O REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA E SUA APLICAÇÃO NOS PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA

*LE REGIME DE PROTECTION JURIDIQUE DES BIOME DE LA FORÊT ATLANTIQUE ET SON
APPLICATION DANS LE PROCESSES DE L'EXPANSION URBAINE*

Marcela Vitoriano e Silva¹

Resumo: A Mata Atlântica é o único dos biomas brasileiros que possui um regime jurídico próprio de proteção. Por outro lado é o bioma que teve a maior extensão de vegetação nativa suprimida e que se encontra em situação de maior vulnerabilidade de ocorrência de impactos ambientais. Os principais motivos dessa situação de vulnerabilidade são a pequena parcela restante do bioma, o número de espécies endêmicas ameaçadas de extinção e a alta densidade demográfica na sua área de formação original. A conservação da parcela do bioma que ainda resta revela-se como um imenso desafio, sobretudo frente à pressão para a sua ocupação. A partir deste panorama procura-se analisar as regras do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica previstas na Lei Federal nº 11.248/06, especialmente aquelas aplicáveis nas hipóteses de realização de loteamentos ou edificações urbanas, e os mecanismos e instrumentos jurídicos postos para impedir que a expansão urbana não leve à devastação de novas áreas do bioma.

Palavras-chave: Bioma Mata Atlântica; área urbana; loteamento; regime jurídico de proteção.

Résumé: La Forêt Atlantique est l'un des uniques biomes qui dispose d'un régime juridique spécial pour sa protection. De l'autre côté, est le biome qui a eu la plus grande étendue de la végétation indigène enlevé et ce a trouvé dans une situation la plus vulnérable de survenue des impacts environnementaux. Les principales raisons de cette vulnérabilité sont la petite portion restante du biome, le nombre d'espèces endémiques menacées d'extinction et la forte densité démographique dans sa zone de formation originale. La conservation de la part du biome qui reste se révèle être un défi de taille, surtout en raison de la pression de sa occupation. De cet panorama se vise à analyser les règles du régime juridique de le biome de la Forêt Atlantique prévue à la Loi Fédéraux nº 11.248/06, en particulier celles applicables en cas de réalisation de lotissements ou bâtiments urbains, et les mécanismes et les instruments juridiques pour empêcher que l'étalement urbain ne conduit pas à la déforestation de nouveaux domaines du biome.

Mots-clés: Forêt Atlantique Biome, zone urbaine; lotissements; régime de protection juridique.

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Especialista em Direito Ambiental pelo CEAJUF; Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS; Advogada.

Sumário: **1** Introdução; **2** A tutela constitucional do meio ambiente; **3** A importância do Bioma Mata Atlântica e seu quadro geral de devastação; **4** O regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica aplicável aos loteamentos e edificações urbanas; **5** A necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental para intervenção no Bioma Mata Atlântica; **6** A função dos princípios ambientais na aplicação do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica; **7** O desenvolvimento urbano e a proteção do Bioma Mata Atlântica; **8** Considerações finais.

1 Introdução

O Brasil é, de fato, um país de grandes riquezas naturais. Mas ao longo da sua história esta qualidade lhe transformou em vítima de um intenso processo exploratório.

No período da colonização a descoberta do “novo mundo” significou um grande achado, em razão da abundância de recursos naturais presentes nessa terra. A intenção dos países colonizadores era aproveitar ao máximo essas riquezas, extraindo os recursos aqui encontrados.

Naquela época os recursos naturais eram vistos como uma riqueza inesgotável. A preocupação era a satisfação imediatista dos interesses dos países colonizadores, que buscavam melhorar a sua posição política e econômico-financeira.

O resultado foi um processo exploratório desmedido, de amplas proporções e grandes impactos na natureza. Um dos patrimônios ambientais brasileiros mais afetados foi a Mata Atlântica, pois na área de sua formação se instalaram várias atividades que contribuíram para a sua devastação. Entre elas destacam-se a extração do ouro, o corte do pau-brasil e a substituição de vegetação nativa pela produção agrícola (café, cana-de-açúcar e outros).

O pau-brasil, árvore típica deste bioma, é um dos emblemas desse processo de exploração. A sua retirada para abastecimento da indústria naval portuguesa, uma das maiores da Europa, e para a fabricação de móveis e construções de casas e palacetes quase levou à completa extinção desta espécie, ainda hoje ameaçada.

Não se empregava qualquer técnica que mitigasse os impactos ambientais, pois não havia qualquer preocupação em relação aos efeitos do modelo de exploração empregado, tanto em razão da visão que se tinha da natureza quanto da qualificação do território brasileiro como colônia. Isso acarretou a degradação do solo e dos recursos hídricos e a supressão de vegetação nativa em grandes áreas.

Outro fator que contribuiu para a devastação da Mata Atlântica foi a sua localização geográfica. Originalmente ela cobria uma extensa área que percorria praticamente toda a linha

vertical do Brasil, de norte ao sul, e que se iniciava na região litorânea. Esta localização coincidiu com a frente de domínio e exploração do território brasileiro, que partia do litoral em direção ao oeste. Os primeiros centros políticos e as mais concentradas ocupações do território também se deram na área em que predominava este bioma.

Diante desta localização geográfica a exploração dos recursos naturais da Mata Atlântica e a ocupação da sua área de formação se tornaram inevitáveis.

Mesmo após o encerramento da fase de colonização do Brasil o processo de exploração continuou avançando sobre outras áreas. Com o objetivo de se alcançar o progresso do país se adentrava nas áreas das florestas para ocupação urbana, industrial, agrícola, instalação de grandes empreendimentos ou simplesmente para extrair os seus recursos naturais.

Esse panorama, acompanhado da intensificação da ocupação e desenvolvimento da região sudeste, contribuíram para a contínua devastação da Mata Atlântica.

O saldo geral desse processo histórico foi a sobra de uma mísera parcela da Mata Atlântica (em torno de 7% do total), que se mantém sob constante ameaça.

Passados anos de exploração dos recursos naturais deste bioma e da constatação da grave quadro de devastação, foram iniciadas as lutas pela sua conservação e proteção.

O tema foi tratado inicialmente pelo Decreto nº 750, de 1993, que enumerou os casos possíveis de corte, supressão e exploração de vegetação primária nos estágios médio e avançado de regeneração, criado com base na previsão do art.14 da Lei Federal nº 4.771/65².

Posteriormente foi editada a Lei nº 11.428/06, dispondo sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, cujo processo de aprovação perdurou por 14 anos.

