

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS ÁREAS ÚMIDAS NO ÂMBITO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Jéssica Melanya Sisti de Paiva

Sumário: Introdução; 1. Definição e importância das áreas úmidas; 2. Funcionalidade das áreas úmidas; 3. Legislação aplicável e licenciamento ambiental de atividades em áreas úmidas no Estado de Mato Grosso; 4. Potenciais impactos sobre áreas úmidas em Mato Grosso e a relevância de salvaguardas; 5. Considerações finais.

Introdução

Uma das formas de conservar os recursos hídricos e garantir o equilíbrio ambiental e suprimento de água para a população humana está na proteção das áreas úmidas. Entretanto, essas áreas têm sofrido alterações em sua dinâmica devido ao uso intensivo da terra (TURNER, 1991: 60). Por ser caracterizada como uma área rica em nutrientes as Áreas úmidas (AUs), ou Zonas úmidas (ZUs), têm sido alvo de significativas modificações ocasionadas pela exploração econômica, como a urbanização e desenvolvimento de infraestrutura, conversão no uso do solo, utilização inadequada da água, eutrofização e poluição, desmatamento, drenagem artificial, construção de reservatórios, pesca ilegal, aquicultura, pastagem, intensiva e a introdução de espécies invasoras. Por não apresentar uma política específica sobre as áreas úmidas, no Brasil, os instrumentos e os mecanismos de proteção e conservação são identificados na Política Nacional de Meio Ambiente ou em outras políticas ambientais específicas (SERAFINI, 2007, p. 122).

O Estado de Mato Grosso ostenta inúmeras áreas úmidas, dentre as quais se destacam pela extensão e importância o Pantanal mato-grossense e as planícies pantaneiras do Rios Araguaia e Guaporé.

Neste artigo, é analisada a multifuncionalidade dessas áreas objeto de especial proteção bem como a relevância do licenciamento ambiental como instrumento preventivo para mitigar os impactos que as atividades econômicas ocasionam a esses sensíveis ecossistemas, considerando as especificidades do Estado de Mato Grosso.

Para tanto, usando o método dedutivo, uma pesquisa bibliográfica, identifica as normas aplicáveis e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aplicável à tutela dessas áreas de

uso restrito enfocando as ameaças que sobre elas incidem e as salvaguardas necessárias à sua conservação.

No primeiro item são expostos alguns conceitos propedêuticos de modo a evidenciar a multifuncionalidade das áreas úmidas, analisadas no item subsequente. O licenciamento ambiental nesses frágeis ecossistemas e as normas aplicáveis no Estado de Mato Grosso são apresentados nos itens 3 e 4. No último tópico são identificados os potenciais impactos sobre áreas úmidas em Mato Grosso e salvaguardas aplicáveis à sua conservação.

Esta abordagem é necessária, uma vez que a falta de regulamentação dos usos e atividades possíveis nas áreas úmidas e a ausência de controle e fiscalização por parte do Estado de Mato Grosso na proteção destes espaços territoriais, tem causado inúmeros e graves impactos ambientais, muitos irreversíveis, que têm colocado em risco a sobrevivência deste ecossistema e o bem-estar das populações que vivem nestes locais.

1. Definição e importância das áreas úmidas

Como assinalado, existem em Mato Grosso inúmeras áreas úmidas, destacando-se dentre essas, pela sua extensão, aquelas já identificadas no site da Secretaria de Estado e Meio Ambiente (SEMA-MT) como Áreas Úmidas de Uso Restrito, sendo elas: o Pantanal e planícies pantaneiras do rio Paraguai, Pantanais e Planícies Pantaneiras do rio Guaporé e Pantanais e Planícies Pantaneiras do Araguaia (rio das Mortes e rio Araguaia), conforme assinado na figura 01.

