

PEDIDO DE VISTAS 94 º REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA.

Processo: nº 02000.000642/2007-19

Assunto: “Proposta de Resolução que dispõe sobre Estágios Sucessionais das restingas associadas ao Bioma Mata Atlântica”.

Procedência: 15ª CT Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros, em 20/11/08 e 48ª CT Assuntos Jurídicos, em 16 e 17/02/09.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Trata-se de proposta de Resolução, oriunda da 15ª Câmara Técnica de Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, veiculada pelo Processo nº 02000.000642/2007-19, que, de acordo com sua ementa, disporá ‘sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de restinga na Mata Atlântica.

2. Em seus *considerandos*, citado Projeto invoca “a necessidade de se definir vegetação primária e parâmetros básicos para análise dos estágios sucessionais secundários nas distintas fitofisionomias de restinga, na Mata Atlântica, visando estabelecer (sic) critérios a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades nessas áreas”, tendo em vista o disposto na Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e na Resolução CONAMA 10/1993.

3. Sublinhe-se de início, que a Resolução CONAMA 388/2007, que convalidou as resoluções que definem a vegetação primária e

secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, para fins do disposto no art. 4º, § 1º da Lei 11.428/2006 , de 22 de dezembro de 2006 ¹, não representou nenhum avanço nos termos da definição dos estágios sucessionais da restinga, mantendo, nesse particular, os parâmetros anteriormente estabelecidos para os Estados de São Paulo e Santa Catarina.

II. EFEITOS DA NOVA RESOLUÇÃO SOBRE A FAIXA COSTEIRA

4. A proposta de Resolução que ora se analisa, conquanto esteja em grande parte alinhada com os aspectos inerentes à regulamentação da vegetação primária de restinga e aos seus estágios de sucessão secundária, promove duas substanciais alterações no tratamento normativo dispensado à matéria, no que respeita o uso e ocupação da faixa costeira do País.

5. A primeira grande mudança a ser operada pela projetada resolução encontra-se em seu art. 9º, que expressamente revoga o disposto na alínea 'a', inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA 303/2002, cujo teor é o seguinte:

“Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

.....

IX – nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;”

¹ As resoluções CONAMA convalidadas pela Resolução 388/2007 são as de nº 10/93, 1, 2, 4, 5, 6, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34/94, 7/96 e 261/99.

6. Frise-se que a revogação se deu apenas no âmbito desse dispositivo normativo, mantendo-se ainda vigentes e os art.s 2º e 3º do Código Florestal (Lei 4.771/65) e o art. 5º da Lei 11.428/2006, mesmo porque uma resolução não tem estatura nem força para revogar um dispositivo de lei.

7. A segunda grande mudança se dará por conta do surgimento do conceito de “*vegetação de restinga*”, introduzido pelo inciso III do art. 2º da resolução projetada:

“Art. 2º Para o disposto nesta Resolução entende-se por:

.....

III – Vegetação de restinga: o conjunto de comunidades vegetais, distribuídas em mosaico, associado aos depósitos arenosos costeiros recentes (quaternário) e aos ambientes rochosos litorâneos – também consideradas comunidades edáficas – por dependerem mais da natureza do solo do que do clima, encontradas nos ambientes de praias, cordões arenosos, dunas, depressões e transições para ambientes adjacentes, podendo apresentar, de acordo com a fitofisionomia predominante, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.”

8. De se ver, portanto, que a novel definição produz substancial mudança na natureza dos mecanismos de proteção ambiental da faixa costeira, uma vez que o critério geo-físico, até então adotado para a proteção da vegetação de restinga localizada em *restingas* propriamente ditas, cedeu lugar para o critério da tipologia vegetal.

9. Em outras palavras: a teor do citado art. 2º, inciso III, da proposta de resolução, a proteção anteriormente oferecida às florestas e demais formas de vegetação em razão de sua localização geográfica passa a ser ditada pelas características da cobertura vegetal existente.

10. Com tal inovação, perde-se, a nosso ver, a grande oportunidade de se avançar no aperfeiçoamento e na confirmação do conceito de *restinga*, anteriormente estabelecido pela Resolução CONAMA 303/2002, o que eliminaria de vez as enormes distorções interpretativas, geradoras de conflitos intermináveis no âmbito de processos administrativos de licenciamento envolvendo essas áreas.

