

PROTEÇÃO AOS MANGUES E ESTUÁRIOS : nota breve e preliminar

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO*
Advogado no Foro do Rio de Janeiro

Tem sido objeto de grande preocupação nos nossos tempos a conservação do equilíbrio ecológico. A partir dos relatórios do Clube de Roma, a consciência mundial foi despertada para a necessidade de estimular a manutenção das fontes naturais produtoras de alimentação. O dilema, em síntese, é: proteger os recursos naturais ou perecer pela fome, aumentando com incrível velocidade os contingentes populacionais de subalimentados.

O Brasil não tem sido insensível ao assunto. Aqui também, as urgentes necessidades sociais reclamam a preservação dos nossos recursos naturais. A proposição, na verdade, lastreia-se na constatação de que as nossas riquezas tornam-se menos abundantes - podendo chegar à escassez - caso não sejam consideradas providências imediatas para impedir a degeneração de nossa natureza, outrora grandemente decantada.

Essa justificada preocupação mobilizou a ação do Governo da União e dos governos estaduais e municipais no sentido da criação de órgãos especializados no assunto, destacando-se, desde logo, o trabalho desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMA).

É evidente que - como é comum acontecer em situações emergenciais - prolifera uma variedade de regras jurídicas a disciplinar uma mesma matéria. Não existe, pois, uma consolidação da legislação que trata do gênero recursos naturais, com esteio mesmo, é certo, na diversidade especializada do espectro abrangido.

Não seria, entretanto, nem ambicioso nem baldo de amparo, pensar-se, desde logo, na consolidação legislativa, sob a forma de um verdadeiro Código de Recursos Naturais. Essa decisão poderia ser, desde logo, tomada, tendo presente o fato de que sua implementação não é simples e envolve a participação dos vários setores encarregados, com reflexos nas esferas de competência da União e das unidades federadas.

Concretamente, o objeto primordial desta Nota é localizar os pontos de contato legal incidentes sobre a proteção de mangues e estuários. A justificar a sumaríssima introdução está o fato de que mangues e estuários constituem ambiência natural de incrível importância como fontes de recursos econômicos e nutritivos para a população.

Como ensina CARLOS PEDROZA

os manguezais comuns às zonas litorâneas dos países tropicais e subtropicais constituem as associações vegetais mais uniformes em suas características. Localizam-se não somente nas margens das enseadas e das lagunas sob a influência marítima, mas ainda avultam, se alongam, se espraiam nos baixos dos estuários dos rios, penetrando, muitas vezes, grande trecho percorrido por estes, ou seja até onde chega o fluxo das marés.

Como explica o mesmo Autor, reportando-se a PEREIRA DA COSTA em seu "Vocabulário Pernambucano" (Vol. XXXIV da Revista do Instituto Histórico e Geográfico Pernambucano, Recife, 1937), chama-se mangue a toda a formação botânica do nosso litoral, compreendendo não só a planta como também o local onde ela viceja.

Nos mangues prolifera, na sua parte alagada, além de várias qualidades de peixes, diversas espécies de crustáceos e moluscos, bem como algumas aves, notadamente o pernalta.

Mostra J. VASCONCELOS SOBRINHO (v. "As Regiões Naturais do Nordeste, o Meio e a Civilização" - Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco - Recife - 1970) que "a existência dos manguezais decorre de

condições especiais de habitat edáfico, o substrato no qual se encontram implantadas as espécies que os habitam e criando condicionamentos de uma forma típica". E, a seguir, esclarece:

É, pois, a mais exclusiva e mais facilmente identificável das formações litorâneas. Esse habitat é constituído pelas fozes dos rios com estuários rasos, sujeitos à penetração da água salgada crescentemente diluída na água fluvial até ao nível mais alto das marés.

A importância da conservação dos mangues foi bem destacada nos trabalhos do 1º Congresso Nacional de Pesca. O DR. FREDERICO W. FREISE, em trabalho ali apresentado, sob o título "A importância da conservação dos mangues como viveiros de peixes", mostrou a diferença existente entre os manguezais não visitados pelo homem, que ele chamou de "trechos virgens" e aqueles "vitimados" por ação humana destruidora, recomendando como conclusão:

3. São aconselháveis medidas enérgicas, tendentes a proibir terminantemente a eliminação radical e extensa dos manguezais, ou a limitar essas entradas exploradoras dos manguezais, a regiões que depois de estudos minuciosos, forem julgadas não ou pouco piscosas.