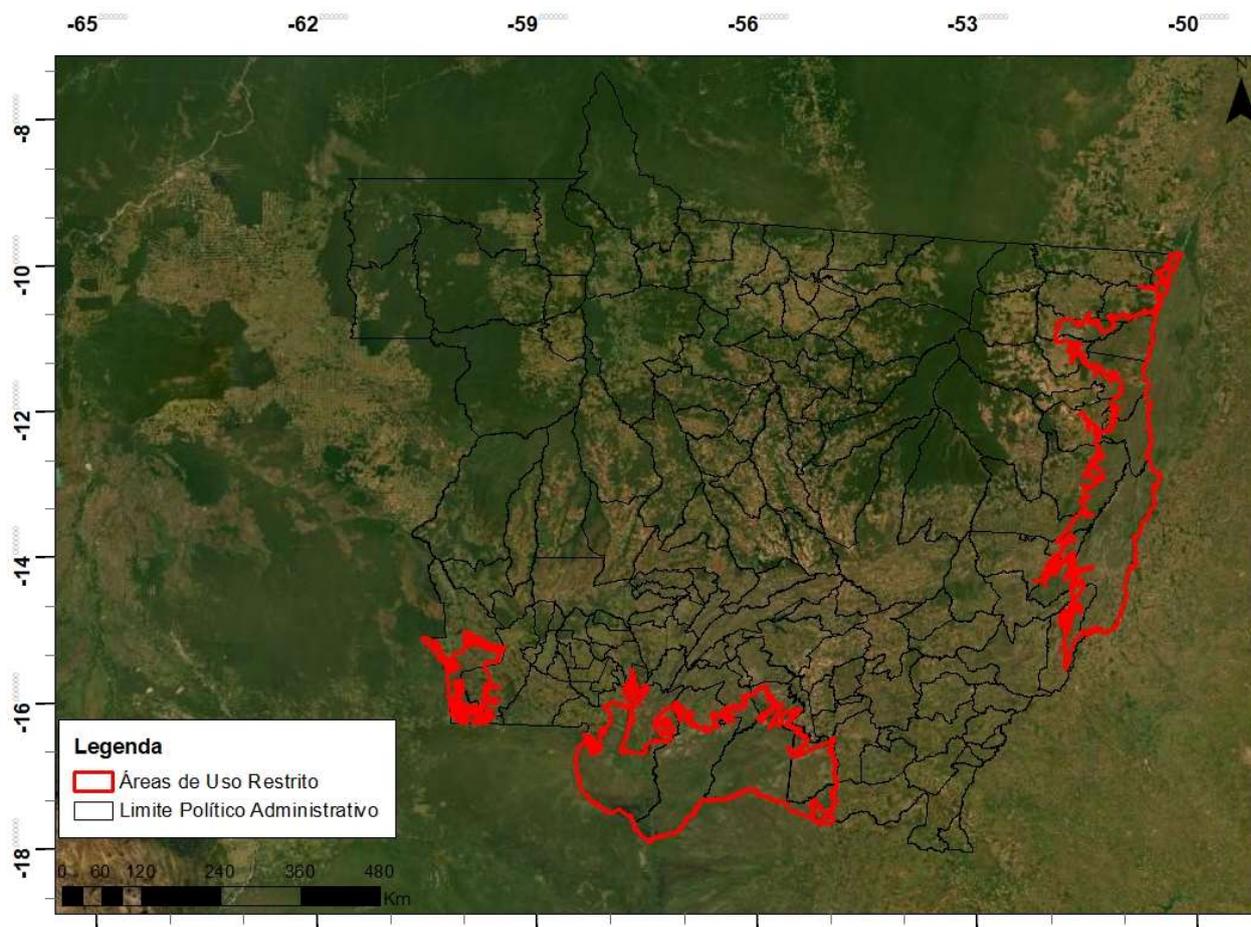


Figura 01: Localização das grandes Áreas Úmidas do Estado de Mato Grosso (Base de dados SEMA-MT). Disponível em: <http://www.sema.mt.gov.br/transparencia/index.php/gestao-ambiental/base-de-referencia>

Inicialmente cabe ressaltar as dificuldades conceituais, pois são inúmeras as definições de AUs ou Zonas Úmidas (ZUs), e na maioria das vezes essas definições não são objetivas, o que acaba repercutindo em sua proteção, já que as definições e classificações de Áreas Úmidas (AUs) ou Zonas Úmidas (ZUs) são fundamentais para a sua gestão, pois permitem categorizá-las, compará-las, além de prover uniformidade conceitual e terminológica.

A definição mais abrangente e utilizada de base para a elaboração de outros sistemas nacionais nos EUA é o Sistema de COWARDIN *et al.* (1979, p. 05). A classificação de COWARDIN *et al.* (*op. cit.*) identifica cinco categorias de sistemas terrestres a aquáticos, sendo eles: Marinho, Estuarino (litorâneo), Fluvial, Lacustre e Palustre (turfeiras). Cada sistema refere-se a um conjunto complexo de AUs e habitats, que compartilham influências hidrológicas, geomorfológicas, químicas e/ou biológicas semelhantes. Com exceção do Sistema Palustre, todos os outros podem incluir tanto habitat de águas profundas quanto AUs.

Outra classificação hierárquica, mas de caráter internacional, é o “Sistema de Classificação de Zonas Úmidas de Ramsar”, delineado por SCOTT E JONES (1995, p. 15). Essa classificação se baseia, em certa medida, no sistema de COWARDIN *et al.* (1979, p. 05), e tem como objetivo estabelecer um sistema que contemple os diferentes tipos de AUs do mundo, incluindo os artificiais, visa avaliar o seu estado de conservação, identificar as AUs mais ameaçadas, estimular sua gestão sustentável e servir como uma referência aos sistemas nacionais e/ou regionais em elaboração e/ou a serem desenvolvidos (SCOTT E JONES, 1995, p. 15; RAMSAR, 1971). onde, segundo os autores, as AUs são definidas como:

“[...] planícies de inundação, pântanos, turfeiras, banhados, veredas, naturais ou artificiais, permanentes ou temporárias, com água corrente ou parada, doce, salobra ou salgada, incluindo as extensões de água marinha cuja profundidade em maré baixa não exceda seis metros (Scott e Jones, 1995)”.

No Brasil, de acordo com a recomendação da Comissão Nacional de Zonas Úmidas (CNZU) n.º 7, de 11 de junho de 2015, que dispõe sobre a definição de Áreas Úmidas Brasileiras e sobre o Sistema de Classificação dessas áreas, adotada pela Portaria n.º 445/2018, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), elas podem ser assim definidas:

Áreas Úmidas são ecossistemas na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, permanente ou periodicamente inundados ou com solos encharcados. As águas podem ser doces, salobras ou salgadas, com comunidades de plantas e animais adaptados à sua dinâmica hídrica (adaptado de JUNK *et al.* 2014, p. 37).

Também o Código Florestal (BRASIL, 2012) estabelece um conceito legal segundo o qual entende-se por Áreas Úmidas os pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas e/ou cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação.

A definição mais recente é a de CUNHA *et al.* (2015, p. 48) onde define as AUs como:

- ecossistemas situados na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, que;

- funcionam no sistema de pulso de inundação (*flood pulse*), no qual uma grande quantidade de água e sedimentos são depositados periodicamente;
- biota (fauna e flora) adaptada à dinâmica hídrica e de alagamento, como por exemplo plantas que suportam grandes períodos de saturação hídrica do solo.