III. O CONCEITO DE RESTINGA

11. O conceito de restinga encontra-se perfeitamente delineado tanto pela ciência geomorfológica quanto pela legislação ambiental brasileira, como se demonstrará a seguir.

III.1 Definição Científica

12. O conceito de restinga é formulado pela Geomorfologia, ciência derivada da Geografia e que estuda a gênese e a evolução das formas de relevo sobre a superfície da Terra.

13. Antonio Cristofolletti designa restinga como *“barreiras ou cordões litorâneos. Elas são formadas por faixas arenosas depositadas paralelamente à praia, que se alongam tendo ponto de apoio nos cabos e*

*saliências do litoral. Colocam-se acima do nível normal da maré alta e, à medida que se estendem, vão separando do mar parcelas de água que se transformam em lagoas litorâneas.”*²

14. Com efeito, as restingas geralmente possuem extensão lateral muito superior a sua largura e podem se apresentar **(i)** sem conexão com a terra firme, constituindo-se “ilhas barreira” (*barrier islands*), **(ii)** com apenas uma das extremidades conectada à terra firme, constituindo “pontais” (*barrier spits*), ou ainda **(iii)** com ambas as extremidades conectadas à terra firme, constituindo os “cordões litorâneos” (*beach barriers*) (Guerra e Cunha, 1994).

15. O eminente Aziz Ab’ Saber, ao discorrer sobre a gênese das restingas, preleciona:

“Ao final do Pleistoceno, ocorrido entre 23.000 e 12.700 anos antes do presente, o nível geral dos oceanos deve ter sido reduzido de até 100 ou 120 metros (...). As conseqüências desse fato foram múltiplas e complexas como a ampliação das faixas costeiras e nova linha de costa situada a menos de 100 metros (...). A regressão marinha criou massas de areias descontínuas que no período posterior seriam retrabalhadas pela transgressão marinha e transformadas em feixes de restingas e lagunas regionais. Portanto, a restinga constitui feição geomorfológica perfeitamente definida e sua origem remonta ao período Quaternário.”³ (grifos nossos)

² Brasil: *Geomorfologia*. São Paulo: Edgar Blucher, 1974, p. 104.

³ Brasil: *Paisagens de Exceção – O litoral e o pantanal mato-grossense. Patrimônios básicos*. São Paulo: Ateliê Cultural, 2006, p. 83-84.

16. Em outras palavras, as restingas resultam das variações ocorridas no nível dos oceanos nos últimos milhares de anos, conhecidas como regressões e transgressões marinhas, relacionadas aos períodos glaciais e interglaciais, que ocasionaram esse tipo de formação arenosa geralmente alongada e paralela à linha de costa.

17. Assim, conquanto o aspecto físico seja fator determinante para a caracterização da restinga, outra importante particularidade desse acidente geomorfológico é a presença de solos arenosos com baixa concentração de argila e matéria orgânica, baixa retenção de água e nutrientes, aspectos que dificultam a regeneração natural de sua vegetação.

III.2 Definição Legal

18. A Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002, que regulamentou os artigos 2º e 3º da Lei 4.771/65, em seu artigo 2º, inciso VIII, assim definiu restinga:

“Art. 2º. Para efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

(...)

VIII – restinga: depósito arenoso paralelo a linha de costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades

edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima”.

19. Portanto, a definição de restinga adotada pela vigente Resolução CONAMA 303/2002 é bastante clara, precisa e objetiva, ao destacar a necessária existência de *“depósito arenoso paralelo à linha de costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação...”* para que se identifique a ocorrência do acidente geográfico “restinga”. Tal definição contempla, assim, o conceito científico de restinga.

20. Nesse sentido, a fitofisionomia apresenta-se como aspecto complementar, não sendo o fator determinante para que se possa caracterizar restinga, nos termos da definição contida na já mencionada Resolução CONAMA 303/02.