O Congresso, considerando a contribuição apresentada, aprovou algumas resoluções, dentre as quais vale ressaltar:

2ª. Que seja feito um apelo ao Governo, no sentido de só permitir o corte dos mangues, para fins industriais, desde que seja feito a 40 metros das margens dos rios, igarapés, canais, etc., a fim de que seja mantida uma boa faixa de reserva.

...

4ª. Que seja auxiliada a instalação de usinas para aproveitamento do estudo da biologia das Rhizophoras, a fim de ficarem estabelecidas as melhores condições de proteção e exploração dos mangues.

Os estuários revelam-se, também, importantes sob a luz do gênero "proteção aos nossos recursos naturais". PETRONIO ALVES

COELHO, engenheiro agrônomo e pesquisador do Laboratório de Ciências do Mar da Universidade Federal de Pernambuco, conceituando estuário como "a porção final do curso de um rio ou um braço de mar onde há mistura de água do mar e água doce", apresenta estudo sobre a microfauna e a microflora dos estuários, mostrando, ainda, a composição e distribuição da macro-fauna bêntica.

Assinale-se que, desde 1958, o Laboratório de Ciências do Mar da Universidade Federal de Pernambuco vem promovendo o estudo ecológico dos estuários.

O já citado J. VASCONCELOS SOBRINHO abordando o tema indica que os estuários "constituem um dos elementos da cadeia de interdependência das faunas fluvial e oceânica, como um habitat eletivo para determinados períodos de existência de várias espécies marinhas". E acrescenta:

A sua degradação, provocada pelo aterro dos alagados, pela devastação das florestas dos manguezais e pela poluição dos detritos industriais, poderá vir a constituir fator importante na quebra de algum elo da cadeia biótica marinha, levando as conseqüências tais como a diminuição das espécies de interesse econômico. (...) O aniquilamento da cobertura vegetal dos continentes (...), a degradação dos estuários com a derrubada das matas de mangues e a poluição dos rios pelos detritos das indústrias, talvez sejam as causas prioritárias do desaparecimento da vida marinha mais importante que a pesca excessiva e fora de época.

Não resta a menor sombra de dúvida de que a manutenção do meio ecológico nos estuários é de grande relevância como fator de acréscimo ao bom uso das disponibilidades dos nossos recursos naturais. Nessa linha WESLEY MARX (v. "Os Viveiros do Mar", in El Correo de la UNESCO, março de 1969, mencionado em "As Regiões Naturais do Nordeste, o Meio e a Civilização", já citado) destaca que

abandonado aos seus próprios meios, este complexo mecânico é capaz de uma produção comparável à fertilidade da selva, e capaz de, também, nutrir milhões de jovens

peixes de alto mar; porém se desequilibrado, falhará, como inevitável falharia o motor de um automóvel no qual, em vez de gasolina, se pusesse água salgada...

Como ressaltado inicialmente não há consolidação legislativa sobre recursos naturais. Para o conhecimento do tratamento legal há que vagar-se pelos textos em vigor, em trabalho de interpretação integradora. Quanto aos mangues e estuários, especificamente, a disciplina encontra-se distribuída entre dispositivos das leis sobre florestas, pesca, patrimônio da união, etc.

Já o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, sem contemplar qualquer medida de proteção, tratou das águas em geral e sua propriedade. Nas considerações justificativas para a expedição do chamado CÓDIGO DE ÁGUAS, o Chefe do Governo Provisório, salientou a obsolescência da legislação então vigente, bem como a necessidade do aproveitamento racional da energia hidráulica. Remeteu para lei especial a regulamentação da caça e da pesca, e sua exploração. Foi um primeiro passo, sendo certo que o Código Florestal baixado a 23 de janeiro de 1934 não trazia, praticamente, maior contribuição sobre o assunto.

Referência explícita veio no novo Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Assim, já no artigo 1º estava disposto:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se o direito de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem.

O referido Código incluiu, nos seus arts. 2º e 3º como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas, dentre outras:

(a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso de água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1. de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2. igual a metade da largura dos cursos que começam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

3. de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

(b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais.