As AUs são um dos ecossistemas mais relevantes do mundo pois prestam diversos serviços ecossistêmicos, dos quais se destacam: a filtragem de poluentes e diversas toxinas presentes na água e no sedimento; estabilização dos níveis d'água no âmbito da bacia hidrográfica ou do curso de determinado rio (também chamado de controle de cheias e secas); regulação do clima; recarga de aquífero; acúmulo de estoques de carbono e serviços socioculturais como recreação, turismo e contemplação (JUNK *et al.* 2015, p. 04). Por esses motivos o Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos das Nações Unidas, considera os valores dos benefícios do ecossistema de zonas úmidas normalmente mais elevados do que para outros tipos de ecossistemas (RUSSI *et. al.* 2013, p. 02). A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, conhecida como Convenção de Ramsar, considera essenciais as funções ecológicas das Zonas Úmidas. O Brasil, como parte contratante, assumiu a obrigação de promover a conservação e proteção adequada dessas áreas e de sua flora e fauna, por ações locais, regionais, nacionais e internacionais.

2. Funcionalidade das áreas úmidas

De acordo com ZEDLER (2003, p. 599) as áreas úmidas têm sido intensamente utilizadas, devido às importantes funções que desempenham, e estima-se que contribuam com cerca de 40% dos serviços ambientais no planeta.

LARSON (2009, p 471) consideram que a avaliação funcional pode ajudar os órgãos ambientais a elaborar programas de gestão e proteção de recursos hídricos, antecipar impactos decorrentes da implantação e operação de empreendimentos, analisar alternativas locacionais e desenvolver planos de mitigação.

Segundo LARSON (2009, p. 472.) considera que as abordagens funcionais conseguem fornecer uma indicação geral das AUs mais relevantes em termos de funções desempenhadas e das mais susceptíveis aos riscos e impactos ambientais. Entre as metodologias adotadas o autor destaca a abordagem por categoria de probabilidade funcional, que situa uma AU em uma das categorias a seguir:

- Manutenção da qualidade da água: a configuração geomorfológica da bacia, dos cursos d'água e das AUs marginais, é relevante para a manutenção da qualidade da água superficial.

AUs em depressões isoladas apresentam pequena chance de influenciar a qualidade da água de cursos d'água. AUs ao longo de cursos d'água de primeira e segunda ordem, em zonas de cabeceiras, têm grande chance e capacidade de alterar a qualidade das águas à jusante, dependendo do uso do solo da bacia. AUs associadas à cursos d'água de ordens superiores geralmente apresentam menor possibilidade de influenciar a qualidade das águas à jusante, pois o seu volume hídrico é pouco expressivo em relação ao volume de água que flui nos cursos d'água.

- Controle de inundações: as AUs podem ser categorizadas conforme seu potencial de influenciar a magnitude das inundações. A eficácia na redução/controle de inundações aumenta de acordo com: (I) a extensão da AU; (II) sua localização; e (III) sua distância em relação à área inundada. As AUs de maior extensão, associadas a cursos d'água de ordens superiores tendem a atuar mais efetivamente no controle das inundações, sobretudo quando localizadas em médio ou baixo cursos fluviais. As AUs menores, associadas a cursos d'água de ordens inferiores, geralmente localizadas nas porções superiores das bacias, são menos atuantes no controle das inundações. AUs isoladas de canais fluviais também tem pequena influência no controle das inundações a jusante.

- Recarga de aquíferos e/ou descarga das águas subterrâneas: o potencial de recarga das AUs pode ser estimado analisando-se a topografia e a geologia superficial e o potencial de descarga pode ser avaliado pela presença de áreas de exfiltração de água. AUs em cabeceiras de drenagem sem nascentes e AUs em materiais aluviais e vulcânicos apresentam, por exemplo, potencial de recarga das águas subterrâneas. As AUs podem variar de função ao longo do ano, tornando-se locais de recarga nos períodos em que o nível freático estiver mais baixo e locais de descarga nos períodos em que o nível freático estiver mais elevado.

- Manutenção de cursos d'água: as AUs podem atuar na manutenção de cursos d'água desempenhando um papel fundamental no seu equilíbrio hidrológico, pois, ao participar do controle do fluxo do nível freático, a água armazenada pode ser liberada mantendo a perenização dos corpos d'água a jusante.

- Avaliação das condições das AUs em relação às alterações do uso e ocupação do solo: em áreas onde há mapeamento do uso e ocupação do solo, a localização, o tamanho e a forma das AUs presentes podem ser usadas para estimar a sua susceptibilidade aos impactos físicos. Por exemplo, a presença e a extensão de áreas impermeáveis em uma bacia podem ser critérios de avaliação dos impactos da urbanização em AUs.

É válido ressaltar que em decorrência de todos os valores associados às áreas úmidas, elas constituem bens essenciais para a garantia dos direitos coletivos socioambientais previstos na Constituição Federal (SERAFINI, 2007, p. 41).

3. Legislação aplicável e licenciamento ambiental de atividades em áreas úmidas no Estado de Mato Grosso

De acordo com MORAES (2011, p. 13) a proteção das áreas úmidas não pode ser entendida apenas como a atuação do Estado para evitar as violações das normas de proteção. Como direito coletivo socioambiental, a proteção das áreas úmidas constitui objeto de políticas públicas, ou seja, medidas positivas coordenadas pelo Estado e adotadas por este e pela coletividade, portanto, propõe que uma política nacional de áreas úmidas deve contemplar os seguintes aspectos:

- Definição da proteção legal de Áreas Úmidas, incluindo as práticas tradicionais a ela associadas;
- Inclusão das Áreas Úmidas nos processos de autorização de atividades potencialmente capazes de afetá-las, bem como sua inclusão nos estudos de impacto ambiental;
- Estabelecimento de competências para os agentes públicos;
- Estabelecimento de incentivos financeiros para a proteção e conservação das Áreas Úmidas;
- Inclusão de Áreas Úmidas nos processos de planejamento, especialmente naqueles ligados ao zoneamento do uso do solo;
- Estímulo à conscientização pública sobre os valores das Áreas Úmidas e criação de mecanismos de participação pública nas tomadas de decisões;
- Criação de mecanismos de punição de atividades ilegais;
- Criação de mecanismos judiciais de revisão de atividades públicas ou privadas degradadoras das Áreas Úmidas;
- Definição de reservas (unidades de conservação) de Áreas Úmidas e de ecossistemas a serem protegidos fora de reservas determinadas.