21. A esse respeito, cumpre destacar, por oportuno, que a expressão *“onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas...”* é válida para praticamente toda a costa brasileira, sem que, no entanto, se possa cientificamente dizer que se trate de restinga.

22. Portanto, o aspecto que confere distinção às restingas, nos termos da Resolução CONAMA 303/02, é exatamente sua conformação geomorfológica e não sua fitofisionomia.

IV. UM NOVO CONCEITO: VEGETAÇÃO DE RESTINGA

23. A Proposta de Resolução em comento define, a partir de terminologia expressa na Lei 11.468/06, o que seja vegetação de restinga: “..conjunto de comunidades vegetais, distribuídas em mosaico, que cobre os depósitos arenosos costeiros recentes (quaternário e terciário), também consideradas comunidades edáficas, por dependerem mais da natureza do solo do que do clima...”.

24. Vê-se que tal definição resulta da mescla de parâmetros estabelecidos para restinga nas Resoluções CONAMA 10/93 e 303/2002

25. Positivada nesses termos, a definição passa a idéia inicial de que a locução ‘comunidades vegetais’ diz respeito apenas àquelas situadas em ‘depósitos costeiros recentes (quaternário e terciário), os quais incluem, em particular, as formações classificadas como restinga.

26. No entanto, a porção final da definição aponta para situação diversa, cujo efeito prático é o aumento drástico na abrangência do conceito de vegetação de restinga.

27. Isto porque, ao estabelecer que tais comunidades vegetais são “...encontradas nos ambientes de praias, cordões arenosos, dunas, depressões e transições para ambientes adjacentes, podendo apresentar, de acordo com a fitofisionomia predominante, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.”, esse dispositivo normativo praticamente faz com que tal concepção tenha aplicação, geral e indistinta, em praticamente todo o litoral brasileiro.

28. Assim, ainda que com roupagem diferente e conceitualmente mais palatável, a definição de “vegetação de restinga” inserida na proposta de resolução em apreço resgata a concepção de restinga expressa no inciso II do artigo 5º da Resolução CONAMA 10/1993, *in verbis*:

II - Restinga - vegetação que recebe influência marinha, presente ao longo do litoral brasileiro, também considerada comunidade edáfica, por depender mais da natureza do solo do que do clima. Ocorre em mosaico e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.

V. DEFINIÇÃO DA VEGETAÇÃO PRIMÁRIA E DOS ESTÁGIOS SUCESSIONAIS SECUNDÁRIOS DA VEGETAÇÃO DE RESTINGA

29. Os estágios sucessionais das fitofisionomias de restinga descritos pelo CONAMA nessa proposta de resolução são objetivos e sua complexidade se eleva a partir da praia (vegetação herbácea e subarbustiva de restinga), em direção ao interior da planície costeira (arbustiva, arbórea e transição para Floresta Ombrófila Densa).

30. Com exceção da vegetação herbácea e subarbustiva classificada como clímax (clímax edáfico) e, portanto, sem ocorrência de sucessão secundária, as demais tiveram os parâmetros da vegetação primária e dos estágios de sucessão secundária definidos.

31. Permanece, porém, a necessidade da edição de novas Resoluções do CONAMA, específicas para cada Estado, e que relacionem as espécies indicadoras da vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários ocorrentes em cada unidade da Federação, o que inclusive, já foi feito pelo Estado de São Paulo, com a edição da Resolução SMA 09, de 26 de fevereiro de 2009.

32. Em relação aos parâmetros estabelecidos para as formações florestais da Mata Atlântica, cujas características básicas foram fixadas pela Resolução 10/93, a Resolução proposta maximiza a complexidade das estruturas vegetais para a “vegetação de restinga”, elevando, desse modo, a restrição para intervenções sobre as áreas de ocorrência da mesma.

33. A proposta declara, ainda, não caracterizar como remanescente de “vegetação de restinga” a existência de espécies ruderais nativas ou exóticas em área com atividades consolidadas tais como atividades agropecuárias e aquicultura, praças e jardins, dentre outras designadas pelo órgão ambiental competente.

