

6<sup>to</sup>

Congreso  
Latinoamericano de  
**CIENCIA POLÍTICA**

12, 13 y 14 de junio de 2012  
FLACSO Sede Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**A QUEM SERVEM OS DISPOSITIVOS DE “INTERESSE SOCIAL”?  
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VS. UTILIDADE PÚBLICA NO ESTADO DE  
PERNAMBUCO – BRASIL**

**Marcella S. Mostaert ([marcellamostaert@hotmail.com](mailto:marcellamostaert@hotmail.com))  
Bióloga e Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de  
Pernambuco – UFPE.**

**Andrea Q. Steiner ([ecodea@gmail.com](mailto:ecodea@gmail.com))  
Bióloga e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco -  
UFPE**

Área: VII. Administração pública e políticas públicas

Paper preparado para apresentação no VI Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Americana de Ciência Política (ALACIP) Quito, 12 a 14 de junho de 2012.

## RESUMO

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, conforme previsto na Constituição Federal. Entretanto, apesar de contribuir para a melhoria do sistema de gestão ambiental do país, a legislação está passível a diversas interpretações, e deixa lacunas nas quais são aprovados projetos que beiram (ou mesmo atingem) a ilegalidade sob o ponto de vista ambiental. A supressão de vegetação de preservação permanente é um dos exemplos mais comuns, ocorrendo frequentemente sob a justificativa de utilidade pública ou interesse social. Estes conceitos, por sua vez, são bastante abrangentes, contemplando interesses que vão desde os econômicos (tais como complexos industriais) até os culturais (como os monumentos comemorativos). Dentro deste contexto, este trabalho objetivou traçar um perfil dos projetos aprovados onde foi autorizada a supressão de fragmentos de áreas de proteção permanente – APPs. Para tal, levou-se em consideração o tamanho da área suprimida, os atores-chave envolvidos no processo e a natureza do empreendimento (público ou privado). Buscou-se, também, avaliar a forma como é tratada a idéia de utilidade pública e de interesse social por parte dos tomadores de decisão em Pernambuco. Com base nos resultados obtidos, recomenda-se uma revisão das leis que mencionam e conceituam a utilidade pública e o interesse social a fim de evitar lacunas no entendimento correto da legislação ambiental. Sugere-se, também, que a utilidade pública e interesse social dos serviços ecossistêmicos fornecidos pelas APPs sejam legalmente reconhecidos.

**Palavras-chave:** áreas de preservação permanente, utilidade pública, legislação ambiental

## ABSTRACT

Everyone has the right to an ecologically balanced environment – where public authority and collectivity has the duty to defend and preserve it – as provided for in the Brazilian Federal Constitution. Nevertheless, despite contributing to the improvement of the country's environmental management system, legislation is prone to several different interpretations and leaves gaps for projects that come close to (or even reach) illegality from an environmental standpoint. The removal of permanent preservation vegetation is one of the most common examples, which often occurs under the justification of public utility or social interest. These concepts, in turn, are quite wide and include a scope that ranges from economic (such as industrial complexes) to cultural interests (such as commemorative monuments). Within this context, this study aimed to build a profile of projects approved where the removal of fragments of permanent protection areas (PPAs) was authorized. For this purpose, the size of the area removed, the key-actors involved in the process, and the nature of the enterprise (public or private) were considered. Based on the results obtained, we recommend a revision of the laws that mention and conceptualize public utility and social interest in order to avoid gaps in the correct understanding of the environmental legislation. We also suggest that the public utility and social interest of the ecosystem services provided by the PPAs be legally recognized.

**Keywords:** permanent preservation areas, public utility, environmental legislation

## INTRODUÇÃO

A humanidade sempre dependeu dos serviços oferecidos pela natureza, ou serviços ecossistêmicos. Um ecossistema pode ser descrito como um conjunto dinâmico composto pelos meios biótico e abiótico que interagem como uma unidade funcional. Assim, a atmosfera e seus sistemas essenciais à vida são o resultado de processos energéticos, mantidos e reabastecidos por ecossistemas vivos. A espécie humana, embora por vezes protegida das ações imediatas do meio ambiente através da tecnologia é, em primeira instância, totalmente dependente do bom funcionamento dos serviços ecossistêmicos (Grupo de Trabalho da Estrutura Conceptual da Avaliação do Milênio dos Ecossistemas, 2003).