A partir da base de dados da SEMA foi possível averiguar a quantidade propriedades rurais inscritas no Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR) presentes nos limites das áreas úmidas do Estado, sendo que a Planície Pantaneira do Araguaia apresenta 2149 propriedades declaradas no SIMCAR (**Apêndice 01**), a Planície Pantaneira do Guaporé

apresenta 704 propriedades declaradas no SIMCAR (**Apêndice 02**) e a Planície Pantaneira do Alto Paraguai apresenta 2080 propriedades declaradas no SIMCAR (**Apêndice 03**).

Cabe assinalar que as áreas úmidas (AUs) ou zonas úmidas (ZUs) e seus diversos habitats e ambientes possuem grau especial de proteção em vários regramentos inseridos na legislação ambiental brasileira. Constantemente essa legislação se refere a estes ecossistemas de forma ampla como “pantanais”, “planícies alagáveis”, “zonas úmidas” ou mesmo “áreas úmidas”. A legislação também trata da proteção de ambientes úmidos específicos como veredas, várzeas de inundação, manguezais (Código Florestal, art. 3º), ou grandes extensões de AUs como o Pantanal do Rio das Mortes, Bacia do Alto Paraguai (Lei Estadual 8.830/2008) e mesmo as variações regionais de ambientes de AUs, (Lei Estadual Complementar nº 38/1995).

À medida que os estudos científicos em torno destes ambientes evoluem, bem como as legislações começam a incorporar conceitos culturais e populares as zonas úmidas, surge a necessidade de se definir critérios mais objetivos e científicos para definir o que é uma área úmida.

No que tange a Legislação Mato-Grossense Aplicável, tem-se o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995), que em seu artigo 65, descreve o seguinte:

Art. 65 Na planície alagável do **Pantanal** não será permitido nenhum tipo de desmatamento nas áreas de cordilheiras, capão de mato, murunduns, landis e similares, **com exceção daqueles feitos para agricultura de subsistência e limpeza de pastagens nativas e plantadas ou instalação de empreendimentos de baixo impacto ambiental** definidos no regulamento (grifo nosso).

§ 1º Para os efeitos do caput deste artigo, entende-se por limpeza de pastagens, a supressão manual ou mecânica de vegetação considerada invasora, herbácea ou arbustiva, para manutenção da atividade pecuária, mediante autorização disciplinada no regulamento.

§ 2º **A proteção das demais áreas úmidas existentes no Estado será regulamentada pelo CONSEMA**, sem prejuízo da aplicação das normas federais pertinentes, exigindo-se o licenciamento ambiental específico para as obras de drenagem (grifo nosso).

Das disposições transitórias, tem-se, no que segue:

Art. 8º A Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA promoverá **dentro de um ano** após a aprovação desta lei, a identificação das **barragens, diques e aterros existentes no Pantanal Mato-Grossense**, fixando, aos proprietários, prazo para a remoção dos mesmos, se constatado que deles decorrem significativos danos ao ecossistema (grifo nosso).

Deste modo, verifica-se que apesar de haver disposição a cerca da proteção das Áreas Úmidas presentes no Estado, o mesmo separa a proteção destinada ao Pantanal, das demais áreas úmidas do Estado.

A Constituição Estadual, no art. 274, dispõe que:

Art. 274º A Chapada dos Guimarães e as porções situadas em território matogrossense das **bacias hidrográficas dos rios Paraguai, Araguaia e Guaporé são patrimônio estadual** e a sua utilização far-se-á, **na forma da lei**, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de seus recursos naturais (grifo nosso)..

Este diploma legal estabelece ao Estado de MT o dever de conferir especial proteção às bacias hidrográficas dos rios Paraguai, Araguaia e Guaporé, através de lei que garanta sua manutenção em bases sustentáveis.

Um dos instrumentos da Política Ambiental é o Licenciamento Ambiental, no que se refere aos licenciamentos o Estado apresenta o Decreto nº 697 de 03 de novembro de 2020, que regulamenta o procedimento de licenciamento ambiental da Secretaria de Estado e Meio Ambiente (SEMA). Neste decreto, na seção IV, evidencia o licenciamento ambiental realizado em área de uso restrito, no que segue:

Art. 57. O projeto de **licenciamento ambiental** de atividade e empreendimento localizado em **área de uso restrito** deverá conter **estudos específicos sobre a viabilidade do exercício da atividade em face da sensibilidade de área** (grifo nosso).

Art. 58. O licenciamento ambiental de atividades nas áreas de uso restrito de que trata o Art. 10. da Lei nº 12.651/2012, deverão considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa.

(...)

§ 2º Para as áreas de uso restrito localizadas no **pantanal da bacia do Alto Paraguai**, além dos estudos previstos no parágrafo primeiro, deverão ser observadas as exigências dispostas na Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008 (grifo nosso).

Nesse sentido, nos dispositivos utilizados sobre a proteção das áreas úmidas e /ou do Pantanal, não há qualquer exposição clara de quais as atividades não podem ser realizadas nos limites dessas áreas e quais dependem de licenciamento ambiental.

Desse modo, observa-se a necessidade de assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente, e a ausência de lei que regulamente o procedimento para a obtenção de licença no âmbito as áreas úmidas do Estado.

Ressalte-se, conforme pontuado por IRIGARAY *et al.* (2020, p. 100), que especialmente os empreendimentos que são, por sua natureza, considerados de impactos significativos devem merecer do poder público especial atenção, pois, embora o Pantanal seja o bioma brasileiro com a menor extensão territorial, sua importância é inegável, seja pela sua relevância no sistema hídrico e megadiversidade biológica, mas também pelos serviços ambientais que presta ao planeta.