VI. CONCLUSÃO

34. A Proposta de Resolução do CONAMA, embora tenha como escopo declarado dispor sobre parâmetros básicos para análise dos estágios sucessionais da vegetação de restinga na Mata Atlântica, em termos práticos operará mudanças substanciais na questão do uso e ocupação da faixa costeira, por conta da eventual revogação, por ela prevista, do disposto na alínea ‘a’ do inciso IX, do art. 3º da Resolução CONAMA 303/2002 (instituição de

área de preservação permanente em faixa mínima de 300 metros, medidos a partir da linha de preamar máxima).

35. Tal disposição sempre foi fonte de discussões e conflitos entre o particular e as autoridades ambientais, que nem sempre dão a ela a melhor interpretação.

36. Além disso, com a Proposta de Resolução em estudo, a proteção às formações vegetais existentes nas restingas deixará de ser por meio de instituição de áreas de preservação permanente e passará a ser proporcionada conforme a tipologia vegetal reinante na área.⁴

37. Assim, a proteção passa ser de acordo com o tipo de vegetação, que terá seu uso e conservação regulados segundo o que dispuser a Lei 11.468/06. O grande problema que ora se vislumbra é que o conceito de ‘vegetação de restinga’, contrariando a boa prática técnico-científica, é dado pela nova resolução de forma tão generalizada e indiscriminada, que acaba abrangendo praticamente todo o litoral brasileiro.

38. Também segundo a concepção da Lei da Mata Atlântica, a proposta do novo texto legal estabelece que não serão consideradas remanescentes de “vegetação de restinga” formações ruderais⁵ em áreas com atividades consolidadas, tais como as atividades agropecuárias e aqüicultura, praças e jardins, dentre outras designadas pelo órgão ambiental competente, fato que prioriza a ocupação de áreas anteriormente degradadas.

⁴ Excetuando-se os casos em que a vegetação tiver a função de fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues, situações em que aplicam-se o art. 2º, inciso ‘f’, da Lei 4.771/1965 e o art. 3º, inciso IX, alínea ‘b’, da Resolução 303/2002, que continuam vigentes.

⁵ Vegetação ruderal é aquela composta de plantas invasoras e ervas daninhas, especialmente gramíneas e plantas anuais, normalmente presentes em áreas antropizadas.

39. No que se refere às possibilidades de aprimoramento da proposta de Resolução em análise, para dirimir, ou pelo menos minimizar os conflitos que surgirão no âmbito de processos de licenciamento ambiental nessas áreas, podemos destacar três pontos cruciais.

40. No plano ideal, a questão seria melhor conduzida se a Proposta de Resolução ora em comento se restringisse apenas e tão-somente a determinar a revogação da citada alínea 'a' do inciso IX do art. 3º da Resolução CONAMA 303/2002, sem se arvorar a estabelecer parâmetros para a vegetação primária e estágios sucessionais secundários da vegetação de restinga de forma homogênea, uniforme, indiscriminada, como se em todo o litoral brasileiro houvesse as mesmas ocorrências de vegetação.

41. Não sendo possível tão radical redução no escopo dessa proposta de resolução, entendemos que os parâmetros por ela ditados deveriam ser mais flexíveis e abrangentes, no sentido de facultar aos Estados, quando da edição das respectivas resoluções, definir com maior efetividade as espécies e os parâmetros regionais indicadores da vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários, mesmo porque não é possível que se pretenda que o litoral maranhense, por exemplo, tenha as mesmas feições do que o litoral gaúcho, no que tange às características de vegetação.

42. Por último, na impossibilidade de se adotar alguma das medidas acima sugeridas, e em função do que acima se acabou de sugerir e também para eliminar ou diminuir as inevitáveis controvérsias e discussões em processos de licenciamento ambiental, entendemos perfeitamente cabível a inclusão de outros aspectos físicos (altitude, topografia, tipo de solo etc.) para se chegar a uma melhor caracterização das interfaces vegetais, na especificação

de parâmetros de análise da vegetação, na transição entre vegetação de restingas e outras tipologias vegetais.

43. É a nossa opinião, *sub censura*.

Curitiba(PR), 23 de junho de 2009.

Marcílio Caron Neto

Conselheiro Titular

Setor Florestal