(c) nas restingas, como fixadoras de dunas, ou estabilizadoras de mangues.

(d) destinadas a asilar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção.

Para garantir a preservação de tais sítios o § 1º do artigo 3º da Lei 4.771/65, dispôs:

§ 1º - A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

Por outro lado, o artigo 2º considerou contravenções penais, puníveis com um ano de prisão simples ou multa de uma a cem vezes o salário-mínimo mensal do lugar e da data da infração ou ambas as penas cumulativamente, diversos atos contrários à preservação da ambiência florestal, dentre os quais vale separar:

(a) destruir ou danificar a floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas estabelecidas ou previstas nesta Lei;

(b) causar danos aos Parques Nacionais, Estaduais ou Municipais, bem como às Reservas Biológicas;

(c) impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação.

Pelo artigo 33 determinou-se que, *verbis*:

Art. 33 - São autoridades competentes para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar a ação penal, nos casos de crime e contravenções penais, previstos nesta Lei, ou em outras leis e que tenham por objeto florestas e demais formas de vegetação instrumentos de trabalho, documentos e produtos procedentes das mesmas.

a. as indicadas no Código do Processo Penal;

b. os funcionários da repartição florestal e de autarquias com atribuições correlatas, designados para atividades de fiscalização.

Veja-se, pois, que o Código Florestal permite a ação fiscalizadora e protetora de mangues e estuários no que concerne as florestas e demais formas de vegetação. Mas, é evidente, tal proteção preserva a ambiência do sítio onde estão localizadas, com o que se abrange o habitat representado pelos mangues e estuários, desde que neles se contenha, como necessariamente se contém, elementos florestais e delimitação espacial demarcada pela Lei.

Já agora, está nas mãos do Ministro da Agricultura o projeto de regulamentação da Lei 4.771/65, elaborado, em boa hora, pelo IBDF. Como claro na Exposição de Motivos, o projeto "constitui o somatório de tendências várias, na medida em que se processarem consultas às organizações nacionais e a especialistas".

O projeto entende como florestas de preservação permanente ou protetoras "aquelas que por sua localização ou por outras condições peculiares, proporcionem benefícios diretos ou indiretos de natureza ambiental e de interesse coletivo". Com tal conceito pretende-se, ao que suponho, e se o fez corretamente, dar elasticidade ao texto do artigo 2º da Lei que definiu as áreas de preservação permanente pelo só efeito da mesma. Isto quer dizer, outras poderão ser incluídas, desde que compreendidas no conceito do decreto regulamentar. Apenas não previu expressamente qual a autoridade competente para determinar as novas inclusões. Mas, já o projeto de Decreto inova com a possível alteração da redação da letra f) do citado artigo 2º, que se propõe agora seja na forma seguinte:

"f) nas restingas, nos pântanos e nos manguezais".

Por outro lado, no Capítulo V, discrimina a competência e o procedimento para a fiscalização, prescrevendo:

Art. 31 - A União fiscalizará discretamente pelo IBDF ou em convênio com os Estados e Municípios ou Agências Regionais de Desenvolvimento, com o apoio do Departamento de Polícia Federal, a aplicação das normas deste Decreto, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.

Por via da Comissão de Política Florestal - órgão consultivo e normativo - pode-se "orientar e facilitar a coordenação e execução da Política Florestal, sendo, portanto, fórum adequado para cuidar da proteção e conservação das florestas e de mais formas de vegetação".

O Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, revogando os anteriores Decretos-Leis nºs 794 e 1.631, de 1938 a 1939, respectivamente, dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca.

Logo no artigo 3º, estabelece que "são de domínio público todos os animais e vegetais que se encontram nas águas dominiais". E no artigo 4º, delimita a abrangência espacial dos seus efeitos, a saber:

(a) as águas interiores do Brasil;

(b) o mar territorial brasileiro;

(c) as zonas de alto mar, contíguas ou não ao mar territorial; em conformidade com as disposições dos tratados e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil;

(d) a plataforma continental, até a profundidade que esteja de acordo com os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil.

Regulando as permissões, proibições e concessões, o Decreto-Lei nº 221/67, prescreve, no parágrafo único do artigo 3º, que o órgão competente determinará medidas de proteção à fauna em quaisquer obras que importem na alteração do regime dos cursos d'água, mesmo quando ordenadas pelo Poder Público.