Ainda segundo os autores (IRIGARAY *et al.* 2020, p. 100) infelizmente, o valor econômico do Pantanal e a importância de sua conservação não estão sendo ponderados na análise dos grandes projetos de infraestrutura como as hidrelétricas e a Hidrovia Paraguai–Paraná, cujos impactos ao ecossistema pantaneiro ainda não foram suficientemente dimensionados.

Além disso, observa-se algumas transgressões ambientais realizadas através de alterações e/ou decretos permissivos sobre atividades desenvolvidas nas áreas de uso de restrito, como os pantanais do Guaporé (sudoeste do Estado) e do Araguaia (nordeste do Estado), de modo que essas alterações resultam em danos ao meio ambiente.

A alteração na ordem jurídica trazida pelo Decreto nº 1.647/2018 e, anteriormente pela redação do Decreto nº 1.182/2017, colide com tratados internacionais, como a Convenção de Ramsar e com os interesses ambientais na medida em que o Estado de Mato Grosso possibilita

a exploração econômica das áreas dos rios Guaporé e Araguaia, retirando por completo toda e qualquer forma de proteção ou tratamento de forma especial que era destinada às mencionadas áreas.

De acordo com a SEMA as alterações referem-se apenas as nomenclaturas presentes no artigo 2º, incisos VII e IX do Decreto nº 1.031 de 02 de junho de 2017, as quais têm ensejado conflito de definição técnica face o termo Pantanal. Porém, deve-se esclarecer que, nos termos do art. 10 da Lei n. 12.651/2012, nos pantanais e planícies pantaneiras será permitida a exploração ecologicamente sustentável, conforme recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, tais como Embrapa Pantanal. Nesse sentido, a alteração da nomenclatura pode comprometer a proteção assegurada na lei geral de âmbito nacional, ocasionando retrocesso em termos de proteção ambiental, o que é vedado pela ordem constitucional brasileira, tal como afirmou o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6218 – MC/RS. Especificamente no que tange ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, o acórdão foi assim ementado: “7. O princípio que veda o retrocesso ambiental não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direito ambiental. 8. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, qualificando-se como dever-poder que também se impõe aos Estados – membros.

Desta maneira, a região do pantanal do Guaporé e do Araguaia não é contemplada por normas jurídicas para evitar os danos ambientais ocorridos neste bioma. O Código Florestal, ao flexibilizar as regras atinentes à definição das APPs, tornou possível que parcelas consideráveis da planície alagável seja explorada economicamente. Esta situação, vem se agravando com a entrada de grandes áreas de lavoura em substituição às pastagens nativas, sendo considerada as últimas fronteiras agrícolas do Estado¹.

A atividade de agricultura na região é extremamente impactante, uma vez que são áreas constituídas por solos hidromórficos (solos encharcados) que apresentam grandes restrições as atividades agrícolas, e para viabilizar a produção, o solo precisa ser drenado.

¹ Popularizado como o Vale dos Esquecidos, o nordeste de Mato Grosso (região do baixo Araguaia) tem atraído produtores e é identificado como "a nova fronteira agrícola" pela Federação da Agricultura de Mato Grosso – FAMATO (https://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=231084).

Os canais de drenagem realizados para viabilizar o plantio, drenam o solo, e consequentemente carregam sedimentos e agrotóxicos diretamente para o canal principal, causando assoreamento do curso d'água e contaminação da água.

O dreno instalado em área úmida altera drasticamente sua estrutura e função ecossistêmica. As funções associadas a estas áreas como a de recarga do aquífero são totalmente comprometidas, secando rapidamente, e por sua vez acarretando ao déficit hídrico, alterações climáticas, além de destruir um importante ecossistema.

Essas áreas controladas principalmente pelo regime hídrico de cheia e seca, após a instalação de drenos, permanecem, mesmo na época das cheias, com o solo totalmente exposto e seco, fatores que contribuem significativamente para os incêndios florestais.

É válido ressaltar que não somente as áreas úmidas do Guaporé e do Araguaia têm sofrido com as alterações na legislação vigente, o Pantanal do Paraguai também está suscetível a danos ambientais decorrentes de alterações recentes. Aliás, a lei estadual nº 8.830/2008, destinada a proteger a bacia do Alto Paraguai, ao definir o que se entende por Pantanal, deixou de fora as áreas em que nascem os rios que drenam para a planície alagável, estabelecendo um regime de proteção ineficaz, para dizer o mínimo, que desconsidera as cabeceiras dos rios que formam o Pantanal.

Cabe ressaltar também alguns aspectos jurídicos do Decreto 785/2021 que dispõe sobre as atividades de restauração das formações campestres na planície inundável do Bioma Pantanal, no Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. O referido decreto considera a necessidade de regulamentar o disposto no art. 10 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no que se refere as áreas de uso restrito; regulamentar o § 2º, do art. 65, da Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995, que dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências, que trata da proteção das demais áreas úmidas existentes no Estado; regulamentar o disposto no art. 11 da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, entre outras considerações.

Um das principais alterações está em seu artigo 3º, que traz o seguinte:

Art. 3º O manejo da vegetação visando restaurar ou manejar a formação campestre em paisagens do Pantanal, **com vistas à atividade de pecuária extensiva**, será permitido mediante solicitação de autorização ao órgão ambiental estadual competente (grifo nosso).

A pecuária extensiva é a principal atividade produtiva desenvolvida nas três grandes áreas úmidas do Estado. No entanto, práticas inadequadas adotadas na pecuária, bem como

outras ações antrópicas nas planícies alagáveis, comprometem de forma significativa a conservação dos ecossistemas, incluindo o aumento do risco de extinção de espécies de plantas e animais.