A fim de garantir esses serviços, a Constituição Federal do Brasil promulga, em seu artigo 225, o direito de todos terem um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Assim, fica sob a responsabilidade do poder público o dever de defender e preservar o meio para as presentes e futuras gerações, (BRASIL, 1988).

Ademais, para os fins do presente trabalho, é necessário destacar o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com algumas modificações posteriores). Seu reconhecimento das florestas e das demais formas de vegetação como bens de interesse comum, impondo limites ao direito de propriedade e definindo áreas especialmente protegidas, assegura a intocabilidade e vedação de uso econômico direto das chamadas Áreas de Preservação Permanente – as APPs (Fogliatti, 2004), foco deste trabalho. O conceito de APP, por sua vez, é melhor detalhado pelos adendos da Medida Provisória nº 2.166-67/01 e pela Lei nº 7.803/89, no inciso II do §2 do art. 1º do código, onde são definidas como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos”; nesta definição inclui-se, também, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, a proteção do solo e a garantia do bem-estar das populações humanas. Ainda nesta lei, o art. 2º considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situada ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes, ainda que intermitentes; nos chamados "olhos d'água", em qualquer que seja a sua situação topográfica; no topo de morros, montes, montanhas e serras, além de nas encostas ou partes destas; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; e em altitude superior a 1.800 metros.

Entretanto, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o arcabouço legal ainda era insuficiente para refrear os crimes ambientais cometidos; assim, sua publicação trouxe a construção de uma legislação mais sólida neste sentido, onde pela primeira vez na história do país o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado ganhou dignidade de direito fundamental do cidadão ao ponto de figurar um capítulo próprio na constituição (Araújo, 2009).

A partir deste momento, os estados brasileiros, em sua maioria, optaram por apontar claramente suas “áreas de preservação permanente”, espaços estes que podem estar em áreas de domínio público ou privado. Ou seja: limitou-se, constitucionalmente, o direito de propriedade, recordando sempre a função ambiental desta. Assim, exclui-se a necessidade de desapropriação das APPs, pois a mesma não chega a inviabilizar totalmente o exercício de direito da propriedade (Machado, 1998). Neste sentido, ao se considerar também as responsabilidades assumidas pelo Brasil ao ratificar diversos acordos ambientais internacionais, as riquezas naturais brasileiras se mostram bem protegidas, ao menos em tese.

Após esta maior internalização das questões ambientais pelo governo brasileiro e

sua crescente inserção na agenda de diversos órgãos governamentais, pode-se observar diversos avanços, principalmente em termos de aprendizado institucional (Steiner & Medeiros, 2010). Entretanto, observam-se também alguns retrocessos ao longo dos últimos anos, como a permanência de algumas leis desatualizadas, inadequadas para o quadro sócio-ambiental atual. Afinal, segundo Araújo (2009), os problemas relativos ao meio ambiente se agravam com extrema rapidez. Biato (2004), por exemplo, destaca que metade dos problemas ambientais discutidos na Eco-92 não eram conhecidos vinte anos antes. Por este e outros motivos, torna-se impensável a utilização de leis arcaicas para normatizar o cenário do século XXI.

Não obstante, a supressão de ecossistemas em áreas naturais, como nas APPs, é acatada na forma da lei com a utilização da justificativa da chamada utilidade pública ou interesse social. No que se refere diretamente ao texto constitucional nos seus incisos I, II e VII do § 1º do art. 225, onde fica a cargo do Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, “preservar a diversidade” e “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica”, a legalização da supressão de vegetação em áreas de preservação ditas “permanentes” reduz a amplitude da eficácia do direito fundamental ao meio ambiente protegido.

