado por diversos autores como um dos direitos humanos fundamentais, quanto ao fato de estarmos na “era dos direitos”. O direito ao invés de ser apenas um instrumento de dominação, cada vez mais passa a garantir as reivindicações mais diversas, incluindo as questões ambientais. O conceito de “direito de todos” (como o meio ambiente é tratado na Constituição Brasileira) é bastante inovador (BOBBIO, 1992, citado por ANTUNES, 1999: 18). Os direitos difusos, ou seja, da sociedade, não se baseiam na dominialidade, compondo uma questão essencialmente política. A posição de que a natureza é portadora de novos direitos ainda é objeto de discordância. É interessante observar a polêmica ainda existente quanto à posição defendida por autores como Antunes (1999: 20), de que o direito ambiental implica na ruptura do antropocentrismo, ao se admitir direitos próprios da natureza. Ao contrário, DERANI (1997: 71), afirma que o direito ambiental é um direito do homem. Este entendimento coincide com a delimitação feita por Jollivet e Pavé (1997: 60), de que “*o meio ambiente que nos preocupa, enquanto indivíduos, cidadãos e pesquisadores, é aquele relativo ao homem, às sociedades humanas*”. O meio ambiente é assim considerado como o espaço dos recursos naturais, incluindo os já alterados pela atividade humana, constituindo o conjunto das condições para a existência humana. Não é só a natureza “bruta”, mas também a transformada (DERANI, 1997: 71). E considerando que, em última análise, tanto o desenvolvimento econômico quanto a política ambiental têm a qualidade de vida como objetivo comum, entende-se que os dois conceitos não incompatíveis, mas interligados (DERANI, 1997:78). Como assinala SILVA-SANCHEZ (2000: 37), esta atribuição de direitos situa-se no campo dos valores, da ética. Esta questão, portanto, deve ter uma resposta política. Ou, nas palavras de DERANI (1997: 90):

“O conteúdo real destas normas, ou seja, sua interpretação e aplicação, possuem um aspecto eminentemente democrático. Sua realização implica num envolvimento das funções estatais com a participação efetiva de setores da sociedade e da coletividade, residindo nesta atuação comutativa a verdadeira força da estratégia de sustentabilidade a ser desenvolvida”.

O direito ambiental deve antes de tudo obedecer aos princípios do Direito Público e Administrativo. Os primeiros são: o interesse público (o Estado se justifica pela satisfação do interesse público); a legalidade (o agente público só deve agir conforme a Lei); a igualdade (todos são iguais perante a Lei, lembrando ao mesmo tempo em que, esta deve tratar desigualmente aos desiguais); a liberdade do cidadão (que deve ser garantida pelo Estado); a proporcionalidade dos meios afins (as obrigações impostas pela Lei e pela administração pública não devem ser desproporcionais ao fim pretendido). Os princípios do Direito Administrativo são: a indisponibilidade do interesse público (do qual o Estado não deve abrir mão); a especialidade administrativa (a cada atribuição do Estado corresponde um determinado agente público competente para exercê-la); o poder do administrador público (em função da defesa do interesse público); finalidade administrativa (decorrente do princípio da legalidade); da impessoalidade (a atuação do agente público deve ser impessoal); da moralidade (na ação do agente público) e da publicidade (os atos da administração pública devem ser tornados de conhecimento público) (BUGLIONE, 2000: 205).

Além destes princípios gerais, o Direito Ambiental também dispõe dos seguintes, mais específicos: da precaução (deve-se evitar intervir no meio ambiente sem que se tenha a certeza de que esta intervenção não será prejudicial); do equilíbrio (devem ser consideradas todas as implicações de uma intervenção, buscando-se um resultado o mais favorável possível); do limite (a administração pública deve limitar emissões nocivas e outros danos e garantir níveis mínimos de qualidade ambiental); e responsabilidade (que estabelece a responsabilidade objetiva do degradador ou poluidor, ou seja, que a responsabilidade do agente do dano independe de culpa, conforme o § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/81). Este último é a base do princípio pagador-poluidor, de acordo com o qual os responsáveis por determinado dano ambiental devem arcar com os custos de sua recuperação (ANTUNES, 1999: 25). Este princípio não deve ser invertido (“pagador-poluidor”) gerando a possibilidade de comprar o direito de poluir.

O Direito Ambiental provém de fontes materiais e de fontes formais. As primeiras seriam os movimentos sociais, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. As fontes formais são as mesmas de todos os ramos do Direito: a Constituição, as leis, os atos internacionais, as normas administrativas dos órgãos estatais (Portarias e Resoluções) e a jurisprudência (resultados de julgamentos) (ANTUNES, 1999: 35). Também são temas

do direito ambiental o papel do Estado e o seu poder de polícia. Este é definido como “a faculdade que o Estado possui de intervir na vida social, com a finalidade de coibir determinados comportamentos que sejam julgados nocivos para a vida em comunidade”. Ao mesmo tempo observa-se que “a noção de interesse público está profundamente vinculada à defesa dos interesses do Estado enquanto estrutura burocraticamente organizada e não para defesa dos interesses dos cidadãos considerados como comunidade...” (ANTUNES, 1999: 89). O poder de polícia pode ser entendido como “freio” à atividade individual em nome da paz pública, e do bem estar social, constituindo um conceito básico da atuação estatal no meio ambiente, inclusive em procedimentos como o do licenciamento ambiental (ANTUNES, 1999: 90). Este representa uma ação preventiva, em complemento às ações repressivas e corretivas. Também devem ser considerados os instrumentos de planejamento, de mecanismos que busquem a inserção da questão ambiental na atividade econômica e finalmente de educação ambiental. Em todas estas ações a questão ambiental exige uma “prestação mais ofensiva do Estado” (BUGLIONE, 2000:217), para a defesa dos interesses difusos e coletivos.

Esta questão constitui um conflito conceitual e ideológico para o Direito Ambiental, ao qual se soma outro, representado pelas prerrogativas a ele atribuídas sobre a liberdade individual e a propriedade privada. Para o Direito estas contradições devem ser resolvidas no campo da legalidade, ou seja, tanto os possíveis excessos, ou abstenções, do Estado, quanto o confronto entre os interesses individuais e coletivos devem ser evitados e /ou corrigidos nos limites da lei escrita. O princípio da legalidade, embora fundamental na instituição do Direito, é, entretanto algo amplo e que necessita de definição (ANTUNES, 1999: 91).

A especificidade do Direito Ambiental se dá em grande parte por dois motivos. Inicialmente pelo fato de se constituir como um direito humano fundamental, conforme a Constituição Federal e declarações da ONU. E também por sua essência democrática, desde sua constituição (bastante ligada aos movimentos sociais) até o fato de compreender diversos instrumentos de participação democrática, como o direito dos cidadãos às informações, a possibilidade de petições e audiências públicas, o estudo prévio de impactos ambientais, ações populares e civis públicas. (ANTUNES, 1999: 26).

As inovações do Direito Ambiental, baseadas na defesa de bens coletivos, chocam-se com o modelo tradicional, baseado no individual (BUGLIONE, 2000: 217). Especialmente no que toca aos direitos de propriedade na forma como estes são normalmente entendidos no Brasil. A Constituição Federal coloca no mesmo nível os direitos de propriedade privada e livre iniciativa com a garantia a uma existência digna para todos, à função social da propriedade e o direito ao meio ambiente saudável equilibrado. Entretanto a implementação prática destes conceitos ainda não é tão pacífica, a começar da própria elaboração, e depois da aplicação das leis.

3.2 - A legislação fundiária e a legislação ambiental

As regras de acesso aos recursos naturais no Brasil são basicamente as que regulam a propriedade da terra. Historicamente nem havia esta distinção, e mesmo após o surgimento da legislação própria para os recursos naturais os temas continuam ligados. A história da apropriação das terras, e consequentemente dos recursos florestais no Brasil, tem um ponto chave na Lei de Terras de 1850. Esta foi a principal referência normativa na mudança do regime de apropriação desde o fim do regime colonial.

O regime de sesmarias inicialmente adotado pressupunha que a propriedade das terras era do Coroa portuguesa, que as cedia sob condições aos agricultores. Estes eram normalmente representados pelos grandes proprietários da lavoura de exportação, de açúcar e café e criadores de gado. Além do trabalho escravo este modelo se apoiava no acesso ilimitado às terras e florestas. Esta expansão era necessária por uma questão tecnológica, já que a forma predatória de se fazer as lavouras exigia sempre novas florestas para derrubar. E também pelo predomínio do latifúndio como unidade de produção. Além das sesmarias já se iniciava o apossamento de terras públicas por fazendeiros, sem grande oposição do governo colonial, que normalmente não fiscalizava as condições de uso das concessões. As restrições formais continuavam, entretanto, o que só foi abolido com a Independência, que “liberou o senhorio rural do peso da burocracia lusitana” (SILVA, 1996: 334). Na ocasião apenas uma pequena parte do território brasileiro estava apropriada.

Após um período sem regras bem definidas foi editada a Lei de Terras, que visava tratar das questões da terra e da mão-de-obra, em uma situação de definições tanto por interesses internos quanto internacionais em fase da consolidação do Estado brasileiro,

nos primórdios do sistema capitalista. Esta norma visava apoiar a transição do trabalho escravo ao trabalho livre (na mesma época iniciava-se o fim do tráfico escravista) e consolidar o controle do Estado sobre a ocupação das terras devolutas. Basicamente esta Lei proibia a aquisição de terras públicas por meio da posse, sendo permitida apenas a compra do Estado. As posses e sesmarias existentes seriam confirmadas. O governo imperial faria a demarcação das terras devolutas, ou seja, sem dono, que seriam então “devolvidas” ao Estado. Estas terras posteriormente deveriam ser usadas em projetos de colonização.

Não aconteceu nenhuma das duas coisas. A resistência por parte dos fazendeiros-possesores à demarcação destas terras devolutas coincidiu com a falta de empenho governamental. Foram criadas legislações auxiliares (leis, decretos, regulamentos, avisos) e criadas repartições especializadas, que nunca tiveram grande efetividade. A própria falta de clareza na redação, ao deixar imprecisa a definição de terras devolutas favoreceu a grilagem (SILVA, 1996, pgs. 162 e 335).

Também no campo formal esta regra foi sendo esvaziada, por sucessivas prorrogações nos prazos para validação de posses e sesmarias, prazos que chegaram até as primeiras décadas do século XX. Estas prorrogações se deram especialmente por meio de leis do Estados, que receberam a atribuição para legislar a respeito após a República.

Nestas circunstâncias o papel do posseiro foi representado pelos grandes fazendeiros, que expandiam suas áreas sobre as terras públicas. A pequena posse tinha uma presença secundária e instável, geralmente servindo para a abertura de novas áreas, as quais eram apropriadas pelos grandes fazendeiros. Também tinha a função de um certo alívio da situação social (SILVA, 1996: 344). Ao contrário do proposto pela Lei de Terras a questão da mão-de-obra foi resolvida sem a demarcação das terras devolutas e o acesso à terras continuou favorecendo o latifúndio. De modo geral as terras não foram apropriadas nem pelos escravos libertos nem por colonos livres. As poucas exceções, quando os princípios desta lei foram aplicados, se deram na Região Sul do país, onde houve alguma colonização centrada na pequena propriedade.

Além da orientação formal dada à Lei este processo também foi definido pelo arranjo social e político, expresso, por exemplo, no coronelismo, com a hegemonia do poder oligárquico regional. Além de embaraços à atuação dos serviços públicos encarregados

da demarcação das terras, este poder era manifestado muitas vezes de forma violenta, diretamente nos pequenos posseiros e índios.

No debate jurídico formal a respeito distinguiam-se duas posições básicas quanto ao papel do Estado na questão das terras. A primeira, que teve primazia na regra, postulava que o Estado brasileiro sucedia a Coroa portuguesa como proprietário de todas as terras públicas. Conforme Pereira (1932: 12): “o domínio particular constitui exceção ao princípio geral, primitivo da dominialidade pública sobre o território brasileiro.”

O Estado seria assim um guardião das terras públicas, cuja gestão deve ser feita no interesse público. As ações de regulamentação de terras seriam feitas basicamente por via administrativa (pelo Executivo) e não por via judicial. Outro desdobramento deste raciocínio é que o usucapião não seria possível em terras públicas.

Outra linha, que teve sucesso na prática, buscava justificar formalmente o processo de apossamento de terras públicas pelos fazendeiros, defendia que o Estado seria apenas um proprietário como outro qualquer, com as mesmas obrigações e sujeito portanto ao usucapião. Nesta linha interpretava-se que o primeiro artigo da Lei de Terras ao afirmar que “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro meio que não seja o da compra (do Estado)” visava “vedar ao governo fazer cessões gratuitas (...) e não impedir que pudessem ser objeto de usucapião” (MOURA, 1946: 71).

Neste exemplo de arranjo institucional observa-se que as regras formais foram suplantadas pelas informais, em função dos interesses dos fazendeiros. A aplicação da “letra da lei” foi adaptada na prática em função de setores que conseguiram prevalecer suas posições (SILVA, 1996: 342). As instituições, foram determinadas pela dinâmica social vigente, que acabou moldando o quadro com se deu o acesso às terras e aos recursos naturais no Brasil desde então.

Alguns aspectos de inter-relação nas legislações fundiária e florestal podem ser apontados. No primeiro Código Florestal, de 1934, os principais pontos neste sentido eram:

- não havia referência a posseiros.
- previa indenização a particulares cujas florestas fossem declaradas protetoras ou remanescentes.
- isentava de tributação as florestas, que estas não determinassem aumento do valor da terra para fins tributários. Em caso de serem declaradas florestas protetoras as terras

também seriam isentas de imposto. Previam também “redução razoável” nos impostos referentes aos imóveis urbanos que possuíssem árvores de “considerável ancianidade, raridade ou beleza de porte”.

No novo (e vigente) Código Florestal, de 1965, estes pontos figuram da seguinte forma:

- os posseiros eram citados apenas como sujeitos das penalidades (artigo 29).
- entretanto, o licenciamento ficou condicionado à comprovação da propriedade.
- a questão tributária foi omitida do Código, sendo tratada em legislações próprias. Em determinados momentos as florestas oneravam a propriedade, como improdutiva, e em outros era prevista a isenção. É interessante observar que quando os regulamentos do INCRA previam a isenção tributária nas áreas de Reserva Legal nas declarações dos proprietários constavam, em sua maioria, a existência das reservas. Não havia necessidade de comprovação, seja por laudo ou registro em cartório. Somente em 1991 a Lei Agrícola determinou a isenção tributária em áreas florestadas sujeitas às restrições determinadas pela legislação florestal, incluindo a necessidade da comprovação da constituição da Reserva Legal, através da averbação em cartório.
- a questão das indenizações não foi tratada neste Código.

Várias destas questões foram reintroduzidas com a discussão a respeito das alterações no Código Florestal. O Projeto de Conversão do Deputado Micheletto teve pelo menos o mérito de incluir a figura da posse familiar na legislação, como sujeito também do licenciamento, não só da fiscalização. No seu artigo 1º incluía algumas definições para efeito desta lei, incluindo a pequena propriedade rural ou posse familiar rural.

A redação dada pelo CONAMA posteriormente e adotada pelas entidades ambientalistas e de representação dos pequenos agricultores a partir daí manteve esta referência, incorporada ao Código através da Medida Provisória 1956. A definição vigente então para a pequena propriedade rural ou posse rural familiar é: “ *aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo. Sua área deve ter no máximo:*

- *150 hectares na região da Amazônia e Pantanal;*
- *50 hectares no Polígono das Secas do Nordeste;*
- *30 hectares no resto do Brasil.”*

Também são previstos para estas propriedades ou posses tratamentos diferenciados no licenciamento florestais:

- Averbação gratuita da Reserva Legal;
- Procedimentos simplificados para o licenciamento;
- Apoio técnico do poder público para recompor a Reserva Legal;
- Classificação do manejo florestal feito na pequena propriedade como de interesse social;
- Possibilidade computar plantios de árvores frutíferas, ornamentais e industriais para Reserva Legal;
- Exclusão de áreas de pousio do conceito de área abandonada;
- Possibilidade de incluir as Áreas de Preservação Permanente que ultrapassarem mais que 5% da área do imóvel no cálculo da Reserva Legal.

3.3 - Um pequeno histórico das políticas ambientais no Brasil

3.3.1 - Principais fases da política ambiental brasileira

Considerando que o próprio termo política ambiental é relativamente recente no Brasil, bem como a criação de instituições assim designadas especificamente, os registros e avaliações tendem se concentrar nas últimas décadas. A periodização proposta por MONOSOWSKI (1989: 16), que descreve quatro fases, sucessivas e cumulativas nesta história, representa mais adequadamente o desenvolver das instituições ligadas à questão ambiental no país. Após uma discussão sobre as políticas ambientais de modo geral, serão tratados os ligados à questão florestal com mais detalhes.

As quatro etapas são:

1 - A administração de recursos naturais, a partir dos anos 1930, com dois eixos: a racionalização do uso de recursos naturais e a criação de áreas de preservação permanente (de acordo com a atual terminologia, Unidades de Conservação). Pode-se afirmar que à primeira linha corresponde o conceito de conservacionismo e à segunda o preservacionismo. Nesta fase foram criados diversos dispositivos legais, e a correspondente estrutura administrativa.

2 - O controle da poluição industrial, priorizado a partir dos anos 1970. Com a emergência da questão ambiental, assinalada pela Conferência de Estocolmo em 1972 o

governo federal cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), com atribuições no controle de poluição, formação de quadros técnicos, educação ambiental e também de preservação de recursos naturais. Acabou por priorizar um problema - a poluição, um agente – as indústrias, um responsável pelo controle – o Estado (MONOSOWSKI, 1989: 19). A atuação da SEMA é descrita por GUIMARÃES (1987: 42) como pouco mais que cosmética, deslocada dentro do quadro institucional.

3 - O planejamento territorial, também nos anos 1970. Na prática um desdobramento do anterior; estabeleceu o conceito de área crítica de poluição. Visava prioritariamente medidas de remediação, de atenuação de impactos ambientais em áreas industriais já estruturadas. As áreas rurais não eram tratadas (MONOSOWSKI, 1989: 20).

4 - A gestão integrada, estabelecida pela Política Nacional de Meio Ambiente - Lei 6938 de 31/08/81. É o arranjo institucional vigente no país, caracterizado pela estruturação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que integra órgãos colegiados e executivos, integrando os três níveis de governo. O órgão consultivo e deliberativo é Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Algumas análises consideram que este é um colegiado representativo e atípico em um Estado normalmente centralizador (BURSZTYN, 1993: 87). Entretanto as limitações deste órgão são evidentes, a começar pela sua subordinação formal a um Conselho Superior, ligado diretamente à Presidência da República (SILVA-SANCHEZ, 2000: 106).

As instituições públicas federais da área viveram um período de intensa alteração a partir da chamada Nova República, em 1985. Foi criado um Ministério específico para o Meio Ambiente, mas que sofreu várias alterações de estruturas e atribuições, bem como diversas trocas de titulares. Mesmo após a criação do IBAMA, que agregou as várias agências do setor à instabilidade continua, com várias trocas de comando. Na época que a complexidade e porte das demandas da área ambiental crescem, o IBAMA encontra-se fragilizado por seu próprio gigantismo. (BURSZTYN, 1993: 90). Também se nota o gradativo fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, consolidado pela definição do tema da Constituição de 1988 como competência comum entre Estados e União. A maioria dos Estados criou órgãos, nem todos de nível secretarial específicos para a questão ambiental neste período.

Diversas avaliações a respeito da política ambiental brasileira coincidem quanto ao distanciamento entre a intenção os resultados, causados principalmente pelo fato das

políticas ambientais estarem distantes das estratégias do desenvolvimento econômico e terem papel subordinado nas políticas públicas como um todo. Os postulados do desenvolvimento sustentável ainda não tiveram aplicação concreta, o que é manifestado nas seguintes situações,

- Verifica-se uma assimetria de poder, favorecendo o Estado nacional, através do governo federal, em detrimento de interesses regionais e setoriais.
- Os interesses sociais frequentemente são contraditórios, prevalecendo normalmente os de maior poder econômico.
- Em função do processo de degeneração das instituições públicas observa-se verdadeiro desmonte do setor público, a começar da sua imagem e incluindo também a descontinuidade administrativa, a falta de pessoal, tanto em número quanto em treinamento.
- A cultura burocrática do aparelho do Estado, especialmente devido ao caráter transversal da questão ambiental, as ações interferem com vários órgãos e instâncias de poder, proporcionando conflitos intersetoriais.
- A fragilidade dos instrumentos (legais e econômicos) e carência de meios à disposição.
- Um certo “fisiologismo ambiental”, manifesto na visibilidade e disputa de espaço por políticos e técnicos e na banalização do tema na mídia.
- E por fim, a dificuldade dos órgãos de controle e gestão ambiental garantirem transparência e descentralização. (MONOSOWSKI, 1989: 23; FERREIRA, 1998 e BURSZTYN, 1993: 93).

Esta fase também pode ser definida como uma transformação inconclusa (NEDER, 1997: 249), pois a estruturação proposta na Política Nacional de Meio Ambiente e em diversas instâncias como a Conferência do Rio em 1992 ainda não está completa. Observa-se que o sucesso algumas políticas setoriais de preservação e de conservação de recursos naturais convive com situações de extrema pobreza e desigualdade. A debilidade institucional observada está ligada aos sistemas econômicos vigentes e à base político-social a estes vinculada.

3.3.2 - Período anterior a 1930

Antes destas quatro etapas, onde a questão ambiental é tratada mais nitidamente, pode-se descrever uma fase inicial, quando a temática ambiental ainda surgia discretamente nas questões de políticas públicas.

Os problemas ambientais brasileiros e o quadro institucional a eles ligados começaram ser definidos no período colonial. A escravidão como maneira de organização do trabalho; o latifúndio como forma dominante de propriedade, estavam associados ao extrativismo e à monocultura. Assim o solo (e os demais recursos naturais) era apropriado de uma forma extensiva e concentradora, o que consolidou usos predatórios da terra e extrema desigualdade social. Ao mesmo tempo estava se consolidando uma estrutura institucional de caráter patrimonialista, com predomínio do estatal sobre a sociedade. Ou conforme Guimarães (1987: 21): “*O Estado brasileiro, poder-se-ia dizer, veio na bagagem de Tomé de Souza*”.

No Brasil nos tempos coloniais as normas referentes às florestas visavam basicamente a garantia da oferta de matéria prima para indústria naval, de importância estratégica para a Metrópole, além de alguns produtos específicos como o pau-brasil, através de criação de monopólios reais e concessões. Segundo levantamento das normas portuguesas relacionadas à questão florestal feito por Pereira (1950: 90):

“... um século antes de iniciada a República, existiam nove cartas régias, dez regimentos, uma postura, vinte alvarás, nove decretos, seis extravagantes, uma resolução, bem como as Ordenações (Filipinas)...”.

Mas na prática estas regras foram muito pouco aplicadas, não havendo prioridade da administração colonial em fazer cumpri-la (VICTOR, 1973:11; DEAN, 1996: 151-76). Situação diferente ocorreu nas colônias inglesas na América do Norte, onde são relatados diversos conflitos entre os colonos e a Coroa, decorrentes das tentativas desta de fazer valer as normas que controlavam a exploração madeireira (Perlin, 1992: 310).

Com a independência do Brasil a classe dirigente, composta basicamente por fazendeiros, teve a oportunidade de implementar uma combinação de políticas voltadas para os interesses deste setor. Dentre estas se destacavam: a continuidade e incremento do tráfico e exploração da mão-de-obra escrava, a facilitação do acesso às terras públicas, a expropriação dos indígenas e o fim das normas (mesmo que quase inaplicadas) de controle da exploração de florestas criadas no período colonial (DEAN, 1996: 161).

No Império e no início da República a situação não se alterou muito. O debate sobre o conservacionismo se iniciou, considerando temas como a expansão da lavoura cafeeira sobre a Mata Atlântica, o abastecimento de água para as cidades e problemas ligados às práticas agrícolas, como erosão e queimadas. Esta discussão envolveu principalmente pequenos grupos de origem urbana, surgindo inclusive algumas sociedades de caráter preservacionista. Inicia-se a proposição de legislação específica e criação de organizações públicas para a ação em questões florestais. Uma das poucas iniciativas governamentais na época foi a criação do Horto Botânico de São Paulo, transformado em 1911 no Serviço Florestal no Estado de São Paulo. Este tinha por missão inicial a proteção dos mananciais da capital paulista, situados na serra da Cantareira, o estudo da flora e a promoção do reflorestamento. Especialmente após polêmica ocorrida na imprensa sobre o papel das ferrovias na devastação florestal, visando garantir o seu abastecimento de lenha e dormentes, as empresas ferroviárias paulistas iniciaram a implantação de projetos de reflorestamento. Iniciou-se assim a introdução do cultivo em larga escala do eucalipto no país (VICTOR, 1973: 20; DEAN, 1996: 250). Entretanto a criação de legislação específica de controle do uso de florestas ainda era rejeitada. No seu relatório de atividades de 1911 o então Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Pedro de Toledo, relata a proposta de um Código Florestal, em linhas gerais bem semelhante ao que só seria editado 26 anos depois. Nesse documento, entretanto, comenta que, tendo feito um apelo aos governadores para que cedessem terras devolutas estaduais para o estabelecimento das “florestas protetoras” preconizadas em sua proposta, apenas quatro haviam respondido (BRASIL, 1911: 68). Sabe-se que na ocasião nem o Código foi criado, nem as florestas protetoras, que constituiriam assim as primeiras unidades de conservação como entendido atualmente. Outro exemplo desta rejeição ao tema é dado por DEAN (1996: 261), que cita o próprio diretor do Serviço Florestal paulista em 1915, Navarro de Andrade: *“Obrigam um proprietário a conservar sua floresta, impedindo-a de explorá-la como lhe aprouver, é vexatório, violento e brutal”*.

Ao mesmo tempo em que o Estado não controlava o acesso às terras públicas, também não visava qualquer ordenamento do uso de terras privadas. Chegou a haver nos anos 1920 uma incipiente colaboração do Serviço Florestal dos EUA, com a vinda de técnicos deste para o Brasil, que elaboraram proposições de caráter conservacionista, incluindo para o ensino técnico especializado em silvicultura (DEAN, 1996: 322).

3.3.3 - A Administração de recursos naturais

Nos anos após 1930 consolida-se uma aliança entre a burguesia indústria e a tecnocracia estatal, o que vai determinar os rumos das políticas com efeitos na questão ambiental. A intervenção do Estado nos vários setores da economia aumenta, com ações na integração territorial, criação de diversas autarquias, empresas estatais e também de vários dispositivos legais (GUIMARÃES, 1987: 33).

Esta legislação surgiu em um contexto de valorização do papel do Estado como dirigente do progresso do país, com o fortalecimento da tecnocracia. Os recursos naturais passavam a ser encarados como uma reserva coletiva a ser utilizada eficientemente em favor da nação. Neste contexto afirmava-se que as questões nacionais, inclusive a conservação, deviam ser tratadas com “tecnologia, educação e força”. (DEAN, 1996: 272-3).

O primeiro Código Florestal Brasileiro foi editado por Decreto do Governo Provisório de Getúlio Vargas em janeiro de 1934. Datam desta época também:

- o Código de Águas (Decreto nº 24643, de 10/07/34, ainda em vigor);
- o Código de Mineração (Decreto nº 1985 de 29/01/40, substituído pelo Decreto-Lei 227 de 28/02/67);
- o Código de Pesca (Decreto nº 794, de 19/10/38, substituído pelo Decreto-Lei nº 221 de 28/02/67);
- a legislação sobre preservação do patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, cultural, que inclui sítios naturais e paisagens (Decreto 25, de 30/11/37, ainda em vigor).

No primeiro momento, após a edição do Código Florestal, ainda no governo Vargas, houve algum avanço na institucionalização da questão ambiental, seguido de uma quase paralisia deste processo, ao longo das décadas seguintes. Uma ação isolada é a edição de uma Lei (nº 117, de 14/11/35) que mandava fazer “com urgência” um estudo sobre a exportação de orquídeas, que implicava na devastação “com grandes prejuízos à nação”. Não se sabe dos resultados desta que foi, provavelmente, uma iniciativa pioneira de luta contra a biopirataria. Conservação e preservação eram conceitos tratados por poucos cientistas e funcionários públicos. Ao mesmo tempo, propostas de aperfeiçoamento desta lei e a implantação de outras normas ambientais não prosperavam. A nova Constituição, de 1946, não tratava a questão ambiental. O modelo de desenvolvimento econômico vigente incluía o acesso facilitado aos recursos naturais, para obtenção de matérias

primas, avanço da fronteira agrícola e construção de hidrelétricas e outros projetos de infra-estrutura. O tratamento dado à questão agrária continuava privilegiando o latifúndio, inclusive com a apropriação de terras públicas e concentração fundiária. A expansão da fronteira agrícola, tanto “externa”, na direção de novas áreas, quanto “interna”, intensificando a incorporação de áreas em regiões já ocupadas, continuava importante, não sendo refreada por mecanismos de proteção ambiental.

Após 1964 o governo militar implantou o Estatuto da Terra, que inclui aspectos ambientais na questão agrária. Quando listava os parâmetros para a definição do atendimento da função social da propriedade era incluída a conservação dos recursos naturais, embora não se tenha notícia de qualquer desapropriação em função do uso inadequado destes. Também isentava de tributação as terras ocupadas por florestas. Este é um conceito talvez pouco efeito prático para a conservação, pelo baixo valor e pouca capacidade de arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) em boa parte do tempo, mas apresenta valor simbólico e de coerência institucional. Em algumas situações, entretanto, quando o valor do ITR cresce proporcionalmente, este mecanismo fiscal pode ser importante. A legislação atual contempla esta isenção.

Também foi editado o novo Código Florestal, em 1965. Este manteve em grande parte a estrutura do anterior, a começar pela manutenção do conceito de limitação do direito de propriedade em relação às florestas. Introduziu o mecanismo de reposição florestal, ou seja, o reflorestamento a ser por grandes consumidores de madeira. Criou a figura da Reserva Legal, parte de no mínimo 20% de cada imóvel que não pode ser desmatada, mas sem mecanismo de garantia em caso de venda ou divisão da propriedade. As terras florestadas eram isentadas de tributação. Combinado com outra lei referente aos incentivos fiscais estimulava os grandes projetos de reflorestamento, que eram então subsidiados pelo contribuinte. Os pequenos agricultores não eram atingidos por estas medidas.

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), cujo próprio nome indica o viés produtivista das políticas públicas para o meio ambiente.

No início dos anos 1980 organizações ambientalistas avaliavam que a legislação ambiental existente era um obstáculo à proteção e ao uso racional da natureza. Isso devido à sua multiplicidade, o seu desconhecimento pelo público e também a inadequação e obscuridade dos diplomas legais disponíveis (CÂMARA, 1982: 33). Por

exemplo, a coletânea organizada pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) de legislação federal relacionada ao meio ambiente em 1982. Esta na ocasião reunia 25 Leis, 21 Decretos-Lei, 118 Decretos e seis Decretos Legislativos³, sendo que, deste total cerca de um quarto tinha sido editado nos últimos quatro anos anteriores ao levantamento.