Protegendo em título específico os invertebrados aquáticos e algas, o mencionado Decreto-Lei estabelece que o Poder Público incentivará a criação de Estações de Biologia e Agricultura.

A fiscalização, tratada no Capítulo V, será exercida por funcionários devidamente credenciados, os quais são equiparados, quando no exercício dessa função, aos agentes de segurança pública.

O Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, alterando os limites do mar territorial do Brasil, fixou, no artigo 4º, que o "Governo brasileiro regulamentará a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial, bem como as atividades de pesquisas e exploração."

O Decreto nº 68.459, de 19 de abril de 1971, regulamenta a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial brasileiro.

Desde logo, fixa, no § 3º do artigo 1º que "a exploração de crustáceos e demais recursos vivos, que mantém estreitas relações de dependência com o fundo subjacente do mar territorial brasileiro, é reservada a embarcações nacionais de pesca"

Depois de regular, no Capítulo II, as atividades das embarcações de pesca e, no Capítulo III, a Fiscalização da pesca no mar territorial brasileiro, que será exercida pelo Ministério da Marinha e pelo Ministério da Agricultura, através da SUDE-PE, o diploma prescreve que "a SUDEPE estabelecerá, periodicamente, a tonelagem máxima, por espécie e por zona de pesca, a ser capturada por embarcações nacionais ou estrangeiras" e, ainda, que "a SUDEPE determinará, em função das tonelagens máximas estipuladas, todas as medidas que julgar necessárias à preservação dos recursos vivos do mar, dando-lhes a devida divulgação."

Pauta correta de proteção contém a Portaria nº 001, de 04 de janeiro de 1977, do Superintendente da SUDEPE, com amparo no já referido parágrafo único do artigo 36 do Decreto-Lei 221/67. Nesta Portaria, compele-se as empresas hidroelétricas ou outras, cujas obras impliquem em alteração de cursos d'água, a adotarem medidas de proteção à fauna aquática. Ênfase deverá ser dada aos estudos limnológicos (parte da Biologia que trata das águas doces e de seus organismos, principalmente do ponto de vista ecológico), levantamento de ictiofauna, hábitos alimentares, de reprodução e migratórios das espécies autóctones de valor econômico e erradicação das espécies daninhas existentes no curso d'água de acordo com as instruções promovidas pela SUDEPE. Da mesma forma, dentre as obrigações das concessionárias ou proprietárias de barragens estão:

(a) equipar, operar e manter sempre em funcionamento as instalações necessárias ao cumprimento dos programas determinados

pela SUDEPE, inclusive o reflorestamento ciliar das baías hidrográficas com espécies indicadas à conservação da fauna;

(b) realizar diretamente ou por intermédio de órgãos especializados, públicos ou particulares, pesquisas e experimentações necessárias ao desenvolvimento dos programas de conservação da fauna aquática, mediante projetos previamente aprovados pela SUDEPE.

Já na Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, estava alinhada, no nº III do artigo 2º, a competência da SUDEPE para "realizar estudos, em caráter permanente, que visem à atualização das leis aplicáveis à pesca ou aos recursos pesqueiros, propondo as providências convenientes". E para os efeitos da Lei considera-se recursos pesqueiros a fauna e a flora de origem aquática.

Veja-se, pois, que a proteção aos mangues e estuários encontra-se no campo de abrangência da legislação florestal e pesqueira, incluídas na esfera de competência do IBDF e da SUDE-PE, e com a participação do Ministério da Marinha (v. artigo 11, do citado Decreto nº 68.459, de 19 de abril de 1971).

Vale insistir que a legislação existente não agasalha um sistema próprio de proteção e preservação da ambiência natural. Isto quer dizer: ainda que genericamente esteja prevista a realização de atividades permanentes, sob a forma de elaboração de estudos e de fiscalização do cumprimento da disciplina legal em vigor, bem como regras especializadas de proteção, não há procedimentos contínuos e ordenados que facultem a ação científica do Poder Público no trato do tema sob exame nesta Nota breve e preliminar. Há, portanto, carência de um sistema adequado que, a partir de conceitos básicos, trate uniformemente da conservação e renovação dos nossos recursos naturais.