Atualmente busca-se a instalação de um modelo sustentável de exploração dos recursos naturais, que permita a perpetuidade da qualidade do meio ambiente em favor do homem. Contudo, um imenso desafio está posto, controlar e equilibrar os interesses de ocupação e utilização da área da floresta ainda preservada, pois embora seja relevante o

² O artigo 14 da Lei Federal nº 4.771/65 tinha a seguinte redação:

“Art. 14. Além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, o Poder Público Federal ou Estadual poderá:

- a) prescrever outras normas que atendam às peculiaridades locais;
- b) proibir ou limitar o corte das espécies vegetais raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como as espécies necessárias à subsistência das populações extrativistas, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de licença prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies;
- c) ampliar o registro de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à extração, indústria e comércio de produtos ou subprodutos florestais.”

avanço dado pela criação de um regime jurídico próprio de proteção do Bioma Mata Atlântica, é preciso dotar-lhe de efetividade e eficácia, evitando que haja desvirtuamento da sua finalidade no momento da aplicação das suas regras, de modo a impedir a continuidade do quadro de devastação deste bioma e, principalmente, viabilizar o aumento do seu percentual existente a fim de retirá-lo da sua zona de risco.

Por isso se propõe a percorrer as regras deste regime jurídico, examinando os seus conteúdos e revestindo-as dos propósitos contidos nos princípios ambientais.

2 A tutela constitucional do meio ambiente

A Constituição Brasileira de 1988 conferiu tratamento inédito ao meio ambiente, reservando-lhe título específico na sua estrutura normativa. No seu art. 225 não somente concebe a proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais gerações como também para as futuras, com a finalidade de assegurar a vida e a dignidade humana.

A manutenção do equilíbrio ecológico, após os efeitos negativos do intenso processo de exploração da natureza pelo homem, mostrou-se como o único caminho possível para que o ser humano possa usufruir de uma vida saudável, com qualidade e bem-estar e, desta forma, alcançar a sua dignidade. Assim, o Direito reconhece o valor instrumental do meio ambiente para o ser humano e, neste aspecto, reside a fundamentabilidade deste direito. Seguindo esta linha, Costa afirma que o meio ambiente “deve ser protegido como o direito defesa da vida” (2010, p. 117).

Dada a relevância da manutenção do equilíbrio ambiental e a imprescindibilidade de uma proteção conjunta com todos os indivíduos e setores da sociedade, possui a tutela constitucional do meio ambiente uma dupla face: ao direito fundamental da coletividade corresponde também um dever fundamental de proteção e preservação do seu equilíbrio. Impõe o Direito o compartilhamento deste dever entre todos; a ninguém é permitido se esquivar do seu dever fundamental, pois uma gestão bem sucedida do Planeta exige que cada um assuma o seu papel.

Benjamin divide este dever fundamental em quatro categorias. Entre elas, destacam-se a obrigação explícita e genérica de defesa e preservação do meio ambiente e a obrigação implícita, genérica e negativa de não degradá-lo (2011, p.134). Ou seja, agir de forma a não provocar o desequilíbrio ambiental insere-se no dever geral de conservação. É uma face de suma importância do dever fundamental, pois evita a ação contínua e incessante de recuperar o meio ambiente, bem como a concretização de danos que a reparação não soluciona.

Ao lado da coletividade o Poder Público assume papel de destaque na realização de medidas que propiciem a efetividade das normas constitucionais de proteção do meio ambiente, seja por intermédio da regulação dos atos dos particulares, com a fixação de limites às suas condutas de forma a evitar a degradação ambiental³, ou da implementação de políticas públicas ambientais. Para tanto, elenca o §1º do art. 225 um rol – não taxativo – das atribuições⁴ do Poder Público.

Contudo, para que a tutela do meio ambiente preceituada no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil seja ampla e efetiva, é preciso considerar todos os seus elementos formadores – natural, artificial e cultural –, os quais não podem mais ser considerados independentes, diante da intensa interação que o homem moderno promove entre eles, conjugando-os e mesclando-os.

A proteção do meio ambiente natural, por sua vez, também deve perpassar por todos os seus elementos, ou melhor, por todos os seus recursos naturais, tais como a água, o ar, o solo, a flora e a fauna, já que a natureza é o resultado de um complexo harmônico de seus componentes vivos e não vivos, que se interagem de forma sistêmica, reflexa e fragilizada.

Esta compreensão do meio ambiente pode ser verificada do seu conceito, fornecido pela Lei nº 6.938/81:

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

As florestas revelam a complexidade dos ecossistemas e a relação de mútua interdependência entre as espécies que o integram.

O estreitamento das relações entre os seres, no âmbito de um ecossistema, manifesta-se de forma bem mais complexa entre os componentes da biota. Flora e fauna são extremamente solidárias – poderíamos dizer, são cúmplices entre si, principalmente se pensarmos em habitats, nichos ecológicos e cadeia trófica. (MILARÉ, 2007, p. 237)

³ Traz o inciso II do art. 3º da Lei nº 6.938/81 o seguinte conceito de degradação ambiental:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente.”

⁴ Esta seria a terceira categoria de deveres ambientais de acordo com a classificação de Benjamim, enquanto a quarta e última categoria seria àqueles deveres explícitos e especiais que recaem sobre os particulares e o Estado, descritos nos §§2º e 3º do art. 225, da Constituição da República.

Assim, uma correta proteção deve contemplar a preservação de todos os recursos naturais, devido ao valor insubstituível que cada qual contém e à relação de “solidariedade” que unem os seres vivos. Por este motivo, os bens ambientais ameaçados de extinção requerem uma tutela especial, dotada de regras mais rígidas e mecanismos próprios, em razão dos riscos que lhe cercam.

3 A importância do Bioma Mata Atlântica e seu quadro geral de devastação

A Mata Atlântica, compreendida como uma grande floresta, apresenta muitos motivos que justificam a sua proteção particularizada. Além do seu grande valor ambiental, em virtude da extrema quantidade de espécies vegetais e animais que abriga, a Mata Atlântica é uma floresta que marca a paisagem natural do território brasileiro, não sendo encontrada em qualquer outro lugar do Planeta.

Sobre ela escreve Benjamin,

Considerada pelos botânicos a floresta de maior biodiversidade por hectare do planeta, abrigando mais de 25 mil espécies de plantas, foi, quase que inteiramente derrubada, restando somente cerca 5% de sua cobertura original, vítima de sua localização na zona de primeira contato com o colonizador, exatamente onde os primeiros núcleos de povoamento foram estabelecidos e onde, hoje, estão os grandes centros industriais e urbanísticos. A maior parte das espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no Brasil é endêmica da Mata Atlântica. (2011, p. 63)

Como menciona ainda Benjamin (2011), a Mata Atlântica ocupava, originalmente, 12% do território nacional, localizada em uma extensa faixa litorânea, que se estendia do Estado do Rio Grande do Norte ao Estado de Santa Catarina⁵.