Publicado em 21 de junho de 1941, o decreto-lei que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública supria perfeitamente os anseios da época. Aquele era o período de industrialização brasileira, onde grandes investimentos públicos e privados eram feitos na área de transportes, comunicações e energia, uma década que deu destaque a construção da siderurgia nacional e da instituição do monopólio estatal do petróleo (Santos Júnior, 2004). Nesta época, o meio ambiente se via agasalhado constitucionalmente somente pelo Código das Águas, de 1934, e o Código de Minas, de 1940. O primeiro previa, dentro do entendimento daquele momento, a proteção dos recursos hídricos e a preocupação de regulamentar o uso múltiplo de águas (Macêdo, 2004); o segundo, por sua vez, definia os direitos sobre as jazidas e minas, estabelecendo o regime do seu aproveitamento e regulamentando a intervenção do Estado na indústria de mineração (Pinto, 2008).

Ademais, vale salientar a pluralidade semântica do termo “utilidade pública”, excessivamente diversa para o contexto atual ao contemplar uma variedade de eventos desde segurança nacional até a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios. Para tornar a situação ainda mais complexa, diversos decretos, resoluções e outros instrumentos posteriores trouxeram suas próprias definições. Um exemplo é a Resolução nº 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que considera utilidade pública como sendo:

*“...as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho; implantação de área verde pública em área urbana; na pesquisa arqueológica; obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura”* (CONAMA, 2006: 95).

Na mesma resolução, o interesse social, agora dentro do contexto ambiental, é explicado

como:

*“...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, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; a regularização fundiária sustentável de área urbana; as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente”* (CONAMA, 2006: 95).

É importante ressaltar que, com a necessidade de aplicações diversas em todo território nacional, os governos estaduais e municipais podem estabelecer normas complementares e ordinárias de adequação da legislação a realidade local (Moraes, 2004). Assim, a despeito de atualizações do que seria a utilidade pública e o interesse social, observa-se que os diversos decretos e leis que autorizam a supressão total ou parcial de APPs ainda baseiam-se, primariamente, na norma de 1941 descrita anteriormente. Ademais, as leis estão passíveis a diversas interpretações, deixando lacunas para o desenvolvimento de projetos onde questiona-se qual o benefício real para a população. Similarmente, ao considerar os acordos internacionais de meio ambiente que também vigoram no país, Keohane et al. (1993) afirmam que estes representam, em sua maioria, instrumentos cuja maior força é simbólica e que impõem pouca pressão sobre os verdadeiros causadores dos problemas ambientais.

O Estado de Pernambuco apresenta um histórico de projetos onde foram suprimidas porções dos seus biomas, mata atlântica e caatinga, sob a justificativa de “interesse social” ou “utilidade pública”. Contudo, para que a legislação estadual seja seguida corretamente, a supressão destas áreas deve ser precedida por uma lei específica, pela elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e pelo licenciamento do órgão competente, conforme disposto nos incisos I e II § 1º art. 8º da lei nº 11.206/95. A lei citada, por sua vez, dispõe sobre a política florestal do estado e apresenta como pré-requisito ao desmatamento da APP em questão a não existência, no Estado, de outra alternativa locacional para o empreendimento desejado.

Em contextos como esse, é comum esquecer que os próprios serviços oferecidos pelos ecossistemas suprimidos são de interesse público, inclusive em termos econômicos. Moberg & Ronnback (2003), por exemplo, apresentam que são necessários 2,8 kg de peixe para produzir 1 kg de camarão por meio da carcinicultura, em uma perda de 1,8 kg de proteína animal; porém, ambos os produtos seriam produzidos naturalmente pelo próprio manguezal destruído para tais projetos de aquicultura, manguezal este que ainda oferece uma série de outros produtos e serviços. Ou seja, o licenciamento de uma empresa deste tipo, utilizando-se da “utilidade pública” como justificativa, vai de encontro à utilidade pública inerente ao próprio manguezal; este incluiria, além da produção de proteína animal já citada, serviços ecossistêmicos como proteção costeira, berçário de peixes e outros animais de valor econômico, filtragem de poluentes, fonte de matéria prima (tanino, mel, princípios ativos para medicamentos, entre outros), entre outros (Moberg & Ronnback, 2003).