É verdade que o problema não é novo. Já a Exposição de Motivos de 17 de outubro de 1973, na qual os Ministros do Interior e do

Planejamento propõem a criação da SEMA traz diagnóstico com este alcance:

A definição precisa de responsabilidades no tocante à administração de recursos naturais, carece, pois, de um ordenamento legal adequado e de uma revisão da estrutura executiva.

Pensando em corrigir a distorção é que sugerem a criação da SEMA, com a seguinte perspectiva:

Havendo conveniência e oportunidade, na institucionalização de uma autoridade central orientada para a preservação do meio ambiente, sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais, seria de interesse dotá-la da necessária versatilidade a fim de que o estabelecimento de prioridades não afete o enfoque geral indispensável ao correto encaminhamento das soluções.

Caberia, a essa autoridade, direta ou indiretamente, atuar nos campos da pesquisa, planejamento, coordenação e de assessoramento, com vistas ao combate à poluição ambiental, em especial dos recursos hídricos, administrativos e financeiros. E realizaria sua missão, evitando a duplicação de esforços, mediante convênio ou contrato com entidades federais, estaduais, municipais e de iniciativa privada.

Vale repetir a enumeração contida na própria Exposição de Motivos dos órgãos e entidades federais que atuam na área de recursos naturais:

- a) Ministério da Agricultura
 - Departamento Nacional de Meteorologia (DNMET)
 - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)
 - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)

- b) Ministério das Minas e Energias
 - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
 - Departamento Nacional da Produção Mineral
 - Conselho Nacional de Petróleo (abrangendo a antiga Comissão do Plano do Carvão Nacional)
 - Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM)

- c) Ministério da Saúde
 - Divisão Nacional de Engenharia Sanitária
 - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP)

- d) Ministério da Marinha
 - Diretoria de Portos e Costas

- e) Ministério da Aeronáutica
 - Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Vôo

- f) Ministério do Interior
 - Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)
 - Banco Nacional da Habitação - BNH
 - Superintendência de Desenvolvimento Regional, SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL
 - Serviço Federal de Habitação e Urbanismos - SERFHAU

- g) Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
 - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

- h) Ministério dos Transportes
 - Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN

- i) Conselho Nacional de Pesquisas
 - Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE

O curioso é que a SEMA, como veremos a seguir, pela redação dada ao Decreto nº 73.030, de 1973, não pode exercer as funções que a referida Exposição de Motivos alinhou, seja porque não capituladas na competência que lhe dá o artigo 4º, seja porque as competências legais distribuídas só por Lei posterior poderiam ser alteradas, como já vimos.

Esse vício de origem inibe a SEMA de agir com eficácia - como pensado e desejável - para promover seja a coordenação, seja o planejamento, destinados a preservar a integridade dos nossos recursos naturais evitando o seu uso indiscriminado e qualquer forma de ação predatória que a ameace.

Entretanto, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, no Ministério do Interior, foi o passo mais significativo e integrador para uma efetiva política de conservação do meio ambiente e do uso racional dos recursos naturais.

Pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, não foi atribuída à SEMA uma ação coordenadora. Tanto assim é que, como prescreve o § 1º do artigo 1º, "a atividade da SEMA se exercerá sem prejuízo das atribuições específicas legalmente afetas a outros Ministérios". Impôs ao Ministério do Interior articulação com a Secretaria do Planejamento da Presidência da República que examinará, principalmente, as implicações, para a conservação do meio ambiente, da estratégia do desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, este último aspecto em coordenação com o CNPq.

Foi criado o Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), com a competência de:

(a) assessorar a SEMA na organização e execução dos seus programas de trabalho e no que se fizer necessário ao bom desempenho de suas atribuições;

(b) colaborar com a SEMA na elaboração de atos normativos e textos legais relacionados com suas atribuições.

Tal rol de competência não permite vislumbrar no CCMA qualquer postura de coordenação no setor. De todos os modos, na competência da SEMA está a possibilidade de desenvolver - como está fazendo - todo um esforço para racionalizar o processo de utilização dos recursos naturais e preservar o meio ambiente. Assim, está capitulado no artigo 4º do citado Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973, dentre outras, as seguintes atribuições:

(a) acompanhar as transformações do meio ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção;

(b) promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, em especial dos

recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e seu desenvolvimento econômico e social;

(c) cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético.