Estima-se que a sua formação original tenha atingido mais de 1.300.000 km². Hoje resta aproximadamente 100.000 km² (Milaré, 2007). Ela compõe, ainda, sete das nove bacias hidrográficas brasileiras.

Por tais razões a Mata Atlântica foi qualificada, ao lado de outros biomas brasileiros, como “patrimônio nacional” pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 225 [...]

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-à, na

⁵ De acordo com as informações divulgadas pela SOS Mata Atlântica, o bioma ocupava 17 Estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí) (Informação disponível em <<http://www.sosma.org.br/nossa-causa/a-mata-atlantica/>>. Acesso em 28/02/2013).

forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A Mata Atlântica é um dos biomas mais ricos do mundo em biodiversidade, apresentando alto número de espécies endêmicas, ou seja, exclusivas deste local (Milaré, 2007). Só para os vegetais este número gira em torno de 8 mil. Por outro lado, concentra alto número de espécies ameaçadas de extinção. De acordo com os dados divulgados pela SOS Mata Atlântica, das 633 espécies ameaçadas de extinção no Brasil, 383 ocorrem no Bioma Mata Atlântica.

Além disso, a área de sua formação original foi intensamente ocupada ao longo da história. Ainda de acordo com os dados da SOS Mata Atlântica, aproximadamente 61% da população brasileira vive na área deste bioma, o que revela a particularidade na sua proteção.

Para Milaré “um dos grandes desafios para a conservação da Mata Atlântica é a reversão do processo de diminuição da cobertura florestal natural para outros usos” (2007, p. 641).

Diante do quadro de devastação, atual lesão a este relevante patrimônio natural o torna ainda mais vulnerável ao progressivo processo de extinção das espécies que nele se encontram e, em longo prazo, à completa e definitiva extinção do bioma. A concretização desse fato acarreta perdas incomensuráveis para o ser humano, pois cada espécie, por si só, possui um valor inestimável e interage de forma insubstituível no seu ecossistema.

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil compete ao Poder Público preservar os processos ecológicos essenciais, bem como a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País (incisos I e II do §1º do art. 225).

Isto significa que o tratamento diferenciado da Mata Atlântica encontra amparo não somente no fato de ser formadora do patrimônio nacional, mas na proteção constitucional da biodiversidade, que representa, primordialmente, a conservação da qualidade do meio ambiente.

Visando a regulação da proteção do Bioma Mata Atlântica, foi criada a Lei Federal nº 11.428/06, a qual aponta, no seu art. 6º, que a proteção e utilização desse bioma têm “por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social”.

Estabelece a referida lei um regime jurídico de proteção para a Mata Atlântica, que delimitou as hipóteses em que é possível o corte, a supressão e a exploração de vegetação nativa deste bioma, variáveis conforme o tipo de vegetação e o seu estágio de regeneração.

Assim, a criação do regime jurídico de proteção se justifica pelo peculiar valor ambiental que o Bioma Mata Atlântica possui, mas, sobretudo, pelo risco iminente a que está sujeita: o da sua extinção.

4 O regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica aplicável aos loteamentos e edificações urbanas

A definição de um regime jurídico de proteção da Mata Atlântica se faz necessária em razão do seu enquadramento como patrimônio nacional, revelando como um dos traços distintivos do território brasileiro. Ao lado do seu valor ecológico para a nação brasileira, duas situações explicitadas anteriormente impõe a criação de regras próprias para a proteção desse patrimônio: o percentual restante da floresta, que atinge pouco mais de 7% da área original deste bioma⁶ e a riqueza da biodiversidade que abriga, demonstrada pelo alto número de espécies de seres vivos, alguns endêmicos.

Além do mais, a teor do disposto no inciso III do §1º da Constituição da República, compete ao Poder Público proteger a fauna e a flora e impedir as práticas que “provoquem a extinção de espécies”.

O regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica apresenta regras diferenciadas conforme a existência de vegetação primária ou vegetação secundária e, ainda, para esta última, de acordo com o seu estágio de regeneração, gerando uma escala gradativa dos níveis de proteção. A vegetação primária recebe regras mais rígidas do que a vegetação secundária. Do mesmo modo, os estágios mais avançados de regeneração da vegetação secundária também recebem uma proteção mais intensa do que aquelas vegetações em estágios iniciais de regeneração. A Lei nº 11.428/06 determinou, em seu art. 4º, que a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica seria de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Este dispositivo estabeleceu, ainda, os parâmetros básicos a orientarem a diferenciação entre as espécies de vegetação e seus estágios de regeneração.

O CONAMA já havia editado a Resolução nº 10, em 1993, tratando dessa matéria. Esta norma continua vigente e apresenta as seguintes definições:

⁶ Os dados foram retirados da obra de Machado (2010, p. 808).

Art. 2º Com base nos parâmetros indicados no artigo 1º desta Resolução, ficam definidos os seguintes conceitos:

I - Vegetação Primária - vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

II - Vegetação Secundária ou em Regeneração - vegetação resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária.

Como regras gerais do regime jurídico de proteção, a Lei nº 11.428/06 fixou as hipóteses em que são vedados os cortes e supressão de vegetação nativa primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração (art. 11); determinou a utilização preferencial das áreas degradadas (art. 12); e concedeu tratamento diferenciado para o pequeno produtor e populações tradicionais (arts. 9º e 13).

A Lei nº 11.428/06 estabelece os casos de utilidade pública e interesse social como as hipóteses centrais de intervenção no Bioma Mata Atlântica, as quais são assim definidas:

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

[...]

VII - utilidade pública:

- a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

VIII - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Os artigos 14 e seguintes tratam do procedimento e regras gerais para a autorização da intervenção no bioma nesses casos.

Porém, as hipóteses de intervenção tratadas no presente artigo não se enquadram nos casos de utilidade pública ou interesse social. São hipóteses em que a intervenção ocorre visando à expansão urbana, com a implantação de loteamento ou edificação. Esses casos recebem regras específicas, assentadas nos artigos 30 de seguintes da Lei.

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação. (Destacamos)

Dos dispositivos transcritos acima se pode observar regras especiais aplicáveis a realização de loteamentos e edificações urbanas em área onde há a presença de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

O primeiro passo é verificar qual espécie de vegetação é permitida a supressão, uma vez que as regras variam de acordo com ela. Se houver vegetação primária, a vedação de intervenção é absoluta (art. 30, *caput*).

Se a vegetação for secundária a intervenção nela é, em regra permitida e deverá obedecer a regras próprias, que variam conforme a época de aprovação do perímetro urbano.