De acordo com o CONAMA (2002), as APPs são caracterizadas pela sua

singularidade e pelo seu valor estratégico, além da consequente intocabilidade e vedação do uso econômico direto. Considerando, também, que estas promovem o desenvolvimento sustentável, importante meta para as presentes e futuras gerações, este trabalho teve por objetivo principal traçar um perfil dos projetos aprovados onde foi autorizada a supressão de fragmentos de APPs. Para tal, levou-se em consideração o tamanho da área suprimida, os atores-chave envolvidos no processo e a natureza do empreendimento (público ou privado). Ademais os resultados deste trabalho podem auxiliar na avaliação da forma como é tratada a idéia de utilidade pública e interesse social por parte dos tomadores de decisão em Pernambuco.

## **METODOLOGIA**

O procedimento adotado nesta pesquisa baseou-se quase que exclusivamente no levantamento bibliográfico, porém 16 entrevistas foram realizadas a fim de complementar informações, e mesmo de adquirir dados não obtidos. Ressalta-se, porém, a dificuldade encontrada na aplicação de questionários pelo não consentimento de entrevistas formais, onde a maioria dos entrevistados apenas concordou em contribuir de forma anônima. Desta forma, foram entrevistados gestores públicos de cargos gerenciais das instituições ambientais governamentais em Pernambuco, sendo elas: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH e Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA, além de organizações governamentais afins que detêm representatividade em relação ao meio ambiente: Assembléia Legislativa de Pernambuco – ALEPE, Comissão de Defesa do Meio Ambiente da ALEPE e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente – CAOPMA do Ministério Público de Pernambuco – MPE. Por fim, foram entrevistados membros de organizações não governamentais do movimento ambientalista do Estado, incluindo a Associação Pernambucana de Defesa da Natureza – ASPAN, a Associação Ecológica de Cooperação Social – ECOS, o Centro de Pesquisas Ambientais do Nordeste – CEPAN e o Instituto Nova Ação – INA.

O levantamento bibliográfico resultou da busca por documentos oriundos de diversos órgãos públicos: IBAMA; Ministério do Meio Ambiente – MMA, CPRH, ALEPE; Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de Pernambuco; SECTMA; e o CAOPMA-MPE. Os documentos coletados incluíram todas as leis ordinárias contidas na legislação do estado referentes à autorização de supressão de vegetação em APPs, e para discriminação destes foram solicitados cópias de diversos outros documentos, tais como: projetos analisados; autorizações de supressão em APPs; justificativas dos projetos licenciados; laudos das compensações ambientais realizadas devido à supressão; inventários florestais das áreas suprimidas; pareceres técnicos das análises de EIA-RIMA; e solicitações para supressão não aprovadas.

Salienta-se que foram considerados apenas projetos aprovados em nível estadual, excluindo-se projetos de responsabilidade municipal ou federal. O período analisado foi de 1997 (ano do primeiro caso jurídico documentado desta natureza) a abril de 2010.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Foram levantadas 29 leis de autorização de supressão total e parcial de vegetação em áreas de preservação permanente no Estado de Pernambuco. Estas datam

de 1997, ano da primeira autorização na forma da lei no estado, a abril de 2010. Para potencializar a análise dos dados, estas leis foram separados em três grupos genéricos: transportes, indústria e outros. O primeiro grupo (21 leis) destina-se à autorização de diferentes empreendimentos referentes a ferrovias (oito leis), rodovias (doze leis) e obras de aeroporto (uma lei). O grupo que contempla a indústria é representado por seis leis ordinárias, prioritariamente referentes às obras de implementação da Zona Industrial Portuária de Suape. O terceiro grupo, denominado outros, é composto por quatro leis alusivas aos seguintes projetos: Integração do Rio São Francisco, Aterro Sanitário Intermunicipal da Muribeca, Linha de Transmissão Recife II/Pau Ferro, Gasoduto Alagoas-Pernambuco e Linha de Transmissão Mirueira-Goianinha. Nota-se que o somatório das leis supracitadas não corresponde ao total mencionado anteriormente, uma vez que há situações onde uma lei atende mais de um empreendimento.