Concluía que os problemas de agressão à natureza não se davam por falta de legislação, mas pelo seu desconhecimento por parte da população, pela falta de fiscalização e impunidade. Alertava para temas ainda atuais, como a necessidade de regulamentação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (hoje objeto de Projeto de Lei e intenso debate envolvendo órgãos governamentais, entidades ambientalistas, organizações populares, cientistas e políticos) e questão da compatibilização da legislação entre os níveis federal, estadual e municipal. Também eram apontadas falhas no Código Florestal e a falta de regulamentação de temas como o uso do fogo (o que só foi feito em 1988).

Foram feitas alterações no Código Florestal (em especial as de 1983 e 1989), que assumiu então a forma atual. Um mecanismo introduzido foi a necessidade de averbar a Reserva Legal junto à matrícula do imóvel, como meio de evitar que esta fosse suprimida em caso de divisão ou venda da propriedade rural. Um efeito negativo deste dispositivo foi afastar ainda mais os posseiros do processo de licenciamento, pois não poderiam atender este requisito por falta de documentação de sua gleba.

Em fins de 1999 uma proposta originada da bancada ruralista no Congresso Nacional tenta alterar drasticamente o Código Florestal, ao esvaziar conceitos como o da Reserva Legal e o da preservação permanente (áreas protegidas pela sua situação topográfica, como margens de rios e topos de morros). Esta proposta, ao alegar a defesa de direitos dos pequenos agricultores, na verdade cria mecanismos que favorecem diretamente outros setores, como quando sugere a criação de títulos de preservação, com o comércio de reservas virtuais. À reação havida por parte de diversos segmentos seguiu-se intenso debate, ainda não concluído.

³ Hoje consultando o Manual de Legislação Federal sobre o Meio Ambiente (VENTURA, 1999) observa-se a existência de 78 Leis, 70 Decretos, 17 Decretos-Leis, dezenas de Resoluções CONAMA e de Portarias do IBAMA em vigor.

3.4 - A política ambiental em São Paulo

A Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo (SMA) foi criada em 1.986 através da junção de órgãos já existentes na estrutura do governo estadual. Da Secretaria da Agricultura vieram os Institutos Botânico, Florestal e Geológico, a Fundação Florestal, a Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais e o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais. A Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental CETESB pertencia à Secretaria de Obras (São Paulo, 1992). Na ocasião foram criadas as Coordenadorias de Educação Ambiental (CEAM) e de Planejamento Ambiental (CPLA). São três os órgãos relacionados diretamente à questão florestal:

- O Instituto Florestal (IF), encarregado da pesquisa e da administração de Unidades de Conservação.
- A Fundação Florestal (FF), que cuida do fomento florestal, com funções de apoio administrativo, técnico e operacional.
- O Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN), que trata do licenciamento e da fiscalização florestais.

Atualmente a área coberta por vegetação nativa no Estado é de cerca de 2.600 mil hectares. Destes, estão incluídos em Unidades de Conservação (UCs) cerca de 900 mil hectares, que por definição legal devem ser de propriedade pública, sendo administradas principalmente pelo IF⁴ (São Paulo, 1999). A atuação do DEPRN, na aplicação da legislação geral de licenciamento e fiscalização, refere-se basicamente aos 1.700 mil hectares restantes, principalmente constituídos por terras particulares.

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são um tipo de Unidade de Conservação destinado à proteção da diversidade biológica, à disciplinar do processo de ocupação e a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Por não implicarem na propriedade pública das áreas, abrangendo terras particulares, as restrições ao acesso aos recursos florestais são basicamente as mesmas que para as áreas que não estão inseridas nas UCs de uso restrito (como Parques e Estações Ecológicas).

⁴ O PE Intervales, criado em 1995, é administrado pela Fundação Florestal.

3.4.1 - Unidades de Conservação

A primeira instituição ligada à questão florestal no Estado de São Paulo foi o Horto Botânico (1896), originado a partir da Comissão Geográfica e Geológica e depois denominado Serviço Florestal (1911), voltado à preservação, pesquisa e ao fomento do reflorestamento. Em 1970 recebe o nome atual de Instituto Florestal.

Os problemas para a implantação e funcionamento destas Unidades são basicamente de ordem fundiária. Conforme apontado por MONOSOWSKI (1989: 18), esta deficiência não é contraditória, pois a criação de áreas santuário serve para sinalizar a disponibilidade irrestrita aos recursos situados fora destas áreas.

Quando se avalia o processo de implantação de Unidades de Conservação no Brasil, e mais especificamente em São Paulo, surgem algumas características básicas deste processo:

- O pressuposto básico é a separação entre o homem e a natureza, seguindo o padrão preservacionista.
- A centralização das ações no Estado, com raro envolvimento da sociedade.
- A maioria das unidades foi criada em uma situação de “emergência”.
- O arcabouço legal disponível não é suficiente e mesmo assim não tem sido completamente obedecido.
- As organizações responsáveis demonstram grande precariedade institucional, pois além de recursos materiais e humanos insuficientes, tem-se a insuficiência de procedimentos e padrões técnicos operacionais. Alia-se a isto a estrutura administrativa defasada e burocrática do sistema governamental (BRITO, 2000: 211).

Após longo processo de discussão no Congresso e com entidades ambientalistas foi editada a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC (Lei nº 9.985, de 18/07/00). Esta definiu dois principais tipos de Unidades de Conservação: as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. As primeiras destinam-se à preservação dos ecossistemas, devendo ser geralmente de propriedade pública. O outro grupo abrange unidades voltadas à conservação, com uso sustentável e que podem ser em áreas de domínio privado.

A tabela seguir resume o histórico da criação das Unidades de Proteção Integral pelo governo estadual de São Paulo, onde são raras as Unidades federais. Observa-se que a

maioria das áreas foi assim classificada no período de vigência do atual Código Florestal entre 1965 e 1982.

Tabela 3 – Quantidade e área de unidades de conservação de proteção integral criadas, por período.

Período	Área total de UCs criadas
Anterior aos Códigos Florestais – antes de 1934	736,00
Primeiro Código Florestal – 1934/1965	91.660,77
Novo Código Florestal – governo militar– 1965/1982	537.652,48
Governo Montoro – 1983/1986	118.573,17
Governo Quéricia – 1987/1990	38.514,63
Governo Fleury – 1991/1994	7.719,54
Governo Covas – 1995/2000	49.000,00
Área total	843.856,59

3.4.2 - Controle de recursos florestais

A atividade de controle de recursos florestais (como também o controle de poluição e do uso de recursos hídricos) é uma ação típica de “*enforcement*”, ou seja, a capacidade do órgão público de fazer cumprir a lei (GUIMARÃES, MACDOWELL e DEMAJOROVIC, 1996, 36).

A atuação do Serviço Florestal em atividades de fiscalização e do licenciamento iniciou-se somente em 1943. Em 1949 é criada Polícia Florestal, constituída por destacamento de 28 policiais da então Força Pública para atuação conjunta com o Serviço Florestal, pertencente à Secretaria da Agricultura (VICTOR, 1975: 26). Em 1970, em uma reorganização da Secretaria estadual da Agricultura, o Serviço Florestal foi extinto e foi fundada a Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais (CPRN), que abrangia os Institutos de pesquisa (Florestal, Botânico e Geológico). Em 1971 foi criada a Divisão de Proteção de Recursos Naturais (DPRN), para tratar do controle florestal, com funções técnicas, administrativas e normativas. A fiscalização propriamente dita continua a ser feita pela Polícia Florestal, mediante convênio entre as Secretarias de Segurança e da

Agricultura. Também foram feitos convênios com os órgãos federais encarregados dos setores florestal (IBDF) e de pesca (SUDEPE). A partir daí o licenciamento florestal foi exercido pelo órgão estadual em São Paulo, com o afastamento do IBDF e depois IBAMA da rotina de licenciamento (FRANÇA, 1982: 1486). A área de pesca posteriormente retornou ao controle técnico e normativo ao nível federal, com uma vinculação precária entre os órgãos federais e a Polícia estadual. Até hoje se percebem sérias deficiências na institucionalização da gestão da pesca no Estado.

A DPRN basicamente atuava no licenciamento de desmatamentos, conforme o Código Florestal, na orientação e capacitação técnica aos fiscais, além de atuações conjuntas de fiscalização, como por exemplo, a fiscalização aérea com uso de helicópteros iniciada em 1981. Também começaram a ser desenvolvidos alguns programas de recuperação florestal. Em 1981 esta Divisão contava com uma sede na capital e doze escritórios regionais (FRANÇA, 1982: 1487). O pessoal técnico e administrativo provinha da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), braço extensionista da Secretaria da Agricultura.

Em 1986 a DPRN teve sua estrutura fortalecida, sendo transformada em Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN (Decreto n ° 24.715, de 07/02/86). Na ocasião dispunha de 64 funcionários, distribuídos na sede e em dezesseis escritórios no interior.

A disputa entre as duas agências federais com atribuição na questão florestal tinha reflexos na época na própria prática de fiscalização. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), encarregado da aplicação do Código Florestal, dispunha de um instrumento administrativo para aplicar multas aos infratores, o Auto de Infração Florestal (AIF). Mediante o convênio com o DEPRN, a Polícia Florestal aplicava esta multa, federal. Com a edição da Lei 6938/81 a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA, também federal) assumiu a responsabilidade pela gestão das chamadas reservas Ecológicas, figura de unidade de conservação criada na ocasião. Dentre estas se incluíam as áreas de preservação permanente definidas no Código Florestal, como as faixas marginais de rios e lagoas. Estas áreas passaram a ter dupla proteção legal, portanto. A SEMA criou outro instrumento de sanção administrativa, o Auto de Infração da SEMA (AISEMA), objeto de outro convênio com o órgãos estaduais. Assim a fiscalização usava dois diferentes talões de multa, um do IBDF e

outro da SEMA. Se a infração ocorresse em áreas consideradas de jurisdição do primeiro, como florestas que não estivessem próximas aos rios, era aplicado um AIF, e nas infrações em áreas de mata ciliar era lavrado o AISEMA. Cada tipo de multa tinha valores próprios e mecanismos de análise e cobrança diferentes. Um mesmo desmatamento, portanto poderia originar duas multas e dois processos administrativos distintos e independentes, com evidentes prejuízos à funcionalidade do sistema.

Esta dicotomia só foi superada com a edição, em 1990, das Resoluções da Secretaria do Meio Ambiente nº 28 e 29, que criaram o Auto de Infração Ambiental, administrado totalmente pelo governo estadual, incluindo a destinação da arrecadação. A tabela dos valores das multas apresenta uma série de problemas, incluindo citações incorretas de legislação, constatados nas instituições há bastante tempo; entretanto ela ainda não foi modificada até meados de 2002. Os valores das penalidades para desmatamentos, por exemplo, são definidos em função de três variáveis. O primeiro é o porte da vegetação afetada, ou seja, em florestas primárias a multa é maior que para capoeiras. O segundo é a situação legal da área, ou seja, considera-se agravante se ela é considerada de preservação permanente, Reserva Legal ou incluída em Parque ou APA. Por último a extensão da área afetada, o que guarda uma distorção. O valor é proporcional à área até o total de dez hectares, a partir do qual o valor da multa é o mesmo. Isto na prática facilitava os grandes desmatamentos, pois o custo da multa, relativamente alto para pequenas áreas, tornava-se irrisório para as grandes. Este custo poderia ser facilmente absorvido, e ao mesmo tempo não estavam disponíveis instrumentos penais (até a Lei 9.605/98). Em alguns casos, ocasionalmente grandes desmatamentos eram objetos de ações civis públicas, através da atuação do Ministério Público, normalmente acionado pelo DEPRN e/ou Polícia.

O DEPRN é estruturado a partir de seus escritórios regionais, as Equipes Técnicas. Em 2000 estas eram 24, com mais outros 12 Postos de Atendimento. Estas são agrupadas em Diretorias Regionais (Metropolitana, Centro Paulista, Oeste, Litoral e Nordeste), que são instâncias intermediárias de articulação técnica administrativa. Em 1998 possuía 210 funcionários, de sete origens contratuais diferentes.

No início de 2002, conforme a Portaria DEPRN n.º 03/02 foi feita reorganização da estrutura do DEPRN. Esta passou a ser composta por sete Diretorias Regionais, 50 Equipes Técnicas e 3 Postos de Atendimento. O quadro de pessoal praticamente não foi

alterado, implicando na sobrecarga dos funcionários e em sérias deficiências de atendimento, incluindo escritórios sem técnicos responsáveis.

O licenciamento feito pelo DEPRN abrange as seguintes atividades:

- Desmatamento, de maciços e árvores isoladas – utilizando basicamente o Código Florestal e o Decreto 750/93 (Mata Atlântica).
- Exploração de produtos florestais – Possuem normas próprias para exploração em regime de manejo sustentado em São Paulo o palmito juçara, a caixeta, o jacatirão e as plantas de uso medicinal.
- Uso agrícola de várzeas – a drenagem de várzeas para fins agrícolas é atividade que necessita de licenciamento, feito de forma conjunta entre três órgãos do Estado Além do DEPRN, que trata da legislação florestal, também opinam a CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria da Agricultura) quanto à capacidade de uso dos solos e o DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica) no que toca à influência nos recursos hídricos (Decreto estadual nº 39.473 de 07/11/94).
- Construção de açudes e tanques – este tipo de atividade por interferir com área protegidas pelo Código Florestal são objeto de licenciamento específico pelo DEPRN, com a colaboração da CATI (Resolução Conjunta SAA-SMA 02/98).
- Intervenções em áreas de preservação permanente – todas as demais atividades que impliquem em uso de áreas consideradas de preservação permanente (conforme os artigos 2º e 3º do Código Florestal), mesmo que sem vegetação depende de licenciamento. Este deve ser feito, conforme a lei, pelo órgão federal, o IBAMA. A forma como é feita a articulação deste licenciamento entre IBAMA e o DEPRN varia freqüentemente, em função de alterações de procedimentos e da instabilidade na relação entre os órgãos estadual e federal.

Também participa através de pareceres intermediários, referentes à legislação florestal, no licenciamento de atividades feito de forma integrada com outros órgãos licenciadores, como loteamentos, distritos industriais, mineração etc.

O licenciamento segue normalmente as seguintes etapas:

- Abertura de processo pelo interessado, para o que são necessários principalmente dois tipos de documentos:
- a comprovação da propriedade da terra, que deve ser feita com a apresentação da escritura. Como a vegetação tem valor econômico, o interessado precisa comprovar

que é proprietário da área. Isto também é preciso para se fazer a averbação da Reserva Legal;

- uma planta ou mapa da propriedade, para se fazer a demarcação das áreas autorizadas e as que devem ser preservadas.

Os documentos necessários são definidos pela Portaria DEPRN 17, de 30/03/98, e não é feita cobrança de taxas pelo DEPRN para se fazer o licenciamento. Uma das grandes dificuldades levantadas pelos pequenos agricultores refere-se à burocracia e à documentação necessária para obtenção de licença de acordo com as normas vigentes. No caso dos posseiros o assunto está sendo contornado com a apresentação de documentos substitutos. Neste caso a certidão ou matrícula do Cartório de Registro de Imóveis pode ser substituída por documento que comprove a justa posse, como por exemplo, a escritura de direitos possessórios ou certidão negativa de ações possessórias (tirada no Fórum), ou ainda o cadastro no ITESP. Em algumas normas específicas, principalmente quando relacionadas aos pequenos produtores (manejo de palmito ou de plantas medicinais, construção de tanques para piscicultura), os procedimentos tem sido simplificados. Entretanto, o mapa planialtimétrico da propriedade tem sido destacado como o requisito mais difícil de ser obtido, justificando-se o alto custo da sua confecção. Em determinadas situações (manejo sustentado, barramentos etc.) também são necessários os respectivos projetos técnicos. É feita então uma vistoria no imóvel, quando são demarcadas as áreas que podem ser exploradas, conforme o Código Florestal e o Decreto da Mata Atlântica. A área para a Reserva Florestal é definida junto com o proprietário, que deve então fazer a averbação no Cartório. Depois é feita a Autorização, que pode valer por até cinco anos. A Polícia Florestal recebe cópia para ajudar na fiscalização.

Uma das principais reclamações percebidas pelo DEPRN é quanto à demora no licenciamento, visto que o prazo entre a entrada do pedido e sua solução é em média de dois meses. Além do motivo mais evidente, representado pelo reduzido quadro de funcionários, esta situação pode ser explicada também pelo seguinte:

- Falta de padronização normativa. Houve pelo menos uma tentativa entre 1991 e 1993 de implantação de um Manual de Procedimentos do DEPRN, que, entretanto não vigorou. Observa-se que freqüentemente equipes e regionais diferentes tratam de maneira distinta os mesmos casos.

- Conflitos e concorrência na atuação com IBAMA. Dois exemplos deste desencontro são a desarticulação no controle da exploração do palmito e as várias alterações nos procedimentos de licenciamento de atividades nas áreas de preservação permanente.
- Insuficiente participação em colegiados, como os Comitês de Bacia, e também nos contatos com a sociedade civil, a começar das entidades ambientalistas.
- Demanda acumulada devido ao aumento do total e do tipo de atividades que necessitam de licenciamento.
- Aumento do trabalho técnico em perícias e análise de multas e procedimentos periciais e para o Ministério Público; a dedicação às atividades de repressão acaba por prejudicar a prevenção.
- Desarticulação interna entre outros setores da própria SMA, como a CETESB (encarregada do controle da poluição ambiental), o DAIA (Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental, responsável pela avaliação de Estudos de impactos ambientais).
- Informalidade e precariedade institucional. A começar pela própria estrutura do Departamento hoje existente, que não acompanha o formato definido no Decreto de criação. Este prevê, por exemplo, um número de Equipes e Diretorias de Divisão menor que o existente na prática. Cabe observar que esta situação vale para o conjunto da SMA, ainda hoje uma Secretaria extraordinária.
- Recursos insuficientes. A disponibilidade de recursos para o DEPRN tem diminuído ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que a demanda aumenta. Para região do Litoral e Vale do Ribeira o convênio com o banco alemão KfW (Projeto de Preservação da Mata Atlântica – PPMA) tem significado um expressivo aporte de recursos, que, porém praticamente só podem ser usados em investimentos em equipamentos.

Tabela 4 - Autorizações emitidas pelo DEPRN

Fonte: DEPRN, 1999

REG.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I	308	373	434	663	434	412	452	1.271	4.347
II	555	779	679	740	611	444	380	895	5083
III	18	51	17	58	68	64	92	220	588
IV	284	1314	1.361	1339	707	864	701	639	7.209
V	741	655	176	59	28	51	190	417	2317
TOTAL	1.906	3.172	2.667	2.859	1.848	1.835	1.815	3.443	19.544

Tabela 5 - Área licenciada pelo DEPRN (em 1000 hectares)

Fonte: DEPRN, 1999

REG.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I	2,51	2,06	2,99	4,91	1,15	4,30	2,31	0,75	20,99
II	5,35	14,74	8,70	10,30	4,98	5274	0,98	2,50	52,84
III	00	0,15	0,90	0,25	0,23	0,39	0,40	0,33	1,86
IV	3,55	6,59	5,72	15,10	8,41	0,88	1,09	0,55	41,92
V	55	565	28	1.330	31	130	295	335	2,77
TOTAL	11,47	24,12	17,53	31,91	14,81	10,98	5,08	4,47	120,37

Tabela 6 - Cobertura vegetal nativa por Diretorias Regionais do DEPRN e Regiões Administrativas do Estado. Fonte FLORESTAR ESTATÍSTICO, 1994.

REGIÃO ADMINISTRATIVA	VEGETAÇÃO NATIVA (HA)
CAMPINAS	210.892
SOROCABA	752.194
VALE DO PARAÍBA	229.717
TOTAL REGIONAL I	1.192.803
ARAÇATUBA	75.296
BAURU	112.158
MARÍLIA	116.355
PRESIDENTE PRUDENTE	130.911
TOTAL REGIONAL II	434.720
LITORAL	1.065.537
TOTAL REGIONAL III	1.065.537
RIBEIRÃO PRETO	239.962
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	125.354
TOTAL REGIONAL IV	365.316
SÃO PAULO	231.823
TOTAL REGIONAL V	231.823

Observa-se que a quantidade e a extensão dos licenciamentos (principalmente desmatamentos) são maiores nas regiões do interior do Estado, onde a quantidade de vegetação nativa é menor. A maior restrição observada no litoral é explicada em parte pelo fato de o Decreto 99.547/90 referente à Mata Atlântica praticamente ter congelado o licenciamento durante sua vigência. Na ocasião o conceito de Mata Atlântica se restringia praticamente à Serra do Mar. O licenciamento no interior obedecia apenas o disposto no Código Florestal. Com a edição do Decreto 750/93 esta definição se estendeu para os ecossistemas associados, na quase totalidade do Estado, com exceção dos cerrados. Assim houve uma progressiva uniformização dos procedimentos do licenciamento, ainda não atingida conforme os números acima.

A fiscalização é feita pela Polícia Florestal e de Mananciais (PFM), setor da Polícia Militar de São Paulo que atualmente dispõe de quatro Batalhões e cerca de dois mil policiais. O policiamento florestal em São Paulo é feito de forma conveniada entre as Secretarias de Segurança, que se responsabiliza pelo pessoal, e a do Meio Ambiente, encarregada do custeio da PFM. Atuam no Vale do Ribeira em média pouco mais de cem homens, que hoje dispõem de equipamentos em boa quantidade, em função do mencionado financiamento alemão do PPMA.

A atuação é feita através de patrulhas rotineiras, atendimento a denúncias e operações especiais de fiscalização. Em se observando alguma infração deve-se proceder à lavratura de AIA, que implica em multa e embargo administrativo da atividade. Nas situações definidas pela legislação como crime ambiental o caso é encaminhado à Delegacia de Polícia Civil, onde é feito o registro da ocorrência e iniciado um Inquérito Policial. Em determinados casos há até prisão em flagrante. Em determinadas situações o caso é encaminhado (pela própria Polícia Florestal principalmente) ao Ministério Público, que pode instaurar um procedimento civil.

O AIA é administrado de forma conjunta pelo DEPRN e pela Polícia Florestal, que é encarregada de sua aplicação. Além da multa implica em suspensão das atividades consideradas irregulares. A suspensão deste embargo implica em pagamento prévio da multa e abertura de um processo administrativo junto ao DEPRN, que vai avaliar a possibilidade técnica e legal da regularização (Portaria DEPRN 49/95). O autuado pode entrar com recurso, que vai ser analisado em conjunto pelo DEPRN e PFM. Em alguns casos é proposta a possibilidade de redução do valor da multa em troca da recuperação da área pelo infrator. As multas normalmente só são canceladas em casos de erros formais.

Nos casos em que não é feito o pagamento, o autuado é inscrito na Dívida Ativa do Estado, cabendo cobrança judicial, o que ocorre normalmente após alguns anos. A sistemática de julgamento e cobrança de multas tem apresentado problemas, transcorrendo-se freqüentemente muito tempo, até anos, para a cobrança. Isto contribui para enfraquecer este expediente de controle, principalmente para aqueles com melhor assessoria jurídica.

A Polícia Civil tem aumentado sua participação nas questões de controle ambiental especialmente após a edição da Lei 9.605/98. Boa parte dos enquadramentos era considerada contravenção penal (um enquadramento criminal mais leve), mas não era

consolidada prática do encaminhamento à Delegacia para abertura de inquérito. Chegaram ser criadas Delegacias especializadas em meio ambiente, extintas posteriormente em reformas da Polícia Civil.

Mais recentemente o Ministério Público tem assumido fortemente a questão ambiental, com a ação dos promotores de justiça (estaduais) e procuradores da República (federalis) tendo sido ampliada após a Constituição de 1988 (ANTUNES, 1999: 57, FUKS, 1996: 196; SILVA-SANCHEZ, 2000: 82). O mecanismo da Ação Civil Pública tem se consolidado como instrumento da defesa dos interesses difusos, a partir da Lei nº 7347/85 e da Constituição Federal de 1988. Um estudo da aplicação deste instrumento na cidade do Rio de Janeiro aponta a distância entre a formulação jurídica e a prática social. Observou-se que de modo geral a sociedade civil não assume a defesa de seus interesses coletivos, ocorrendo geralmente uma postura passiva, demonstrada pelo fato que a maior parte das proposições é feita pelos promotores, ou pelos órgãos públicos. A maioria das poucas intervenções vinda da sociedade civil representa interesses de grupos, normalmente de classe média da Zona Sul (FUKS, 1996: 210).

Estas observações podem a princípio ser transferidas para o caso de São Paulo. Na região do Ribeira especialmente a iniciativa de ações civis é quase que exclusiva dos promotores. Em muitos casos estes tomam conhecimento das irregularidades determinando que a Polícia Florestal encaminhe cópias das multas, a partir do que são feitos os procedimentos civis. Em alguns casos os técnicos da SMA encaminham denúncias de casos considerados mais graves.

Sempre são necessários laudos e perícias, geralmente requeridos à SMA e motivo de demanda excessiva para equipes técnicas. Outro ponto de conflito é que frequentemente a atuação do Ministério Público é entendida como ingerência na área administrativa, por se ocupar de pequenos e rotineiros casos.

No Vale do Ribeira foi constituída uma Promotoria especializada em Meio Ambiente em 1996, com a função de assessorar os promotores de sete comarcas da região nas ações que envolvessem legislação ambiental. No início de seu funcionamento caracterizou-se pela abertura de grande número de procedimentos, os protocolados, relativos a infrações florestais. Os autuados eram convocados a firmarem termo de ajustamento de conduta, visando a recuperação do dano podendo haver também o pagamento de multas, inclusive em produtos, como doações de cestas básicas. A legislação, a começar da Constituição

Federal prevê a combinação de sanções civis, administrativas e penais. Esta prática, porém, praticamente se confundia com a fiscalização feita pela PFM, gerando dúvidas aos infratores, pela sobreposição de processos, sendo frequentes confusões sobre prazos e condições dos processos que corriam paralelamente. Posteriormente a orientação foi sendo modificada, com a Promotoria assumindo mais uma posição de supervisão dos procedimentos e intervenção principalmente através de inquéritos civis em assuntos mais graves. Os inquéritos são procedimentos investigatórios que permitem uma avaliação mais detalhada e eficaz do assunto. As tabelas a seguir resumem a atuação da Promotoria especializada em Meio Ambiente do Vale do Ribeira entre 1996 e 2000. Estes números não representam o total das atividades do Ministério Público na região na questão ambiental, pois esta Promotoria tinha função auxiliar, podendo os demais promotores em suas comarcas proceder autonomamente. A praxe, entretanto era o encaminhamento dos casos a esta Promotoria.

Observa-se que os principais assuntos objetos de protocolados, que são procedimentos mais simples, foram dematamento, incluindo em áreas de preservação permanente, extração de palmito e danos ao Parque Estadual de Jacupiranga. Já os inquéritos foram motivados principalmente por casos de minerações irregulares e também por danos ao Parque Estadual de Jacupiranga.

A divisão de atribuições e a articulação operacional entre os diversos órgãos encarregados do “*enforcement*” florestal em São Paulo (Polícia Florestal, Polícia Civil, DEPRN, Ministério Público, IF e IBAMA) ainda são um processo em andamento. Um exemplo desta consolidação é dado pelo perfil da atuação da Promotoria do Meio Ambiente do Vale do Ribeira. Provimentos, que são indicações de ação para os promotores, do Conselho Superior do Ministério Público paulista, editados recentemente, têm apontado na linha de se deixar a atuação de controle em danos de pequena monta exclusivamente para os órgãos da administração, ou seja, a Polícia e a SMA (Diário Oficial do Estado, Seção I, São Paulo, 29/08/00: 32).

Tabela 7 – Processos de protocolados abertos pela Promotoria especializada em Meio Ambiente do Vale do Ribeira. Fonte: consulta à Promotoria de Meio Ambiente de Registro, 2000.

Assunto	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Uso de agrotóxicos	1	3	0	0	0	4
Dano em sambaquis	0	1	0	0	0	1
Apreensão de animais	2	0	0	0	0	2
Introdução espécie exótica	0	0	0	0	0	0
Dano a vegetação em área de preservação permanente	33	26	2	0	0	61
Dano a vegetação nativa	98	43	16	0	1	158
Extração de toras	2	2	0	0	0	4
Extração e/ou transporte de produtos florestais não especificados	13	5	12	0	0	30
Extração e/ou transporte e/ou processamento de palmito	31	28	2	0	0	61
Produção e/ou depósito de carvão	3	0	0	0	0	3
Transporte de mourões	2	1	0	0	0	3
Transporte de musgo	1	0	0	0	0	1
Uso de fogo em vegetação	4	3	0	0	0	7
Não especificado	6	0	0	0	0	6
Esgotos	1	3	1	0	0	5
Execução de obras sem licença	1	0	2	1	0	4
Lixo	1	7	3	0	0	11
Mineração	2	4	0	0	3	9
Poluição em área/atividades urbanas	2	2	4	2	1	11
Abertura de canais e desvio de rios	2	1	2	0	0	5
Construção de barragens sem licença	5	1	2	0	0	8
Enchentes	0	0	1	0	0	1
Danos à APA Cananéia Iguape Peruíbe	0	1	0	0	0	1
Danos à APA da Serra do Mar	20	2	1	0	1	24
Danos à APA Ilha Comprida	0	1	0	0	1	2
Danos ao PE Carlos Botelho	3	0	0	0	0	3
Danos ao PE da Ilha do Cardoso	0	1	1	0	0	2
Danos ao PE Intervalos	0	1	0	0	0	1
Danos ao PE Jacupiranga	8	31	12	1	0	52
Danos à EE Juréia Itatins	1	3	0	0	0	4
Desapropriações em Unidades de Conservação	0	0	0	0	0	0
Terraplanagem sem licença	5	0	0	0	0	5
	247	170	61	4	7	489

Tabela 8 - Inquéritos abertos pela Promotoria especializada em Meio Ambiente do Vale do Ribeira

Fonte: consulta à Promotoria de Meio Ambiente de Registro, 2000.