Quando a vegetação secundária estiver no estágio avançado de regeneração e a sua inclusão no perímetro urbano for posterior ao advento da Lei nº 11.428/06, a intervenção será

vedada. Caso contrário, deverá haver a reserva do percentual de 50% da gleba com vegetação nativa.

Tratando de vegetação secundária em estágio médio de regeneração a Lei nº 11.428/06 fixou restrição quanto ao tamanho da área a ser loteada, ou melhor, impossibilitou o loteamento total da gleba, reservando percentual específico da área para manutenção da vegetação nativa: 30% se a inserção da vegetação no perímetro urbano ocorreu antes do advento da Lei de proteção da Mata Atlântica e 50% se posteriormente (§§1º e 2º do art. 31).

Verifica-se que não houve qualquer restrição quando a vegetação secundária estiver em estágio inicial de regeneração, o que significa que a intervenção é plenamente permitida, incidindo, somente, as normas urbanísticas relativas à realização do loteamento ou edificação urbana. Ou seja, se não houver restrição na legislação municipal, a intervenção poderá ocorrer sem maiores problemas. O que pode ocorrer é a destinação da área com vegetação secundária em estágio inicial de regeneração como área verde do loteamento, de modo a compatibilizar a sua proteção. Porém, o percentual da gleba a ser reservado dependerá da legislação municipal, o qual, em geral, possui patamares bem inferiores àqueles estabelecidos na Lei nº 11.428/06 (30% e 50%).

Mesmo nos estágios avançados e médios de regeneração da vegetação secundária poderia o legislador ter criado regras mais rígidas, impedindo a expansão urbana nas áreas em que ainda existem fragmentos do Bioma Mata Atlântica.

Uma posição mais protetiva mostra-se necessária diante do grau de devastação do bioma e da sua vulnerabilidade aos riscos de extinção das suas espécies, da sua degradação e total extinção.

A vedação quanto à intervenção nas áreas com vegetação nativa incorporadas ao perímetro urbano após a vigência da Lei nº 11.428/06 poderia ser total, impedindo o avanço da zona urbana sobre estas áreas e viabilizando a recuperação daquelas que estão nos primeiros estágios de regeneração – inicial e médio.

Neste aspecto convém ressaltar as novas regras para a ampliação do perímetro urbano trazidas pela Lei nº 12.608/12. Esta Lei alterou o Estatuto da Cidade incluindo o art. 42-B que determina a criação de projeto específico para a ampliação do perímetro urbano, contendo, dentre outras matérias, a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural. Referida lei procurou evitar os processos desordenados de expansão urbana e os seus efeitos maléficos para toda a cidade. Diante disso, o projeto específico de ampliação do perímetro pode contemplar mecanismos para a proteção

e conservação da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica inseridas no seu campo de abrangência, o que ficará a cargo dos municípios.

Este é um importante instrumento que, embora não previsto no regime jurídico especial de proteção da Mata Atlântica, pode contribuir, sobremaneira, para a conservação das áreas ainda restantes do bioma. No projeto específico pode a municipalidade criar regras mais rígidas do que aquelas previstas na Lei 11.428/06 no tocante à expansão urbana em direção às áreas com vegetação nativa e outros mecanismos visando à recuperação e a integração dos fragmentos do bioma existentes, bem como a compatibilização do desenvolvimento urbano com a preservação ambiental.

Mais um aspecto a ser levantado diz respeito aos efeitos da aplicação automática das regras do regime jurídico especial de proteção do Bioma Mata Atlântica. É preciso ficar atento na aplicação das regras para implantação de loteamento ou edificação urbana, pois a reserva do percentual mínimo para cada gleba (30% ou 50% conforme a época de ampliação do perímetro urbano) pode levar a criação de pequenas ilhas, em áreas esparsas e isoladas, prejudicando a regeneração da vegetação, a movimentação da fauna e a interação sistêmica. Assim, pode significar a potencialização do risco de extinção de suas espécies e, conseqüentemente, do próprio bioma.

Por exemplo, a fauna de maior porte necessita de grandes áreas para se deslocar e sobreviver em condições satisfatórias, sem afetar as relações de interdependência do meio ambiente. Conjugas as áreas remanescentes de cada gleba em que haverá intervenção é uma saída para se evitar que estas pequenas ilhas gerem uma perda para o bioma ou reduzam, significativamente, a função ecológica destes espaços.

Outra questão é a compatibilização do empreendimento (loteamento ou edificação urbana) com a conservação do bioma. A manutenção de parcela da gleba com vegetação nativa precisa conciliar com o uso urbano que está conferindo à área loteada ou edificada, já que os usos conferidos no entorno das áreas remanescentes do bioma poderão afetar a sua preservação. Assim, o órgão ambiental competente deve analisar todas as condições do projeto urbanístico, de forma a não tornar as regras dos artigos 30 e seguintes inócuas, com nenhuma ou pouca eficácia.

A prioridade é a conservação da parcela restante do bioma, já que irrisório o seu percentual em relação à sua formação original (aproximadamente 7%). Como será tratado no item 6, incide os princípios da prevenção e da precaução, bem como o princípio do desenvolvimento sustentável na aplicação de quaisquer regras do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica. Em outras palavras, a aplicação dos artigos 30 e seguintes da Lei nº

11.428/06 não é automática; fica condicionada ao exame de conformidade com os mandamentos dos princípios ambientais.

A simples aplicação dos artigos 30 e seguintes, sem uma análise dos efeitos da intervenção pode gerar impactos que, acumulados, se transformariam em perdas irreversíveis. Diante disso se defende uma análise ampliada dos impactos e não somente pontual e restrita à área da intervenção, como será tratado no próximo item.

Além das regras específicas aplicáveis aos loteamentos e edificações urbanas, importante destacar algumas das regras gerais de vedação de corte e supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, previstas no art. 11 da Lei nº 11.428/06: quando presente espécies da fauna de flora ameaçadas de extinção; quando formar corredores ecológicos e quando localizar no entorno de unidade de conservação.

A respeito da primeira hipótese, imprescindível a realização de avaliação pelo órgão ambiental competente para constatar a existência de espécies ameaçadas de extinção – da flora e fauna – na fase inicial do licenciamento ambiental, pois a verificação positiva obsta o prosseguimento do procedimento, diante da vedação legal. A menos que os órgãos ambientais já disponham de informações detalhadas e atualizadas sobre as espécies presentes na área que requer a supressão ou corte da vegetação. Se para a intervenção for necessária a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, tal avaliação deverá ser incorporada a ele.