Em relação à tipologia vegetal compreendida nas normas legais examinadas, foram identificadas supressões nos dois biomas<sup>1</sup> que o estado de Pernambuco comporta, a mata atlântica e a caatinga. Neste quesito, verificou-se que não há regra estabelecida nos documentos legais quanto a classificação da vegetação a ser suprimida. A tipologia vegetal aparece classificada de diferentes formas, ora caracterizada segundo regras científicas, ora descrita com termos não usuais, dificultando a compreensão e a identificação do que realmente será suprimido. Assim, dentre os desmatamentos autorizados, encontrou-se as seguintes categorias de classificação dos ecossistemas: restinga, mata atlântica, mangue, caatinga, vegetação antropizada, vegetação de mata em cultivo agrícola, floresta mista e vegetação natural. Ademais, não fica claro nos documentos quais critérios foram utilizados para a classificação das áreas, principalmente no que diz respeito às categorias referentes à vegetação sob maior interferência humana. Como exemplo, segue um trecho de uma destas autorizações (Lei ordinária do Estado de Pernambuco nº 13.743, referente a uma ação de supressão de vegetação de preservação permanente):

*“Art. 1º Fica autorizada a supressão de segmento de vegetação de preservação permanente, (...) formada por espécies de caatinga arbustiva, agricultura e pastagem, (...) localizada no trecho compreendido entre os Municípios de Salgueiro e Trindade, neste Estado (...)” (Pernambuco, 2009).*

Portanto, para melhor visualização e análise dos resultados, as áreas registradas foram separadas genericamente em cinco ecossistemas: mata atlântica, mangue, restinga, caatinga e vegetação não específica.

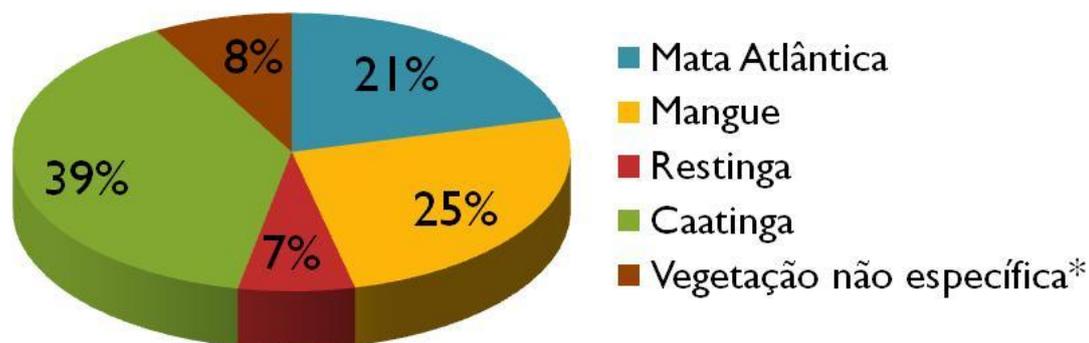
Em termos quantitativos, segundo os dados coletados, o ecossistema mais devastado foi a caatinga, com 1021,5 ha suprimidos, seguido de manguezal (666,4 ha) e mata atlântica (553,5 ha). A categoria vegetação não específica somou 213,7 ha, enquanto a restinga foi a categoria com menor área suprimida (177,3 ha) (Figura 01). Vale salientar que estes dados não são absolutos, visto que algumas das leis levantadas não informam o tamanho da área a ser suprimida.

Observa-se que as APPs da caatinga começaram a sofrer supressão nestes moldes legais a partir de 2007; porém, apesar do atraso em relação aos outros ecossistemas vistos no presente estudo, este tipo de área é o mais desmatado, conforme

---

1 Um bioma refere-se a um conjunto de diferentes ecossistemas, que possuem certo nível de homogeneidade; também pode ser definido como um conjunto de zonas climáticas dispostas em faixas mais ou menos paralelas ao Equador, onde cada uma possui vegetação e fauna específica, sob o controle de dois elementos fundamentais do clima: temperatura e pluviosidade (Dajoz, 2008).

citado anteriormente e apresentado na Figura 01.