Assunto	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Uso de agrotóxicos	0	0	0	0	0	0
Dano em sambaquis	0	0	0	1	0	1
Apreensão de animais	0	0	0	0	0	0
Introdução de espécies exóticas	0	0	0	0	1	1
Dano a vegetação em área de preservação permanente	0	1	0	3	1	5
Dano a vegetação nativa	0	0	0	0	7	7
Danos a vegetação e extração de palmito		1	0	0	0	1
Danos a vegetação e fabricação de carvão	0	0	0	0	0	0
Extração de toras	0	0	0	0	0	0
Extração e/ou transporte de produtos florestais não especificados	0	0	0	0	0	0
Extração e/ou transporte e/ou processamento de palmito	0	4	0	0	3	7
Transporte de mourões	0	0	0	0	0	0
Transporte de musgo	0	0	0	0	0	0
Uso de fogo em vegetação	0	0	0	0	2	2
Não especificado	0	0	0	0	0	0
Execução de atividades/obras sem licença	0	0	0	1	3	4
Mineração	0	0	6	1	16	23
Lixo	0	1	1	0	0	2
Poluição urbana - área/atividade	0	2	0	1	2	5
Esgotos	0	0	0	0	1	1
Produção e/ou depósito de carvão	0	0	0	0	0	0
Abertura de canais e desvio de rios	0	0	0	0	0	0
Construção de barragens sem licença	0	0	1	0	0	1
Enchentes	0	1	0	0	0	1
Danos à APA Cananéia Iguape Peruíbe	0	0	0	0	0	0
Danos à APA da Serra do Mar	0	0	0	0	2	2
Danos à APA Ilha Comprida	0	0	0	0	0	0
Danos ao PE Carlos Botelho	0	0	0	0	0	0
Danos ao PE da Ilha do Cardoso	0	0	0	0	0	0
Danos ao PE Intervalos	0	0	0	0	0	0
Danos ao PE Jacupiranga	0	9	0	0	10	19
Danos à EE Juréia Itatins	0	0	0	0	2	2
Desapropriações de Unidades de Conservação	0	0	8	0	0	8
Terraplanagem sem licença	0	0	0	0	0	0
	0	19	16	7	50	92

Uma avaliação feita pela FUNDAP (Fundação de Desenvolvimento Administrativo, do governo estadual) a respeito do sistema de fiscalização em meio ambiente de São Paulo apontou sua pouca efetividade. Os problemas ambientais são identificados, e criados instrumentos legais para a sua solução. Entretanto o poder público não garante a execução das políticas necessárias (GUIMARÃES, MACDOWELL e DEMAJOROVIC, 1996: 43). Os mesmos autores propõem duas linhas de ação para aumentar a eficiência deste sistema. Uma seria a ampliação do universo dos agentes encarregados, incluindo os do campo privado, como os usuários, quebrando assim o monopólio estatal do controle, dado o processo de solapamento deste último. E a outra linha prevê o aprimoramento do aparato legal, visando a: “rapidez dos procedimentos, a severidade das sanções e a certeza de sua aplicação” (GUIMARÃES, MACDOWELL e DEMAJOROVIC, 1996: 44). A estratégia proposta é revisão gradativa das normas existentes, e não a criação súbita de um novo código. Observa-se que esta tem sido a praxe no processo de criação de legislação ambiental brasileira, da qual uma notável exceção é a Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente. A maioria dos demais dispositivos foi criada de forma paulatina, emendando-se o já existente. A legislação ambiental brasileira é um exemplo típico de bricolage institucional, da combinação e alternância entre a exploração, através da criação de novos procedimentos e da exploração, utilizando-se os antigos componentes das estruturas. Em relação a estas duas propostas entende-se ser necessária uma terceira, que combine aspectos de ambas.

A criação de leis, embora necessária, visivelmente não tem bastado. Uma vez que outras instituições, de caráter mais informal, condicionam a sua aplicação, este tende a ser parcial e incompleta. Ao mesmo tempo apenas uma ampliação radical da gestão pode apresentar problemas, ao enfraquecer de vez o papel do Estado. A delegação aos agentes econômicos deve ser cuidadosa, pois estes naturalmente vão priorizar seus interesses e a busca do interesse coletivo fica comprometida. Seria um exemplo da raposa que vigia o galinheiro. A eficácia da gestão pública como um todo, e ambiental em particular, depende fundamentalmente da articulação dos vários interesses presentes na sociedade, mediados em uma forma ideal pelo Estado. É evidente que este modelo não funciona sempre de maneira adequada, entretanto sua viabilidade depende de se incrementar a participação mais ampliada possível, de maneira horizontal. A capacidade da ação coletiva, representada pelo capital social pode permitir o aperfeiçoamento da gestão

ambiental. O contrário também é verdade e mais comum. A ação articulada de um determinado grupo na defesa de seus interesses pode ser voltada para contornar os efeitos da legislação.

4 - O Vale do Ribeira

4.1 - A região e as políticas públicas

O Vale do Ribeira é uma região normalmente tida como singular em relação a São Paulo. Apresenta características ecológicas próprias (“de tropicalidade indiscutivelmente mais nítida”), que certamente influenciaram as condições do desenvolvimento da região, “o sertão do litoral”, conforme Petrone, (1966, pg 5). Atualmente ainda apresenta os maiores remanescentes florestais e ao mesmo tempo os piores indicadores sociais do Estado. São antigas e freqüentes avaliações de que na região a “... população está marginalizada do processo econômico. Há estagnação e relativo atraso cultural. (...) O subdesenvolvimento (...) caracteriza a região” (Governo do Estado de São Paulo, s/d).

Uma característica marcante da região, tem sido a forte presença do Estado, em especial, a do governo estadual, em diversas áreas. Uma atuação, porém, dispersa e descontínua, que tem, para algumas questões, especialmente a fundiária e ambiental, implicado em enfrentamentos. Estes são embates mais ou menos velados ou explícitos, envolvendo atores locais ou não, com diversos graus de organização, e regras formais e também regras não formais. Esta situação coloca a necessidade do aprimoramento das instituições, exigindo um aparato técnico e um posicionamento político diferenciado, mais ágil e sofisticado que o existente, que nem sempre consegue atuar como interlocutor entre a sociedade e as instâncias de decisão do Estado. A questão da participação das organizações locais é decisiva, conforme pode ser observado nas experiências havidas.

O descompasso do Vale do Ribeira com o restante do Estado ocorreu principalmente após os fins do século XIX, principalmente por não ter se inserido na expansão do complexo cafeeiro. A região não apresenta condições de solo e de clima favoráveis para a lavoura do café e ao mesmo tempo também ficou excluída da grande expansão de rede de estradas e ferrovias. Os projetos de colonização através da imigração não receberam apoio público, permaneceram isolados e não prosperaram (Petrone, 1966; pg. 96).

Nas primeiras décadas do século XX observou-se, o início da expansão das lavouras comerciais de chá e banana e o aumento da infra-estrutura. Nesta fase, é reforçado o processo de reincorporação capitalista da região, ou seja, a definição de seu papel na

economia paulista como fornecedor de alimentos a baixo custo para as cidades (inicialmente arroz e depois banana) e também como reserva de terras e de mão-de-obra. A imigração japonesa veio se inserir neste quadro, definindo a o relativo sucesso desta experiência de imigração em contraste com as anteriores (MULLER, 1980: 49). A principal da intervenção estatal na região foi a construção da a rodovia BR 116, ligando São Paulo a Curitiba, no final dos anos 1950, e, apesar de não objetivar diretamente o atendimento da região, foi a maior indutora dos processos de mudança na sua estrutura econômica e na rede urbana.

Diversos programas, organizações e projetos governamentais, em especial no nível estadual, foram propostos para a promoção do desenvolvimento da Vale do Ribeira, destacando-se entre estes a Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA). Esta teve duas fases bem distintas: a “empreiteira”, nos anos 1970, e a “sócio-ambiental”, após 1982 (BRAGA, 1998: 20).

A primeira experiência de um planejamento como política do governo estadual ocorreu no governo Carvalho Pinto (1959 a 1963) com o chamado “Plano de Ação”. Na ocasião seguiu-se a orientação filosófica e metodológica do Padre Lebreton (“o homem em primeiro lugar”), de Economia e Humanismo. Esta previa a ordenação do território para se atingir um desenvolvimento econômico com valores humanistas. Apesar deste Plano de Ação não fazer referência explícita ao Vale, a partir de suas diretrizes foi desenvolvida a primeira ação a ele destinada, a Operação Caiçara. A chamada Comissão do Litoral preparou um documento com treze providências prioritárias para o desenvolvimento sócio-econômico da região, incluindo obras de infra-estrutura, apoio à agricultura e pesca, estímulo à navegação, além de programas de saúde pública e educação. Destaca-se a avaliação da necessidade de se atacar a questão da propriedade da terra, com a regularização fundiária a demarcação de áreas indígenas e o desenvolvimento e programas de crédito rural. Apesar de poucas destas medidas terem sido efetivadas, este momento foi a primeira intervenção planejada do Estado na região e constituiu o “germe da criação da SUDELPA” (BRAGA, 1998: 94).

O governo seguinte (Adhemar de Barros, 1963 a 1966) também prosseguiu com as iniciativas de planejamento para o desenvolvimento, criando o Plano Global para o Desenvolvimento do Vale do Ribeira Litoral Sul. Foi encarregado de sua implantação o Serviço do Vale do Ribeira, instituição ligada à Secretaria Estadual de Obras Públicas.

Este plano visava a criação de infra-estrutura básica e a atração de capitais privados para o desenvolvimento, baseado na industrialização, e a integração do Vale à economia do resto do Estado. Nesta etapa, que incluiu o primeiro governo Laudo Natel (1966 a 1969) consolidou-se a proposta de criação de uma instituição permanente para implementar os programas de desenvolvimento da região.

Assim em 1969, no governo Abreu Sodré, foi então criada a SUDELPA, encarregada de implementar o Plano de Desenvolvimento do Litoral (PLADEL), com atuação em todo o litoral paulista, além do Vale. Esta instituição seguiu o modelo de administração integrado por bacia hidrográfica da “Tennessee Valley Authority” (TVA). Este era uma combinação de grandes obras de hidrelétricas e fomento a agropecuária, aplicada inicialmente durante o “New Deal” nos Estados Unidos. A sua aplicação no Brasil, como no caso da bacia do São Francisco, foi marcada pela execução de grandes projetos, como hidrelétricas e de irrigação, raramente orientados para as populações locais, combinada com a implementação pulverizada de pequenos projetos de infra-estrutura. Esta segunda linha, bastante marcada pelo clientelismo e pela ineficiência, comprometeu os resultados propostos, ao subordinar as ações aos interesses políticos locais dominantes (BRAGA, 1998: 104). Deste modelo, a SUDELPA acabou por incorporar principalmente a prática dos pequenos projetos, com os defeitos já citados. Dentre as grandes obras hidráulicas foram implantadas apenas duas: a barragem do Valo Grande e o polder Registro I; as demais, principalmente as de grandes barramentos do Ribeira, ainda hoje são discutidas.

A SUDELPA dispôs de maiores recursos na sua fase inicial, nos governos Abreu Sodré (1969 a 1971) e Laudo Natel (de 1971 até 1975). A ênfase de sua atuação a partir daí foram as pequenas obras de infra-estrutura. No governo Abreu Sodré foi lançado o Plano Diretor do Desenvolvimento do Vale do Ribeira e Litoral Sul, que combinava a recomendação de pesquisas, levantamentos e projetos com a programação de obras, serviços públicos, incentivos e organização administrativa e mecanismos de atração da iniciativa privada para a região (BRAGA, 1998: 142).

Nesta época também foi criado o Centro de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira (CEDAVAL), que se originou do interesse demonstrado pelo governo japonês em fomentar o desenvolvimento da região. Projeto que fracassou na sua forma proposta devido principalmente à sua inadequação, ao prever investimentos maciços para estabelecer uma agricultura altamente capitalizada e tecnicamente sofisticada, não

levando em conta as condições atípicas da região do Vale, dos pontos de vista sócio - econômico, fundiário e ambiental (Instituto da Cidadania, 1996).

Observa-se que o efeito da melhoria das condições de transporte tende a ser apropriado pelos grandes produtores, que possuem meios próprios, e também pelos intermediários, que compram a produção dos pequenos. A melhoria de infra-estrutura, feita de forma isolada, pode implicar em concentração de renda e/ou transferência para fora da região (BRAGA, 1998: 151).

O crédito rural subsidiado teve sua eficácia na região prejudicada por dois fatores. O primeiro foi a questão da titularidade das terras, que impede o posseiro de apresentar garantias para os empréstimos. Outro foi o fato de que os maiores pagamentos de custos bancários fizeram os bancos priorizar os grandes empréstimos em detrimento dos pequenos, mesmo que subsidiados pelo governo. Conforme MULLER (1980: 129) a melhoria da infra-estrutura: *“propicia condições de expandir e multiplicar unidades empresariais privadas vale dizer, de criar condições de acelerar a integração da região ao nível e ritmo do patamar geral de acumulação”*.

Durante o governo Paulo Maluf (1979 a 1982) a SUDELPA sofreu sérias restrições orçamentárias, iniciando-se a estagnação de suas atividades. Consolida-se também a maneira de decisão sobre a priorização de obras pelo chamado “Programa de Auxílio às Prefeituras”, através de reivindicações diretas, ao invés dos planejamentos, favorecendo o clientelismo (BRAGA, 1998: 158). Ao mesmo tempo também foram implantados o Programa de Saneamento Rural e o Programa dos Postos de Atendimento Rural (PAR) Este último constituiu uma importante inovação, da formação de agentes de saúde eleitos pelas comunidades. Segundo depoimento de técnicos esta iniciativa decorreu da conjunção de ações entre alguns funcionários da Secretaria Estadual da Saúde e de várias comunidades.

Ao longo deste período, a ação de integração da região ao resto do Estado, principalmente através da melhoria da infra-estrutura, implica em valorização das terras. Consequentemente os conflitos vão aumentar, com o aumento da especulação imobiliária, grilagem, expulsão de posseiros. Por volta de 1980 ocorrem na região diversos conflitos violentos (MARTINEZ, 1995: 89).

Na gestão seguinte, do governador Franco Montoro (1982 a 1986) observou-se maior priorização de questões sociais e ambientais, devido à questões programáticas deste

governo. Também a edição da Lei nº 6938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente, induziu a maiores ações neste sentido. Como exemplos tem-se o Convênio São Paulo/Paraná, para gestão integrada do Complexo Lagunar de Iguape – Cananéia – Paranaguá, que se propunha a ser um projeto piloto da aplicação da legislação ambiental, em especial a Lei de Gerenciamento Costeiro (nº 7661 de 16/05/88). Também foi lançado pelo governo paulista o Plano Básico de Desenvolvimento Auto Sustentado para a Região Lagunar de Iguape e Cananéia. Visava-se, através de estudos, o planejamento e controle do uso de recursos naturais, o incremento da infra-estrutura social e de serviços de saúde e educação, um “desenvolvimento organizado”, tendo a população como objetivo (revista Visão, 03 de julho de 1985; São Paulo, 1987).

O MASTERPLAN também foi um projeto desta época, envolvendo vários órgãos do governo estadual e que propunha uma ação propositiva e integrada do governo do Estado para o desenvolvimento do Vale do Ribeira. Muito pouco de seu conteúdo foi realmente efetivado. Tal plano incluía um diagnóstico dos fatores limitantes do desenvolvimento da agricultura na região, relacionando a questão do meio físico e a necessidade de regularização fundiária. Esta recebeu destaque nos diagnósticos e nas iniciativas propostas, sendo criados um Grupo de Resolução de Conflitos de Terra e um de Regularização Fundiária de Parques e Reservas Florestais. Além disto contemplava a necessidade de geração de “pacotes tecnológicos” adequados para a região, bem como a de se organizar sistemas adequados de difusão de tecnologia, crédito e comercialização e proteção dos recursos naturais. Outro aspecto deste Plano é a ênfase dada a questão da agricultura em várzeas e polders (Gabinete do Governador do Estado, 1985: 83).

Apesar, ou talvez por causa de, sua reorientação a SUDELPA foi extinta no governo seguinte (Orestes Quércia, de 1987 até 1991). Uma explicação foi o desgaste do órgão, na medida em que não desempenhava a contento as antigas funções de maneira clientelista, gerando reclamações de políticos locais, e simultaneamente as novas funções de caráter sócio ambiental foram sendo assumidas pelas novas Secretarias, a de Meio Ambiente e a de Assuntos Fundiários (BRAGA, 1998: 164). Datam daí iniciativas como o Gerenciamento Costeiro, desenvolvido pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA) da SMA. Este inclui instrumentos como os Zoneamentos Ecológicos Econômicos e Planos de Ação e de Gestão, visando disciplinar o uso dos recursos naturais e a ocupação da Zona Costeira. Simultaneamente a um longo processo de

discussão com as prefeituras, demais Secretarias de Estado e organizações da sociedade civil, foi aprovada na Assembléia Legislativa em 1998 a Lei nº 10.019, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Conforme esta Lei a Zona Costeira paulista inclui o Vale do Ribeira. São previstos Decretos regulamentadores, que ainda não forem editados, tornando ainda sem efeito tal política.

Nesta fase ainda foram lançados projetos de apoio à agricultura familiar cujos principais exemplos são: o Projeto Emergencial de Apoio à Pequena Agricultura (PEAPA); o Programa de Ação Comunitária Integrada do Vale do Ribeira (PACI-VR), e o Projeto de Monitoria Agrícola do CEDAVAL (Instituto da Cidadania, 1996).

A avaliação feita por BRAGA (1998: 185-186) a respeito da intervenção do governo estadual na região até os anos 1980 é que esta foi parcial e incompleta: *“a ação governamental, o planejamento parece não ter sido tão inócuo assim no que diz respeito ao desenvolvimento econômico da região. Durante a década de setenta os dados demonstram desempenhos positivos na economia, inclusive quando comparados as do Estado (de São Paulo) como um todo, tanto no setor agropecuário, quanto no setor industrial. Com relação ao desenvolvimento social nossas conclusões caminham no sentido inverso. (...) Se considerássemos que os objetivos principais da SUDELPA no Vale do Ribeira fossem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, a experiência foi um fracasso. Mas, se considerarmos (que) os objetivos eram de caráter mais político, ou seja, integração territorial e marcar a presença do Estado na região, (...) foi exitosa, pois foi montado um sistema de transportes e comunicações (...) com grande número de obras de pequeno médio e porte em toda a região”*.

Observa-se o aumento da concentração fundiária, resultado da valorização das terras, decorrente dos investimentos governamentais em infra-estrutura. Os piores índices de analfabetismo e de mortalidade infantil coincidem com os períodos de maiores dotações orçamentárias da SUDELPA. A melhora dos indicadores sociais estaria mais ligada ao tipo de investimentos públicos mais direcionados, mesmo nos anos 1980, época de redução da atividade econômica.

Conforme a avaliação de Muller (1980: 130) “o desenvolvimento econômico vai bem, a esperança de vida não”, ao criticar a falta de democracia do planejamento, feito sem a participação dos grupos e classes sociais da região.

A agricultura ainda é a principal atividade econômica no Vale do Ribeira, apresentando uma ampla gama de situações. Desde a agricultura familiar até setores patronais, que ocupam áreas mais propícias para uma agricultura tecnificada e de grande inserção no mercado, inclusive exportador, com vários segmentos intermediários. Seu primeiro grande ciclo de expansão foi o cultivo de arroz nas baixadas do rio Ribeira nos anos de 1800, época de relativa prosperidade. Com o declínio desta, prosseguiram as sempre presentes atividades de subsistência. A estagnação da lavoura comercial começou a ser superada com o crescimento das lavouras de chá e banana, nas primeiras décadas do século XX. Os vários estudos feitos sobre a região apontam a manutenção da agricultura de subsistência, representada pelo “capuava”, presente nas áreas de matas distantes das margens dos maiores rios e que pratica uma agricultura itinerante e o extrativismo.

Estes sistemas continuam convivendo com os cultivos comerciais (o chá e banana) A criação de gado de corte surge pontualmente, sempre dissociada das explorações agrícolas, e as demais criações não têm maior expressão. A questão fundiária é sempre lembrada como um dos grandes problemas, em função da titulação de terras (PETRONE, 1966; MULLER, 1980: 79).

O extrativismo vegetal sempre teve função complementar na economia regional, embora em algumas circunstâncias assumisse um papel central para algumas comunidades. Destaca-se assim o pequeno “ciclo da caixeta” ocorrido nos anos 1970 e início de 1980 em Iguape; a extração do palmito nas últimas décadas; a extração de madeiras para serraria em diversas ocasiões (DEAN, 1996: 317; MARQUESINI, VIANA e LÚCIO 1997: 16). Historicamente a indústria é uma atividade pouco expressiva na região. Os dados indicados por HOGAN (1998: 152) mostram que a participação da região na produção da indústria de transformação do Estado de São Paulo nunca passou de 0,3 % entre 1985 a 1996.

A banana é o principal produto agrícola, representando 60 % do valor da produção agrícola regional. O Vale do Ribeira foi o sucessor da Baixada Santista como grande produtora de São Paulo. A produção no Vale chegou a representar 96 % do total do Estado em 1991 (ARRUDA, 1993). Logo após uma redução da área plantada e da produção no início dos anos 1990 a lavoura de banana voltou a crescer, conforme indica a tabela seguir:

Tabela 9 – Produção de banana na área do Escritório de Desenvolvimento Rural de Registro

Ano	Área nova (ha)	Área em produção (ha)	Produção (toneladas)
1998	2.460	32.103	773.132
1999	1.760	33.926	784.757

Fonte: IEA, 2000.

Gradativamente, porém a região está perdendo a hegemonia, pela concorrência de outras regiões produtoras no planalto paulista, em Santa Catarina, no Norte de Minas e Nordeste do Brasil, no mercado interno, e do Equador no externo. Estes novos produtores têm adotado técnicas mais modernas de produção, pós-colheita e comercialização, ameaçando ainda mais a antiga região produtora, onde a maioria de produtores, insuficientemente capitalizados, não consegue acompanhar a modernização (TAYRA, 1998: 85).

Estudos como os de Pino e outros (2000) indicam como fator limitante para o desenvolvimento da lavoura da banana na região o fato dos seus produtores terem na média baixo grau de organização (menor que média paulista), o que prejudica o seu acesso à assistência técnica, ao crédito e outros fatores. Conforme análise dos dados do Projeto LUPA (Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola, um levantamento feito pela Secretaria de Agricultura de São Paulo em 1995 e 1996) os produtores podem ser divididos em dois grandes padrões. Para um, existe uma grande correlação entre o grau de instrução do produtor, sua participação em associações, uso de insumos modernos, de energia elétrica, e o fato de não residirem no imóvel agrícola, o que compõe um extremo em melhor situação no mercado. O outro tipo padrão é o agricultor familiar descapitalizado e com menos acesso a técnicas e insumos modernos e com menor poder de barganha no mercado. Segundo estas análises, o fato da lavoura de banana funcionar razoavelmente nestas condições acaba por gerar comodismo no lavrador (Pino e outros, 2000: 61). Este “comodismo” pode ser entendido como uma manutenção de características do sistema caipira como adaptação às condições bastante adversas para a entrada na agricultura moderna.

A maior parte dos cultivos comerciais é feita em áreas mais planas, as várzeas, já abertas historicamente, sem vegetação florestal, sem problemas fundiários e com boa infraestrutura. Os agricultores familiares tendem a se concentrar em áreas mais acidentadas, que em geral não têm titularidade definida e que possuem vegetação nativa, o que implica em problemas com o licenciamento, com falta de crédito, conflitos, dificuldades no transporte, definindo um quadro de extrema desvantagem e que implica quase que apenas na subsistência do agricultor. Observa-se, entretanto uma tendência dos agricultores patronais cada vez subirem os morros, incorporando novas áreas. Além das dificuldades de organização dos agricultores quanto ao seu posicionamento do mercado, o segundo maior limitante para atividade na região tem sido as enchentes, que atingem especialmente os grandes produtores nas várzeas.

A questão de abertura de novas áreas e o conflito com a legislação ambiental que decorreria daí não é destacada como problema para os agricultores mais capitalizados. A fiscalização não chegaria a constituir um impeditivo, mas apenas um custo extra. Observa-se que normalmente estes conseguem promover a abertura de novas áreas através de desmatamento feito por terceiros (“laranjas”), ou até mesmo pelo proprietário, que incorpora o custo da multa porventura aplicada. A simples penalização administrativa (a multa) tem sido insuficiente e outras medidas (civis e penais) são raras.

Já com o agricultor familiar descapitalizado a limitação do controle ambiental vem se somar a uma série de problemas, a começar a freqüente falta do título da terra e a sua posição subordinada e desfavorável na comercialização. Soma-se também a falta de assistência técnica, de crédito e de infra-estrutura (estradas, eletricidade). A atuação da fiscalização florestal é parcial como normalmente é a ação da polícia e do Estado, sendo apenas um componente do quadro desfavorável da agricultura familiar na região.

A criação de gado tem-se expandido em algumas regiões e se tornado um vetor de desmatamento, especialmente em Eldorado, onde se registrou aumento da conversão de florestas em pastos. A criação de búfalos, considerada apropriada para as condições da região, é objeto de fomento por parte da Secretaria da Agricultura, que inclusive distribui conjuntos de matrizes para agricultores de médio porte. Tornou-se alvo de um falso conflito ambiental, na ocasião em que o então deputado federal Fábio Feldmann questionou este programa em função de supostos impactos ambientais. Este questionamento, entretanto não passou de um pedido de informações, alimentando a

imagem de obstaculização ao progresso pelos ambientalistas (BRAGA, 1998: 50; Jornal Tribuna do Vale, 15 a 29 /01/1995).

Uma importante experiência de gestão ambiental na região é Comitê da Bacia Hidrográfica (CBH-RB). A legislação paulista prevê o gerenciamento de recursos hídricos através de um Conselho Estadual, e Comitês regionais, resultantes da divisão do Estado em 22 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH) ou grandes bacias. Em cada uma destas deve ser instalado um Comitê de Bacia, que é um colegiado tripartite, composto pelos representantes das prefeituras; da sociedade civil e de órgãos estaduais com atuação na Bacia. Outro instrumento deste sistema de gestão é o Fundo de Recursos Hídricos (FEHIDRO), destinado a financiar projetos e obras voltados à melhoria da qualidade e quantidade das águas.

O Comitê da Bacia do Ribeira foi instalado em janeiro de 1996, constituindo uma experiência importante de institucionalizar a gestão participativa. Mas, sua margem de manobra é ainda bastante limitada. Em grande parte por não ter definido um plano de ação que realmente articulasse os vários atores e seus interesses e potencialidades, tem se posicionado pontualmente, principalmente nos casos de grandes projetos. Também basicamente tem analisado os projetos de financiamentos junto ao FEHIDRO. Este é um espaço privilegiado para se aperfeiçoar a gestão, entretanto sua eficiência nesse sentido é prejudicada por diversos motivos. A começar pela preponderância do governo estadual, já que o papel definido na legislação para estes Comitês é apenas consultivo. Outro limitante é a falta de tradição e dificuldades de representação e de atuação de entidades da sociedade civil e a tendência à fragmentação das discussões, com cada ator priorizando seus interesses imediatos. Pode-se afirmar que os governos municipais e as repartições estaduais ainda não levam a sério esta proposta de gestão, que implica em divisão de poder e competências, nem existe a confiança necessária entre os envolvidos. Outro problema é que este sistema objetiva a gestão de um único recurso, a água, e não o conjunto dos recursos naturais. Esta instância ainda não tem sido usada na discussão da formulação e do aprimoramento da legislação ambiental. Como ponto promissor para isto, ocorreram alguns trabalhos na Câmara Técnica de Outorgas e Licenças referentes a pequenos ajustes no licenciamento mineral e de pisciculturas na região do Ribeira.

Em 1997, após as cheias foi proposto pelo governo do Estado um Plano Emergencial para o Vale do Ribeira, cujo efeito principal foi a reconstrução da infra-estrutura viária

prejudicada. Demais ações, de caráter integrador e com efeitos estruturais (como o caso da regularização fundiária) não foram priorizadas ou efetivada, novamente.

Um exemplo de conflito sócio-ambiental e de como as instituições operam é polêmica sobre as barragens no rio Ribeira. Propostas há várias décadas (Governo do Estado de São Paulo, s/d), sendo feitos diversos projetos, com o objetivo de geração de eletricidade e contenção de enchentes, avaliando-se diferentes configurações de barragens. Não existe consenso a respeito, especialmente considerando os impactos em comunidades tradicionais, na ictiofauna e a questionável capacidade de controle de enchentes. Atualmente a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) tem a concessão e o projeto de construção da hidrelétrica de Tijuco Alto, no município de Ribeira. A Companhia Energética de São Paulo (CESP) planejava a construção três outros barramentos (Itaoca, Funil e Batatal), situados nos municípios de Itaoca, Iporanga e Eldorado. Estas, porém têm sua implantação adiada, sem sequer apresentação de documentos para o licenciamento ambiental. O impacto destas três obras é muito mais significativo, inclusive por afetar diretamente áreas de comunidades remanescentes de quilombos. Contra estes empreendimentos ocorre intensa mobilização, por parte destas comunidades e de outras organizações, desde o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB) até entidades ambientalistas como o Instituto Sócio Ambiental (ISA) e a Fundação SOS Mata Atlântica. Este questionamento inclui a obra de Tijuco Alto, que fica a montante do trecho onde estão as referidas comunidades. O CONSEMA chegou a aprovar o EIA RIMA em 1994, mas esta decisão foi questionada judicialmente, no sentido de que a licença deveria ser emitida no nível federal, visto tratar-se de obra que afeta dois Estados (São Paulo e Paraná). Atualmente o IBAMA está analisando o licenciamento desta obra.

No início de 1997, sob o impacto da grande cheia ocorrida em janeiro o Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape (CBH RB) avaliou o assunto. Tal discussão teve caráter mais político do que legal, pois o CBH RB ainda estava em fase de afirmação como fórum de gestão de recursos hídricos, não só na região. O sistema de gerenciamento através destes colegiados ainda é uma experiência nova em São Paulo e mesmo no Brasil. Posicionaram-se a favor do empreendimento o conjunto dos prefeitos e também a maioria das representações empresariais, considerando o argumento do controle das enchentes. As entidades ambientalistas e de várias comunidades locais, em

especial as quilombolas, colocaram-se contra, questionando a eficácia da obra do controle das cheias, a possibilidade impactos na qualidade das águas. No fundo combatia-se a abertura do precedente do barramento do rio Ribeira, o que poderia facilitar futuras obras com danos muito mais evidentes. As representações dos órgãos estaduais tinham diferentes posições, destacando-se as de Recursos Hídricos e a da Agricultura entre as favoráveis e a do Meio Ambiente entre as contrárias. Verificado o impasse foram dadas ordens do governo estadual para que todos os seus representantes votassem de maneira unificada. Assim, todos os representantes tiveram que se abster. Foi então aprovada moção de apoio à construção da hidrelétrica de Tijuco Alto. O Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) incluiu em seu Plano de Ação de 1998 o apoio às iniciativas da CBA e da CESP (ou sua sucessora) para implantação das barragens. Reconhece, entretanto, a existência de pendências, tidas como não impeditivas, de ordem ambiental (DAEE, 1998).

A sociedade civil, especialmente no campo popular, tem um histórico de pouca expressão na região, com poucas entidades e reduzido poder de reivindicação. A presença de organizações formais tem aumentado recentemente, com alguns exemplos de mobilizações específicas. As formas tradicionais de organização do sistema caipira, como mutirões e relações de vizinhança, responderam apenas parcialmente às demandas das novas situações colocadas pela incorporação capitalista do Vale (Petrone, 1966; MULLER, 1980: 36). O cerco econômico e político daí decorrente contribuiu para enfraquecer as formas de organização, o que favorece a dispersão e o clientelismo.

O Estado freqüentemente estimula a criação e a arregimentação das organizações, mas a descontinuidade e a ineficácia de ações muitas vezes tem efeito de desagregador e desanimador. As experiências de gestão participativas para elaboração de Planos de Gestão de Unidades de Conservação e de Macrozoneamento podem representar novos exemplos desta tendência, já que estão novamente ameaçados de não se concretizarem.

Principalmente a partir de 1982, o Estado se apoiou nas organizações existentes para desenvolver suas políticas de desenvolvimento rural, e também incentivou a organização de várias associações de bairros rurais. No mesmo período, setores da Igreja Católica organizam formas de cooperação ao nível de produção como o incentivo às práticas de mutirões, plantações de roças e hortas coletivas e de resistência para permanência na terra.