De acordo com IRIGARAY *et al.* (2017, p. 40) nos Pantanaís Mato-grossense e do Guaporé a conversão de ecossistemas para a agricultura e pecuária, e a construção de usinas hidrelétricas, são as principais pressões sobre os ambientes, oriundas das diretrizes das políticas públicas das décadas de 1980, 1990 e 2000, ainda em curso nestas bacias.

4. Potenciais impactos sobre áreas úmidas em Mato Grosso e a relevância de salvaguardas

Na história recente da sociedade, as áreas úmidas foram consideradas ambientes insalubres e que deveriam ser modificados para permitir o desenvolvimento econômico de uma região. Sendo assim, o crescimento populacional e econômico tem sido a principal causa da degradação de áreas úmidas. Outros fatores apontados como ameaças são: urbanização e desenvolvimento de infraestrutura, conversão no uso do solo, utilização inadequada da água, eutrofização e poluição, desmatamento, drenagem, construção de reservatórios, pesca ilegal, aquicultura, pastagem intensiva e a introdução de espécies invasoras. As mudanças climáticas também podem acentuar a perda e degradação de vários *wetlands* (MILLENNIUM 2005, p. 43).

A degradação parcial das áreas úmidas do Pantanal do Paraguai, do Araguaia e do Guaporé, e todas as outras áreas úmidas de Mato Grosso, é um fator preocupante, pois ocorre em ritmo acelerado e pode causar danos ambientais irreversíveis.

O incentivo ou o abrandamento na fiscalização pelo poder público, estimula a realização de atividades como a agricultura e a pecuária extensivas nos pantanaís mato-grossenses, sendo assim, com o intuito de ampliar as áreas agricultáveis ou de pastagens ocorre a intensificação do desmatamento e, conseqüentemente a instalação de drenos. Essas intervenções resultam na perda de fertilidade e em salinização do solo, interferindo drasticamente nos recursos hídricos da bacia hidrográfica.

As atividades de mineração também acarretam impactos aos ecossistemas de áreas úmidas. De acordo com MORAES (2011, p. 19) há alteração da velocidade com que ocorrem os processos migratórios naturais do leito dos rios, uma vez que a atividade remove barras e depósitos e aprofunda canais, alterações que influenciam o fluxo das águas. O aumento da turbidez da água ao redor das dragas e próximo aos portos de areia, onde se faz o beneficiamento do minério, traz impactos localizados sobre a ictiofauna e a macrofauna invertebrada, assim

como alterações químicas, provocadas principalmente pelo aumento da concentração de alumínio oriundo da lavagem da areia durante o processo de dragagem. Especificamente nos portos de areia, os impactos negativos relatado são a remoção da vegetação ciliar, a alteração da qualidade das águas por dragagem e assoreamento e o impedimento do processo de sucessão natural sobre bancos de areia.

Visando respaldar a consolidação dessa “nova fronteira agrícola no Estado”, o Poder Executivo editou o decreto 1.647/2018 segundo o qual as áreas úmidas do Araguaia e Guaporé, antes definidos legalmente como Pantanal do Araguaia e Pantanal do Guaporé, passam a ser legalmente definidos como planície alagável.

Tratam-se de mudanças meramente nomenclaturais, visto que os termos são análogos em literatura científica, especializada, bem como na linguagem popular e nos regramentos jurídicos, mas denotam o desinteresse do Poder Público pela conservação dessas áreas como áreas úmidas, e acenam com a exclusão das restrições de uso prevista em normas voltadas para a proteção do Pantanal, contudo nem por isso elas deixam de ser de uso restrito, uma vez que seguem sendo planícies pantaneiras e, portanto, protegidas pela Convenção Ramsar e pelo Código Florestal como áreas de uso restrito.

Cumprе assinalar que qualquer tentativa de remoção das restrições de uso e manejo nas planícies do Guaporé e Araguaia, colide totalmente com regramentos nacionais internacionais, afinal as três grandes planícies apresentam sítios Ramsar internacionalmente reconhecidos, o que referenda sua importância ecológica e para conservação. Se as três planícies possuem características ecológicas muito semelhantes, tanto no que tange sua dinâmica ecológica natural, biota presente, quanto aos vetores de pressão humana, não há argumento científico nem lógico que embase a retirada da proteção em duas delas.

Neste sentido, pertinente a aplicação da decisão do STJ a respeito da proteção das áreas de banhado no Estado do Rio Grande do Sul, pois são regiões de transições entre o ambiente aquático e terrestre, e embora possam apresentar nomes adaptados a região desempenham o mesmo papel ecossistêmico, conforme consignado na ementa que se segue:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ARTS. 4º, II, 6º, III E IX, E 10º, DO CÓDIGO FLORESTAL. SOTERRAMENTO DE "BANHADO". ECOSSISTEMA ESPECIALMENTE PROTEGIDO. PARÂMETROS DA CONVENÇÃO SOBRE ZONAS ÚMIDAS DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL (CONVENÇÃO DE RAMSAR). PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA DO PODER PÚBLICO

MUNICIPAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. SÚMULA 83/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o Município de Caxias do Sul, em razão de dano ambiental causado por execução de obra pública de alargamento e pavimentação de estrada, da qual resultou soterramento de banhado situado em Área de Preservação Permanente.

2. O Tribunal a quo manteve integralmente a sentença de procedência e condenou o ente municipal a recuperar a área degradada. O acórdão recorrido reflete orientação, consolidada na jurisprudência do STJ, de que a responsabilidade civil pelo dano ambiental, com base na teoria do risco integral e do princípio poluidor-pagador, é objetiva, solidária e ilimitada, inclusive quando há omissão do ente público do dever de controle e de fiscalização, como ocorreu no caso dos autos.