**Figura 01.**

Gráfico referente às supressões de vegetação em APPs no Estado de Pernambuco que se deram por leis estaduais, no período de janeiro de 1997 a abril de 2010, obedecendo às categorias, estabelecidas pelos autores: Mata Atlântica, Manguê, Restinga, Caatinga e Vegetação não específica. Fonte: elaboração da autora com base nos documentos coletados para a pesquisa.

Além disto, destaca-se que dentre os grupos de ecossistemas, a porcentagem que cabe ao manguezal não condiz com a realidade de supressão real do estado. O diagnóstico socioambiental do Litoral Norte de Pernambuco, no capítulo que responde ao uso e ocupação do solo, do CPRH/MMA (2008), constata que áreas de manguezal vêm sendo desmatadas sistematicamente devido às atividades relacionadas a aquicultura, mais precisamente devido a carcinicultura, setor em expansão em Pernambuco:

*“O maior projeto do gênero, no Litoral Norte (...) – situa-se na Ilha de Tiriri, localizada entre os rios Goiana e Megaó. A implantação do projeto teve início em 1997, sendo o mais antigo dentre os quatro existentes na área. Ocupando 770,8 ha (...)” (CPRH/MMA, 2008).*

Entretanto, nenhuma lei estadual que faça menção a autorização de supressão do manguezal para a realização de empreendimentos ligados a aquicultura foi identificada. Em relação ao trecho em destaque, os detalhes deste que cabem ressalva são o período da implantação do empreendimento, a quantidade destes de mesma natureza e o tamanho da área ocupada. A implantação do projeto de carcinicultura supracitado teve início em 1997, ano também da primeira ocorrência jurídica de supressão legal no estado, desta forma o não registro desta em lei não é justificado pela temporalidade. Ademais, a existência recente de mais três obras deixa uma lacuna quanto a legalidade desta atividade na esfera estadual. Outrossim, a área ocupada pelo caso apresentado, 770,8 ha, é maior que a área total correspondente ao item de supressão legal do manguê (aproximadamente 666,4 ha – ver Quadro 01).

Segundo mencionado por vários dos atores-chave entrevistados, é possível que outros ecossistemas estejam sub-representados, como no caso do manguezal acima

citado; isso se daria, principalmente, no caso de empreendimentos privados de menor porte. Por outro lado, seria interessante, em estudos futuros, levantar possíveis dispositivos legais autorizando estas supressões nas esferas municipais, a fim de confirmar ou não a real ilegalidade das mesmas. Afinal, a Constituição Federal, em seu art. 23, incisos VI e VII, prevê como competência dos municípios a proteção ambiental em face de legislação própria. Porém, as próprias leis municipais podem chegar a ser ilegais se forem mais permissivas que as normas estabelecidas no âmbito estadual e federal.

**Quadro 01.** Supressões de áreas de preservação permanente (APPs) autorizadas na forma de lei no Estado de Pernambuco; valores em hectares (ha).

ANO	MATA ATLÂNTICA	MANGUE	RESTINGA	CAATINGA	VEGETAÇÃO NÃO ESPECÍFICA	ÁREA TOTAL SUPRIMIDA
2010	27,433	508,361	166,063	1,400	0,000	703,257
2009	64,600	1,010	0,000	958,450	95,260	1119,320
2008	27,230	76,385	10,598	61,400	18,140	193,753
2007	0,000	1,760	0,000	0,240	0,000	2,000
2006	417,140	0,000	0,000	0,000	0,000	417,140
2003	1,915	22,296	0,000	0,000	62,060	86,271
2002	1,150	0,600	0,000	0,000	0,000	1,750
2000	0,600	0,500	0,650	0,000	38,245	39,995
1999	1,200	0,000	0,000	0,000	0,000	1,200
1997	12,270	55,500	0,000	0,000	0,000	67,770
<b>TOTAL</b>	<b>553,538</b>	<b>666,412</b>	<b>177,311</b>	<b>1021,490</b>	<b>213,705</b>	<b>2632,4562</b>

\*Os dados sublinhados referem-se a valores onde a lei não evidencia a área total a ser suprimida. Fonte: elaboração da autora com base nos documentos coletados para a pesquisa.