Os principais motivos que motivaram a constituição de associações de pequenos lavradores na região do Ribeira se eram questões voltadas à produção e à comercialização, visando a redução de custos e o acesso a crédito e programas oficiais de fomento agrícola. Estes últimos frequentemente exigiam a constituição das associações para a implantação de projetos, prática ainda hoje visível, como no caso do PED (Projetos de Execução Descentralizada) e a titulação das terras de comunidades remanescentes de quilombos (conforme a Lei nº 9.757, de 15/09/97). Em parte, esta situação ilustra a visão clientelista dominante na cultura local, onde a obtenção dos favores dos poderes públicos é uma importante estratégia para superação do quadro de dificuldades enfrentado pelos pequenos agricultores. Ao mesmo tempo, as questões ligadas à posse das terras também são relacionadas nesta pesquisa, em uma linha de resistência à expropriação (ABATAYGUARA, 1997: 73). O aumento da quantidade de associações na região aconteceu junto com o acirramento dos conflitos sobre a posse da terra (MARTINEZ, 1995: 202).

Ao longo dos anos de 1980, a organização dos agricultores continuou no nível da produção e da comercialização, inclusive são fundadas mais algumas associações, estimuladas pela facilidade de obtenção de recursos financeiros, como por exemplo, através da Legião Brasileira de Assistência, órgão do governo Federal. Apesar da comercialização ser um dos objetivos básicos destas associações, constata-se que juridicamente não é a melhor forma, tornando bastante precária esta organização. Observa-se também o papel dos técnicos extensionistas dos serviços públicos, que tendem a estimular a organização de associações apesar destas deficiências. Esta forma, entretanto é a mais comum no meio rural, contribuindo para a organização política na região (ABATAYGUARA, 1997: 12). Pode-se afirmar que estas associações, apesar de suas limitações, são as principais formas de ação coletiva, inclusive pelo fato de frequentemente derivarem de outras organizações informais (como os grupos de mutirão).

Estas associações têm recebido assessoria de forma diversa e descontinua por órgãos do governo do Estado e organizações não governamentais como a FNT (Frente Nacional do Trabalho); o PROTER (Programa da Terra); a CPT (Comissão Pastoral da Terra), o FAC (Fraternal Auxílio Cristão) e Rede Brasileira Agroflorestal (REBRAF) (Instituto da Cidadania, 1996).

Um movimento que tem se destacado nos últimos anos é o das comunidades remanescentes de quilombos, especialmente em bairros rurais de Iporanga e de Eldorado. A partir da movimentação pela titulação de suas terras, conforme garantido na Constituição de 1988, e da luta contra a construção de hidrelétricas que ameaçam estas mesmas terras, a organização destes grupos tem aumentado, com apoio de representantes da igreja católica alguns setores do Estado e da sociedade civil, como ambientalistas e movimento negro.

4.2 - A questão fundiária no Vale do Ribeira

A região do Vale do Ribeira historicamente apresenta problemas na definição dos direitos de propriedade das terras. Desde a Lei de Terras de 1850 e depois com a institucionalização republicana, o reconhecimento da propriedade da terra exigia a escritura da mesma. É necessário um contrato entre o Estado e o possuidor, o Registro de Propriedade. Na região somente poucos fazendeiros tinham acesso a tal documento. Imigrantes, em especial japoneses e poloneses, receberam títulos através de companhias colonizadoras que ali atuaram na região principalmente no início do século XX. A grande maioria dos moradores, caiçaras, quilombolas e caipiras, fica, portanto na condição de posseiro, em situação muitas vezes subordinada ao latifundiário ou ao pequeno agricultor imigrante. A decadência econômica da região acentuou-se nesta época. Atualmente é tida como área de atuação prioritária pelo Instituto de Terras de São Paulo (ITESP), órgão do governo estadual encarregado da política fundiária.

As várias Constituições republicanas deram aos Estados a atribuição de gerir as terras devolutas, ou seja, sem título de domínio. Iniciam-se então os procedimentos para discriminação destas terras, ou seja, a identificação de sua localização, de seus ocupantes e da respectiva documentação. Com isto o governo estadual propõe ações judiciais para separar as terras públicas das particulares. As regiões onde ocorrem estes trabalhos são divididas em porções denominadas Perímetros. As áreas julgadas públicas (ou devolutas) são então destinadas conforme critérios da Administração Pública Estadual. Uma destinação pode ser a titulação de posseiros que nelas residam, através dos procedimentos de regularização fundiária. Para tanto o posseiro, sempre pessoa física, deve ali ter posse efetiva, não possuir outro imóvel e o total titulado deve ser menor que cem hectares.

Outra destinação para as terras devolutas, mais comum recentemente, é a constituição de Unidades de Conservação ambientais. No caso da área em questão situar-se em Parques ou Estações Ecológicas (ou na Zona da Vida Silvestre da APA da Serra do Mar, conforme artigo 3º do Decreto nº 22.717 de 21/09/84) a titulação não é concedida, devendo as terras ser então destinadas à proteção ambiental.

Em São Paulo os procedimentos eram atribuição inicialmente de juizes comissários, depois da Secretaria da Agricultura e após 1939 da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário. No Vale do Ribeira as ações começaram a ser propostas nos anos 1930, mas o Estado não levou ao fim a maioria delas. Foram feitas iniciativas de regularização fundiária através da ATRA (Assessoria Técnica de Revisão Agrária), principalmente em áreas de antigas companhias colonizadoras. Mas, a partir dos anos 1960, foi perdido o controle destas áreas. Muitos ocupantes pagaram ao Estado pelas áreas e não receberam seus títulos. A situação é bastante confusa e conflituosa, sendo que o próprio ITESP entende ser necessária nova avaliação para se definir a atuação necessária (ITESP, 1998: 7).

Diversos estudos sobre o Ribeira apontam a coexistência de formas arcaicas e modernas de agricultura e a intensificação de processo de incorporação de terras por empresários, visando a introdução de lavouras em bases tecnificadas ou pastagens, bem como a especulação, ligada às perspectivas reforçadas pela construção da Rodovia BR 116, no início dos anos 1960 (Petrone, 1966: 343). Estes processos estão presentes ainda hoje. A propriedade da terra com a finalidade de especulação e de reserva de valor pode ser relacionada com o grande número de propriedades em nome de pessoas jurídicas, com pouco ou nenhum uso da terra e absenteísmo dos proprietários.

Também se inserem nos processos de regularização fundiária as terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, conforme o artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição e seguindo os procedimentos da Lei Estadual nº 9.757/97. Este é um processo que merece destaque, com a expressiva organização de algumas comunidades tem conseguido avanços significativos, nas questões fundiária e ambiental. De um modo geral os avanços são insuficientes, como pode ser observado nas tabelas a seguir.

Tabela 10 - Situação dominial das terras região do Vale do Ribeira

⁵ - Fonte ITESP, 1998: 17.

Classificação	Área (ha)	%
Devolutas	135.800	9
Plano de legitimação por iniciar	18.300	1
Áreas remanescentes	105.500	7
Terras de quilombos	12.000	1
Tituladas pela ATRA	218.000	15
Não discriminadas	604.000	40
Ação em andamento	170.000	11
Ação não iniciada	434.000	29
Particulares	542.200	36
Legitimadas	230.000	15
Julgadas particulares	312.200	21
Total	1.500.000	100

Tabela 11 - Títulos expedidos pelo ITESP no Vale do Ribeira período 1991/98

Fonte ITESP, 1998, pgs. 58-60.

Ano	Rural		Urbano		Total	
	Nº títulos	Área (ha)	Nº títulos	Área (ha)	Nº títulos	Área (ha)
1991	281	3130	150	6	431	3136
1992	37	2068	256	256	293	2324
1993	168	2862	0	0	168	2862
1994	657	5231	0	0	657	5231
1995	0	0	1424	51	1424	51
1996	202	5323	2068	102	2270	5425
1997	9	227	0	0	9	227
1998	0	0	1115	19	1115	19
Total	1354	18841	5013	434	6367	19725
% total	21,27	97,75	78,73	2,25	100	100

Os dados acima ilustram a dificuldade da questão fundiária na região. O ritmo da regularização continua lento e muito aquém do necessário. Isto se deve principalmente às

⁵ Compreende os municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariqueira-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapiraí.

várias discontinuidades administrativas, seja nos trabalhos de discriminação, na propositura e desenrolar das ações judiciais e nos processo de legitimação de posses. Devido à falta de recursos, o ITESP recentemente tem adotado a prática de fazer convênios com as Prefeituras para regularização de áreas urbanas e deixando em segundo plano as áreas rurais.

Este quadro de indefinição e insegurança dominial implica em problemas como:

- favorece a ocorrência de conflitos quanto à posse das terras;
- desestimula investimentos e dificulta o crédito;
- prejudica a produção agrícola;
- prejudica o licenciamento ambiental dos posseiros, que depende da apresentação da escritura;
- permite a ocorrência de ações muitas vezes fraudulentas de desapropriações indiretas em área de Unidades de Conservação, sendo que em vários casos o Estado é condenado a pagar (e caro) por terras que já eram suas (ITESP, 2000).

4.3 - A questão ambiental no Vale do Ribeira

A implementação de políticas de proteção ambiental em São Paulo tomou mais vulto a partir do governo Franco Montoro, nos anos 1980. Passadas quase duas décadas, são comuns, como já assinalado no início deste trabalho, posicionamentos de que as restrições colocadas pela legislação ambiental seriam responsáveis pelo atraso econômico e pela pobreza na região. Estas avaliações partem não só de moradores, entidades e lideranças da região, mas é compartilhada também por pesquisadores (BRAGA, 1998: 40; BRANDÃO, TSIKIOKA e CARVALHO, 1999: 155).

A questão ambiental passou a ser de importância central no cotidiano da região. Mesmo que com uma percepção bastante diferenciada, ou até contraditória por parte dos vários agentes quanto ao que seria o “meio ambiente”. Percebe-se que esta noção é tida como algo imposto de fora, em função de interesses que não os da região, e que implicam em restrições ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, dificilmente alguém se coloca contra os princípios da proteção ambiental, mas todos questionam os seus efeitos sobre suas realidades (BRANDÃO, TSIKIOKA, e CARVALHO, 1999: 157).

O I Plano Estadual de Recursos Hídricos, instituído pelo Decreto nº 32.954/91, caracteriza o Vale como região de preservação, configurando-se como a única Bacia do Estado a receber tal classificação. Os levantamentos de solos realizados pelo Instituto Agrônomo de Campinas pelo sistema de aptidão agrícola indicam que apenas 32,7 % das terras da região seriam aptas para lavouras em geral, sendo observados impedimentos à mecanização, baixa fertilidade e suscetibilidade à erosão (LEPSCH, 1990: ix).

4.3.1 - Políticas ambientais no Vale do Ribeira

São diversos os instrumentos de políticas públicas de meio ambiente na região, bem como os órgãos da Secretaria estadual do Meio Ambiente encarregados de cada uma, como:

- legislação de controle florestal, principalmente através da aplicação do Código Florestal e do Decreto da Mata Atlântica, feitas pelo DEPRN e pela Polícia Florestal;
- criação de Unidades de Conservação de proteção integral, como Parques e Estações Ecológicas, de responsabilidade do Instituto Florestal e pela Fundação Florestal;

- ações de planejamento e gestão ambientais, desenvolvidos pela CPLA, com apoio da Fundação Florestal. Dentre estas se incluem o zoneamento ambiental, através do Programa de Gerenciamento Costeiro; projetos de fomento, como o Programa de Execução Descentralizada (PED); criação e gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

As tabelas a seguir contribuem para quantificar esta presença da questão ambiental na região. Esta presença se dá pela criação de diversas Unidades de Conservação, incluindo as de proteção integral, mais restritivas e que devem ser de domínio público, e as categorias que permitem algum uso (mantendo a propriedade privada). E, não menos importante, também pelo fato da região está ainda recoberta por vegetação nativa em cerca de 60% de sua área, com evidentes implicações no licenciamento de intervenções na vegetação em áreas com uso privado, especialmente em função da agricultura, e secundariamente para obras e projetos de infra-estrutura.

Tabela 12 – Época de criação das Unidades de Conservação no Vale do Ribeira

Fonte São Paulo, 1999.b

Unidade	Ano de criação
PE Turístico do Alto Ribeira - PETAR	1959
PE da Ilha do Cardoso - PEIC	1962
PE do Jacupiranga - PEJAC	1969
PE da Serra do Mar - PESM	1977 (área declarada como florestas protetoras em 1961)
PE Carlos Botelho - PECB	1982 (áreas declaradas de Reserva Estadual entre 1941 e 1973)
EE Juréia Itatins - EEJI	1986 (parte da área já declarada Reserva Estadual em 1958)
EE Chauás - EECH	1978
APA Cananéia Iguape Peruíbe (federal)	1984
APA da Serra do Mar	1984
APA da Ilha Comprida	1987
PE Campina do Encantado - PECE	1994
PE Intervalles - PEI	1995

Tabela 13 - Unidades de Conservação e Áreas Naturais Tombadas Estaduais no Ribeira.

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, dados para aplicação da Lei 8510/94, 2000. ⁶

Município	Área do município	Unidades de Conservação de Proteção Integral			UCs de Uso Sustentável e áreas tombadas		
		Nome da UC	Área da UC no município		Nome da UC ou área tombada	Área da UC no município	
			hectares	%		hectares	%
Apiaí	98.200	PETAR	10.048,26	10,23	TOMB	3.551,00	3,62
Barra do Turvo	101.300	PE JAC	79.139,89	78,12	APA SM	3.551,21	3,51
Cajati	45.500	PE JAC	15.138,57	33,27			
Cananéia (total)	127.200	PE JAC	23.032,89	18,11	TOMB	50.499,00	39,70
		PE IC	22.500,00	17,69			
			45.532,89	35,80		50.499,00	39,70
Eldorado (total)	171.200	PE JAC	18.302,68	41,91	APA SM	37.219,69	10,69
		PE I	17.700,47	9,40	ZVS	67.878,48	21,74
			36.003,15	51,31		105.098,17	32,43
Iguape (total)	196.400	EE CH	2.699,60	1,37	TOMB	98.442,00	50,12
		EE JI	63.775,23	32,46			
			66.474,83	33,83		98.442,00	50,12
Ilha Comprida (total)	18.200		0	0	APA IC	5.435,52	29,87
					ZVS	12.764,48	70,13
						18.200,00	100,00
Iporanga (total)	127.700	PE I	26.402,52	20,68	APA SM	38.825,37	30,40
		PETAR	25.836,02	20,23	ZVS	21.860,00	17,12
		PE JAC	6.775,24	5,31	TOMB	5.159,23	4,04
			59.013,78	46,22		65.844,60	51,56

⁶ TOMB – Tombamento da Serra do Mar pela Resolução 40/85 do CONDEPHAAT;
ZVS – Zona de Vida Silvestre – porção de uma APA com maior restrição.

Município	Área do município	Unidades de Conservação de Proteção Integral			UCs de Uso Sustentável e áreas tombadas		
		Nome da UC	Área da UC no município		Nome da UC ou área tombada	Área da UC no município	
			hectares	%		hectares	%
Itariri (total)	29.500	PE SM	1.130,93	3,83	TOMB	13.921,24	47,33
		EE JI	2.562,76	8,69			
			3.693,69	12,52		13.921,24	47,33
Juquiá (total)	86.500		0	0	ZVS	30.615,23	35,39
					APA SM	39.134,46	45,24
			0	0		69.749,69	80,63
Miracatu (total)	98.000	EE JI	4.883,76	4,98	APA SM	27.037,02	27,59
					ZVS	46.136,56	47,08
						73.173,58	74,67
Pariquera Açu	37.000,0	PE CE	2.359,50	6,38		0	0
Pedro de Toledo	63.100	PE SM	41.606,04	65,94	APA SM	10.696,94	16,95
Registro	72.175		0	0		0	0
Sete Barras (total)	106.200	PE I	1.525,58	1,44	APA SM	55.036,87	51,82
		PE CB	22.416,96	21,11	ZVS	11.497,70	10,83
			23.942,54	22,55		66.534,57	62,65
Total geral							
	1.260.500		372.698,33	29,56		579.262,00	45,95

Tabela 14 - Dados sobre cobertura vegetal - Programa Olho Verde (sensoriamento remoto) DEPRN/SMA – SP

Municípios	Área hectares	Cobertura vegetal total/anos		Variação hectares
		1988	1994	
Apiaí	113.471	N/d	N/d	
Barra do Turvo	101.600	68.937,9	64.965,1	- 3972,8
Cajati	45.495,2	20.713,0	20.074,0	- 639,0
Cananéia	124.050,3	102.709,8	102.594,1	- 115,7
Eldorado	165.570,0	126.246,5	127.443,3	+ 1196,8
Iguape	198.005,7	158.738,3	156.967,7	- 1770,6
Ilha Comprida	19.661,7	11.236,0	11.707,9	+ 471,9
Iporanga	127.700	96.918,0	N/d	N/d
Itariri	27.254,2	12.303,8	9.273,6	- 3030,2
Jacupiranga	70.417,4	39.960,3	38.965,2	- 995,1
Juquiá	82.080,7	54.570,6	54.584,5	+ 13,9
Miracatu	100.101,0	72.180,1	71.953,3	- 226,8
Pariquera Açu	36.158,1	15.581,7	18.240,3	+ 2658,6
Pedro de Toledo	67.186,1	54.021,7	53.528,0	- 493,7
Registro	72.175,7	28.798,2	35.134,9	+6336,7
Sete Barras	105.468,8	71.793,8	78.300,9	+ 6507,1
	1.643.664,7			

Destas tabelas pode-se depreender:

- as variações observadas entre os valores de cobertura de vegetação nativa entre os anos de 1988 e 1994 são em média de pequena monta, em boa parte explicadas por questões de metodologia do trabalhos.
- nos dois municípios onde se verificou as maiores variações negativas (Barra do Turvo e Pedro de Toledo) as ocorrências de desmatamento concentram-se justamente dentro dos Parques de Jacupiranga e da Serra do Mar, respectivamente.

Tabela 15 – Projetos da área de planejamento ambiental no Vale do Ribeira

Projetos	Descrição
Projetos de Execução Descentralizada - PED	<p>Financiamento, a fundo perdido, através de prefeituras, de projetos que seriam a aplicação prática de desenvolvimento sustentável, utilizando recursos do Programa Nacional do Meio Ambiente. Dois projetos na região:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa piloto de desenvolvimento em aquicultura – Prefeitura de Jacupiranga – valor financiado pelo PED: R\$ 809.996,00; - Uso sustentável do complexo estuarino-lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida – Prefeitura de Ilha Comprida – valor financiado pelo PED: R\$ 509.938,00.
Gerenciamento Costeiro	Instituído pelas Leis nº 7.661/88 (federal) e nº 10.019/98 (estadual) prevê a divisão da região litorânea de São Paulo em quatro compartimentos (Litoral Norte, Baixada Santista, Litoral Sul e Vale do Ribeira). Foi preparada uma proposta técnica de zoneamento ecológico-econômico pela SMA e submetida a discussões com grupos de trabalho com participação de representantes da região ainda não foram editados os decretos de regulamentação e o dispositivo ainda está em efeito.
Reserva Extrativista do Mandira	Ações da Fundação Florestal e da CPLA apóiam a criação de uma Reserva Extrativista neste bairro de Cananéia, contribuindo também para a organização e o funcionamento da cooperativa de produtores de ostras.
Implantação da APA Cananéia Iguape Peruíbe	O IBAMA realizou convênio com a SMA para se proceder a regulamentação desta APA, ainda em andamento.

A visão predominante, presente inclusive na divulgação oficial feita pela própria Secretaria do Meio Ambiente, e presente na maioria dos estudos sobre a região, é de que o principal, e quase que único instrumento da política ambiental, é o conjunto de Unidades de Conservação, reservas e parques, em uma linha essencialmente preservacionista (FERREIRA, 1992: 184; DIEGUES, 1996). Esta tendência, que seria a tomada da parte pelo todo, já que pouco mais da metade das florestas, 70 % do território e, no mínimo, 95 % da população do Vale estão fora dos parques.

É fato que a criação de instrumentos que impõem a necessidade de licenciamento para o corte de florestas, mesmo que secundárias, associado à fiscalização, vêm dificultar a continuidade dos sistemas de rotação de terras ainda comuns, bem como a expansão de áreas de lavouras e pastagens de uma agricultura mais tecnificada sobre florestas (inclusive capoeiras resultantes de antigas rotações). A situação fundiária da região, que tem cerca de metade de suas terras com titulação indefinida, também ajuda a complicar o quadro, na medida em que a titularidade é um condicionante para o licenciamento ambiental. Pode-se afirmar também que a insegurança desta situação acaba por prejudicar propostas de uma utilização mais “sustentável” das terras por parte do posseiro.

Uma situação extrema é a das populações tradicionais que tiveram seus territórios transformados em Unidades de Conservação e suas formas de acesso aos recursos naturais comunitários modificadas pela legislação preservacionista (DIEGUES, 1997: 411). Além disto, verificam-se os efeitos do aparato de controle ambiental, através da legislação de caráter geral (Código Florestal, Decreto da Mata Atlântica), nas áreas externas às Unidades de Conservação de uso restrito, em um setor agrícola que é bastante heterogêneo. Cabe lembrar que apenas uma parte da população do Vale está situada dentro das Unidades de Conservação, dos diversos tipos. Apesar de muita polêmica a respeito ainda não existe um número oficial de quantos são estes moradores. Avaliações informais indicam de quatro até oito mil famílias residindo em UCs no Litoral e Vale do Ribeira (FERREIRA, 1995: 195; HOGAN, 1998: 168). Ressalta-se que nem a SMA ainda dispõe de um levantamento confiável desta questão para a maioria de suas Unidades.

A agricultura patronal (empresarial) na prática sofre menos restrições por parte da legislação ambiental. Primeiro por ocupar as áreas historicamente desbravadas, que não

são sujeitas ao licenciamento (em especial várzeas). Também, em geral não enfrentam problemas de titulação de suas terras. E finalmente por conseguir superar as restrições do controle ambiental estatal, ao dispor de melhores informações, assessoria técnica e legal, além do uso direto de seu poder político e econômico ao pressionar os agentes do controle estatal.

Os efeitos mais restritivos se concentram nos pequenos agricultores (geralmente posseiros), que apresentam, com maior ou menor intensidade características de produção camponesa. Além das comunidades que tradicionalmente habitam a região, também podem ser observados alguns casos de migrações mais recentes de agricultores, que provêm de grandes cidades, em uma volta ao campo, motivada principalmente pelo desemprego. Os casos do Val Formoso, Vista Grande (anos 1980) e Bela Vista/Conchas (anos 1990) são os mais representativos desta tendência, que normalmente implica em ocupação de áreas devolutas, montanhosas, florestadas e situadas em Áreas de Proteção Ambiental ou mesmo Parques.

Mesmo em áreas fora de Parques a questão ambiental tem interfaces com os conflitos fundiários. Casos como da Fazenda Val Formoso, em Sete Barras, desapropriada desde 1986 e onde o INCRA alega não poder concluir a titulação por restrições das leis ambientais, e também do ribeirão do Mota, em Registro, onde a ocupação de áreas de preservação, particulares, também caracterizam caso de conflito sócio-ambiental.

A legislação florestal freqüentemente é usada em conflitos fundiários. Registram-se diversos casos em que a Polícia Florestal foi acionada para atuar devido aos desmatamentos que teriam sido feitos por posseiros, contribuindo na pressão sobre estes (MARTINEZ, 1995, pgs. 11 e 174). Ao mesmo tempo, avaliações feitas por entidades que assessoram os movimentos comunitários locais, como a Igreja Católica, indicam que, em alguns casos houve convergência de interesses entre estas comunidades e a política ambiental. A criação e aplicação de legislação florestal mais restritiva e a implantação de Unidades de Conservação teriam contribuído para refrear os processos especulativos e de grilagem de terras, com a expulsão dos moradores tradicionais (Padre João, 1997). Relatório do Grupo da Terra da SUDELPA, citado por Martinez (1995: 184) indica de 77 conflitos por ele acompanhados, 54 ocorriam em áreas de proteção ambiental (APAs e Parques). Ao mesmo tempo observam-se alguns casos de alianças entre entidades ambientalistas e de comunidades locais. Destaca-se aí o caso das comunidades

quilombolas, em sua luta contra construção de hidrelétricas. Entretanto, na questão da regularização fundiária das terras esta aliança não se repete tão nitidamente, devido à sobreposição destas áreas com Parques.

Diversas análises de entidades de assessoria aos pequenos agricultores do Ribeira reforçam que a proibição do desmatamento, ou o fato deste ser dificultado, compromete a sustentabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais. Isto, associado às restrições ao extrativismo, à má inserção no mercado e aos problemas fundiários, faz com que os moradores tradicionais fiquem acuados economicamente, implicando no êxodo rural e exploração predatória dos recursos naturais (PROTER/REBRAF, 1996: 5).

Em 1995 reuniu-se o Fórum das ONGs e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento Social do Vale do Ribeira. Este encontro ocorreu em Águas de São Pedro e reuniu dezesseis entidades, na maioria de caráter ambientalista e sediada na capital, circunstâncias que prejudicaram um pouco a receptividade à iniciativa na região. Entretanto o conteúdo das propostas, inspirado na Agenda 21, priorizava justamente a participação local e a conciliação entre a conservação e o desenvolvimento. Estas incluíam o desenvolvimento de políticas públicas participativas, voltadas às comunidades, com a melhoria das condições de vida destas. Para tanto, deveria ser priorizada a participação de entidades ambientalistas e das comunidades em fóruns nos níveis locais e regionais e também o estabelecimento de parcerias entre essas diversas organizações (Vitae Civilis, 1995).

Um indicador do efeito destas diversas políticas na região pode ser o fato de aí se concentrarem os maiores índices de autuações florestais “per-capita” dentre os municípios paulistas. Levantamento do DEPRN indica que os municípios com maior número de autuações florestais distribuem-se em dois grupos. Áreas com intenso processo de urbanização (Litoral Norte, Baixada Santista e Região Metropolitana da capital) e o Vale do Ribeira, onde as autuações se devem basicamente às atividades agrícolas. As taxas “per-capita” de AIAs dos primeiros são menores, em função do tamanho de sua população. Por exemplo, para o ano de 1995, Cubatão apresentou a relação de uma multa da Polícia Florestal para cada 408 habitantes, e Sete Barras uma para cada 88 (dados de população anos de 1996, SEADE).

Nesta mesma linha pode-se constatar o reduzido alcance do licenciamento das atividades agrícolas que implicam em desmatamento e construção de pequenas barragens.

Considerando-se o período de 1994 (quando se fez a regulamentação atualmente vigente da exploração da Mata Atlântica) até 1998, na área do escritório do DEPRN de Registro (municípios de Barra do Turvo, Eldorado, Iporanga, Juquiá, Registro e Sete Barras) foram emitidas apenas 51 autorizações de desmatamento. Dados do Censo Agropecuário 1995-96 do IBGE indicam a existência de 3.067 estabelecimentos rurais nestes municípios (IBGE, 1996).

A legislação vigente hoje (Decreto 750/93) busca conciliar a preservação e a utilização dos recursos naturais. Prevê a possibilidade de manejo de recursos florestais e a supressão de florestas secundárias em estágio inicial de regeneração. Além do seu relativo pouco tempo de existência pode-se afirmar que a sua eficácia é limitada pela dificuldade para o atendimento de exigências técnicas e burocráticas para o licenciamento por parte dos agricultores (documentação de domínio, mapas do imóvel, projetos para manejo florestal etc). Somem-se a isto as limitações estruturais dos órgãos de licenciamento e de assistência técnica e extensão rural.

Em diversas ocasiões, como em audiências, reuniões públicas e manifestações na imprensa, podem ser observadas propostas para a região. Dentre essas se destacam as seguintes, não necessariamente excludentes entre si:

- conseguir o “relaxamento” da legislação ambiental, ou mesmo o fim do controle. Tal proposta por vezes é feita pelos mais variados setores; entidades empresariais, políticos locais e organizações ligadas aos pequenos lavradores e moradores de Unidades de Conservação;
- a instituição de Reservas Extrativistas, em moldes semelhantes aos de Unidades deste tipo da Amazônia (MOREIRA, 2000: 135), o que é defendido principalmente por setores acadêmicos, técnicos do Estado e de ONGs;
- concentração a modernização da agricultura em determinadas áreas, destinando-se o restante para a preservação, posição inspirada em avaliações feitas principalmente por técnicos e pesquisadores da área da agricultura;
- aperfeiçoamento dos mecanismos de ordenamento dos recursos florestais, aumentando seu alcance de forma combinada com ações nos campos da assistência técnica, pesquisa e regularização fundiária. Posição majoritária entre os técnicos da SMA, vários pesquisadores e algumas ONGs.

Devem ser citados exemplos em que as organizações locais conseguem superar estes impasses, através de sua organização, como nos casos:

- as comunidades remanescentes de quilombos, em Iporanga e Eldorado, que simultaneamente ao processo de reconhecimento de propriedade de suas terras vêm obtendo avanços em questões como o licenciamento ambiental, a assistência técnica agrícola, a infra-estrutura viária e a saúde;
- o bairro do Marujá, na Ilha do Cardoso em Cananéia, aonde os moradores vêm estabelecendo novos canais de participação com a administração do Parque e outros exemplos de organizações.

Um dado que pode ajudar na avaliação de quanto a agricultura da região está sendo afetada pelas restrições ambientais é a variação da população rural. De modo geral a maioria dos municípios da região teve uma diminuição desta população menor (com vários casos de crescimento) no período de 1980 até 1991, do que a média do estado de São Paulo. No período seguinte (1991 a 1996) a população rural no Vale do Ribeira diminuiu mais que o resto do estado, em termos proporcionais. Entretanto, a região ainda tem os menores índices de urbanização do estado. A saída da população da área rural deve ser mais bem avaliada, considerando as características de cada caso. Por exemplo, nos anos de 1990 a agroindústria do chá entrou em crise, afetando principalmente Registro, que tem uma fronteira agrícola mais consolidada. Municípios com grande proporção de áreas de Parques, como Iporanga, Eldorado, Barra do Turvo, Pedro de Toledo, apresentaram maiores diminuições na população rural. Uma exceção é Barra do Turvo, no período anterior a 1991, provavelmente associado ao intenso processo de ocupação havido dentro do Parque Estadual de Jacupiranga.

Tabela 16 - Variação do percentual da população rural no Vale do Ribeira

Fonte: São Paulo, 1999 - a

Municípios	Variação da população rural %	
	1980/1991	1991/1996
Barra do Turvo	2,45	- 0,96
Cananéia	0,56	- 1,14
Eldorado	- 1,12	- 1,06
Iguape	- 0,54	- 0,39
Iporanga	- 1,55	- 1,78
Juquiá	- 0,92	2,38
Miracatu	- 1,19	1,04
Pariquera Açu	- 0,65	3,20
Pedro de Toledo	0,49	- 1,00
Registro	0,57	- 3,00
Sete Barras	0,31	0,62
Bacia do Ribeira	0,31	- 0,78
Estado de São Paulo	- 2,02	0,70

Outro dispositivo constitucional relevante para esta discussão, e que não foi regulamentado ainda, é a compensação financeira para os municípios que sofreram restrições por força da instituição de espaços territoriais especialmente protegidos por ato do governo do Estado (Artigo 200). A lei específica para regulamentar o assunto só foi editada sete anos após a Constituição Paulista (Lei nº 9.146, de 09/03/95). Esta lei prevê repasses do tesouro do Estado às prefeituras, através da Secretaria do Meio Ambiente. As prefeituras deverão enviar relatório sobre a qualidade ambiental de tais áreas, que vai condicionar o repasse dos recursos. Ainda não foi regulamentada e, portanto, não tem efeitos práticos no orçamento do Estado.