A compensação ambiental pela supressão ou corte da vegetação para fins de instalação de loteamento urbano ou de qualquer outra atividade ou obra, prevista no art. 17 da Lei nº 11.428/05⁷, é um importante instrumento a ser aplicado. Corresponde a uma contrapartida pela geração do impacto ambiental, nos limites e condições toleradas pelo Direito e visa neutralizar os efeitos negativos da intervenção permitida. Entretanto, esta neutralização integral jamais será atingida, pois os resultados da compensação ambiental são limitados.

A compensação ambiental tem seu fundamento ético na consciência ecológica do que se pretende fazer ou já se está fazendo, algo indevido; e dessa forma, providencia-se uma troca. Tem aparência de transação: eu faço uma coisa – poluo, destruo ou desmato -, mas dou outra coisa em troca. Não se pode disfarçar que o ato de compensar traz em si um risco ambiental [...]. (MACHADO, 2010, p. 70)

⁷ A compensação ambiental está prevista no art. 17 da Lei nº 11.428/06:

“Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.”

Como requisitos para a compensação ambiental, apresenta a Lei nº 11.428/06, semelhante a outras legislações, que seja realizada na mesma bacia hidrográfica e, preferencialmente, na mesma microbacia. Mas inova em relação a implantação dos loteamento urbanos, acrescentando que a compensação, nestes casos, deve ocorrer no mesmo município ou região metropolitana, se for o caso.

Todavia, a possibilidade da compensação ambiental não pode ser utilizada como um motivo para permitir a intervenção no Bioma Mata Atlântica. Todas as hipóteses de intervenção (utilidade pública, interesse social, loteamento ou edificação urbana) possuem requisitos específicos para a sua admissão, sujeitos a verificação em procedimento próprio. A compensação ambiental é, na verdade, um ônus que recai sobre o empreendedor pela intervenção e não um “passe” para realizá-la.

Desta forma, resta evidente as limitações da ocupação e uso para fins urbanos da área que esteja na faixa delimitada como Mata Atlântica, de modo a compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente natural.

5 A necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental para intervenção no Bioma Mata Atlântica

O Estudo de Impacto Ambiental –EIA é o instrumento adequado para se verificar, previamente, as dimensões e os efeitos do impacto ambiental de determinada intervenção no Bioma Mata Atlântica.

O EIA subsidia a tomada de decisão no processo de licenciamento ambiental e contribui para a definição das medidas compensatórias e mitigadoras, caso admitida a intervenção. Está previsto no inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 225 [...]

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Sobre a realização do EIA, prevê a Lei nº 11.428/06 a obrigatoriedade quando houver vegetação primária⁸, sem ressalvas, e nos demais casos quando a obra ou atividade for potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a teor do disposto no art. 15 da Lei nº 11.428/06⁹.

Este dispositivo deve ser interpretado restritivamente, pois, diante do quadro geral de devastação da Mata Atlântica, a intervenção humana nessa área protegida caracteriza a geração de um dano ambiental que pode mostrar-se irreparável. Por outro lado, o EIA é a medida que certificará a ausência de risco de grandes proporções, como, por exemplo, a inexistência de espécies ameaçadas de extinção. Isto significa que o afastamento do EIA somente pode ser admitido em casos de menor complexidade e proporção.

Para Machado, “a possibilidade de ‘significativa degradação do meio ambiente’ já é presumida pela própria lei, não cabendo ao gestor ambiental indagar se há ou não probabilidade de dano ambiental” (2010, p. 816).

Estabelece, ainda, a Convenção da Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), incorporada ao nosso ordenamento jurídico através do Decreto Legislativo nº 2, de 1994, o seguinte:

Art. 14 - Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos

Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve:

- a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos.

Então, considerando-se os efeitos subseqüentes da urbanização, o valor ambiental do Bioma Mata Atlântica e o seu quadro atual de devastação, a presunção de “significativo impacto ambiental” deve ser estendida também para a vegetação secundária, sendo afastada

⁸ A regra está no seguinte dispositivo da Lei nº 11.428/06:

“Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas.

Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.”

⁹ Prevê o art. 15 da Lei nº 11.428/06:

“Art. 15. Na hipótese de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o órgão competente exigirá a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao qual se dará publicidade, assegurada a participação pública.”

somente nos casos em que, de plano, fica verificado ser a intervenção “inofensiva”, seja pela insignificância da intervenção, seja pela situação da vegetação que ali se encontra.

Qualquer intervenção na Mata Atlântica mostra-se, *a priori*, como causadora de significativo impacto, pois o estado atual da sua degradação ambiental – tanto qualitativo quanto quantitativo – coloca este bioma em situação de risco. Assim, qualquer nova intervenção pode agravar esta situação, aumentando a degradação dos seus recursos naturais ou mesmo levando à extinção de espécies já ameaçadas.

Esse quadro também exige uma ampla análise dos impactos ambientais da intervenção. Ou seja, a análise não pode ficar adstrita à área de ocorrência da intervenção e seu entorno, pois os impactos ali gerados trazem efeitos para todo o bioma. Assim, deve ser feita uma análise mais abrangente das que comumente ocorrem nos demais processos de licenciamento ambiental, considerando-se a área total de reserva do bioma, no âmbito nacional, a características da área a sofrer intervenção e a sua correlação com as demais áreas preservadas (ex. espécies que abriga e percentual em relação à totalidade do bioma; conectividade com outras áreas do bioma).

Procedimentos de intervenção considerados de baixo ou médio impacto pelas legislações ambientais (federais, estaduais e municipais) poderão receber outra qualificação quando realizados no Bioma Mata Atlântica, em razão da sua alta vulnerabilidade atual.

Considerando-se os conteúdos mandamentais dos princípios da prevenção e precaução, deve haver, nesses casos, uma maior cautela, evitando-se resultados negativos e imprevisíveis por intervenções mal examinadas.

Portanto, o pressuposto exigido pela Constituição – “significativo impacto ambiental” – para realização do EIA depende das condições de realização de cada empreendimento ou atividade, mas também das características da área onde se instalará.

O EIA é o instrumento adequado para se fazer uma análise holística do impacto, definindo as interferências diretas e indiretas de qualquer intervenção, a curto e longo prazo, em um campo reduzido ou ampliado.

Posto isto, somente em casos excepcionais, de constatação imediata do seu baixo impacto é que os órgãos ambientais deverão afastar a realização do EIA. A aplicação deste instrumento passa a ser a regra geral e não a exceção, mesmo para as áreas que tenham vegetação secundária.

6 A função dos princípios ambientais na aplicação do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica

A problemática ambiental exigiu a formulação de princípios jurídicos adequados com a sua complexidade e peculiaridades. Entre eles, destaca-se o princípio da prevenção e da precaução que visam afastar a ocorrência dos impactos ambientais, sejam eles certos ou incertos. Baseiam-se no fato de que a lesão ao bem ambiental gera danos de dimensões graves, quando não irreversíveis, marcados pela dificuldade de viabilização da sua reparação plena. Daí resulta que os riscos ambientais necessitam ser previamente afastados, através da adoção de medidas acautelatórias e, quando justificável a assunção de tais riscos, pela prática de medidas compensatórias e mitigadoras.