3. Nomenclatura de emprego mais comum no Rio Grande do Sul, o banhado, do espanhol "bañado", representa tipologia do gênero áreas úmidas (wetlands), ou seja, zonas alagadas, perene ou intermitentemente. Como se sabe, tais terrenos constituem ecossistema especialmente protegido por normas tanto internacionais como nacionais. Incluem, entre outras, as categorias sinônimas ou próximas dos brejos, várzeas, pântanos, charcos, varjões, alagados. Áreas ecologicamente estratégicas, funcionam como esponjas de água e estocadores de matéria orgânica, abrigando complexa rede trófica de alta biodiversidade, com inúmeras espécies da flora e fauna, várias delas endêmicas ou ameaçadas de extinção. Desempenham, a um só tempo, a função de caixa d'água e rim da Natureza, pois absorvem água na cheia e mantêm o fluxo hídrico na estiagem. Nesse processo, filtram e purificam a água antes do ponto de ressurgência. Sem rigorosa conservação desses preciosos e insubstituíveis espaços úmidos, a proteção jurídica dos rios e recursos hídricos ficará capenga e inviabilizada, pois equivaleria a cuidar das pernas e esquecer os braços.

4. Segundo a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional de 1971 (Convenção de Ramsar, promulgada pelo Decreto 1.905/1996), reconhecem-se "as funções ecológicas fundamentais das zonas úmidas enquanto reguladoras dos regimes de água e enquanto habitas de flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas". Tais áreas "constituem um recurso de grande valor econômicos, cultural, científico e recreativo, cuja perda seria irreparável" (preâmbulo).

5. O Código Florestal, com atecnia legislativa, trata as zonas úmidas ora como Áreas de Preservação Permanente *ope legis* do art. 4º, II – lago ou lagoa, que pode ser perene ou intermitente, rasa ou profunda –, ora como Área de Preservação Permanente administrativa (art. 6º, III e IX), ora como Área de Uso Restrito (art. 10). Qualquer que seja a classe em que se enquadre, o banhado está especialmente protegido, vedada sua destruição. Levando-se em conta que não se está diante de categorias que se separam claramente, preto no branco, apresentando-se mais como *continuum* entre ambientes aquáticos e terrestres, verdadeiras zonas de transição terrestre-aquáticas, conclui-se que as definições tendem a ser arbitrárias e, por isso, administrador e juiz devem empregar, no difícil processo de interpretação da norma e da realidade natural, o princípio *in dubio pro natura*, nos termos da jurisprudência do STJ.

6. Em ações judiciais que visam ao ressarcimento de danos ambientais ou urbanísticos, a regra é a fixação do litisconsórcio passivo facultativo, abrindo-se ao autor a possibilidade de demandar, de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo. Precedentes do STJ. 7. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, o que atrai a incidência da Súmula 83/STJ. 8. Recurso Especial não provido. STJ - Recurso Especial nº 1.787.748 – RS (2018/0323870-7. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. DJe: 14/09/2020.

Como assinalado na decisão do STJ, qualquer que seja a categoria da área úmida, incide sobre ela a proteção legal e as restrições de uso (por isso áreas de uso restrito), não se justificando o uso de subterfúgios para descaracterizá-las como áreas protegidas, impondo-se ao administrador e magistrados aplicarem o princípio “*in dubio pro natura*”, ou seja, na dúvida decidirem em favor da conservação e da responsabilização dos degradadores.

Nesse sentido, impõe-se como medidas preventivas para evitar a degradação e perecimento de ecossistemas frágeis e tão relevantes, a adoção de Salvaguardas², que estão sendo concebidas para possibilitar a responsabilização solidária de instituições de crédito pela omissão na análise dos projetos e na concessão do financiamento sem a adoção de procedimentos sérios, rigorosos e transparentes de proteção socioambiental.

Diante do exposto um primeiro passo para a definição de salvaguardas que possam contribuir para a conservação dessas áreas protegidas envolve uma conjugação de esforços técnicos envolvendo os centros de pesquisa de áreas úmidas do Estado juntamente com técnicos dos órgãos ambientais para definição das restrições de uso aplicáveis às áreas úmidas, sejam elas pantanais, planície alagável, planície pantaneira ou qualquer outra, e assim, regulamentar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimento localizados nas áreas úmidas no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Além disso, é imprescindível às instituições de crédito e agências financiadoras certificarem-se de que no processo de licenciamento da obra ou empreendimento estejam observados o respeito aos Tratados de Direitos Humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e outras normas nacionais e internacionais de proteção a biodiversidade, recursos hídricos e de áreas especialmente protegidas, especialmente as normas que dispõem sobre a avaliação de impacto ambiental e a adequada consulta às populações

² Compreendendo as normas, procedimentos, instituições, agências de implementação e parâmetros internacionais assumidos pelo país tomador e que são relevantes para a avaliação, prevenção, mitigação e reparação de impactos socioambientais, incluindo impactos sobre direitos humanos (Borges *et al.* 2018).

tradicionais potencialmente impactadas, conforme pontuado POR IRIGARAY, BRAUN E SANTOS (2020).

Finalmente cumpre ressaltar que além das normas estaduais e federais, aplicam-se igualmente em nosso país, as regras definidas nos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, o que inclui Convenção de Ramsar bem como as Recomendações do Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), que preconizam o uso sábio para a conservação dessas áreas.

5. Considerações finais

Apesar da ampla coletânea de documentos legais que tratam de questões ambientais, a legislação brasileira bem como as políticas públicas nas esferas federal, estaduais e municipais, não definem com clareza os mecanismos para a proteção de áreas úmidas a fiscalização das atividades que ameaçam esses importantes ecossistemas.

O fato é que as áreas úmidas do Estado de Mato Grosso se encontram em risco, seja pela atividade antrópica de desmatamento, queimadas e drenagem artificial, pela omissão do Estado, na regulamentação legal, controle e fiscalização destas atividades.