Nesta mesma linha existe outra lei, a de nº 8510, de 29/12/94, que já é aplicada. De acordo com esta norma é feita uma alteração no cálculo do repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) aos municípios. Do total arrecadado pelo governo estadual é separado 0,5 % para ser dividido entre os municípios que possuem espaços protegidos pela legislação ambiental.

Tal divisão é ponderada considerando-se a extensão da área protegida em cada município. Também é considerado o grau de restrição da mesma; Unidades de Conservação mais restritivas (Parques e Estações Ecológicas) implicam em um fator maior. Observa-se que a mesma lei destina um percentual idêntico (0,5 %) para divisão semelhante aos municípios afetados por reservatórios de hidrelétricas. No caso do Vale do Ribeira este acréscimo tem significado um expressivo aumento da arrecadação das Prefeituras, chegando até a dobrar os valores repassados para algumas prefeituras. Observa-se que este recurso adicional é enviado diretamente à prefeitura, sem nenhum tipo de vínculo ou condicionante para sua aplicação.

Na Constituição Paulista de 1989 foi incluída no Artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a criação, por prazo não inferior a dez anos, de um Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira, o FUNDESVAR. Este Fundo foi instituído pela Lei Nº 7.522, de 20/09/91, mas ainda não está regulamentado, nem instalado o conselho responsável pela sua administração.

Outro aspecto deste processo é o licenciamento para uso das florestas. A legislação de controle ambiental especialmente nos últimos anos vem reforçando a necessidade do licenciamento para acesso aos recursos florestais. Busca-se assim mediar e disciplinar o acesso por particulares a bens de interesse coletivo (como as florestas, o solo e a água). A conformação dada pela legislação atual para o gerenciamento ambiental pressupõe a participação de todos os níveis de governo. A proteção do meio ambiente é tida como de responsabilidade comum dos governos e da sociedade. No nível federal esta atribuição era inicialmente do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) criado em 1967. Em 1989 foi criado o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis). A descentralização a partir do órgão federal é diferenciada para cada unidade da federação. O Estado de São Paulo tem assumido boa parte destas funções, com a criação de estrutura própria de gestão ambiental. No tocante ao controle florestal, possui uma estrutura de licenciamento e controle já há algumas décadas, incluindo a Polícia Florestal e o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN).

Na região do Vale do Ribeira a questão da exploração dos recursos florestais assume uma importância proporcionalmente grande, seja no uso de áreas florestadas para a agricultura, seja pelo extrativismo de recursos florestais. Conforme já exposto, a região

possui cerca de 60% de sua área são recobertos por vegetação nativa e a parte das Unidades de Conservação ambiental do Estado. Simultaneamente a região apresenta os piores indicadores sociais e uma atividade econômica abaixo da média estadual, baseada fortemente na agricultura e no extrativismo. Esta interface entre o sistema de controle ambiental e a região do Vale do Ribeira se manifesta especialmente de duas formas: a questão da propriedade e o licenciamento para supressão e uso de vegetação; e o acesso aos produtos florestais, como palmito, madeiras, plantas de uso medicinal e ornamental.

4.3.2 - Questão fundiária e licenciamento florestal

A legislação brasileira define a propriedade da terra como adquirida através da compra, a princípio, cabendo também o usucapião (em terras particulares) e a legitimação de posses em terras devolutas (públicas). Ao mesmo tempo estabelece que a propriedade da vegetação acompanha a propriedade do solo, ou seja, os recursos florestais não são bens de livre acesso. E a vegetação tem valor econômico, nela se aplicando os direitos referentes à propriedade. Um desdobramento desta idéia é o dispositivo do Código Florestal que exige a averbação da Reserva Legal. Esta deve ser gravada à margem do registro do imóvel no Cartório como requisito para o licenciamento florestal.

Como consequência disto os procedimentos de licenciamento florestal tem na comprovação do domínio formal da área um pressuposto básico. Apesar das diversas Leis referentes ao tema não explicitarem diretamente esta necessidade, na prática este é o efeito estabelecido. Tradicionalmente as instituições encarregadas do controle, sejam o antigo IBDF, depois o IBAMA no nível federal, seja o DEPRN no plano estadual, sempre adotaram este entendimento.

A região do Vale do Ribeira é caracterizada por um quadro fundiário em que prevalecem situações de indefinição de titulação de terras. Parte significativa dos imóveis rurais, em especial os de pequenos agricultores, não dispõe de documentação adequada. Apesar da gravidade da situação, marcada por conflitos e limitação no acesso a diversos direitos, as ações para a regularização fundiária na região são ainda insuficientes. O diagnóstico sobre a necessidade da regularização fundiária na região é antigo (como no relatório da Comissão do Litoral do governo do Estado de 1961, in BRAGA, 1998: 93). Entretanto, a principal parte interessada na titulação, representada pelos agricultores familiares, não consegue influir no funcionamento das instituições. A maior parte da agricultura patronal mais tecnificada (de chá e de banana) ocorre em áreas já tituladas, ou cuja posse não é questionada, devido à situação de prestígio econômico e político dos fazendeiros ou em vários casos, pelo uso de recursos judiciais e até de força (MARTINEZ, 1995). Esta segunda situação também vale para as áreas usadas como reserva de valor e para a especulação.

Tem-se também a situação dos moradores tradicionais em áreas definidas como Unidades de Conservação. Estes, além dos impedimentos decorrentes do regime destas Unidades também encontram dificuldades em regularizar sua situação quanto ao domínio fundiário, na medida em que estas áreas devem ser destinadas à propriedade governamental para fins de conservação. Criam-se assim restrições ao licenciamento florestal. Isto gera uma situação em que o posseiro existe para a fiscalização e não para o licenciamento, sendo penalizado em caso de proceder a uma intervenção para qual não pode nem solicitar a licença.

Mais recentemente o DEPRN, em articulação com o Instituto Florestal e o ITESP e com representações de moradores e entidades da sociedade civil, tem encaminhado a formulação e a aplicação de alguns procedimentos que permitam ampliar o acesso dos posseiros ao licenciamento ambiental.

O primeiro exemplo é o licenciamento florestal de posseiros. Especialmente a partir de 1996, no Vale do Ribeira, o DEPRN tem adotado o entendimento que, para o licenciamento de desmatamentos, e outros voltados às atividades rurais (como construção de açudes e uso agrícola de várzeas), a apresentação de escritura formal pode ser substituída pela comprovação de justa posse. Esta é feita por meio de expedientes simplificados, que incluem a comprovação de ausência de conflitos sobre o imóvel, declarações de confrontantes e a manifestação do órgão estadual encarregado de regularização fundiária na região, o Instituto de Terras de São Paulo – ITESP (ITESP, 1998: 82). A constituição da Reserva Legal é feita através de compromisso administrativo, através de termo próprio firmado entre o DEPRN e o agricultor e gravado em Cartório de Títulos. Parte expressiva dos licenciamentos feitos na região atualmente é feita desta forma. No período de 1998 a 1999 na Equipe Técnica de Registro do DEPRN, cerca de 40 % dos processos de licenciamento referiam-se a casos deste tipo.

É evidente o caráter paliativo desta ação, decidida principalmente no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente, com posterior envolvimento do ITESP. A demanda dos posseiros foi atendida de forma parcial e fragmentada, sem uma ação coordenada e completa do Estado.

Uma variação deste caso são as comunidades remanescentes de quilombos. A Constituição Federal de 1988 garantiu o reconhecimento de propriedade das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos. Em São Paulo a maior parte

destas concentra-se no Vale do Ribeira. A partir da organização destas, com constituição de entidades representativas, com o apoio da Igreja Católica, de organizações não governamentais, do Ministério Público Federal e posteriormente do estadual, através do ITESP desenvolveram-se os processos de titulação. Foi sancionada legislação estadual a respeito (Lei nº 9.757, de 15/09/97 e Decreto nº 42.839/98, de 04/02/98), a qual define que a titulação deve ser coletiva, em nome de cada Associação representativa. Sete comunidades remanescentes de quilombos estão em processo mais adiantado de reconhecimento e titulação. No município de Eldorado estão os bairros de André Lopes, Ivaporunduva, Nhunguara, Pedro Cubas e São Pedro e no de Iporanga os de Maria Rosa e Pilões. A região possui relevo acidentado e abriga um grande remanescente de florestas, sendo que estas comunidades estão totalmente inseridas em Unidades de Conservação. Em sua maior parte pela Área de Proteção da Serra do Mar, cujas regras não implicam em incompatibilidade com a permanência das comunidades. Entretanto parte delas está sobreposta com os Parques Estaduais de Intervales e Jacupiranga, que por definição legal não podem ter moradores. Nas áreas externas aos Parques as atividades de subsistência, como abertura de roças de pousio e o extrativismo, são reguladas principalmente pela legislação florestal como o Código Florestal e o Decreto da Mata Atlântica. Até o momento nenhuma destas recebeu seu título definitivo. Um dos motivos é sobreposição os Parques Estaduais. Também contribuem para isto problemas institucionais envolvendo competências legais e operacionais dos órgãos federais (Fundação Palmares e INCRA) e estaduais (ITESP, Procuradoria do Estado e Secretaria do Meio Ambiente) envolvidos. Uma das necessidades levantadas por estas comunidades é a possibilidade de desmatamento para abertura de roças, uma vez que a principal forma de agricultura por elas desenvolvida é o sistema de pousio. Este pressupõe a abertura de novas áreas, com o uso por poucos anos, seguido de abandono para regeneração da vegetação e recuperação do solo, procedendo-se o rodízio de terras. Assim o DEPRN, de maneira articulada com as comunidades e o ITESP, preparou proposta de licenciamento para a abertura de roças. A partir de plantas preparadas pelo ITESP foram identificadas as áreas passíveis de licenciamento. Entre 1997 e 1999 os bairros de Ivaporunduva, Pedro Cubas, Nhunguara, André Lopes, São Pedro, Pilões e Maria Rosa receberam autorizações para desmatamento. As áreas autorizadas têm em média um hectare por família. Normalmente cada núcleo familiar faz a sua roça. A questão da Reserva Legal é

resolvida através de um termo de compromisso firmado pela Associação representativa, de que a mesma será gravada em definitivo no momento da titulação.

Um terceiro exemplo são os moradores em Unidades de Conservação de uso restrito, como os Parques e Estações Ecológicas. Apesar da legislação na prática definir a impossibilidade de permanência de moradores em seu interior, ao proibir a utilização de recursos naturais, recentemente vem crescendo o entendimento em setores do Estado de que é possível e necessária a compatibilização da permanência de populações tradicionais em Unidades de Conservação. Observa-se que a situação era tratada de maneira diferenciada, dependendo da administração de cada Unidade, em função da postura dos técnicos e das relações com as comunidades. Um exemplo é o da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, onde diversos moradores classificados como tradicionais receberam autorização para a abertura de roças. Tal procedimento era amparado por uma Resolução da SMA que definia um “Plano Emergencial” para atendimento destes moradores, em boa parte resultado da mobilização destes. Observa-se que nesta ocasião, em que dezenas de autorizações foram emitidas vigorava o Decreto 99.547/90, que proibia os desmatamentos na Mata Atlântica. Autorizações para roças, então, só no interior da Juréia. A partir da necessidade de se institucionalizar estas demandas, foram realizadas discussões entre técnicos do DEPRN e do Instituto Florestal, com o acompanhamento do Ministério Público Estadual. Definiu-se assim pela viabilidade do licenciamento para supressão de vegetação para a feitura de roças de subsistência. Este processo foi em grande parte intermediado pelas administrações dos Parques, inclusive na formalização dos pedidos de licença. Foram licenciados desta forma moradores da Estação Ecológica Juréia Itatins (bairros Cachoeira do Guilherme, Una), do Parque da Ilha do Cardoso (bairros Marujá e Itacuruçá). Estas licenças foram para a abertura de pequenas roças de subsistência e para a extração seletiva de matéria-prima para a construção de cercos e canoas. O caso do bairro do André Lopes (Eldorado), remanescente de quilombo, também pode ser incluído nesta lista, pois a maior parte das terras usadas para plantio está no interior do Parque do Jacupiranga, sendo na época licenciadas também com a intermediação do Instituto Florestal.

4.3.3 - A exploração de recursos florestais

A legislação de controle ambiental de um modo geral não acompanha a grande variedade de recursos disponíveis na Floresta Atlântica. Até os anos 1980 tratou somente do manejo de madeira em toras e do palmito. A caixeta (*Tabebuia cassinoides*), também mereceu regulamentação própria nesta ocasião. O Código Florestal determina que a exploração de florestas depende de licença (artigo 19), bem como a extração de plantas vivas (artigo 13). O artigo 5º deste mesmo Código estabelece que os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Unidades de Conservação, onde é vedada a exploração de recursos naturais⁷.

A Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605 de 1998) passou a considerar como crime receber ou adquirir para fins comerciais ou industriais produto vegetal sem a devida licença, sendo punido com seis meses a um ano de prisão e multa (artigo 46). Anteriormente à mesma atividade era considerada, pelo Código Florestal, apenas uma contravenção penal, uma modalidade mais branda. Se a infração ocorre em Unidades de Conservação, também é enquadrada no artigo 40 desta lei (causar danos diretos ou indiretos às Unidades de Conservação), passível de pena de um a cinco anos de prisão, além de multa.

O assunto teve apenas normatizações genéricas, através de Portarias do antigo IBDF, em função do pequeno conhecimento disponível sobre o manejo de espécies florestais. Em 1993 foi editado o Decreto 750, referente à exploração da Mata Atlântica. No que toca ao manejo florestal, este prevê a possibilidade de se licenciar a exploração seletiva de espécies florestais. O seu artigo 2º estabelece que esta exploração deve atender a alguns requisitos: obedecer a parâmetros técnicos-científicos; estabelecer retiradas máximas anuais, garantindo a sustentabilidade; não se fazer supressão de espécies diferentes das autorizadas e que deve ser emitida autorização do órgão ambiental estadual, que é encarregado de definir as normas para esta exploração.

Os moradores tradicionais não dependem destas determinações para proceder à extração seletiva para consumo próprio, necessitando, porém de autorização específica do órgão

⁷ Este artigo foi revogado com a edição da Lei nº 9.985 de 18/07/00 que institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mas o princípio foi mantido nesta nova lei.

ambiental. Para o atendimento desta demanda os órgãos estaduais devem estabelecer normas baseadas em conceitos técnico-científicos. Entretanto por diversos motivos, o conhecimento disponível a respeito ainda é insuficiente. A histórica falta de atenção para a questão por parte dos órgãos de controle, a clandestinidade como conduta mais comum no setor, dificultam o desenvolvimento de programas de pesquisa aplicados ao manejo dos diversos recursos florestais, em especial os denominados não madeiráveis.

Na região do Vale do Ribeira ocorrem diversas reivindicações para regularização de atividades extrativas. Nos casos do palmito e da caixeta, tais regulamentações foram priorizadas, já que apresentaram uma demanda social, econômica e política mais expressiva e também por disporem de maiores conhecimentos técnicos científicos para o seu manejo. Em outros casos a resposta do Estado, através da necessária regulamentação foi mais demorada pela falta de destas duas condições. Dentre estes se destacam o jacatirão (*Tibouchina sp*), e as várias espécies com uso medicinal e ornamental. Foram elaboradas propostas de normas em caráter experimental, que buscassem conciliar a demanda social e econômica do uso destes produtos com a geração de dados técnicos, permitindo o aprimoramento dos sistemas de manejo.

O jacatirão, também conhecido por quaresmeira, é uma árvore típica de florestas secundárias (capoeiras), com rápido crescimento em áreas de clareira, possui uma estratégia agressiva de colonização, apresentando grande abundância e formando povoamentos quase que homogêneos em determinadas situações. Possui boa capacidade de rebrota e caule bem retilíneo e uniforme. Tradicionalmente é cortada de maneira seletiva no meio da floresta secundária. Sua madeira, apesar de não ser muito resistente, é bastante usada para construções, cercas e escoramento de lavouras, como maracujá e chuchu. No início dos anos noventa foram surgindo demandas para a regularização de sua exploração, principalmente nos municípios de Iguape e Pariquera Açu.

A partir do conhecimento das características da espécie e da forma com ela é manejada, foi proposta pelo DEPRN uma normatização em caráter experimental. Esta teve inicialmente caráter provisório, devido principalmente à falta de conhecimentos técnicos e a conseqüente falta de segurança por parte do órgão licenciador. Teve apenas um ano de validade (Resolução SMA nº 46, de 20/09/95), e foi posteriormente revalidada por mais um ano (Resolução SMA nº 64 de 03/10/97). Não exigia a elaboração de plano de manejo, substituído por estudos prévios e genéricos feitos pelo DEPRN e por um termo

de compromisso firmado pelo agricultor. Também era explicitada possibilidade do licenciamento de posseiros. Apesar de ser uma norma muito mais simples, pois na prática dispensava o plano de manejo, sua utilização foi bem abaixo do esperado. No período de vigência destas Resoluções apenas cerca de vinte agricultores solicitaram o licenciamento, tendo sido atendidos em sua totalidade. Na tentativa de se explicar esta baixa procura pode-se relacionar: a retração da atividade agrícola, em especial da cultura do maracujá, na região e o desconhecimento da legislação. A descrença nos processos de licenciamento também contribuiu, o que foi demonstrado e reforçado pela não reedição da Resolução pela SMA, aparentemente sem maiores reações dos interessados.

A questão das plantas de uso medicinal e ornamental historicamente não tem sido contemplada na legislação florestal. O Código Florestal faz referência à necessidade de licenças para exploração de florestas e também de guias para o transporte e comercialização destes produtos. Entretanto não existiam normas infralegais (Resoluções, Portarias) disciplinando os processos de licenciamento necessários. Como resultado disto esta atividade torna-se clandestina, os extratores ficam sujeitos aos rigores da fiscalização. Os recursos são explorados muitas vezes sem critérios, ocorrendo a perda do conhecimento tradicional sem a constituição de um novo suporte técnico-científico. O setor não apresenta sequer estatísticas confiáveis. As implicações disto são de várias ordens:

- legal - existe a possibilidade até de criminalização do extrator, conforme a Lei de Crimes Ambientais.
- sanitária - o comércio de plantas de uso medicinal não se enquadra normalmente nos padrões de qualidade exigidos para medicamentos. Frequentemente as plantas são vendidas com nomes impróprios, e também com qualidade inadequada.
- ecológica - a pressão extrativa pode exaurir determinadas espécies.
- sociais e econômicas - este padrão, predatório e clandestino, não favorece as populações locais, sujeitas à fiscalização, e com relações desvantajosas no mercado. A afirmação dos direitos de propriedade intelectual também fica comprometida.

Verifica-se então um impasse, já que a falta de pesquisas impede a formulação de parâmetros técnico-científicos exigidos pela legislação, e a clandestinidade prejudica o desenvolvimento de pesquisas. Foi proposta pelo DEPRN, através de suas Equipes do Vale do Ribeira, uma norma (Portaria DEPRN nº 52, de 28/12/98), que possibilita a

exploração de forma experimental, legalizando a atividade desde que associada à pesquisa e à divulgação destes dados, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre o manejo. Neste processo é importante ressaltar o papel da Associação dos Extratores e Produtores de Plantas Medicinais do Vale do Ribeira (AEPAM), desde a formulação da demanda até a participação na proposta de solução, buscando o ordenamento do setor e a legalização da atividade de seus membros. Esta Portaria tem permitido a execução de alguns projetos, onde ocorre a integração de associações de produtores com pesquisadores universitários, técnicos da região e prefeituras na elaboração de projetos. Como exemplos têm-se a extração de plantas ornamentais (samambaias) na Ilha Comprida, do musgo (*Sphagnum*) em Cananéia e da pariparoba (*Piper umbelatum*, de uso medicinal), e da brejaúva (*Astrocaryum aculeatissimum*, matéria prima para artesanato) em Eldorado.

A exploração do palmito no Vale do Ribeira é um exemplo de uso sem sustentabilidade de um recurso florestal. O sistema de produção vigente é caracterizado por uma forte clandestinidade, predação dos estoques e reduzido retorno à população local, o que é boa parte explicado pelo quadro institucional.

O palmito juçara ou jiçara ou também palmito doce (*Euterpe edulis*), é uma palmeira típica da Floresta Atlântica. O palmito, produto que consiste no meristema apical (tecido de crescimento ou as folhas ainda não surgidas) da planta, é obtido pelo abate da mesma, não havendo rebrota. Normalmente, a palmeira leva de sete a oito anos para reproduzir e atingir porte adequado para o corte.

É uma planta com grande importância ecológica, devido à sua forte interação com as demais espécies de plantas e animais da floresta. As técnicas propostas para o manejo buscam manter a biodiversidade, baseando-se em avaliações periódicas, da população de plantas manejadas (controle demográfico) e na manutenção de um número mínimo de matrizes por área, para permitir a reposição dos estoques. Somente devem ser cortadas as plantas acima de certo diâmetro que indica o ponto ótimo da curva de crescimento da palmeira, com o máximo de ganho de produção em determinado tempo.

Esta técnica fundamenta-se no conceito de que o uso econômico das florestas é a principal forma de conservá-las. Além da importância quanto à preservação da espécie em si, e da flora e fauna a ela relacionada, o manejo sustentado do palmito é de fundamental importância social e econômica para a população local. Contribui para

viabilizar a conservação de remanescentes da Floresta Atlântica, e pode ser um complemento de emprego e renda, nos níveis de propriedades e de comunidades rurais.

O palmito também é extraído comercialmente do açaí (*Euterpe oleracea*), planta típica da Amazônia, que hoje representa a maior fonte de origem extrativa no Brasil, e da pupunha (*Bactris gassipae*), também amazônica, que têm sido introduzidas no restante do Brasil como espécies cultivadas. O cultivo do palmito pupunha surge como uma solução tecnológica, para resolver a questão da oferta do produto. Esta palmeira pode produzir em cerca de 18 a 24 meses, contra os cerca de sete a oito anos exigidos pelo palmito juçara. Produz perfilhos, rebrotando após o corte. É uma atividade que tem recebido suporte dos órgãos de pesquisa e de extensão, como a CATI e o Instituto Agrônomo, no fornecimento de mudas e sementes e de assistência técnica. Com isto a pupunha é uma lavoura em expansão no Vale do Ribeira, nas terras aptas para a agricultura perene e/ou silvicultura, obtendo-se um produto semelhante ao juçara.

Esta é uma opção complementar ao manejo sustentado, mas que não teria as mesmas funções que este na manutenção da floresta, com a qual compete pelo uso do solo. Recentemente tem aumentado a exploração extrativa de uma outra espécie, a *Euterpe precatoria*, proveniente de Rondônia, Mato Grosso e da Bolívia, principalmente de áreas de expansão da fronteira agrícola.

A exploração de palmito não dispunha de norma própria até 1975, quando foi editada uma Portaria (nº 10) pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), antecessor do IBAMA. Posteriormente esta norma foi sendo modificada, mas o enfoque dominante era a obrigatoriedade de reposição da espécie através do plantio de forma vinculada as fabricas. Este plantio geralmente era feito em projetos que recebiam incentivos fiscais. Esta estratégia, entretanto não foi bem sucedida, pois os plantios foram feitos em quantidade menor que o necessário. De qualquer forma a reposição foi insuficiente e os estoques continuaram a diminuir.

Em 1989 a Secretaria estadual do Meio Ambiente de São Paulo normatizou o assunto, passando a fazer o licenciamento do manejo de palmito, mas muito poucas autorizações foram emitidas na época. Após um período de suspensão do licenciamento na região da Mata Atlântica (com o Decreto 99547/90) o manejo de palmito foi permitido, após a edição do Decreto 750. Atualmente em São Paulo o assunto é regulamentado pela Resolução da Secretaria do Meio Ambiente nº 16/94. Por ela é definido que o órgão

encarregado do licenciamento é o DEPRN e a Polícia Florestal é responsável pela fiscalização. Outros aspectos legais desta questão são:

- sanitária – o processamento de alimentos de origem vegetal, como o palmito em conserva é fiscalizado, dependendo de registro na Vigilância Sanitária Estadual. As fábricas devem atender a determinados padrões de construção e funcionamento, não existindo na legislação paulista meios de licenciamento simplificado, com a definição de categorias de produtores artesanais. O consumo, em supermercados e restaurantes é responsabilidade a princípio das Vigilâncias Sanitárias Municipais, com a Estadual atuando supletivamente.
- fazendária – na produção de palmito é cobrado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em bases semelhantes aos demais produtos de origem vegetal. Não existem incentivos de ordem tributária e a sonegação no setor é altíssima, com a produção e comércio feitos principalmente de forma clandestina.
- direitos do consumidor (Leis 8076/90 e 8137/90) – que também são afetados por esta situação. A começar da falta de informações corretas sobre o que consome, pois a rotulagem, que normalmente inexistente, ou é incompleta ou mesmo falsa. Este fato prejudica ações de controle pelos órgãos públicos ou até mesmo queixa, por parte de consumidores.

Atualmente a ocorrência e a exploração de palmito juçara no Estado de São Paulo restringem-se às encostas das Serras do Mar e Paranapiacaba e na região litorânea, em especial no Vale do Ribeira. O palmito é historicamente usado na alimentação dos moradores da região, em escala reduzida, a começar dos indígenas. Já nos anos 1930 é observada a extração comercial e predatória, voltada para o abastecimento urbano:

“O brasileiro gosta muito deste vegetal que tem um gosto de espargo, mas é um espargo de dois ou três metros de comprimento; em todos os mercados de legumes de São Paulo e Rio de Janeiro são eles vendidos; os buscadores ou palmiteiros despojaram literalmente a floresta em torno das grandes cidades. É preciso ir procura-los cada vez mais longe de auto caminhão; começou-se a fazer conserva dele e a exporta-lo para a Europa” (DEFFONTAINES, 1945: 563).

Além desta exploração seletiva o desmatamento da maior parte da Floresta Atlântica contribuiu para a drástica redução do juçara. Os pequenos fragmentos restantes sofreram intensa extração, implicando na quase total ausência de palmito. Na região litorânea, que

foi relativamente poupada, a pressão sobre os remanescentes florestais se intensificou nas últimas décadas. Em relação ao palmito esta pressão se manifesta através da constituição de fábricas de conserva, principalmente a partir dos anos de 1950. Em estudo sobre as fábricas de conserva de palmito em Iguape, datado de 1957, já se constata a falta de matéria prima como ameaça. A oferta do produto era tida como instável, com as fábricas tendo funcionamento intermitente. Em vários casos estas fecharam em definitivo, como em Cananéia (GUERRA, 1957: 350). A provisão de matéria prima devia-se somente ao extrativismo, uma “economia destrutiva de coleta” conforme o autor do estudo.

A população local começou a ser arregimentada neste trabalho, especialmente por empresários externos à região. Um exemplo da entrada desta nova atividade e das alterações assim provocadas é relatado por Queiroz (1993: 70), na sua descrição do Bairro do Ivaporunduva, comunidade remanescente de quilombo em Eldorado. O capítulo “de Lavradores a Palmiteiros” relata o processo de troca de atividade econômica, com o gradual abandono das lavouras de subsistência em favor do trabalho extrativo, subordinado ao comprador de palmito. Esta mudança acirrou o enfraquecimento de padrões tradicionais de solidariedade grupal e aumentou a dependência econômica, com a criação de novos hábitos e necessidades, com a diminuição da autonomia e do domínio sobre as terras da comunidade.

O palmito que abastecia as fábricas desta época até os anos 1980 normalmente era subproduto do desmatamento de grandes áreas florestais, abertas para instalação de agricultura e pastagens. Também provinha da extração seletiva, feita em terras particulares, com ou sem negociação com os proprietários, e também em áreas públicas (“sem dono”). Esta extração foi conduzida em toda a região de forma predatória, sem maiores preocupações com a sustentabilidade. Iniciativas como o replantio ou a identificação de formas adequadas de manejo na floresta eram relegadas a segundo plano, na medida em que os estoques da matéria-prima eram abundantes, sem maiores custos para serem obtidos. Esta situação, que combinava redução das áreas de florestas e extrativismo intenso nos remanescentes culminou em uma grande redução das populações de palmito, implicando na decadência do setor, evidenciada na redução da produção total e no número de fábricas. O centro da indústria do palmito deslocou-se então para o Pará, onde a extração do açaí ganhou expressão, representando hoje cerca de

90 % da produção brasileira. A produção total no país aumentou e a participação da região de Mata Atlântica caiu.

Tabela 17 - Produção de palmito no ano de 1995, por Regiões e principais Estados produtores de cada Região

Fonte: Dados do IBGE citados em REIS e GUERRA (1998).

Região	Produção em toneladas	
Norte	19.299	(17.001 do Pará)
Nordeste	25	
Sudeste	269	(245 de São Paulo)
Sul	142	(141 do Paraná)
Centro Oeste	919	(907 do Mato Grosso)
Brasil	20.654	

O setor remanescente na região litorânea de São Paulo teve a sua configuração determinada então no seguinte cenário:

- estoques reduzidos, situados cada vez mais em locais distantes, em áreas de grandes fazendas ou públicas, em especial Unidades de Conservação;
- intensificação dos mecanismos de fiscalização, em função da legislação ambiental;
- instalação gradativa de um setor clandestino (às vezes vinculado às fábricas), que hoje responde pela maioria da produção regional.

Esta situação é explicada por diversos fatores

- falta de definição dos direitos de propriedade;
- política insuficiente de assistência técnica e extensão rural;
- atuação desconexa e setorizada dos órgãos públicos ligados ao setor;
- desorganização dos agricultores e indústrias, em parte causa e em parte consequência da situação de clandestinidade dominante. De modo geral observa-se profunda desconfiança na ação dos órgãos públicos.

A norma prevê que a exploração de palmito juçara depende de licença, expedida pelo DEPRN. Esta pode ser adquirida de três maneiras. O palmito oriundo de florestas nativas só pode ser explorado mediante a aprovação de um Plano de Manejo, elaborado por

profissional habilitado, contratado pelo agricultor, mediante padrões técnicos determinados. Em caso de imóveis menores de 50 hectares, tal plano pode ser elaborado pelo DEPRN, como um subsídio ao pequeno proprietário. E, no caso do palmito plantado fora de maciços florestais nativos o licenciamento é mais simples, mediante levantamento simplificado da população, sem plano de manejo.

Dados do DEPRN referentes à região do Vale do Ribeira indicam que o licenciamento tem tido um alcance limitado, na medida em que em quase seis anos foi emitido um número muito baixo de autorizações de manejo, considerando-se o total de propriedades rurais na região (pouco mais de 5.000, conforme o Censo Agropecuário 1995-96, IBGE, 1996). Mesmo este número de licenças é bastante concentrado, tendo sido autorizadas apenas 22 diferentes pessoas físicas ou jurídicas. Somente uma empresa (proprietária de um imóvel com área de trinta mil hectares) teve 19 autorizações, somando 1.538.416 unidades (86% do total).

Tabela 18 – Resumo do licenciamento de palmito na região do vale do Ribeira, no período de 1992 a 1998:

Fonte: Relatórios Mensais DEPRN, 1999.