O critério de diferenciação destes dois princípios é a natureza do risco. A precaução incide quando os riscos são ainda incertos cientificamente. Já os riscos conhecidos são inseridos no conteúdo conceitual do princípio da prevenção.

Para Marques (2010, p. 83), o princípio da precaução situa-se no campo da probabilidade, pois indica desconhecimento a respeito da consequência de uma determinada atividade, enquanto o princípio da prevenção procura “evitar ou minimizar impactos já conhecidos”.

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, realizado no bojo do licenciamento ambiental, é instrumento de aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, na medida em que visa analisar os possíveis impactos que determinada atividade ou empreendimento pode causar, a pertinência e a confiabilidade da adoção dos riscos, o custo-benefício e, ainda, como já dito, a fixação de medidas de compensação e mitigação dos impactos ambientais, evitando-se ao máximo os efeitos negativos.

Considerando-se a extrema relevância do Bioma da Mata Atlântica, a sua qualificação jurídica como patrimônio nacional e as significativas perdas que já afetaram este bioma, imprescindível se torna a realização do EIA, em atendimento aos mandamentos do princípio da prevenção e da precaução.

O desenvolvimento sustentável está ligado ao princípio da prevenção, mas não somente, é princípio que permeia todo o tratamento jurídico do meio ambiente, refletindo, inclusive, nos demais ramos do direito, impondo-lhes a adoção da sustentabilidade como guia geral na interpretação e aplicação de suas normas.

Em linhas gerais, o desenvolvimento sustentável corresponde a adoção de um modelo de desenvolvimento que conjugue os anseios de desenvolvimento econômico com a proteção

do meio ambiente, de maneira a garantir a continuidade deste desenvolvimento e sem prejudicar os interesses das gerações futuras.

Para Sampaio o desenvolvimento sustentável é tido como *prima principium* ambiental e “consiste no uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras” (2003, p. 47).

Já Canotilho defende a sua classificação como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

Tal como outros princípios estruturantes do Estado Constitucional – democracia, liberdade, juridicidade, igualdade – o princípio da sustentabilidade é um *princípio aberto* carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas. É possível, porém, recortar, desde logo, o *imperativo categórico* que está na gênese do princípio da sustentabilidade e, se se preferir, da evolução sustentável: os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações. Em termos mais jurídico-políticos, dir-se-á que o princípio da sustentabilidade transporta três dimensões básicas: (1) a *sustentabilidade interestatal*, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; (2) a *sustentabilidade geracional* que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (exemplo: jovem e velho); (3) a *sustentabilidade intergeracional* impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro. (Destaques do Autor) (2011, p. 8-9)

Assim, o mandamento constitucional do art. 225 espelha o princípio do desenvolvimento sustentável, que consiste justamente na busca incansável do “equilíbrio” entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, com o fim maior de garantir ao ser humano a fruição de uma vida com qualidade – hoje e no futuro.

O princípio do desenvolvimento sustentável traz ainda consigo profunda conexão com o princípio da solidariedade intergeracional, que possui como conteúdo a obrigação das gerações atuais de repassarem às gerações futuras o Planeta em condições ambientais que não impeçam a satisfação das suas necessidades e interesses.

Para Weiss (2012, p. 22) significa conceber a geração atual como fiduciária do patrimônio herdado pelos seus antepassados, competindo-lhe dar continuidade a esta transmissão, nas mesmas condições, de maneira a permitir a perpetuação da espécie humana na Terra e sem subtrair-lhes a sua liberdade e dignidade.

Os danos pela perda da biodiversidade não são possíveis de serem identificados e delimitados totalmente pela ciência nos dias atuais, situação que ao lado das perdas já concretizadas deve fazer incidir o princípio da precaução e, conseqüentemente, a obrigatoriedade de realização do EIA, ainda que a atividade pretendida – implantação de

loteamento ou edificação urbana –, em qualquer dimensão, não esteja presente no rol das normas regulamentares do licenciamento, pois nesse caso recai a norma do inciso IV, §1º, art. 225 da Constituição da República, que determina a sua realização quando houver significativo ambiental. Isto quer dizer que a ausência do EIA/RIMA violaria, desta forma, a própria norma constitucional.

Embora não seja possível mensurar com exatidão o valor da biodiversidade, é possível afirmar que qualquer perda tem relevância, pois representa um decréscimo na qualidade ambiental, além de afetar os processos ecológicos, com efeitos concatenados e de carga negativa. De acordo com o resultado conclusivo de pesquisa científica divulgada no Jornal Estado de Minas, no dia 04/05/2012, a “redução da variedade das espécies causa impactos tão graves ao meio ambiente quanto a poluição e as mudanças climáticas”¹⁰ (Caderno Ciência, p. 20).

A permissão da realização de loteamento ou edificação urbana sem a realização do EIA, em local com a presença de vegetação nativa da Mata Atlântica, também afronta o princípio da prevenção, do desenvolvimento sustentável, e da solidariedade intergeracional, frente aos graves e irreversíveis riscos gerados, consubstanciados na perda definitiva de relevante biodiversidade do território nacional.

Tais princípios e, especialmente o princípio da prevenção, deverão orientar a tomada de decisão quanto à autorização da intervenção, ou seja, a partir dos seus mandamentos é que se estabelecerá os limites da intervenção e as condições de sua realização, podendo ensejar, mesmo havendo previsão legal, a negativa da intervenção, se o dever geral de proteção e cautela assim o exigir em razão da situação de risco constatada.

Vale ainda frisar que os casos de intervenção na Mata Atlântica ocorrerão, preferencialmente, nas áreas substancialmente alteradas ou degradadas, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.428/06, seguindo a lógica preventiva do direito ambiental. Portanto, em se tratando de loteamentos ou edificações urbanas, a área a ser parcelada deverá atingir a parte da gleba em que apresentar piores condições de conservação da vegetação nativa.

Disto resulta que a não geração de impactos ao bioma é o ideal a ser alcançado e, quando realmente necessária a intervenção, ao ser realizada, conforme as exigências legais,

¹⁰ Diz o Jornal que o resultado da pesquisa foi divulgado na revista científica *Nature* e que os pesquisadores analisam 192 estudos anteriores sobre todas as regiões do mundo, incluindo oceanos e ecossistemas de água doce. “O resultado da análise mostra que, em áreas onde ocorre a perda de 21% a 40% da variedade de espécies – seja por desmatamento, caça predatória, por exemplo – há redução na produtividade semelhante à sentida por causa das mudanças climáticas ou pela poluição ambiental. E diminuições mais altas, entre 41% e 60%, são tão nocivas quanto a acidificação ou a elevação intensa na produção de dióxido de carbono (CO₂).

deverá se pautar pela geração do menor impacto possível. Ocorrendo o impacto, incide a compensação como uma forma de atenuar a geração do impacto.