Apesar de serem conceituadas legalmente como áreas de uso restrito, impõe-se a premente definição das restrições de uso e de um zoneamento socioeconômico e ambiental que discipline o processo de uso e ocupação do solo nessas áreas, para evitar o comprometimento dos serviços ecossistêmicos que prestam de modo assegurar a conservação, não apenas do Pantanal mato-grossense considerado patrimônio da humanidade, mas também das demais áreas úmidas existentes em Mato Grosso e demais estados da federação.

Referências bibliográficas

Brasil. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Institui o novo código florestal brasileiro.

Borges, C. de S.; Cruz, J. C. da C. Sistemas de pais e salvaguardas socioambientais em instituições de financiamento do desenvolvimento: análise do sistema brasileiro e caminhos para o novo banco de desenvolvimento. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, p. 16, 2018.

Cowardin, L.M, Carter, V; Golet, F.C ; Laroe, E.T. Classification of wetlands and deepwater habitats of the United States. US Department of the Interior. Fish and Wildlife Service. Washington, DC. 1979.

Cunha C. N., Piedade MTF, Junk WJ.. Classificação e delineamento das áreas úmidas brasileiras e de seus macrohabitats. Cuiabá: EdUFMT, 2015

Irigaray, C. T. J.H.; Nunes da Cunha, C.; Junk, W. J. (org.). Pantanal à margem da lei: panorama das ameaças e perspectivas para a conservação. Cuiabá, MT: Mupan, 2020. Programa Corredor Azul - Wetlands International.

Irigaray, C. T. J. H. Braun, A. e Santos, N. B. Salvaguardas socioambientais aplicáveis a financiamentos de obras de impacto significativos: recomendações destinadas às instituições financeiras. *In*: Scaloppe, L. A e Loubet, L. (orgs.). Salvaguardas Socioambientais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 253/281.

Irigaray, C. T. J. H., da Silva, C. J., da Cunha, C. N., Calheiros, D. F., Girard, P., & Junk, W. J. 2017. Contribuição técnico-científica ao aprimoramento do marco regulatório visando à proteção do Pantanal Mato-grossense. *Pantanal*, 127.

Junk, W.J.; Piedade, M.T.F; Lourival, R.; Wittmann, F; Kandus, P; Lacerda, L.D; Bozelli, R.L; Esteves, F.A; Cunha, N.C; Maltchik, L; Schöngart, J; Schaeffer- Novelli, Y.; Agostinho, A.A; Nóbrega, R.L.B; Camargo, E. Classificação e Delineamento das Áreas Úmidas Brasileiras e de seus Macrohabitats. Parte I: Definição e Classificação das Áreas Úmidas (AUs) Brasileiras: Base Científica para uma Nova Política de Proteção e Manejo Sustentável. *In*: CUNHA, C. N.; PIEDADE, M.T.F; JUNK, W. J. Classificação e delineamento das áreas úmidas brasileiras e de seus macrohabitats. Cuiabá: EdUFMT, 2015. 165 p.

Larson, J.S. Introduction – Methodologies for Wetland Assessment. *In*: MALTBY, E; BARKER, T (eds). The wetlands handbook. Wiley-Blackwell, Oxford, UK. 2009. Chapter 21. p.467-485.

Mato Grosso, Lei n. 8.830, de 21 de janeiro de 2008. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/4702/visualizar>. Acessado em 02/01/2021.

Mato Grosso, Lei Complementar n. 38, de 21 de novembro de 1995. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/4702/visualizar>. Acessado em 02/01/2021.

Mato Grosso, Decreto n. 697, de 03 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=403769>. Acessado 04/01/2021.

Mato Grosso, Decreto n. 1031, de 02 de junho de 2017. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/950801C5453562B984258137006C104B#:~:text=Consolidado%20at%C3%A9%20o%20Decreto%20490,an%C3%AAlise%20do%20Cadastro%20Ambiental%20Rural>. Acessado em 25/01/2021.

Mato Grosso, Decreto n. 1.182, de 31 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.mt.gov.br/documents/21013/8120751/diario_oficial_2017-08-31_pag_1.pdf/386321e4-56db-177e-87ae-508bc9d083ce. Acessado em 21/12/2020.

Mato Grosso, Decreto n. 1.647, de 29 de agosto de 2018. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347e50f55032569140065ebbf/a03556761120fe62842582f900617349?OpenDocument>. Acessado em 21/12/2020.

Mato Grosso, Decreto n. 185, de 18 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=408105>. Acessado em 20/01/2021.

Millennium Ecosystem Assessment 2005b. *Ecosystems and human well-being: wetlands and water synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC, 2005b.

Moraes, A. R. Indicadores para a caracterização de serviços ambientais de áreas úmidas. Estudo de caso: a Área de Proteção Ambiental das Ilhas e Várzeas do rio Paraná. Distrito Federal, 2011.

Serafini, L.Z. . *Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais*. Dissertação. Pontífica Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 164p, 2007

Ramsar Convention Secretariat. The Ramsar Convention Manual: a guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 6th ed. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland. 2013. Disponível em <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/manual6-2013-e.pdf>. Acesso em 11 maio 2016.

Russi D., Ten Brink P., Farmer A., Badura T., Coates D., Förster J., Kumar R. And Davidson N. The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Water and Wetlands. IEEP, London and Brussels; Ramsar Secretariat, Gland. 2013.

Scott, D. A.; Jones T. A. Classification and inventory of wetlands: A global overview. *Plant Ecology*, v.118, n.1-2, p 3-16, 1995.

Turner, K. Economics and wetland management. *Ambio*, v.20, n.2, p.59-63, 1991.

Zedler, J.B.. “Wetlands at your service: reducing impacts of agriculture at the watershed scale.” *Frontiers in the Ecology and the Environment*, 1(2), 65-72, 2003