O projeto que, diretamente, solicitou o maior número de autorizações de supressão em APPs durante o período em análise foi a Ferrovia Transnordestina. Porém, o projeto que teve a maior permissão para supressão em termos de hectares em uma única autorização (Lei 14.046/2010) foi o projeto de urbanização das Zonas Industriais (ZI) e Industrial Portuária (ZIP) Complexo Industrial Portuário de Suape – CIPS, que só no ano corrente recebeu licença para subtrair 691,4574 ha de mata atlântica, inclusive mangue e restinga. Entretanto, este empreendimento não necessitou apenas da lei supramencionada: das 29 leis que autorizaram supressão de vegetação de APPs em Pernambuco no período estudado, 6 (seis) contemplam este empreendimento diretamente.

Um problema grave é o fato de, entre as leis levantadas, muitas não apresentam informações básicas como a tipologia da vegetação a ser suprimida, tamanho da área que será desmatada, justificativa da utilidade pública e descrição do empreendimento. Ademais, o não seguimento de um padrão de apresentação de informações e a utilização de termos de sentidos variados possibilita a má interpretação destas leis.

Outro dado interessante é que, foi verificado nos RIMAs disponíveis que as alternativas locacionais para as obras no estado, pré-requisito para a autorização de supressão de vegetação – ASV, não se apresentam de maneira imparcial. Muitas vezes se justificam, por exemplo, em obras anteriores que, como estas, ferem princípios do direito ambiental como o princípio da precaução, o princípio da prevenção, princípio do equilíbrio, o princípio do limite e o princípio da responsabilidade. Observou-se,

também, que a justificativa jurídica dos empreendimentos quanto à utilização da terminologia “utilidade pública” faz-se valer de decretos federais e estaduais específicos não relacionados à questão ambiental, assim como de portarias do Ministério dos Transportes, mais precisamente do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT. Como ponto em comum, estes se apresentaram regimentados pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, que responde pela desapropriação por utilidade pública. Levando em consideração a temporalidade dos projetos em tela, não mais se faz necessária o emprego de norma tão arcaica, já considerando a maturidade das leis ambientais atuais.

Quanto à compensação das áreas suprimidas, destaca-se que toda intenção de compensação ambiental em Pernambuco está regida pelo § 2º do Art. 8º da Lei Estadual nº 11.206/95. Esta declara obrigatoriedade da preservação ou recuperação de ecossistema semelhante em tamanho igual ou maior à área suprimida; a nova área, por sua vez, deve garantir a evolução e a ocorrência dos processos ecológicos existentes na área original. Porém, as informações fornecidas pelos entrevistados sugerem que a maioria das ações de mitigação e compensação ambiental foi realizada de forma inadequada ou sequer implementada. Exemplos disso são o reflorestamento com espécies exóticas e/ou pouca diversidade de espécies nativas, com espécies inadequadas para o local reflorestado ou em áreas muito distantes da local da supressão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nos resultados obtidos, recomenda-se uma revisão das leis que mencionam e conceituam a “utilidade pública” e o “interesse social” em referência dos casos de supressão de vegetação em APP, a fim de evitar lacunas no entendimento correto das leis que regem o meio ambiente. Sugere-se, também, que seja legalmente reconhecida a utilidade pública e o interesse social das APPs, por meio dos serviços ecossistêmicos oferecidos pelas mesmas, a fim de fortalecer as políticas públicas elaboradas para a proteção da natureza, pois diante do exposto fica claro que a sociedade como um todo não está acolhida de maneira real no que diz respeito ao asseguramento do direito a um ambiente “ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAÚJO, L. G. 2009. “A Constitucionalidade das Leis Ambientais Estaduais: um comentário sobre a jurisprudência do STF”. Revista Internacional de Direito e Cidadania, vol. 3, pp. 175-187.