Total de licenças emitidas	53
Total de propriedades autorizadas a efetuar manejo	22
Quantidade palmitos com corte autorizado	1.785.962
Área total autorizada (hectares)	18.699
Maior área autorizada (hectares)	1.001,60
Menor área autorizada (hectares)	3,00
Área média autorizada (hectares)	353,00

Um outro aspecto da questão é o da saúde pública. Devido ao fato de grande parte do processamento ser clandestino e em condições inadequadas de higiene a qualidade do produto não é adequada. São comuns problemas deterioração do produto e de intoxicações. Ocasionalmente acontecem casos mais graves de botulismo, intoxicação bastante grave (Jornal da Tarde, 27/02/97). A organização não governamental Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) realizou uma avaliação em 32 marcas de

palmito em conserva expostas a venda em diversas cidades do Brasil. Destes 22% estavam em desacordo com os padrões, oferecendo risco ao consumidor, e a maior parte apresentava problemas na rotulagem (IDEC, 1999). Ressalta-se que este teste foi feito com produtos provenientes do comércio legalizado. Em análises de produtos clandestinos apreendidos a situação observada é bem pior. Das 31 amostras de palmito apreendidas e enviadas ao Laboratório Regional do Instituto Adolfo Lutz em Registro entre 1993 e 1995 apenas três foram consideradas próprias para consumo (Laboratório Regional, CODIVAR, 1995). Esta situação se deve em grande parte à ineficiência dos próprios órgãos de controle. Na área ambiental o controle é dividido entre o DEPRN, que controla a exploração da matéria prima, e o IBAMA, que fiscaliza o processamento e o comércio. Esta divisão e a falta de integração nas ações entre o órgão estadual e o federal facilitam as fraudes, como a multiplicação de produtos licenciados no trânsito entre o campo e a fábrica. O cadastro das fábricas era feito no IBAMA, sem necessariamente haver vinculação com oferta de produtos legalmente manejados, conforme o licenciamento estadual. Observa-se que a quantidade de registros existentes em 1996 (26 fábricas) não correspondia à da oferta de produto legalizado. Este número excessivo acabava por facilitar as fraudes, na medida em que marcas e documentos tornam-se disponíveis para legalizar produtos clandestinos. Em agosto de 1999, após um saneamento dos registros, o total destes caiu para nove. O trânsito de produtos de outros Estados também é controlado pelo IBAMA, sem a devida articulação entre as suas próprias Superintendências e dos órgãos estaduais, o que também facilitava as fraudes. Os encarregados da fiscalização sanitária, via de regra, também não interagem com a fiscalização ambiental. Completando o quadro, a sonegação fiscal é enorme, assim como a precariedade das relações trabalhistas.

O fato de várias destas ações irregulares serem passíveis de enquadramentos criminais não proporcionou uma atuação mais eficaz do Poder Público. As ações de investigação, buscando ligar os diversos componentes da rede clandestina de produção e comércio de palmito, sempre foram insuficientes. A atuação da Polícia Civil tem sido variável e incompleta. Inclusive notam-se variações no seu arranjo institucional, com sucessivas criações e extinções de delegacias especializadas em meio ambiente. A mesma avaliação pode ser feita da atuação do Ministério Público, enquanto defensor dos interesses difusos afetados (danos ao meio ambiente e aos direitos do consumidor). As propostas levantadas

pelos órgãos públicos envolvidos incluem a necessidade de se aumentar a informação para o público consumidor e de se aperfeiçoarem as normas, especialmente de controle sanitário, e a integração da ação entre as fiscalizações ambiental e sanitária. Mecanismos de certificação são considerados, mas ainda não obtêm consenso (Ferraz, 1996; Resende, 1996; DEPRN, 1998).

Alguns avanços na regulamentação ocorreram recentemente. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS) baixou duas Portarias (382/99 e 383/99) que regulamentam a questão. Estas definem padrões para o funcionamento das fábricas, processamento e embalagem, além de determinar que todo palmito seja rotulado, seguindo um padrão. Entre outros pontos, devem ser informados: o endereço exato da fábrica, a espécie botânica (se açaí, pupunha ou juçara). Na mesma ocasião o IBAMA reformulou o cadastro das fábricas de palmito (Instrução Normativa nº 05, de 22/10/99), exigindo a comprovação de que o palmito tenha origem legal, através de plano de manejo e/ou plantio. Posteriormente a Associação Nacional de Fabricantes de Palmito criou o selo de qualidade, indicativo de um processo de certificação da própria entidade (Folha de São Paulo, 18/04/00).

O caso do palmito no Vale do Ribeira pode ser entendido como uma “tragédia dos comuns”, (Hardin, 1968, citado por OSTROM, 1995: 2). A exploração nunca teve historicamente esta dimensão atual e o consumo de palmito, quando ocorria, normalmente era em pequena escala. A chegada das fábricas nas regiões de remanescentes de Floresta Atlântica ocorreu principalmente nas últimas décadas, com a mobilização de trabalhadores locais a partir de demanda colocada por empresários externos à região. A questão da exploração do palmito acaba por perpassar todas estas formas de regime de propriedade: a privada, a de acesso livre, a pública e a comunal. Formalmente então não existe o regime de acesso livre para os recursos florestais, embora em diversas situações isto ocorre na prática. Instala-se aí o conflito, na medida em que ocorrem situações em que a extração de palmito se dá em áreas particulares ou comuns por terceiros, freqüentemente sem o consentimento dos proprietários.

O corte também é feito em propriedade públicas, representadas principalmente pelos Parques e Estações Ecológicas. Ressalta-se que a criação de várias destas incluiu muitas comunidades de moradores tradicionais no seu interior, além de em alguns casos ocorrer a entrada de novos moradores (os denominados adventícios). Também se verifica a

pressão de extração a partir de comunidades do entorno. Assim, a extração clandestina de palmito hoje é considerada pelos órgãos responsáveis pela administração das Unidades de Conservação como uma das principais ameaças à preservação destas, pelos danos diretos e indiretos à flora e à fauna.

Os lucros desta e de outras atividades extrativas não sustentáveis são apropriados por poucos agentes, normalmente externos à região. Restam normalmente para os locais as condições precárias de trabalho, os rigores da fiscalização e algum rendimento, que embora pequeno, entretanto, é maior que o obtido na agricultura. A melhor liquidez destes ganhos também representa uma vantagem para os extratores.

De modo geral pode-se concluir que o controle do acesso aos recursos florestais é importante e necessário, na medida em que disciplina o uso de recursos privados de interesse comum. Isto se justifica tanto pelas prescrições da lei, quanto pelos critérios da sustentabilidade. Os efeitos desta regulamentação são condicionados pelos fatores econômicos e pelo arranjo institucional, exemplificado nas definições quanto aos direitos de propriedade das terras (ou a falta deles) e na forma de atuação de órgãos públicos.

Considerando-se a questão das instituições observa-se que, a forma como estas agem na questão ambiental, não difere significativamente do conjunto de sua atuação nas demais esferas. Ou seja, a indefinição dos direitos de propriedade acaba por favorecer a concentração fundiária, que está ligada ao uso predatório de recursos naturais. As respostas do Estado são incompletas, atendendo deficientemente as demandas regionais e de grupos minoritários, como as populações tradicionais e a própria questão ambiental. Nos casos em que estas deficiências começam ser superadas normalmente há uma conjunção de dois fatores. O primeiro é uma ação localizada de parte do aparelho estatal, de forma até voluntarista e ideologizada. O segundo, a possibilidade de manifestação de setores organizados da sociedade, que conseguem expressar suas demandas e formular proposições de forma articulada com setores do Estado.

5 - A legislação

A legislação ambiental brasileira é freqüentemente citada como uma das mais avançadas do mundo, em especial após a Constituição de 1988. Entretanto, é notório que sua eficácia é parcial, que representa um conjunto de leis que não pegaram. Uma avaliação emblemática a respeito é a de DRUMMOND (1998: 145), de que isso é causado pela combinação de “*ambientalistas inativos e governantes irresponsáveis*”.

5.1 - O Código Florestal

Conforme já foi mencionado, em 1911 o Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Pedro de Toledo, apresentou uma proposta, que não prosperou, para um Código Florestal (BRASIL, 1911).

O primeiro Código Florestal Brasileiro foi editado por Decreto do Governo Provisório de Getúlio Vargas em janeiro de 1934. Datam desta época diversos outros regulamentos sobre recursos naturais, como o Código de Águas, que ainda está em vigor. Este Código Florestal trazia já no seu primeiro artigo duas idéias básicas: que as florestas são bens de interesse comum e que em relação a elas o direito de propriedade é restringido. Estabelecia a necessidade de licenciamento para a supressão de florestas, e delineava a estruturação de um sistema administrativo de fiscalização e de licenciamento. Criava o conceito de crimes e contravenções florestais, com penas de multas e prisão. Permitia a exploração de florestas públicas por particulares em regime de concessão. Também estabeleceu a figura de Parques Nacionais, Estaduais ou Municipais, destinados à preservação. Limitava a derrubada de florestas em até 75% de cada propriedade. Destaca-se nesta Lei o papel do Estado, em especial o Poder Federal, que centralizava a maior parte das atribuições. O Código chegava a determinar a instalação de escritórios do Serviço Florestal federal em todos os municípios.

O caráter conservacionista deste Código prevalecia sobre o preservacionista. Além dos aspectos já citados, isto também é demonstrado pela classificação que faz das florestas brasileiras em quatro categorias: as protetoras, as remanescentes, as modelo e as de rendimento. As florestas protetoras, que entre outros fins destinam-se a “proteger sítios que por sua beleza natural mereçam ser preservados”; e “asilar espécimens raros da fauna

indígena“. Os motivos mais utilitários, entretanto prevalecem nesta conceituação, já que as florestas protetoras também visam ”conservar o regime das águas”,(...) “evitar a erosão das terras” (...), “fixar dunas”, “auxiliar na defesa da fronteiras”, “assegurar condições de salubridade pública”.

Os matizes preservacionistas surgem especialmente na definição e outra categoria, as florestas remanescentes. Estas incluem os Parques, entendidos como “monumentos públicos naturais, que perpetuam (...) sua composição florística primitiva”, em relação aos quais são proibidas quaisquer atividades que prejudiquem a fauna e a flora. Também abrangem as que “abundarem ou cultivarem espécimens preciosos (...) por motivo de interesse biológico ou estético” e outras reservadas pelo Poder Público para pequenos parques ou bosques de gozo público.

Também são previstas as florestas modelo, que são as artificiais, de reflorestamento. Finalmente as de rendimento são as demais que não se encaixem nas denominações anteriores, ou seja, a grande maioria. Depreende-se, pela própria escolha dos termos, que as florestas são recursos naturais, destinadas prioritariamente à exploração, sob técnicas racionais, que garantam rendimentos continuados.

A aplicação desta lei, entretanto foi quase nula. Não foram montados os instrumentos para sua aplicação, como a constituição de um órgão que aplicasse os seus dispositivos ou até a criação da guarda Florestal ali prevista, nem a regulamentação de mecanismos como a concessão da exploração de florestas públicas. Também foram criados poucos Parques, e raras as declarações de florestas como protetoras. Na região da Mata Atlântica, em todo o Brasil, foram criadas 60 unidades de conservação, estaduais e federais, de todos os tipos durante a vigência deste Código. Destas 27 são unidades criadas pelo governo paulista (ISA, 1997: 19). Os primeiros Parques Nacionais são deste período, o do Itatiaia, RJ, em 1937, o da Serra dos Órgãos, RJ em 1939 e do Iguaçu, PR, em 1939. As matas da encosta atlântica da Serra do Mar, situadas no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara e Espírito Santo foram declaradas protetoras por Decreto (nº 50.813, de 20/06/61) do Presidente Jânio Quadros. O decreto remetia a um estudo, delimitação e desapropriações, se necessárias, a cargo do Serviço Florestal federal. Tais medidas, entretanto, não foram encaminhadas. Somente a partir dos anos 1970, já com nova legislação, alguns Parques, estaduais e federais, foram criados nesta região (DRUMMOND, 1998: 133).

A Lei 4771/65 começou a ser gerada ainda no governo Jânio Quadros, com a constatação da ineficácia do então vigente, constatada por autores como DEAN (1996, pgs. 277 e 303) e VICTOR (1975: 27). No início dos anos 1960 foi criado um grupo de trabalho, envolvendo técnicos governamentais e juristas, ligado ao Conselho Florestal Federal, para a preparação de um novo Código. O coordenador deste grupo, Osny Duarte Pereira, era um juiz com destacada preocupação ambiental, posicionando-se pela função social da propriedade e apresentando, segundo outro membro do grupo, posições socialistas. (URBAN, 1998: 230).

É importante ressaltar o caráter inovador desta lei, pelo conteúdo que define a função social da propriedade. O seu artigo 1º define que as florestas e demais formas de vegetação, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país e nelas o direito de propriedade sofrerá restrições. O projeto chegou a ser analisado em reunião de governadores, tendo sua tramitação prejudicada pela conjuntura estabelecida a partir da renúncia de Jânio Quadros, a experiência parlamentarista, o curto governo João Goulart e o golpe de 1964 (URBAN, 1998: 225). Finalmente foi votado pelo Congresso em 1965, sendo sancionado pelo primeiro presidente militar. Considerando este contexto político institucional e a inexistência de movimento ambientalista organizado no país, esta lei representou um avanço considerável. Segundo BENJAMIN, (2000: 22) este avanço seria “surpreendente” e viabilizado pela “(...) certeza da inaplicabilidade ou exigibilidade da lei”. A mesma observação pode ser feita para outra lei da época, o Estatuto da Terra, a Lei nº 4504, de 30/11/64 (DRUMMOND, 1998: 139).

Este processo ocorria em uma situação em que o novo regime buscava ordenar o desenvolvimento, através de um novo corpo legal (DEAN, 1996: 303). Uma inovação nesta ocasião foi o tratamento, de forma conjunta, dos temas recursos naturais, incluindo as florestas, e a questão agrária. Quando o Estatuto da Terra listava os parâmetros para a definição do atendimento da função social da propriedade era incluída a conservação dos recursos naturais. Também isentava de tributação as terras ocupadas por florestas. Esta idéia talvez tenha pouco efeito prático para a conservação, pelo baixo valor e pouca capacidade de arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) em boa parte do tempo, mas apresenta valor simbólico e de coerência institucional. Em algumas situações, entretanto, quando o valor do ITR cresce proporcionalmente, este mecanismo fiscal pode ser importante. A legislação atual contempla esta isenção.

Observa-se que houve demanda específica dos setores ligados aos reflorestadores e grandes consumidores de madeira no sentido de se estimular o reflorestamento. O grupo de trabalho que deu a forma final ao projeto de novo Código no governo Castelo Branco teve inspiração em posições de um professor de silvicultura da ESALQ (Escola Superior de Agricultura Luís de Queiróz, de Piracicaba), que tinha fortes ligações com as empresas de reflorestamento. Assim foi permitida a reposição florestal em locais distintos de onde foi feito o corte. Posteriormente foram criados os incentivos fiscais para o reflorestamento, através da Lei nº 5.106, de 02/09/66 e Decreto-Lei nº1.134 de 16/11/70 (LEÃO, 2000: 234).

Durante o processo de aprovação no Congresso o projeto original sofreu diversas modificações, conforme depoimento de um de seus autores. Destacam-se aí a inclusão dos seguintes conceitos na versão final do Código Florestal (URBAN, 1998: 238):

- a flexibilização da proibição das queimadas;
- a possibilidade de substituição de florestas nativas por reflorestamentos homogêneos (coerente com a demanda descrita acima);
- a possibilidade sobreposição de áreas de preservação permanente e de Reserva Legal;
- a não obrigatoriedade da averbação de Reserva Legal;
- a não inclusão dos mangues dentre as áreas de preservação permanente.

Segundo diversas avaliações não houve suporte político e institucional em fazer cumprir os preceitos do Código Florestal referentes às propriedades privadas durante sua vigência, sendo priorizadas ações de caráter preservacionista, (URBAN, 1998: 233; BENJAMIN, 2000: 23).

Os índices de desmatamento no período de vigência indicam que sua aplicação foi insuficiente. Em duas ocasiões foram feitas alterações no Código Florestal (Leis nº 7511/86 e 7803/89), que assumiu então a forma vigente até 1996. Um mecanismo introduzido, conforme já mencionado acima, foi a necessidade de averbar a Reserva Legal junto à matrícula do imóvel, como meio de evitar que esta fosse suprimida em caso de divisão ou venda da propriedade rural. Um efeito deste dispositivo foi afastar ainda mais os posseiros do processo de licenciamento, pois não poderiam atender este requisito por falta de documentação de sua gleba. Outra novidade foi a criação da necessidade de registro e licença para o porte de moto-serras, medida com pouco efeito prático, mas que

unia interesses de propaganda com uma prática cartorária de se fazer licenciamento e cobrar taxas.

Recentemente ocorreu uma série de tentativas de mudanças, algumas efetivadas, no Código Florestal. Estas alterações começaram em 1996, quando informações sobre o recrudescimento do desmatamento na Amazônia provocaram repercussões entre os ambientalistas e comunidade internacional. Com a intenção expressa de reforçar a credibilidade internacional do Brasil (conforme inclusive na exposição de motivos enviada ao Congresso), a Presidência da República editou a Medida Provisória (MP) nº 1511/96. Eram três medidas válidas para a Amazônia:

- proibição de corte raso em área equivalente a 80 % de cada imóvel que estiver recoberto por florestas. As reservas legais na região já correspondiam a 50 % de cada imóvel desde a primeira redação deste Código, em 1965. Na prática esta medida implicou no aumento desta área de Reserva Legal nos imóveis que possuísem florestas.
- proibição de novas derrubadas em imóveis com áreas já desmatadas e subaproveitadas, estas definidas pelo uso inadequado em relação à sua aptidão.
- instituição do manejo florestal de uso múltiplo. Medida redundante, pois o assunto já era tratado no artigo 15 do Código e regulamentado pelo Decreto nº 1282 de 19/10/94, onde já eram definidas as regras para manejo florestal na Amazônia, de madeiras e de outras espécies.

Foram assinaladas reações contrárias no Congresso, em especial de representantes do setor produtivo, mas abrangendo praticamente todos os partidos. No momento, devido ao seu conteúdo, não houve maiores questionamentos quanto à forma (Medida Provisória) por parte do setor ambientalista.

Esta posição, de figuras importantes do Ministério Público e do movimento ambientalista, apesar de contraditória, é sintomática, ao ressaltar a urgência e a importância do assunto, pela situação de crescimento do desmatamento na Amazônia, independente da forma jurídica do instrumento. Posteriormente, com as mudanças que aconteceram no conteúdo da MP estas posições se inverteram e um dos eixos da argumentação dos ambientalistas passou a ser o uso abusivo das Medidas Provisórias pelo Executivo.

Esta medida foi reeditada dezesseis vezes, sem alteração de conteúdo, período durante o qual não aconteceram discussões ou mobilizações dignas de nota. Em 20/11/97,

entretanto na décima sétima reedição foi introduzido um novo dispositivo, isentando da proibição do corte em 80 % do imóvel com florestas as propriedades e posses em processo de regularização, assim declaradas pelo INCRA ou órgão estadual competente com área de até 100 hectares, onde se pratique a agricultura familiar.

Em 19/11/98, na sua trigésima reedição (MP 1605-30/98) foram introduzidas mudanças substanciais. Segundo Benjamin (2000:29) iniciou-se aí a cooptação da medida pelos primeiros adversários, os ruralistas. As inovações foram duas:

- A ampliação das situações em que seria permitido o desmatamento em áreas consideradas de preservação permanente. A redação original do Código permitia tal prática apenas em casos de projetos e obras de utilidade pública e interesse social. A nova redação incluiu os termos planos e atividades. A principal alteração, entretanto foi dirimir uma dúvida de interpretação existente no Código de forma mais liberal. As áreas de preservação permanente são definidas em dois artigos diferentes do Código, o 2º e o 3º. A possibilidade citada de se autorizar desmatamentos em áreas de preservação permanente consta no 3º. Existiam interpretações diferentes quanto à possibilidade de se autorizar os desmatamentos por motivos de interesse social e de utilidade pública, se só as listadas no artigo 3º ou em todos os tipos de áreas de preservação, definidas nos dois artigos. A redação dada definiu a segunda interpretação, mais abrangente. Neste momento a MP passou a tratar de assunto diferente do inicial (conceito de área de preservação permanente) e também extrapolou seus efeitos para todo o Brasil neste item.
- A possibilidade de constituição de Reserva Legal em imóveis diferentes, desde que no mesmo ecossistema, no mesmo Estado e de importância ecológica igual ou superior a da área compensada, válida para a região Norte. Benjamin (2000: 31) afirma que este dispositivo foi fruto de “lobby” da Champion International Corporation, em função de propriedades florestais no Amapá.

A reedição seguinte trouxe novas alterações (MP nº 1736-31, de 14/12/98). Para Benjamin (2000: 31) a medida já era um “cavalo de Tróia”, tamanha a mudança de sentido dada à MP. As mudanças nesta fase foram quatro:

- Definição da possibilidade de sobreposição entre áreas de preservação permanente e de Reserva Legal. Também frutos de imprecisão de redação do Código, existiam diferentes interpretações se os conceitos de Reserva Legal e áreas de preservação permanente eram excludentes ou não. Em termos práticos, se a vegetação que recobrisse áreas como matas

ciliares poderia ser contabilizada no percentual de Reserva Legal (20 ou 50 % dependendo da região do país). Diversos setores, como representantes do Ministério Público entendiam que não. Órgãos licenciadores, como o DEPRN, admitiam esta possibilidade. Esta versão da MP definiu que seria possível tal sobreposição.

- redução do percentual de Reserva Legal em áreas de cerrado na Amazônia para 20%. As redações anteriores citavam regiões, não explicitando o tipo de cobertura vegetal. Assim foi feita esta exclusão, aumentando o percentual passível de desmatamento nas áreas cobertas com cerrado.

- revogação do artigo 99 da Lei Agrícola (nº 8171, de 17/01/91), que exigia para todas as propriedades rurais do Brasil a recomposição das Reservas Legais onde estas não existissem até o percentual exigido pelo Código Florestal em um prazo de 30 anos. A obrigação simplesmente deixou de existir.

- possibilidade de uso de espécies exóticas para a composição das reservas legais, contrariando a essência da norma.

Já na ocasião esta medida recebeu críticas por parte dos ambientalistas (“Governo entrega Código Florestal aos Ruralistas” era a chamada em publicação do ISA, 1999). A MP continuou sendo reeditada com este conteúdo ao longo do ano de 1999. Segundo alguns setores ambientalistas teria havido inclusive a participação da Casa Civil da Presidência (Estado de Minas, 18/05/00; ISA, 2000) na elaboração da proposta junto com a Confederação Nacional da Agricultura, entidade patronal.

Em novembro de 1999 o deputado Moacir Micheletto apresentou um Projeto de Conversão, nº 07 de 1999, referente à transformação desta Medida Provisória em Lei, quando a reedição desta já era a trigésima nona (MP nº 1885-39). Assim foi nomeada uma comissão do Congresso para analisar tal projeto. Esta comissão aprovou o projeto pelo voto de nove parlamentares, todos pertencentes aos partidos situacionistas e de Estados da região Norte e do Paraná, entre os doze componentes da comissão. A chamada bancada ruralista apoiou desde então esta iniciativa. Por pouco não foi colocado em votação no plenário para votação no dia 23 de novembro de 1999, o que só não ocorreu devido à intensa mobilização de parlamentares de oposição e entidades ambientalistas. Apresentava uma redação confusa, com a inclusão de dezenas de novos artigos e parágrafos, onde, conforme Benjamin (2000: 33), “a clareza é adversária a ser combatida”.

As principais alterações propostas em relação às versões anteriores, nem todas negativas, são:

- revogação da proibição de corte em 80 % das florestas em imóveis da Região Norte, introduzida pela primeira versão da MP.
- definição do conceito de pequena propriedade rural para os efeitos desta lei;
- uso do conceito de aptidão agrícola dos solos como prioritário para a definição de áreas de Reserva Legal;
- retirada da expressão “de no mínimo 20 % (ou 50%) da Reserva Legal”;
- possibilidade de uso de espécies exóticas para a recomposição da RL, sem restrições para as pequenas propriedades e mediante licenciamento para as demais;
- dispensa da averbação da RL para as pequenas propriedades rurais;
- isenção da manutenção de RL para propriedades menores que 25 hectares.
- exclusão das áreas urbanas na abrangência do Código;
- diluição do caráter obrigatório dos índices existentes no Código, pois criava possibilidade de sua redução (não ampliação) conforme um Zoneamento Econômico Ecológico;
- criação de mecanismos de compensação de reservas através de títulos (as cotas de arrendamento e Reserva Legal);
- aplicação retroativa das alterações, permitindo a alteração a favor dos proprietários dos termos já firmados;
- menção à categoria do possuidor além de proprietário em diversas ocasiões, abrindo a possibilidade do licenciamento dos posseiros. Até então a legislação não permitia diretamente o acesso ao licenciamento florestal.
- diminuição das situações em que são exigidas certidões negativas de sanções devidas a infrações da legislação florestal;

Respondendo às críticas dos setores ambientalistas o Ministério do Meio Ambiente posicionou-se contrário ao Projeto de Conversão e deu início a um processo de discussão de uma contraproposta no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 24/02/00 (Jornal da Tarde, 25/02/00). Foi instalada então uma Câmara Técnica Provisória de Atualização do Código Florestal no CONAMA. Esta Câmara patrocinou um conjunto de 25 audiências públicas e diversas outras reuniões, das quais teriam participado cerca

de 850 instituições representativas de distintos setores interessados e oito mil cidadãos, em mais de 20 Estados do país.

Em 29/03/00 o CONAMA aprovou a proposta advinda da Câmara Técnica, com voto contrário da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Entretanto em maio de 2000 os setores que apoiavam a proposta do deputado Micheletto, mantendo a posição original, obtiveram novamente a aprovação desta na Comissão Mista do Congresso criada para avaliar o Projeto de Conversão, estando, portanto em condições de ser analisada em plenário (ISA, 2000). A Comissão continuava a contar com maioria de representantes dos partidos que apoiavam o governo Federal. A avaliação da oposição parlamentar e de entidades ambientalistas era que o governo federal teria composto com a bancada ruralista a aprovação deste projeto em detrimento do que foi apresentado pelo próprio Ministério do Meio Ambiente em contrapartida ao apoio nas votações então em andamento a respeito do salário mínimo.

Esta situação motivou ampla reação dos ambientalistas, que iniciaram campanhas de denúncias via Internet e mobilizações junto ao governo e imprensa. A articulação de entidades como o Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF), os Amigos da Terra (FOE), o Instituto Sócio Ambiental (ISA), a Fundação SOS Mata Atlântica e a Funatura, gerou a campanha “SOS Florestas”, com intensa repercussão na mídia (ISA, 2000). Vários órgãos da imprensa também se pronunciaram em editoriais contra as propostas de alteração do Código, como a Gazeta Mercantil, a revista Época, o Jornal da Tarde, o Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo. Críticas também vieram de representações sindicais de trabalhadores da agricultura, como a CONTAG, FETAGRI e CUT (ISA, 2000). O próprio Ministro Sarney Filho do Meio Ambiente manifestou-se contra a proposta aprovada na Comissão do Congresso, explicitando o conflito de posições dentro das forças que participavam da sustentação ao governo. Finalmente o governo federal assimilou a posição dos ambientalistas, encampando a proposta do CONAMA e publicando-a como nova Medida Provisória, nº 1956-50, de 28 de maio de 2000. Esta tem sido reeditada com poucas modificações até o momento.

Dois pontos devem ser destacados nesta discussão:

- A prioridade que foi dada para a Amazônia. As posições dos ambientalistas e a forma como foi apresentada a discussão na imprensa tratavam somente da Amazônia. Os aspectos positivos e negativos eram tratados em relação a esta região, apesar do alcance

da lei ser para todo o país. Os efeitos desta nas áreas, rurais e urbanas, do Sudeste, por exemplo, praticamente não foram tratados.

- A interligação entre as questões fundiária e ambiental era incompleta. Esta questão surge nos argumentos da verdadeira guerra de números então travada. Os ambientalistas alegavam que as modificações iriam permitir a devastação da Amazônia, em especial devido à redução do percentual de Reserva Legal de 80 para 50%. Assim era generalizada a idéia que metade da floresta seria cortada.

Os ruralistas retrucavam com a informação que a regra valeria apenas para as áreas particulares da região. Conforme os dados da tabela abaixo, a redução do tamanho da Reserva Legal afetaria apenas o correspondente a 25 % da Amazônia, permitindo então o corte em metade disto, atingindo cerca de 60 milhões de hectares.

Tabela 19 – Quadro apresentado no Jornal do Fazendeiro, nº 161/maio/ 2000, Goiânia

UF	Superfície territorial (milhões de ha)	Áreas Indígenas + Unidades de Conservação (%)	Terras Públicas INCRA e outras (%)	Imóveis Rurais, particulares. (%)
AC	154,0	30,3	39,6	30,9
AM	156,8	38,5	53,7	7,8
AP	14,2	21,8	66,2	12,3
PA	124,7	31,9	43,9	24,2
RO	23,8	51,5	24,4	24,0
RR	22,5	71,4	7,8	10,6
MT	90,7	14,0	33,4	52,6
TO	27,8	16,6	21,2	62,3
TOTAL	475,9	32,3	42,1	25,6

(dados IBAMA, INCRA, PDIAP Tocantins/JAICA e GESR/IDESP, Pará).

Obs: O valor indicado no jornal está incorreto, pois a área total do Estado do Acre é de 15,4 milhões de hectares, conforme o IBGE, 1992.

Em resumo, os argumentos dos ambientalistas não consideravam a extensão da área a ser afetada pelas alterações. Ao mesmo tempo os ruralistas afirmavam que a incidência do Código seria somente em relação às terras particulares, listadas na última coluna. Entretanto não deve ser descartado que as terras públicas, listadas na quarta coluna, também são sujeitas a esta legislação. Estas já estão em boa parte ocupadas, ou virão a ser, por assentamentos oficiais, ocupações por posseiros e grileiros. Este número é questionável em si, sabendo-se da precariedade do conhecimento e do controle do Poder Público sobre suas terras devolutas. A única categoria de terras de acordo com a tabela acima que, a princípio, não seria afetada é a composta por Unidades de Conservação e Áreas Indígenas. Mas, mesmo dentro destas também ocorrem a exploração e o corte de florestas. De qualquer forma, pode-se afirmar que a área total a ser afetada pelas alterações no Código Florestal é maior que a calculada pelos ruralistas e menor que a divulgada pelos ambientalistas.

Uma pesquisa de opinião pública realizada em fins de maio apontou que a maioria dos entrevistados concordava com as seguintes teses: a proteção legal das florestas deveria aumentar e não diminuir; que a conservação ambiental não se opõe ao desenvolvimento do Brasil; e que a substituição da floresta Amazônica pela agricultura não resolveria questão da fome (ISA, 2000).

Outra questão é quanto ao método legislativo. A reforma de legislação via Medida Provisória é uma prática que merece críticas de juristas e defensores do Estado de Direito. Entretanto este tipo de crítica só foi feito mais incisivamente pelos ambientalistas quando as suas teses foram abandonadas nas versões posteriores da MP 1511. Esta, que iniciou todo este processo na ocasião recebeu aplausos pelo conteúdo, mas nem tantas críticas pela forma. A mesma observação vale para os ruralistas.