Considerando-se os conteúdos dos princípios ambientais deve, sobretudo, estabelecer prioridade quanto à conservação do patrimônio que ainda resta e regeneração das áreas degradadas, de modo a aumentar o percentual existente do bioma para patamares mais aceitáveis e seguros.

Posto isto, pode-se afirmar que os princípios ambientais possuem a importante função de orientar a interpretação e a aplicação das regras do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica, ditando os limites de tolerabilidade das intervenções e indicando os fins a serem alcançados.

7 O desenvolvimento urbano e a proteção do Bioma Mata Atlântica

Como dito alhures, a ampla proteção do meio ambiente consiste na conjugação equilibrada de todos os seus elementos – natural, artificial e cultural –, ou seja, não pode revelar a sobreposição ou supervalorização de um em detrimento do outro. A configuração do meio ambiente artificial se vincula à manutenção da qualidade do meio ambiente natural e cultural. As manifestações culturais, seguindo a mesma lógica, não podem ser exercidas em desrespeito ao meio ambiente natural. Isto significa que o equilíbrio se verifica interna e externamente a cada elemento formador da concepção ampla e geral de meio ambiente.

Coloca Silva que “as grandes obras urbanas constituem sérios impactos ambientais, daí por que a questão ambiental tem que ser, hoje, um pressuposto orientador da disciplina urbanística do território” (2010, p. 108).

Então, o desenvolvimento urbano não pode se concretizar a qualquer custo, sob pena de violar a norma constitucional que resguarda o “equilíbrio” ecológico.

Nessa perspectiva, as diretrizes da política urbana trazidas pelo Estatuto da Cidade preconizam que o desenvolvimento urbano não pode estar apartado da proteção do meio ambiente natural.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

A Lei nº 11.428 também prevê, especificadamente:

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

[...]

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

Desta forma, a ordenação das cidades precisa considerar as características ambientais do seu território e dos novos espaços que se presente urbanizar, estabelecendo os limites e as condições da intervenção humana nas áreas que possuem atributos ambientais relevantes.

Os instrumentos jurídicos da política urbana possuem a função de viabilizar a adequada ordenação do território e as suas correções necessárias, além de promover a proteção dos bens ambientais e culturais.

A proteção ambiental se intensifica com a conjugação dos instrumentos urbanísticos e ambientais. Entre eles, destaca-se o planejamento urbano e o zoneamento ambiental, previstos, respectivamente, no inciso II do art. 4º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e inciso II do art. 9º da Lei nº 6.938/81. O planejamento urbano possibilita a formação das cidades sustentáveis, almejadas no Estatuto da Cidade, pois se concilia a conformação desejável com as peculiaridades e a vocação de cada área específica, definindo a forma e os espaços para a destinação de cada função social que a cidade desempenha.

Nas palavras de Marques, o “planejamento projeta o futuro” (2010, p. 188). É, ainda, com o planejamento que se escolhe quais dos variados instrumentos urbanísticos serão aplicados no território municipal e se define as condições de suas aplicações, de acordo com a realidade diagnosticada e a projetada.

O zoneamento ambiental impede a instalação de obras ou atividades em desacordo com o limite de tolerabilidade de uma determinada área, tendo em vista as suas características naturais.

O zoneamento ambiental é um tema que se encontra relacionado ao aludido princípio [desenvolvimento sustentável] na medida em que objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações (art. 225, CF). (FIORILLO, 2008, p. 83)

O zoneamento ambiental, por sua vez, precisa, necessariamente, se conjugar com o zoneamento urbanístico, o qual, verificando os atributos ambientais de determinada área refletidos no zoneamento ambiental, fixará parâmetros urbanísticos adequados à conjugação entre o desenvolvimento urbano e a proteção do meio ambiente, afastando a existência de graves conflitos e a degradação ambiental, seja do meio natural, seja da própria cidade, eis que se afetam mutuamente. Como parâmetros urbanísticos, por exemplo, tem-se a possibilidade de reserva de maior percentual da gleba para a criação de áreas verdes, o dimensionamento diferenciado dos lotes, restrições de usos, além da fixação de critérios específicos relacionados às edificações, tais como, coeficientes de aproveitamento¹¹, recuos¹², altura, entre outros, analisados pelo legislador quando da criação do Plano Diretor e das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo.

O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal. Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor).

Nesse sentido, o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. (SILVA, 2008, p.241) (Destques do Autor)

Assim, os instrumentos urbanísticos, em especial os destacados, são ferramentas importantes para prevenir, coibir e regulamentar as intervenções em área urbana dotada de especial valor ambiental, e para alcançar o desenvolvimento sustentável com êxito.

Na condução da política urbana, pode o Município utilizar os instrumentos urbanísticos para conjugar o uso urbano de determinada área com a proteção do Bioma Mata Atlântica, sem, contudo, afastar as regras do regime jurídico especial definidas na Lei nº 11.428/06, muito pelo contrário, complementando-as de maneira a harmonizar os dois objetivos. Ou seja, ao lado da regra de reserva de um percentual mínimo de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (arts. 30 e seguintes da Lei nº 11.428/06), o Município pode criar outros mecanismos que irão fortalecer a sua proteção e impedir, como tratado no item 4, que estas reservas não se tornem pequenas ilhas sem maiores contribuições para a conservação do bioma e sua diversidade biológica. Por exemplo, pode estabelecer um zoneamento próprio

¹¹ SILVA define coeficiente de aproveitamento como a relação existente entre a área total da construção e a área do lote (2008, p. 255).

¹² “Os recuos ou afastamentos são distâncias medidas entre o limite externo na projeção horizontal da edificação e a divisa do lote. Há os recuos *de frente, de fundos e laterais*.” (SILVA, 2008, p. 256) (Destques do Autor)

para a zona urbana com presença de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo diferenciados e com maior rigidez, de forma a impedir a geração de impactos, diretos e indiretos na área preservada, ou restringir determinados usos ou dimensões das edificações.

Nesta linha, destaca-se a previsão da Lei nº 11.428/06 a respeito da criação do Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (art. 38), que poderá ser financiada com o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica. É outro importante instrumento que permite minimizar a situação de risco do bioma e propiciar resultados satisfatórios quanto à sua regeneração no âmbito municipal.