BRASIL, 1941. *Decreto-Lei de 21 de Junho*. Institui a desapropriação por utilidade pública.

BRASIL, 1965. *Lei 4.771 de 15 de Setembro*. Institui o Código Florestal.

BRASIL, 1988. Capítulo IV Meio Ambiente, art. 225 in BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro*.

BRASIL, 1988. Capítulo II União, art. 23 in BRASIL, 1988. *Constituição da República*

*Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro.*

BIATO, M. F. 2004. “*Convenção-quadro das nações unidas sobre mudança do clima*”. Senado. Brasília. Disponível em:  
[http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2004\\_marciabiato-folha\\_de\\_rosto.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_marciabiato-folha_de_rosto.pdf)

CONAMA. 2002. *Resolução CONAMA nº 303*. Publicada no DOU nº 61, de 20 de março de 2002, Seção 1, pp. 68.

CONAMA 2006. *Resolução CONAMA nº 369*, 2006. Publicada no DOU nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, pp. 150-151.

CPRH/MMA, 2008. “*Uso e Ocupação do Solo*”. O Meio Socioeconômico do Litoral Norte. Vol. 11, pp. 128-133

DAJOZ, R. (2008). *Princípios da ecologia*. Tradução: Fátima Murad. 7º edição, Porto Alegre, Artmed.

FOGLIATTI, M. C. 2004. “*Avaliação dos Impactos Ambientais Aplicação aos Sistemas de Transporte*”. Rio de Janeiro: Interciência.

GRUPO DE TRABALHO DA ESTRUTURA CONCEPTUAL DA AVALIAÇÃO DO MILÊNIO DOS ECOSISTEMAS. 2003. “*Ecosistemas e o Bem-estar Humano: Estrutura para uma avaliação*”. World Resources Institute.

KEOHANE, R. O.; HAAS, P. M.; LEVY, M. A. (1993) The effectiveness of international environmental institutions. IN: KEOHANE, R. O.; HAAS, P. M.; LEVY, M. A. (eds) “*Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*”. Cambridge, MIT Press.

MACÊDO, J. A. B. 2004. “*Águas & Águas*”. 2º edição, Belo Horizonte:CRQ – MG.

MACHADO, P. A. L. 1998. “*Direito Ambiental Brasileiro*”. 7º Ed. São Paulo, Malheiros Editores.

MOBERG, F.; RÖNNBÄCK, P. 2003. Ecosystem Services in the Tropical Seascape: Ecosystem Interactions, Substituting Technologies, and Ecosystem Restoration Ocean and Coastal Management. *Ocean and Coastal Management*, vol 46, pp. 27-46.

MORAES, L. C. S. 2004. “*Curso de Direito Ambiental*”. 2º Ed. São Paulo, Atlas.

PERNAMBUCO. 1995. *Lei nº 11.206 de 31 de Março*. Institui a Política Florestal de Pernambuco.

PERNAMBUCO. 2009. *Lei nº 13.743 de 07 de Abril*. Dispõe sobre supressão de vegetação de preservação permanente.

PERNAMBUCO, 2010. *Lei nº 14.046 de 30 de Abril*. Dispõe sobre supressão de vegetação de preservação permanente.

PINTO, U. R. 2008. “*Consolidação da Legislação Mineral e Ambiental*”. 11° edição, Brasília, Gráfica Valci.

SANTOS JÚNIOR, J. A. 2004. “*Industrialização e modelo de substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise comparada*”. Florianópolis.

Disponível em:

[http://www.portalcse.ufsc.br/gecon/coord\\_mono/2004.2/Jos%E9%20Adoril%20dos%20Santos.pdf](http://www.portalcse.ufsc.br/gecon/coord_mono/2004.2/Jos%E9%20Adoril%20dos%20Santos.pdf)

STEINER, A. Q.; MEDEIROS, M. A. 2010. International regime effectiveness: the Convention on Biological Diversity in Brazil and in Canada. *Anais do 34° Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu. CD-ROM.*