Para ajudar a compreender o processo de criação de legislação ambiental no Brasil foi realizada uma pesquisa no banco de dados do Congresso Nacional, através da Internet. Foi feita uma pesquisa no banco de dados eletrônico do Congresso, dos termos Código Florestal, Queimadas e Mata Atlântica, para proposições ativas e inativas, para a Câmara dos Deputados e Senado Federal. Obteve-se assim o total de 210 proposições. Os Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações do Legislativo somam 198 iniciativas e as mensagens do Executivo doze. Praticamente a totalidade das iniciativas transformadas em lei foi proposta pelo Executivo. Ressalta-se que atualmente o expediente das Medidas

Provisórias tomou força. A maioria das iniciativas do Legislativo ainda está em trâmite ou já está inativa. Os principais temas são criação de Unidades de Conservação, alterações no licenciamento florestal (em especial no Código Florestal), solicitação de medidas de fiscalização e questões tributárias relacionadas com a legislação florestal.

Tabela 20 – Total de Projetos de Lei relacionados à legislação florestal apresentados no Congresso Nacional (1949 – 2000).

Fonte Câmara dos Deputados, 2000.

Ano	Quantidade de projetos referentes à questão florestal	Ano	Quantidade de projetos referentes à questão florestal
1949	1	1985	1
1956	1	1986	1
1961	1	1987	1
1962	1	1988	3
1965	1	1989	19
1971	2	1990	3
1972	2	1991	9
1975	1	1992	8
1976	5	1993	1
1977	5	1994	3
1978	2	1995	8
1979	7	1996	4
1980	3	1997	3
1981	2	1998	2
1983	6	1999	20
1984	2	2000	4

A maior parte das iniciativas deste tipo é mais recente, concentrando-se nas décadas de 1980 e 1990. Observa-se dois picos, em 1989 e 1999. O primeiro pode ser explicado ser o ano seguinte à promulgação da Constituição, que teve pela primeira vez um capítulo específico para o Meio

Ambiente. Em 1999 a discussão foi provavelmente incrementada pelas polêmicas em torno das alterações do Código Florestal.

5.2 - A Lei de Crimes Ambientais

A Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605 de 12/02/98) é mais um exemplo de como um instrumento jurídico, reivindicado por determinados grupos sociais (no caso os ambientalistas) pode ter sérias implicações em outros setores. Dentre esses, destacam-se algumas comunidades rurais, ausentes da discussão sobre sua implantação e que não seriam o alvo primeiro desta regulação. Ao mesmo tempo, este instrumento acabou por ser fortemente influenciado pelos setores empresariais que deveriam ser por ele regulados.

Esta lei foi resultado de uma sistematização de vários componentes referentes a penalidades de diversas leis já existentes (Código de Fauna, de Pesca e Florestal) que tratavam da questão ambiental, com a mudança de qualificação de infrações e penas. Foi um projeto originado da Presidência da República (Mensagem 249, que gerou Projeto de Lei nº 1.164/91). Após longa tramitação recebeu diversas alterações do Senado, da Câmara Federal e vetos do Presidente, sendo que o resultado final foi questionado quanto à falta de organicidade e representatividade. A influência dos representantes empresariais teria sido expressiva, como no caso de uma reunião conclusiva para a definição da redação (VALENTE, s/d). A redação final do texto e bastante criticada também por problemas de técnica (ANTUNES, 1999: 411). As Confederações Nacionais da Indústria e dos Transportes, bem como a bancada ruralista tiveram atuação no processo, conseguindo fazer prevalecer diversas posições em relação aos setores de oposição e entidades ambientalistas. Estes, entretanto, conseguiram manter alguns de seus objetivos. Este embate se deu em três momentos: na definição de propostas no Congresso, nos vetos presidenciais e a em uma reforma através de Medida Provisória, ocorrida poucos meses após a lei ser sancionada.

Embora se pretendesse com esta lei unificar toda a legislação sobre o tema, tal objetivo não foi obtido. Diversos temas estão citados em outros dispositivos. Além da já mencionada sistematização de enquadramentos existentes, as principais inovações desta lei foram:

- responsabilização criminal de pessoas jurídicas. Apesar de reconhecerem o avanço deste conceito, alguns autores (BUGLIONE, 2000: 210) advertem para o risco de punir apenas formalmente e deixar impunes os responsáveis.
- estrutura e torna mais eficientes as sanções administrativas (as multas).
- a possibilidade de que, se procedendo à reparação do dano, a punição seja extinta.
- aumenta a possibilidade de aplicação de penas alternativas, que não as de prisão.
- considerar como crimes os danos ao patrimônio cultural e o ordenamento urbano.
- criminalização de condutas irregulares de agentes da administração pública.
- descriminalização da caça em situações de necessidade, como saciar a fome ou defesa.

Os seguintes vetos foram feitos pelo presidente, em função da demanda do setor empresarial.

- a responsabilidade objetiva, ou seja, que a necessidade de reparação independe da culpa do agente do dano. Existem entendimentos que este conceito permanece, uma vez que já consta da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e no Código do Consumidor (Lei nº 8078, de 11/09/90).
- o julgamento deveria ser feito pela Justiça Estadual, em cidades onde não houvesse Justiça Federal, visando agilizar os procedimentos. O veto foi pela posição de adiar a questão.
- a criminalização do uso de fogo sem licença, o que, segundo as críticas dos ambientalistas, teria atendido as pressões dos ruralistas. Entretanto este veto contribuiu para evitar problemas de um enquadramento muito abrangente e que poderia penalizar também os pequenos agricultores especialmente os que usam sistemas de pousio.
- a criminalização da exportação irregular de germoplasma e material vegetal, que visava coibir a biopirataria. A redação, mal feita e bastante abrangente, prejudicaria sua aplicação.
- proibição de importação de produtos tóxicos proibidos em seus países de origem, dispositivo, porém ainda presente nas normas sobre agrotóxicos.
- criminalização da poluição sonora, veto que obtido pela bancada evangélica e também pelas representações dos industriais.
- a possibilidade de intervenção em estabelecimento como sanção administrativa, que recebeu evidente oposição dos empresários.

A discussão a respeito deste Projeto de Lei foi tornada pública somente às vésperas de sua votação, sendo bastante limitada. O contraponto feito por algumas de entidades ambientalistas, representantes do Ministério Público de São Paulo juntamente com parlamentares opositores foi importante e garantiu a inclusão e manutenção de diversos avanços (VALENTE, s/d; O Estado de São Paulo, 09/02/98). Entretanto dispositivos que afetaram negativamente pequenos agricultores, em especial os moradores de Unidades de Conservação (mesmo as menos restritivas) passaram praticamente despercebidos e estão em vigor.

A regulamentação desta deveria ser feita noventa dias após a sua publicação. Antes, porém foi editada a Medida Provisória nº 1.710, de 07/08/98, que no entendimento de ambientalistas enfraqueceu enormemente a Lei de Crimes (Jornal da Tarde, 17/08/98). Esta Medida permite a execução de acordos entre infratores e a administração pública para corrigir irregularidades perante a legislação ambiental, suspendendo a aplicação de sanções. O problema é que o prazo dado de dez anos na prática adiava a implantação efetiva da lei. Em função das críticas, quando da primeira reedição desta medida em setembro de 1998 este prazo foi reduzido para seis anos. Esta redação permanece até novembro de 2000.

A necessária regulamentação desta lei só veio ser sancionada em 21 de setembro de 1.999 (Decreto nº 3179), quando só então alguns dispositivos puderam ser implementados, como os novos valores de multas.

5.3 - A legislação sobre a Mata Atlântica

Na segunda metade dos anos 1.980 tomam força campanhas pela preservação da Floresta Atlântica, com a criação de entidades especialmente voltadas para este fim. A questão da legislação da Mata Atlântica ilustra também as contradições, e a visão às vezes extremamente parcial, do movimento ambientalista brasileiro em suas demandas pela edição de normas legais. Durante a Assembleia Nacional Constituinte foi obtida uma vitória histórica, com a edição do artigo 225 sobre o meio ambiente, além da menção deste tema em diversos outros artigos (DRUMMOND, 1998: 144; SILVA-SANCHEZ, 2000: 90). O termo “Patrimônio Nacional” foi usado em referência à Amazônia, à Mata Atlântica, à Serra do Mar, à Zona Costeira e ao Pantanal Mato-grossense. Esta formulação, embora bem intencionada, é confusa, pois sobrepõe diferentes categorias,

como regiões (Serra do Mar) e ecossistemas (Mata Atlântica). Ao mesmo tempo pela abrangência dada aos biomas, ou grandes ecossistemas, excluiu desta proteção as demais formações que completariam o território nacional, ou seja, o cerrado, os campos sulinos e a caatinga. Estas são tão importantes quanto as incluídas, tanto que posteriormente foram apresentados pelo menos quatro Projetos de Emenda Constitucional (n.º 115/95, 150/95, 060/99 e 131/99, ainda não aprovados) para a inclusão do cerrado e da caatinga como Patrimônios Nacionais, ficando os campos ainda no “limbo legal” desta proteção generalizada da lei.

No Estado de São Paulo o Decreto n.º 49.141/67 trata da exploração e uso de formações de cerrado no estado de São Paulo, visando a agropecuária. Embora ainda não reconheça os cerrados como formação florestal, vincula a exploração de cerradões à manutenção de 20% da propriedade com cobertura arbórea.

A inclusão da Mata Atlântica como Patrimônio Nacional na Constituição Federal implica em um conceito não tão bem definido, mas tem-se como clara a afirmação de que a sua exploração será feita forma da Lei. Oito Estados da federação também incluem esta referência em suas Constituições. Inicia-se aí outra etapa, a da regulamentação específica para esta formação. Levantamentos feitos pela organização SOS Mata Atlântica indicam que somente cerca de 8,8 % da área original ainda remanesce revestidos com floresta preservada (ISA, 1995: 01).

Como resultados desta campanha a exploração das florestas nativas em área de Mata Atlântica foram sendo cada vez mais restringidas por meio de medidas administrativas, como a Portaria do IBDF n.º 218/89, que vinculava a exploração à aprovação de plano de manejo florestal e que permitia o desmatamento para fins de agricultura ou pecuária em propriedades menores que 50 ha, devendo o restante da área constituir Reserva Legal, averbada em cartório.

A fragilidade jurídica deste e de outros mecanismos (como as Portarias DEPRN 11 e 13/90, válidas para o Estado de São Paulo) ensejaram diversos conflitos. Em julho de 1.990 o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, órgão federal sucessor do IBDF) suspendeu através de Portaria todas as autorizações de desmatamento na área de Mata Atlântica, com o fim de em sessenta dias, promover a revisão e a consolidação de toda a legislação pertinente.

Logo após o prazo estipulado, em 25 de setembro de 1990 o presidente em exercício, Itamar Franco baixou o Decreto nº 99.547/90. Este simplesmente proibia, por prazo indeterminado, o corte e a exploração de vegetação na Mata Atlântica, determinando rigorosa fiscalização neste sentido. Em dezembro do mesmo ano o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) determinou que o IBAMA preparasse projeto de lei para regulamentar o assunto. Este decreto impedia desde as atividades das populações tradicionais até as obras públicas e projetos agropecuários ou urbanísticos que implicassem em supressão de vegetação nativa.

Figura 1 – Área de abrangência da Mata Atlântica, conforme Decreto 750.

Fonte: Adaptado do Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE, 1993.

Uma de suas falhas era a imprecisão dos limites do que seria considerado Mata Atlântica. A confusão já era antiga neste sentido. A já citada Portaria IBDF nº 218/89 definia como área de abrangência uma faixa de 150 quilômetros de largura do litoral, entre os paralelos 5° e 30°. Este artigo foi alterado depois de três meses, adotando-se a tipologia constante no mapa de vegetação do Brasil do IBGE, de 1988. As Portarias DEPRN citadas listavam municípios paulistas onde a norma referente à Mata Atlântica seria aplicada.

O grau de restrição provocado por este Decreto foi sem precedentes, pois incidia sobre centenas de milhares de quilômetros quadrados na região litorânea do Sul, Sudeste e Nordeste, dentro e fora de Unidades de Conservação. A disposição para aplicá-lo foi diferenciada entre os governos federal e estaduais envolvidos, a começar da própria delimitação geográfica de seu alcance.

No caso de São Paulo a edição deste Decreto coincidiu com um momento de expansão e afirmação de um aparato no nível estadual, envolvendo a Secretaria do Meio Ambiente (principalmente através do DEPRN e IF), o CONSEMA, a Polícia Florestal e o Ministério Público. Os efeitos deste Decreto foram especialmente sentidos então, de forma particular na região do Litoral e do Vale do Ribeira, em relação às quais não havia dúvidas de que estivessem inseridas na Mata Atlântica.

Determinados setores obtiveram uma brecha, a partir da edição da Instrução Normativa nº 84, de 01 de outubro de 1991 pelo IBAMA. Esta norma, cuja legalidade e legitimidade foram bastante questionadas, abria exceções na proibição para três situações: o parcelamento de solo urbano; o manejo sustentado de palmito ou de caixeta e por último a execução de obras e projetos de interesse público ou social.

Somente em 1992 o CONAMA aprovou uma proposta de regulamentação, que inspirou um novo decreto, o 750, editado em 10 de fevereiro de 1993. O então deputado federal Fábio Feldmann elaborou o Projeto de Lei nº 3.285/92, também baseado nesta proposta do CONAMA (ISA, 1995).

O novo decreto, ainda em vigor, flexibilizou as restrições existentes, permitindo o uso da floresta nativa considerando duas variáveis, o grau de regeneração (estágio sucessional) e o tipo de uso pretendido no licenciamento. A tabela a seguir resume estes critérios. Ressalta-se que para o estágio pioneiro (início da regeneração ou “pasto sujo”) não há necessidade de licenciamento.

Tabela 21 – Licenciamento conforme os estágios sucessionais de acordo com o Decreto 750/93

Uso	Agricultura	Manejo sustentado, seletivo	Parcelamento de solo com fins urbanos	Obras e projetos de interesse público
Estágio Sucessional				
Primário	Não permitido	Permitido	Não permitido	Permitido
Secundário Avançado	Não permitido	Permitido	Permitido	Permitido
Secundário Médio	Não permitido	Permitido	Permitido	Permitido
Secundário Inicial	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
Pioneiro	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido

A definição de área de abrangência trouxe a idéia de Domínio da Mata Atlântica, ou seja, incluía os ecossistemas associados. Além das florestas ombrófilas, da vertente atlântica (que representam o conceito “puro e duro” de Mata Atlântica) são considerados neste decreto os mangues, as restingas, as florestas estacionais (como as matas do interior de São Paulo e Paraná), as florestas ombrófilas mistas (de araucárias) os campos de altitude, os brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste. Ao expandir consideravelmente a área de efeito da regulamentação este decreto gerou polêmicas, de caráter científico e político. Uma das principais críticas é que o conceito da área da abrangência seria muito amplo, trazendo a Mata Atlântica até o rio Paraná. O problema seria a inclusão de ecossistemas distintos, como as matas do interior, em especial as de araucárias. Estas são objeto de interesse específico de setores ligados á exploração madeireira na região Sul. Concentraram-se então nestes Estados as resistências ao conceito de Domínio Mata Atlântica, mais abrangente geograficamente que o de ecossistema.

De qualquer forma, este decreto conseguiu representar um consenso possível entre os vários atores envolvidos, mesmo que periodicamente sofra questionamentos políticos e jurídicos.

O trâmite do Projeto de Lei sobre a Mata Atlântica tem sido bastante acidentado no Congresso, sendo sistematicamente relegado na pauta. Atualmente, dada a não reeleição do autor da primeira versão, o projeto foi substituído pelo PL nº 285/99, do deputado Jacques Wagner. Participam da discussão diversos setores interessados, mas ainda não ocorreu o desfecho da regulamentação de mais este item da Constituição de 1988.

Figura 2 – Mapa dos domínios dos ecossistemas brasileiros.

Fonte: Modificado de BRASIL. MMA/PNMA. Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento. 1996. Brasília.

5.4 - O fogo e a legislação

O fogo tem sido historicamente o principal método usado no Brasil para a abertura e limpeza de áreas, de florestas, lavouras e pastos. A agricultura no Brasil foi feita prioritariamente sobre as cinzas da vegetação original (BEZERRA e VEIGA, 2000: 13). É uma prática que, apesar de ser adequada em determinadas situações de lavoura de rotação, provocou e tem provocado significativos impactos ambientais, com prejuízos à fertilidade dos solos e à biodiversidade, e o favorecimento à erosão e à poluição atmosférica. DEAN (1996: 45 e 255) trata de diversos aspectos do uso no processo de ocupação das áreas ocupadas pela Mata Atlântica, desde as populações indígenas, até a abertura de áreas para lavouras e pastos em grande escala a partir do período colonial. Sobre esta prática são bastante ilustrativos os comentários feitos por um geógrafo francês, a partir de viagens feitas nos anos 1930: *“Uma tal cultura ou roça, isto é sobre roçada é nômade. A floresta fornece o adubo do seu húmus e da sua cinza; os rendimentos são excepcionais no princípio, mas baixam muito depressa e como não se tem esterco, porque não se tem gado em estábulos será preciso abandonar a terra e recomeçar noutro lugar o trabalho de devastação. A floresta retoma posse mais ou menos rapidamente do antigo campo e as culturas são lentamente escondidas pelo retorno da selva (...) que renasce (...) (e) se chama capoeira (...). Assim, é por transições insensíveis que se passa do campo à floresta; não há estas demarcações nítidas, às quais estamos habituados na Europa”*. (DEFFONTAINES, 1945: 564).

Já nos fins do século XVIII e início do XIX observam-se questionamentos esta prática, por parte dos precursores do ambientalismo político do Brasil. Conforme Pádua (1999) estes seriam diversos autores, principalmente funcionários públicos, que na época fizeram avaliações a respeito do uso de recursos naturais, com enfoque que hoje seria classificado como conservacionista. Destaca-se entre eles José Bonifácio de Andrada e Silva. No período republicano também se verificam críticas a esta forma de se fazer agricultura (DEAN, 1996: 258). Apesar disto as queimadas continuam a ser usadas pelos agricultores como um importante instrumento de manejo das terras. As propostas de controle pela via legal enfrentaram resistências, seja para a sua edição, seja pela implementação.

O relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio de 1911 que apresentava uma proposta de um Código Florestal incluía o assunto do fogo. Na ocasião foi defendida a proibição absoluta das queimadas, argumentando-se que esta prestaria “vantagens apenas aparentes, com desvantagens reais (...) consideráveis e positivas”. Este projeto de lei não saiu do papel, porém. A Lei nº 2.233 de 14/012/27 instituiu a obrigatoriedade de

abertura de aceiros, de aviso prévio aos vizinhos e de vigilância para a realização de queimadas no Estado de São Paulo, e também proibia a soltura de balões, sob pena de multa de cem mil réis (VICTOR, 1975: 23). Os seus resultados também não foram muito expressivos.

O primeiro Código Florestal brasileiro, instituído pelo Decreto 23.793 em 1934 previa a proibição de “deitar fogo em campos ou vegetações (...) como processo de preparação das mesmas (...) sem licença da autoridade e observância das cautelas necessárias (...) aceiros, aleiramentos e aviso prévio aos confinantes (...)”. Apesar de enquadrar a desobediência a estas normas como infração, sendo o incêndio de florestas considerado crime, na prática as queimadas continuaram permitidas e realizadas. Tal fato era criticado por diversos autores, como Pereira (1950: 317). Quando o assunto foi tratado no novo Código Florestal, em 1965, a formulação permaneceu semelhante, proibindo as queimadas, mas permitindo em funções de “peculiaridades locais e regionais” (artigo 27, ainda em vigor). Conforme o depoimento de um dos participantes do grupo que redigiu esta a versão preliminar deste Código tal flexibilização ocorreu durante o trâmite do projeto no Congresso Nacional (URBAN, 1998: 228).

Na prática, o uso do fogo continuou permitido por parte dos encarregados da fiscalização, inclusive pela falta de regulamentação das referidas peculiaridades. A regulamentação do assunto só foi feita em 1988 (quase 23 anos depois), através da Portaria do IBDF nº 231-P, que instituiu a figura da “Queima Controlada”. No ano seguinte o Decreto nº 97.635 consolidou esta regulamentação. Posteriormente houve mudanças nestas normas, sendo substituídas pelo Decreto nº 2.661 de 08/07/98 e Portaria IBAMA nº 94 de 09/08/98.

Atualmente as queimadas são autorizadas pelo IBAMA nos Estados em que ele exerce a fiscalização diretamente, como nas Regiões Norte e Centro Oeste. A queima controlada é licenciada, respeitando-se distâncias de florestas nativas, Unidades de Conservação, linhas de transmissão, aeroportos, ferrovias e rodovias. São exigidos os cuidados tradicionalmente considerados, como abertura de aceiros, notificação aos vizinhos etc. As autorizações podem ser suspensas em função de condições ambientais, atmosféricas, riscos ou danos. É prevista inclusive a forma de queimada comunitária ou solidária. Também são previstas ações para reduzir o uso do fogo em práticas agrícolas, estabelecido um prazo de 20 anos a eliminação da prática em plantios de cana em terras

mecanizáveis (com até 12 % de declividade) e um Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais – PREVFOGO.

No Estado de São Paulo o tema teve regulamentação estadual na década de 1980, quando foi editada uma Portaria do DEPRN que previa a queima controlada. Esta situação foi alterada com a Lei nº 6171, de 04/06/88, que trata do uso, conservação e preservação do solo agrícola, e definia que as queimadas deveriam ser evitadas, não impondo penalidades, entretanto. O Decreto nº 28.848, de 30/08/88, proibiu totalmente qualquer forma de emprego de fogo para limpeza e preparo de solo no Estado. A resposta de alguns setores que se sentiram prejudicados, especialmente os produtores de cana de açúcar e algodão não demorou. Menos de um mês depois novo Decreto (nº 28.895, de 20/09/88) excluiu da proibição as queimadas para a colheita de lavouras de cana e a eliminação de restos de cultivos de algodão, para o controle de pragas e doenças.

A questão do uso do fogo continuou objeto de intensa polêmica nas regiões com grandes plantios de cana. O tema tem implicações diversas, ambientais, de saúde pública, sociais e econômicas. A poluição nos núcleos urbanos além do incômodo é considerada um problema de saúde pública, em função dos poluentes assim gerados. São frequentes inclusive ações por parte de entidades ambientalistas e da Curadoria do Meio Ambiente do Ministério Público visando a suspensão das queimadas para o corte de cana (SOUZA, 2000: 229). Para tanto são citados estudos da Faculdade de Medicina da USP que apontam que a queimada da cana produz efeitos deletérios à saúde humana induzindo problemas respiratórios. Também são considerados estudos que a fuligem da cana contém hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPAs), tidos como cancerígenos (Zamperlini, citada na Ação Penal nº 759/97, Comarca de Catanduva, in SOUZA, 2000: 231). Por outro lado, a mecanização da colheita, alternativa tecnológica para a queima e colheita manual, apresenta sérios impactos sociais, como a diminuição de postos de trabalho (revista Globo Rural, nº 85, novembro de 1992).

Posteriormente foi editado o Decreto nº 41.719 de 18/04/97, que definiu que:

“...as queimadas deverão ser evitadas, e só serão toleradas quando autorizadas previamente pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento desde que:

I – caracterizem medida fitossanitária que exija destruição dos restos culturais;

II – problemas de ordem social exijam a sua prática em caráter temporário;

III – caracterizem a medida fitotécnica eventual mais adequada à situação em questão.”

Pouco tempo depois este Decreto foi alterado por outro, de nº 42.056, de 06/08/97, no sentido de explicitar o licenciamento do fogo para a colheita da cana. Foram alegadas razões de ordem social, tecnológica e econômica para não se fazer a suspensão abrupta desta prática. Os principais pontos introduzidos foram:

- Redução do uso fogo para despalha da cana de forma gradativa, com a meta de eliminação total em oito anos. Esta eliminação seria somente para as áreas consideradas não mecanizáveis, excluindo-se também os plantios com até 125 hectares.
- Áreas vetadas para o uso do fogo (até um quilômetro dos perímetros urbanos e faixas ao longo de linhas de transmissão de eletricidade, estações de telecomunicações, aeroportos, rodovias, ferrovias, Unidades de Conservação e matas ciliares e outras formações florestais protegidas).
- Licenciamento das queimadas através de aprovação de planos de redução de uso de fogo, a ser analisado em conjunto pela CETESB e Secretaria da Agricultura.

Sintomaticamente, não consta a assinatura do Secretário do Meio Ambiente nestes dois Decretos, entendidos como tema de alçada da Secretaria da Agricultura.

A Secretaria do Meio Ambiente desenvolve atualmente um programa de controle de incêndios florestais, coordenado pelo DEPRN e com participação do Corpo de Bombeiros, Polícia Florestal e Defesa Civil, denominado Mata Fogo. De junho a outubro de 1999 foram registrados 14.410 focos, atingindo mais de 88 mil hectares.

A Lei nº 10.547, de 02/05/00, basicamente transferiu o conteúdo do Decreto nº 2661 (federal) para a legislação estadual. Consolida a obrigação da redução gradativa de uso do fogo para auxiliar o corte da cana de açúcar, excluindo as lavouras com até 150 (cento e cinquenta) hectares. A meta estabelecida é de um quarto da área mecanizável a cada cinco anos, ou seja, define o prazo de 20 anos para a completa eliminação do fogo nas áreas mecanizáveis, assim consideradas as com até 12 % (doze por cento) de declividade. A lei estabelece que este conceito pode ser revisto em função de avanços tecnológicos e também que todo o processo será reavaliado a cada cinco anos. A aplicação desta lei, entretanto enfrentou problemas de ordem institucional, com resistências dos órgãos da administração estadual envolvidos em assumir a responsabilidade pela sua aplicação. A responsabilidade no caso é dividida entre o DEPRN, a Polícia Florestal e a CETESB (Jornal de Piracicaba, 30/05/00; Folha de São Paulo, 11/07/00).

Somente em junho de 2001, através do Decreto n.º 45.869/01, a aplicação desta Lei foi regulamentada e deu-se início à sua aplicação no que se refere à queima da palha da cana. Neste Decreto foi definido que o DEPRN é o responsável pela análise dos pedidos de autorização para queima controlada.

Na discussão de Lei de Crimes Ambientais a proposta da criminalização da queimada foi vetada pelo Presidente da República em sua versão final. Segundo avaliado por diversos setores, da imprensa e ambientalistas, este veto ocorreu devido a um acordo com a bancada ruralista (Jornal da Tarde, 29/09/97, O Estado de São Paulo, 09/02/98). A Presidência da República justificou o veto alegando que a proposta aprovada pelo Congresso tinha redação imprecisa, podendo gerar “*insegurança jurídica ou (...) autêntica injustiça*” (Mensagem nº 181, de 12/02/98; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

Determinadas comunidades, como as de remanescentes de quilombos e caiçaras, ainda praticam a agricultura itinerante, para a qual o uso do fogo é um instrumento essencial. Diversos estudos apontam a sustentabilidade ecológica e a adequação cultural desta forma de agricultura, em condições determinadas. Entretanto, neste caso ainda não há previsão legal para usarem o fogo. Os sistemas agrícolas tradicionais de lavoura itinerante não são contemplados em todo este processo de regulamentação. Entidades representativas e de apoio a estas comunidades reivindicam esta legalização, porém, propostas feitas neste sentido ainda não foram implementadas (FELIPIM, RESENDE e RIBEIRO, 2000).

O caso da legislação a respeito do uso de fogo na agricultura é também indicativo do modo como as normas ambientais podem ter aplicação parcial, tanto no sentido de ser incompleta quanto de atingir diferentemente os grupos sociais. Apesar de haver quase um consenso técnico quanto à impropriedade desta ação, setores do empresariado rural, em especial o canavieiro, continuam obtendo formas de conseguir ajustes da legislação para permitir a sua continuidade. Os lavradores de comunidades tradicionais não podem legalmente fazer uso do fogo, apesar desta prática ser reconhecida como adequada em termos ecológicos e culturais em determinados casos.

Para esta situação contribui também a ineficácia do controle, representada pelos desencontros e pela debilidade institucional dos órgãos encarregados da fiscalização.

5.5 - A legislação inconclusa

São vários os casos em que a normatização da exploração de recursos naturais não evolui a contento, gerando incertezas e ineficácia. Os problemas surgem a partir da edição das leis, passando pela falta do regulamento necessário e chegando a pura e simples inaplicação.

O primeiro exemplo é a interface entre regulamentação florestal e expansão urbana. Um caso exemplar é intensa expansão imobiliária na região litorânea de São Paulo havida nos últimos anos. Os dados censitários do IBGE indicam que a quantidade de domicílios nas cidades do litoral paulista entre 1970 e 1991 aumentou em cerca de 253 % (de 262.810 para 665.0340), comparada com um aumento populacional de 190 % (735.994 para 1.399.316). Em 1991 36,6 % dos domicílios eram de uso ocasional (AFONSO, 1999: 69). A ocupação imobiliária iniciou-se nas áreas mais planas e se expandiu para as encostas, significando um importante vetor de desmatamento. Três exemplos de dispositivos legais que têm ligação direta com esta questão podem ser citados como exemplo da limitação da ação do Poder Público.

O Código Florestal foi concebido como uma norma essencialmente rural. Em 1976 foi apresentado um Projeto de Lei (nº 2890/76) que classificava as florestas situadas em regiões metropolitanas como de preservação permanente. Este dispositivo virou lei dois anos depois (Lei nº 6.535, de 15/06/78). As implicações desta norma no intenso processo de urbanização, que ocorria à época, condenaram-na à revogação, que ocorreu em 1989, através da Lei nº 7.803. Esta proteção foi então remetida aos Planos Diretores e Leis de Uso de Solo municipais, para todas as áreas urbanas. Na prática, observa-se que não houve mais restrições significativas à ocupação destas áreas, especialmente margens de cursos d'água e topos de morros. Esta pressão era motivada tanto pela expansão de moradias de baixa renda quanto para empreendimentos imobiliários voltados para as classes média e alta.

A Lei nº 4.778, de 22/09/65, (originada de um projeto do Executivo Federal em 1965) determina a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de plantas e planos de loteamentos para venda de terrenos em prestações. Fazia alterações em um Decreto-Lei de 1937 que regulamentava o parcelamento do solo urbano e que foi substituído pela Lei 6.766 de 19/12/79. Nem esta, nem nenhuma outra, revogou a Lei

4.778. O fato é que a manifestação dos órgãos florestais em processo de aprovação não foi adotada como prática nestes casos.

O Decreto 750/93, que trata da exploração da Mata Atlântica, em seu artigo 5º refere-se ao licenciamento da supressão de vegetação para fins urbanos. Durante o processo de regulamentação deste Decreto ocorreu intensa polêmica, entre os que acreditavam que era necessária regulamentação própria para o tema e os que defendiam auto-aplicabilidade do artigo. A maior parte dos técnicos dos órgãos licenciadores defendia a primeira posição. O CONSEMA também tendo aprovado uma proposta de Resolução estadual para o assunto (Deliberação nº 18 de 28/05/97). Foi criado também um Grupo de Trabalho para definir critérios para o licenciamento e a regularização de empreendimentos existentes (Deliberação nº 21 de 28/05/97). Entretanto, o governo estadual não editou norma alguma, provocando uma situação de impasse. A indefinição de regras prejudica a maioria dos proprietários de lotes, que não tem segurança para regularizar ambientalmente sua propriedade. Situação diferente de alguns grandes empreendedores, que com apoio político e assessoria jurídica adequada têm conseguido a sua regularização.