O Decreto nº 6.660/08, que regulamenta os dispositivos da Lei nº 11.428/06, relaciona o conteúdo mínimo do Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica no seu art. 43, que consiste no diagnóstico da vegetação nativa, indicação dos principais vetores de desmatamento ou destruição da vegetação nativa, indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação nativa e indicações de ações preventivas aos desmatamentos ou destruição da vegetação nativa e utilização sustentável da Mata Atlântica no Município.

O Plano viabiliza um desenvolvimento urbano harmonioso com a proteção deste importante patrimônio ambiental que é a Mata Atlântica. O Plano Diretor, em conjunto com o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica podem estabelecer diretrizes específicas para a expansão urbana, a ocupação e uso urbano do território municipal, objetivando resguardar as áreas com vegetação nativa deste bioma e, ainda, definir programas ou projetos para a regeneração de áreas degradadas e aumento a cobertura vegetal da Mata Atlântica no território municipal.

Portanto, a aplicação conjugada dos diversos instrumentos jurídicos do direito ambiental e do direito urbanístico propicia e acelera o alcance do desenvolvimento sustentável.

8 Considerações finais

O loteamento é atividade que altera, sobremaneira, as condições do meio ambiente natural em virtude das intensas intervenções antrópicas que desencadeia através da atração de uma complexa rede de infraestrutura urbana, formada pelo sistema viário, de transporte, de saneamento básico, de fornecimento de energia elétrica e de serviços (como saúde, educação, comércio, etc.), exigindo a regulação desta atividade pelo Estado, a favor da adequada

ordenação do território, do meio ambiente e da coletividade, de forma a oferecer aos indivíduos uma vida com qualidade.

As intervenções no meio ambiente natural fragilizam, ainda mais, um ecossistema ameaçado, potencializando a sua vulnerabilidade e gerando um alto risco ambiental.

Esta situação põe em xeque o interesse das gerações futuras em receberem o meio ambiente com qualidade, já que a perda da biodiversidade revela um decréscimo significativo do estado do meio natural, afetando a sua integridade.

Portanto, os ditames do desenvolvimento sustentável devem guiar a ordenação do território urbano, na medida em que possui como fim último o bem-estar social. A utilização conjugada dos instrumentos jurídicos ambientais e urbanísticos é o caminho para o alcance da sustentabilidade no meio ambiente urbano, permitindo a fruição contínua da qualidade de vida.

A Mata Atlântica, como patrimônio nacional brasileiro e como bioma ameaçado, necessitava de um regime jurídico próprio que viabilize a sua conservação e adequada utilização, sem comprometer os seus atributos ambientais, como trouxe a Lei nº 11.428/06. Todavia, seus dispositivos devem ser interpretados restritivamente pelos aplicadores das suas normas, em especial àquelas relacionadas ao EIA/RIMA, em atendimento aos princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável e da solidariedade intergeracional.

Em relação às regras do regime jurídico aplicável aos loteamentos e edificações urbanas a sua aplicação não se encerra com a simples reserva de percentual de vegetação nativa. É necessário que haja uma análise abrangente da intervenção, da área impactada e da sua correlação com o estado atual do bioma, a partir de um amplo e profundo diagnóstico. A cautela dos órgãos ambientais deve ser intensificada em razão do valor inestimável e insubstituível do Bioma Mata Atlântica – o que abrange a sua rica biodiversidade e recursos ambientais –, da sua situação de vulnerabilidade e do risco a que está sujeito.

A conservação e preservação do bioma é um enorme desafio, principalmente diante da sua localização geográfica, que coincide com as áreas mais adensadas do território brasileiro e com o centro das principais atividades econômicas desenvolvidas no país.

Entretanto, é primordial não só a conservação dos fragmentos do bioma ainda existente, mas a elevação do seu percentual para patamares que o retirem da situação de risco, com a regeneração de novas áreas.

E para atingir este objetivo as intervenções devem ser autorizadas em casos excepcionalíssimos, pois permitir a realização de loteamentos e edificações urbanas sem uma análise aprofundada dos seus impactos e sem o estabelecimento de mecanismos que garantam

a eficácia da proteção do Bioma Mata Atlântica poderá resultar não em aumento do percentual ainda existente, mas na sua progressiva diminuição. Ou seja, é necessário se ter cautela, pois as exceções (hipóteses de intervenção) podem se tornar a regra.

Neste sentido, o legislador poderia ter sido mais rigoroso ao fixar as regras para a intervenção nos casos de realização de loteamentos e edificações urbanas. O que se criou, basicamente, foi a imposição da manutenção de um determinado percentual da gleba com vegetação secundária, variável conforme o estágio de regeneração e a data da sua inserção da área no perímetro urbano. A vedação total somente ocorreu para as glebas com presença de vegetação primária.

Contudo, não criou o legislador outros mecanismos ou regras para viabilizar uma expansão urbana ordenada e sustentável, de modo a impedir a continuidade da devastação da Mata Atlântica.

Mas é preciso atentar para o fato de que a realização de loteamentos e edificações urbanas não possuem maior relevância se comparadas com a necessidade de proteção deste importante patrimônio ambiental que é a Mata Atlântica. Ademais, podem ser buscadas outras alternativas locacionais para a realização de tais empreendimentos que não interfiram na sua conservação ou mesmo a ocupação mais racional das áreas já urbanizadas, evitando a criação de pequenas ilhas com reminiscência da vegetação nativa do bioma.

O aplicador das regras do regime jurídico de proteção deve estar consciente de que o objetivo primeiro da sua criação é a conservação do Bioma Mata Atlântica, a promoção do desenvolvimento sustentável, a salvaguarda da biodiversidade e a recuperação deste patrimônio ambiental, como previsto nos arts. 6º, 7º e 10 da Lei nº 11.428/06.

Assim, interpretar e aplicar as regras do regime jurídico de proteção do Bioma Mata Atlântica exige um exame sistemático do conteúdo normativo da Lei nº 11.428/06, do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, sobretudo, dos princípios ambientais, de forma a atribuir-lhes eficácia.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. Revista de Direito Ambiental 14/48, abr-jun/1999. *In*: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo; Revista dos Tribunais, 2011 (Coleção doutrinas essenciais; v.1).

_____ Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>. Acesso em: 13/01/2012.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida – Brasil, Portugal e Espanha**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MELLO, Milliano Max. O peso da biodiversidade. **Estado de Minas**, Minas Gerais, 04 de maio de 2012. Caderno Ciência! P. 20.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris Wold; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental – na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte; Del Rey, 2003.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____ **Direito Ambiental Constitucional.** 8ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

WEISS, Edith Brown. **In fairness to future generations and sustainable development.**
Disponível em: < <http://www.auilr.org/pdf/8/8-1-2.pdf> >. Acesso em 14/05/2012.