Outro ponto é a proteção legal das matas ciliares (ou matas ripárias), que são formações de reconhecida importância ambiental, e protegidas pela legislação há bastante tempo. Entretanto essas matas encontram-se em sua maior parte devastadas e degradadas (AZEVEDO, 2000: 43). Duas iniciativas legislativas, uma federal e outra estadual, buscaram reverter esta situação, sem sucesso, porém.

Em 1989, no âmbito do Programa Nossa Natureza do governo Federal, foi editada a Lei nº 7.754, de 14/04/89. Esta reforçava a classificação como de preservação permanente as florestas junto às nascentes dos rios e definia a obrigatoriedade da recuperação da vegetação nativa que já tivesse sido suprimida. A vegetação a ser protegida e/ou recuperada seria incluída em uma área em forma de paralelogramo, com dimensões a serem definidas em regulamento. Este, porém não foi implementado e o disposto na lei continua desconhecido e inaplicado.

Em São Paulo foi editada uma lei (nº 9.989, de 22/05/98), projeto de autoria do deputado Ivan Valente. Esta prevê a obrigatoriedade da recomposição florestal, pelos proprietários, nas áreas situadas ao longo dos rios e demais cursos d'água, ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais, bem como nas nascentes e nos chamados

“olhos d’água”, em uma largura mínima, definida na própria lei. Os proprietários devem apresentar projeto ao órgão estadual de meio ambiente e proceder à recuperação em prazo de cinco anos. O governador chegou a vetá-la, mas a Assembléia Legislativa derrubou este veto e a Lei foi promulgada. Evidentes reações contrárias, a começar pela própria área técnica de agricultura do governo estadual, impediram que esta Lei fosse posta em prática, nem tendo sido promulgado pelo Executivo o seu decreto regulamentador.

Também propostas normativas mais abrangentes têm enfrentado problemas para sua implementação em São Paulo. A Lei Estadual de Florestas é um projeto que circula há vários anos, sem ter sido discutido na Assembléia. Projetos foram elaborados pela Secretaria da Agricultura e pelo Fundo Florestar, entidade que congrega entidades do setor reflorestador. Os regulamentos para o setor florestal usados pela Secretaria estadual do Meio Ambiente são normas federais ou então dispositivos infralegais (Resoluções e Portarias), de validade juridicamente questionável. Ao mesmo tempo, boa parte dos Estados brasileiros já dispõe de leis do tipo, como Minas Gerais, Goiás, Paraná.

Quanto às Unidades de Conservação estaduais pode ser citado a exigência, não atendida, que foi colocada pela Constituição Estadual. No artigo 44 das Disposições Transitórias consta que o Estado deve promover a demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de cinco anos. Também existe um projeto do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC).

E por fim, a Lei nº 9.509, de 20/03/97 (conhecida por Lei Trípoli, seu proponente), estabelece a Política Estadual do Meio Ambiente, seus objetivos, mecanismos de formulação e aplicação e constitui o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal e do artigo 193 da Constituição do Estado. O artigo 42 das Disposições Transitórias da Constituição Paulista determina a edição desta lei cento e oitenta dias após a sua promulgação, prazo não atendido. Esta lei inclui mecanismos importantes como:

- A possibilidade da cobrança pelos órgãos licenciadores de taxas pelos seus serviços. Hoje os serviços de licenciamento florestal não são cobrados. Existem avaliações (ainda objeto de polêmica) nestes órgãos que a cobrança seria uma importante forma

de viabilizar receitas, já que cada vez são menores as possibilidades de aumento de suas provisões orçamentárias.

- O estabelecimento de um prazo máximo de sessenta dias para que os pedidos de licenciamento, devidamente instruídos sejam respondidos. Hoje a demora nas respostas destes processos responde pela maior parte de reclamações quanto ao licenciamento florestal no Estado.
- A criação de um "Relatório Anual da Qualidade Ambiental" do Estado de São Paulo, a ser publicado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente até o dia 31 de março de cada ano, com relatórios, avaliações e recomendações.
- Definição de procedimentos para licenciamento, fiscalização integração de atividades com o Ministério Público.

Entretanto estes dispositivos ainda não estão em vigor por falta de regulamento, que é feito por Decreto do governador. A própria lei define que o Poder Executivo regulamentará o disposto nesta lei no prazo de 120 dias. A falta desta regulamentação implica em vários problemas, a começar pelo não aperfeiçoamento da estrutura administrativa dos órgãos envolvidos e pelo aumento da ineficiência do sistema.

6 - Conclusão

Figura 3 – Remanescentes florestais do domínio Mata Atlântica em São Paulo.

Figura 4 – Reconstituição da cobertura florestal do Estado de São Paulo.

Fonte VICTOR, 1975.

Em seu trabalho de 1975 em que analisa a devastação florestal em São Paulo Mauro Victor (1975, pg. 5) conclui que:

“A ação do Estado foi tão inócua neste sentido ou tão minimizada no campo da defesa florestal, que excluindo-se o trabalho realizado nos Parques e Reservas Estaduais, é se tentado a indagar – Que aconteceria se o Estado adotasse a política de ‘laissez-faire’ neste campo? Talvez os resultados fossem idênticos...”

Há que se concordar em parte com estas conclusões. Primeiro um comentário sobre o prognóstico feito para o ano 2000 da cobertura florestal de São Paulo. Reafirmando sua crença no papel das Unidades de Conservação, assumiu-se que somente haveria florestas nos Parques e Reservas então existentes. A situação verificada hoje, entretanto, é diferente. Além de terem sido criadas mais algumas destas Unidades, o desmatamento foi refreado; em boa parte em função das restrições legais obtidas pelo movimento ambientalista. No caso do Vale do Ribeira também as condições de clima, solo e relevo, aliadas à falta de regularização fundiária, contribuíram para esta desaceleração. Hoje, de acordo com os dados da SMA, dois terços da vegetação nativa remanescente estão fora dos Parques. Boa parte em áreas devolutas, especialmente no litoral e Vale do Ribeira, mas a maioria em terras privadas. Contraditoriamente algumas importantes frentes de desmatamento ainda existentes são dentro dos Parques do Jacupiranga e da Serra do Mar. O *‘laissez-faire’* apontado existe na prática e tem continuado, pois a proposição e a execução dos regulamentos esbarram na questão dos direitos de propriedade. De forma esquemática existem dois tipos de possuidor. Aqueles que têm seus direitos assegurados resistem às restrições colocadas pela legislação de interesse comum. Os que não possuem tais direitos assegurados estão mais sujeitos às restrições colocadas pela legislação ambiental. E muitas vezes o próprio Estado está nesta situação, na medida em que não consegue assegurar o domínio de suas áreas, principalmente as Unidades de Conservação.

A criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral tem sido a ação mais evidente neste campo. Pressupõe a propriedade estatal de áreas protegidas, que ficam então afastadas das atividades econômicas e não se permite a permanência de populações em seu interior. Enquanto o Estado é mais um proprietário, ele pode (ou poderia) preservar suas áreas. Esta linha é fundamental na proteção da biodiversidade, mas tem

tomado uma maior expressão devido ao fato de ser a política possível devido à dificuldade de se disciplinar o uso da propriedade particular. Este modelo então é compatível é de certa forma complementar à liberação da apropriação dos recursos naturais fora destes espaços, com o processo de ocupação privada, sem freios, da natureza no Brasil.

A gestão conservacionista nas áreas de domínio privado é fundamental neste sentido. Entretanto esta só pode ser conseguida com mudanças de ordem institucional, através de mecanismos de gestão realmente eficazes e participativos e que levem em conta a regulação dos direitos de propriedade. Quanto à legislação brasileira, pode-se repetir aqui a avaliação de que ela é suficiente, basta ser cumprida. Esta foi construída no meio de lutas entre tantos interesses que não é espantoso que custe a “pegar”.

De modo geral, em especial para a questão florestal, a formulação destas normas é feita por grupos de técnicos do Estado, com escassa participação de representantes do Poder Legislativo e, mais recentemente com alguma presença de organizações civis. Apesar de seu conteúdo avançado, principalmente no caráter técnico, carecem de representatividade social e por isso são pouco eficazes.

O problema básico é de “*enforcement*”, ou seja, a capacidade do Estado fazer cumprir a Lei. Isto enfrenta interesses econômicos e políticos contrários (no só nos níveis locais, mas também no nacional), o marasmo burocrático que dificulta as decisões e a falta de pressão social para que sejam cumpridas.

A questão das instituições é fundamental para se tratar a relação homem natureza. Dentre estas, as regras formais representadas pela legislação ambiental têm tomado uma importância crescente no Brasil, sendo cada vez mais são uma estratégia priorizada nos programas de ação ambientalista. A concepção e a aplicação destas regras implicam em descontinuidades e conflitos, e a teoria do direito ambiental está distanciada da sua aplicação concreta. Esta distância é definida em grande parte pela modelagem institucional vigente. Observa-se, entretanto, que a legislação ambiental e o aparato estatal para sua aplicação não se distinguem significativamente do conjunto das demais componentes das instituições brasileiras.

Deve-se considerar também que são intrinsecamente ligadas às questões fundiárias, dos direitos de propriedade das terras. A forma como estes foram, ou melhor, não foram, definidos no Brasil, tem visíveis implicações na maneira como se faz o acesso aos

recursos naturais, em especial as florestas. A maneira como foi organizado o acesso à propriedade das terras, limitando-se apenas formalmente o apossamento de novas áreas, pressupunha um livre acesso aos recursos naturais. Entretanto, neste livre acesso não estão previstas as situações, cada vez mais raras de manejo comunal, especialmente em se tratando de recursos florestais e na região do Ribeira. A regra é a apropriação privada dos espaços e dos recursos. Assim, medidas de ordenamento ao acesso às águas, aos bens minerais, ao solo e à vegetação foram sempre insuficientes. As leis a este respeito encontraram dificuldades para serem editadas e, quando o foram, normalmente enfrentaram problemas para sua efetiva implementação. Problemas que vão desde a falta de regulamentos até aparelhamento insuficiente dos órgãos encarregados de os fazerem cumprir.

Uma região onde estes conflitos são especialmente visíveis é o Vale do Ribeira. As limitações ao desenvolvimento que aparentemente são criadas pela legislação ambiental na verdade são expostas por ela. Verifica-se através da avaliação de diversos indicadores que a correlação entre proteção ambiental e baixos índices sociais nem sempre é tão direta. A falta da regularização fundiária e de outras políticas públicas que viabilizem condições de desenvolvimento realmente sustentável é que acaba por acirrar os conflitos sócio-ambientais. As facetas da legislação que realmente apresentam um caráter excludente, em especial com as populações tradicionais, devem-se mais à forma como o Estado faz e aplica as leis, não à idéia de controle dos recursos naturais. Entretanto normalmente este conceito é mais combatido, por diversos setores sociais, pelos seus aparentes efeitos negativos na região.

Pode-se resumir que o insucesso de boa parte das ações de controle ambiental, através da regulação dos recursos naturais (em especial a aqui tratada, referente às florestas), deve-se ao conflito que é gerado com os direitos de propriedade, na forma com que estes são predominantemente entendidos no Brasil. Entretanto, entende-se ser necessária uma mudança nesta situação, para se obter uma relação mais adequada e viável entre a sociedade e o a natureza.

Observa-se aparentemente algumas contradições. Por um lado, a inexistência de direitos de propriedade é que está na origem de conflitos fundiários e de boa parte dos conflitos ambientais. No caso do Vale do Ribeira, esta indefinição é socialmente determinada: são os segmentos mais desprovidos da população rural que não alcançam o direito à

propriedade, o que as torna ainda mais vulneráveis no enfrentamento do conflito entre a preservação dos recursos naturais e o exercício de suas atividades econômicas. Mas a outra face desta moeda é que a legislação ambiental esbarra, de maneira permanente, na questão da propriedade, na medida em que seus titulares tendem a resistir à aplicação da legislação, que limita seus direitos. Aí está a base do contraste entre a lei e sua dificuldade de aplicação.

Normalmente a controle florestal, através do licenciamento e da ação da polícia florestal, vai reprimir mais facilmente um posseiro do que um grande proprietário. Mesmo que este seja eventualmente multado os efeitos serão bastante diferentes. Ao mesmo tempo em várias ocasiões os posseiros têm seus interesses defendidos por esta mesma legislação.

Conclui-se que as instituições não só importam bastante na questão ambiental, mas são socialmente determinadas. As regras do jogo estão sendo constantemente re-elaboradas pelos jogadores, com diferentes intenções e resultados.

Bibliografia

- A VERDADE sobre as mudanças no Código Florestal. *Jornal do Fazendeiro*, Goiânia, maio de 2000, nº 161.
- ABATAYGUARA, Neide M. de S. A. *As associações como forma de organização de pequenos produtores: um mecanismo controverso*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - PUC/SP, São Paulo, 1997.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, abril-junho, 2000, v. 2, p. 379-397.
- ABU-EL-HAJ, Jawdah. *A Mobilização do Capital Social no Brasil, o caso da reforma sanitária no Ceará*. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2000.
- AFONSO, Cintia M. *Uso e ocupação do solo na zona costeira do Estado de São Paulo: uma análise ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1999.
- AMBIENTE: pressões contra a MP. *Jornal da Tarde* São Paulo, 17/08/98, p. 16-A.
- ANDERSON, Terry e LEAL, Donald. *Ecologia e Livre Mercado*. 1ª ed. Porto Alegre: Ed. Expressão e Cultura/Instituto Liberal-RS/Instituto de Estudos Empresariais, 1992.
- ANTUNES, Paulo de B. *Direito Ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1999.
- ARRUDA, Silvia, PEREZ, Luiz e BESSA JR, Alfredo, A bananicultura no Vale do Ribeira: caracterização dos sistemas de produção. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo: Instituto de Economia Agrícola v. 40, t 1, p.1-17, 1993.
- AZEVEDO, Cristina M. do A. A decisão de preservar: a mata ripária do Jaguari-Mirim. SP, 1ª ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.
- AZEVEDO, Paulo F. de. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*, SP, 47(1): p. 33-52, 2000.
- AZEVEDO, Paulo F. e BIALOSKORSKI Neto, Sigmundo, Conflitos fundiários e direitos de propriedade: implicações sobre o uso da terra. In: Seminário Brasileiro sobre a Nova Economia Institucional, São Paulo, agosto 1998, Anais, São Paulo, USP/FEA, 1998.

- BEGOSSI, Alpina. Aspectos da economia ecológica: modelos evolutivos, manejo comum e aplicações. In: ROMEIRO, Ademar, REYDON, Bastian P. e LEONARDI, Maria L. (org.) *Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*, Campinas: UNICAMP/IE, 1997.
- BENJAMIM, Antônio Herman. A proteção das florestas brasileiras, ascensão e queda do Código Florestal. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, abril-junho, 2000, Ano 5, nº 18, p.21-37.
- BEZERRA, Maria do Carmo e VEIGA, José Eli da (coord.). *Agricultura Sustentável – Subsídios para a elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/IBAMA/Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000.
- BRAGA, Roberto. *Planejamento regional no Estado de São Paulo – A experiência do Vale do Ribeira nas décadas de 1970 e 1980*. Tese (Doutorado em Geografia Humana), FFCLH/USP, 1998.
- BRANDÃO, Carlos R., TSIKIOKA, Crismere Gadelha. e CARVALHO, Maria Celina P. de. O cerco do verde. In *Ambiente e Sociedade*, Campinas, NEPAM/UNICAMP, 2º semestre de 1999, Ano II, nº 5, p. 155-180.
- BRASIL, Governo do. *Relatório do Ministro da Agricultura, Indústria e Commercio*. Rio de Janeiro: Oficinas da Directoria Geral de Estatística, 1911.
- BRITO, Maria Cecília Wey de, *Unidades de Conservação – intenções e resultados*. 1ª ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.
- BRUSECKE, Franz J., Desestruturação e desenvolvimento. In FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (org.) *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. 1ª ed. Campinas: UNICAMP, 1996.
- BUGLIONE, Samantha. O desafio de tutelar o meio ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*. Revista dos Tribunais, São Paulo, janeiro-março, 2000, Ano 5, nº 17, p.194-220.
- BURSZTYN, Marcel. Estado e Meio Ambiente no Brasil. In: *Para pensar o Desenvolvimento Sustentável*. 1ª ed. BURSZTYN, Marcel (org.), São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consulta sobre trâmite de proposições em www.camara.gov.br, 2000.

- CÂMARA, Ibsen Gusmão. Atualização da legislação brasileira de conservação da natureza. In: *CONGRESSO NACIONAL SOBRE ESSÊNCIAS NATIVAS*, São Paulo: 1982, Silvic. SP, v.16-A Pt.1.
- CNPq/ACIESP. *Glossário de Ecologia*, São Paulo, 1987.
- CÓDIGO Florestal: ministro entrega sua proposta. *Jornal da Tarde* São Paulo, 25/02/00, p. 20-A.
- CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira, CBH RB – Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul e UVEVAR – União dos Vereadores do Vale do Ribeira. *Os Caminhos do Futuro*, 2000.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988: 46
- COSTA, José M. M. Desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável: uma avaliação de consistência macroeconômica. In: *Amazônia, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais*. 1ª ed. COSTA, José M. M. (org.), Belém: Universidade Federal do Pará, 1995.
- DAEE - DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. *Bacia hidrográfica do Vale do Ribeira: relatório síntese do plano de ação*. São Paulo, 1998.
- DEAN, Warren. *A Ferro e a fogo*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- DEFFONTAINES, Pierre. A floresta a serviço do homem. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, IBGE, julho de 1945, Ano III, nº 28.
- DEPRN – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS. *Relatórios mensais das Equipes Técnicas 1991-1998*, São Paulo, 1999.
- DEPRN – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS. *Relatório de seminário sobre palmito*, São Paulo, dezembro 1998.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental e econômico*. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DESABAFO. *Notícias do Vale*, Registro, Ano XIV, nº 487, 13/09/97, p. 2.
- DIEGUES, Antônio Carlos. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In: *Gestão de recursos naturais e*

desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental. VIEIRA, Paulo. F. e WEBER, Jacques (org.), 1ª ed. São Paulo, Cortez, 1997.

- DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista social simpático ao conservacionismo. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, NEPAM/UNICAMP, 2º semestre de 1998 e 1º semestre de 1999, Ano II – nº 3 e 4, p. 127-149.
- FELDMANN revela os planos para o Vale do Ribeira. *Tribuna do Vale*, Registro, 15 a 29/01/1995.
- FELIPIM, Adriana Perez, RESENDE, Roberto Ulisses e RIBEIRO, Ronaldo José. Agricultura de pousio e controle ambiental. In: *Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da mata atlântica*. DIEGUES, Antônio C. e Viana, Virgílio M., (org.), 1ª ed. São Paulo: NUPAUB/LASTROP - USP, 2000.
- FERRAZ, Patrícia. Palmito uma morte anunciada. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 05/05/96 a 11/05/96.
- FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental, sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. Conservação de florestas e desenvolvimento regional: conflitos e negociações na mata atlântica. In: *A questão ambiental: cenários de pesquisa*, Campinas: NEPAM/UNICAMP, 1995.
- FHC, o Código Florestal e a bancada ruralista. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 18/05/00, Caderno Especial de Meio Ambiente, p. 8 e 9.
- FIORILLO, Celso A. P. e Rodrigues, Marcelo A. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FLORESTAR ESTATÍSTICO, Volume 2 – nº 4 – março/junho, São Paulo: Fundação Florestal/ Fundo Florestar, 1994.
- FRANÇA, José E. G. de. Estrutura de fiscalização dos recursos naturais – caso de São Paulo. In: *CONGRESSO NACIONAL SOBRE ESSÊNCIAS NATIVAS*. São Paulo, 1982, Silvíc. SP, v.16-A Pt.1.

- FUKS, Mário. Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente no Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Leila e Viola Eduardo (org.) *Incertezas da sustentabilidade na globalização*. 1ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, Plano diretor do desenvolvimento agrícola do Vale do Ribeira, (mimeo.) 1985.
- GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. VIEIRA, Paulo. F. e WEBER, Jacques (org.), São Paulo: Cortez, 1997.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Desenvolvimento integrado do Vale do Ribeira, s/d.
- GOVERNO não regulamenta nova lei. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11/07/00, p. F-6.
- GUERRA, Antônio T. Notas sobre o palmito em Iguape e Cananéia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, julho/setembro 1957, Vol. 19: 345-355.
- GUIMARÃES, Paulo C. V., MACDOWELL, Sílvia F. e DEMAJOROVIC, Jacques. Fiscalização em meio ambiente no Estado de São Paulo. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, maio/agosto de 1996, nº 20, p. 35 –46.
- GUIMARÃES, Roberto P. Ecologia e política na formação social brasileira. In *Seminário Internacional sobre Mecanismos de Controle Social para a Preservação do Meio Ambiente*, Rio de Janeiro: 1987.
- HARDIN, Garret, The tragedy of the commons, In *Science*, 162, december, 1968, p. 1243-1248.
- HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos – O breve século XX*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOGAN, Daniel Joseph et ali. Sustentabilidade no Vale do Ribeira (SP): conservação ambiental e melhoria das condições de vida da população. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, NEPAM/UNICAMP, 2º semestre de 1998 e 1º semestre de 1999, Ano II, nº 3 e 4, p. 151-175.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Livraria José Olímpio, 9ª ed. Rio de Janeiro, 1976.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, As aparências enganam, Revista Consumidor S/A, São Paulo: IDEC, Outubro, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Censo agropecuário, 1995-96*, Rio de Janeiro, IBGE, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Mapa de vegetação do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *O Brasil em números*, Rio de Janeiro: IBGE, 1992.
- INSTITUTO DA CIDADANIA, *Uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Vale do Ribeira*, São Paulo: 1996.
- INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA, Consulta de estatísticas em www.iea.sp.gov.br, 2000.
- INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Fatos da Terra*, São Paulo: ITESP, setembro/outubro, 2000, Ano I, nº 3.
- INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, Terra e cidadãos: Aspectos da ação de regularização fundiária no Estado de São Paulo, Nº 4 (nov. 1998), ITESP, São Paulo, 1998.
- INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, *Código florestal: A sociedade em defesa das florestas - Dossiê*, São Paulo, ISA, 2000.
- INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, Mapa Remanescentes florestais do domínio Mata Atlântica, São Paulo: ISA, 2000.
- INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, *Parabólicas*, São Paulo, nº 47, Janeiro/Fevereiro, São Paulo: ISA, 1999.
- INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, *Mata Atlântica: avanços legais e institucionais para sua conservação*, São Paulo: ISA, 1997.
- INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, *FHC e a legislação protetora da mata atlântica: avanços ou retrocessos?*, São Paulo: ISA, 18 de setembro de 1995.
- JOLLIVET, M. e PAVÉ. Alain. O meio ambiente: questões e perspectivas para pesquisa. In: *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 1ª ed. VIEIRA, Paulo. Freire e WEBER, Jacques (org.), São Paulo: Cortez, 1997.
- LABORATÓRIO REGIONAL – CODIVAR, Memorando 66/95, 1995.

- LEÃO, Regina M. *A floresta e o homem*. 1ª ed. São Paulo: Editora da USP/IPEF, 2000.
- LEONEL, Mauro. *A morte social dos rios*. 1ª ed. São Paulo: Perspectiva/Instituto de Antropologia e Meio Ambiente/FAPESP, 1998.
- LEPSCH, Igo F. et ali. *Macrozoneamento de terras da região do Rio Ribeira de Iguape, SP*. Campinas: Boletim nº 19 do Instituto Agrônomo de Campinas, 1990.
- LIMA PEREIRA, João Octaviano. *Da propriedade no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Casa Duprat, 1932.
- MARQUES, José R. N. *Direito Ambiental – análise da exploração madeireira na Amazônia*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MARQUESINI, Marcelo, VIANA, Virgílio e LÚCIO, Márcio J., Revisão participativa no aprimoramento da legislação sobre caixeta (*tabebuia cassinoides*) no Estado de São Paulo. In: *Florestar Estatístico*, São Paulo: Fundação Florestal/Fundo Florestar, set/dez, 1997, v. 5, nº 13, p. 25-35.
- MARTINEZ, Maria Cecília. *A ação governamental e a resistência camponesa no Vale do Ribeira*. Dissertação (Mestrado em História), FFCLH/USP, 1995.
- MAY, Peter. Avaliação integrada da economia do meio ambiente: propostas conceituais e metodológicas. In: *Economia da Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. 1ª ed. Campinas: UNICAMP IE, 1997.
- MEIR, Henrique, Las relaciones entre política, derecho y ambiente, Seminario sobre Medio Ambiente y Ordenamento Juridico - 25/02 a 02/03 de 1982, Mérida Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables – Venezuela, 1982.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.
- MIOTTO, Luciana B. A construção da nova realidade – do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. In *Textos didáticos IFCH/UNICAMP*, nº 23, Campinas, 1996.
- MONASTERIO, Leonardo M., Capital Social e grupos de interesse: uma reflexão no âmbito da economia regional. In: ANAIS DO SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, São Paulo, agosto 1998, São Paulo, USP/FEA.

- MONOSOWSKI, Elisabeth, Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos FUNDAP, Planejamento e gerenciamento ambiental*. São Paulo, FUNDAP, 1989 16 (9) p. 15-24.
- MOREIRA, André de Castro Cotti. *Reserva extrativista do Bairro Mandira – a viabilidade de uma incerteza*. 1ª ed. São Paulo, Annablume/FAPESP, 2000.
- MOURA, Mário de Assis. *Terras devolutas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1946.
- MULLER, Geraldo. *Estado, estrutura agrária e população; Estagnação e incorporação regional*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.
- NEDER, Ricardo Toledo. Para uma regulação pública ambiental pós desenvolvimentista no Brasil. In: *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 1ª ed. Cavalcanti, Clóvis (org.), São Paulo: Cortez e Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1ª ed. (esp.) México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NOVA lei abranda queimada de cana em São Paulo. *Jornal de Piracicaba*, Piracicaba, 30/05/00, p. 1.
- O FOGO à prova, *Globo Rural*, São Paulo, novembro, 1992: 56.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva*, 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OS VETOS à Lei Ambiental. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09/02/98: 2.
- OSTROM, Elinor. *Governnig the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- PADRE JOÃO TRINTA, Meio ambiente: Macrozoneamento Proposta preliminar para discussão pública. In: *O Sopro*, Registro, Diocese de Registro, dezembro de 1997, p. 4-10.
- PÁDUA, José Antônio. “Aniquilando as naturais produções”: crítica iluminista, crise colonial e as origens do ambientalismo político no Brasil (1786-1810). *Revista Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, volume 42, nº 3, 1999, p. 497-538.
- PALMITO que causou botulismo teve origem irregular. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 27/02/97, p. 15-A.
- PARAÍSO salvo pelo gongo. *Visão*, São Paulo, nº 26, 03/07/85: 34.
- PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro (Ensaio)*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950.

- PERLIN, John. *A História das Florestas: a importância da madeira no desenvolvimento da civilização*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- PETRONE, Pasquale. *A Baixada do Ribeira, Estudos de geografia humana*, São Paulo: Boletim 283, FFCLH/USP, 1966.
- PINO, Francisco et ali, *A cultura da banana no Estado de São Paulo*, Informações Econômicas, São Paulo, v. 30, nº 6, jun. 2000, p. 45.
- PROTER/REBRAF, *Biodiversidade, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira, alguns dados preliminares (mimeo)*, 1996.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 1ª ed. (port.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- QUEIROZ, Renato da Silva. *Caipiras negros no Vale do Ribeira: Um estudo de antropologia econômica*. 1ª ed. São Paulo: FFLCH/USP, 1983.
- REIS, Maurício Sederez dos, e GUERRA, Miguel P., *Inventário dos Recursos Florestais da Mata Atlântica, Exploração, Utilização dos Recursos, Impactos Atuais e Potencialidades de Manejo*, mimeo. UFSC, 1998.
- RESENDE, Roberto Ulisses. Aspectos do licenciamento e fiscalização da produção de palmito (*Euterpe edulis*) In *FOREST'96, Resumos*, Belo Horizonte, 1996.
- SACHS, Ignacy, *Caminhos para desenvolvimento sustentável*, 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SACHS, Ignacy, Estratégias de transição para o século XXI. In: *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. BURSZTYN, Marcel, (org.), 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SÃO PAULO, Governo de Estado: Fundação SEADE e Secretaria do Meio Ambiente, *Perfil ambiental do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1999 - a.
- SÃO PAULO, Governo de Estado: Secretaria do Meio Ambiente, *Conhecer para conservar: as Unidades de Conservação do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1999 - b.
- SÃO PAULO, Conselho Estadual de Recursos Hídricos, *Plano Estadual de Recursos Hídricos: primeiro plano do Estado de São Paulo – Síntese*, São Paulo, DAEE, 1990.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista – SUDELPA, *Plano básico de desenvolvimento auto-sustentado para a região lagunar de Iguape e Cananéia*, São Paulo, 1987.

- SÃO PAULO, Governo de Estado, Secretaria da Agricultura, Diretrizes de atuação da Coordenadoria da Pesquisa dos Recursos Naturais, São Paulo, 1973.
- SELO indica qualidade do palmito. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/00, p. C-2.
- SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 1ª ed. Campinas: UNICAMP, 1996.
- SILVA-SANCHEZ, Solange S. *Cidadania ambiental: Novos direitos no Brasil*. 1ª ed., São Paulo: Humanitas-FFLCH/USP Annablume, 2000.
- SOLOW, Robert M. Sustentabilidade para quem?, *Gazeta Mercantil*, 17/07/96.
- SOUZA, José C. Rodrigues de. Poluição mediante o uso do fogo. In *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, janeiro-março/2000, ano 5, nº 17, p. 229-235.
- TAYRA, Flávio. *Vale do Ribeira, SP: subdesenvolvimento e estagnação. Estilos de desenvolvimento e perspectivas*. Dissertação (Mestrado em Economia Política), PUC/SP, São Paulo, 1998.
- URBAN, Teresa. *Saudades do matão – Relembrando a história da conservação da natureza no Brasil*, 1ª ed. Curitiba: UFPR/Fundação O Boticário/Fundação MacArthur, 1998.
- VALENTE, Ivan, *Veja a Lei 9.605 de 12/02/98*, (mimeo.), s/d.
- VENTURA, Vanderlei José e RAMBELLI, Ana Maria. *Legislação federal sobre o meio ambiente*. 3ª ed., Taubaté: Vana, 1999.
- VICTOR, Mauro A. M. *A devastação florestal*. 1ª ed. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975.
- VIEIRA, Paulo F. e WEBER, Jacques, Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento sustentável, In: *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*, VIEIRA, Paulo F. e WEBER, Jacques (org.), São Paulo: Cortez, 1997.
- VITAE CIVILIS, *Plataforma Ambiental Mínima para o Desenvolvimento Sustentável do Vale do Ribeira – Agenda 21/Vale do Ribeira*, São Paulo: VITAE CIVILIS 1995.