Exemplo de atuação concreta, com a participação da SEMA, é a prevenção e controle da poluição industrial, permitindo supervisão específica para evitar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais, prevista no Decreto nº 76.389, de 03 de outubro de 1975.

Além dos órgãos envolvidos, e antes listados, vale notar que o Ministério da Fazenda, pelo Serviço de Patrimônio da União também intervém. Assim toda a legislação que dispõe sobre os bens imóveis da União, dentre os quais incluem-se:

(a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

(b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em territórios federais, se, por quaisquer títulos legítimos, não pertencerem a particular;

(c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nele situadas, na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés (v. artigo 1º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946).

Como é sabido (artigo 2º do mesmo diploma legal), são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

(a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés;

(b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés;

A estes somam-se os acrescidos de marinha (os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas em seguimento aos terrenos de marinha), e os marginais (os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, até a distância de 15 (quinze) metros medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias).

Com essa pletora legislativa e, via de consequência, com o envolvimento de tantos órgãos, não é fácil lidar com a variedade e a complexidade dos problemas relativos à preservação e aproveitamento dos recursos naturais.

A Fundação IBGE, no âmbito da sua competência, está cuidando de examinar o problema, tendo em vista a sistematização de dados sobre o meio ambiente e recursos naturais, incluindo a poluição, no que se refere a sua ocorrência, distribuição e frequência. E assim procede porque existe uma tal encruzilhada de normas a tornar ineficaz o resultado que se pretende obter.

Relativamente aos mangues e estuários constata-se facilmente a interveniência de múltiplos comandos. Este fato reduz a eficiência do sistema intentado. Da mesma forma, gera conflitos normativos no exercício da competência estatalmente distribuída dentre os diversos órgãos encarregados do assunto. Conforme o ângulo sob o qual o assunto é examinado a responsabilidade tanto pode caber ao IBDF como a SUDEPE. Certamente está na alça de mira da SEMA. Mas, há que pensar também no envolvimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério da Fazenda. Seguramente, sob outra luz, participa o Ministério da Marinha.

O cerne da questão está, pois, em delimitar a esfera de competência de cada órgão e descobrir pontos de convergência para dar eficácia à ação que se quer desenvolver. Sem este trabalho prévio, a ação do Poder Público fica difusa, diluída em um painel de providências quase sempre desarrumado, com o conseqüente conflito de atos normativos marginais.

Definida a prioridade da matéria, tendo presente a importância ecológica da preservação dos mangues e estuários e sua enorme relevância econômica para o país, pode parecer aos mais afoitos que o melhor caminho seria a edição de mais um ato normativo, sob a forma de Decreto do Presidente da República, estabelecendo regras essenciais para o trato da questão. Entretanto, não é crível trilhar esta via. Há que tentar-se algo fora do lugar comum das alternativas simplistas.

Já vimos que o *punctum dolens* é exatamente o volumoso manancial legislativo. Editar mais um diploma não seria saneador. Depois, há que considerar que, em muitos aspectos, a disciplina veio sob a forma de lei do Congresso Nacional, a exigir, portanto, lei de igual hierarquia para quaisquer alterações.

Não resta a menor sombra de dúvida que a SEMA deve ser, *delege ferenda*, o órgão coordenador e integrador da política de preservação e aproveitamento dos recursos naturais, tendo em vista a manutenção do equilíbrio ecológico. A deficiência de sua disciplina jurídica inicial é de ser corrigida.

No entanto, tal ajustamento deve ser feito globalmente, a começar pela uniformidade legislativa que viesse a simplificar o sistema vigente, centralizada a supervisão e descentralizada a execução. Nesse sentido, é de cogitar-se prioritariamente da elaboração de uma Lei Básica sobre Recursos Naturais regulando adequada e coerentemente a ação do Poder Público.

Tendo presente esta linha de raciocínio e excluída da terapia a edição de novo Decreto regulamentar, poderia ser tentado um esforço coletivo de todos os órgãos envolvidos para trabalhar as medidas relativas conservação dos mangues e estuários. Sob a coordenação da SEMA, respeitada a competência legal na execução, poderia ser elaborado um Sistema Nacional de Preservação e Aproveitamento dos Mangues e Estuários. Este Sistema funcionaria com base em um cadastramento inicial, processado eletronicamente que abrangesse:

- (a) levantamento da situação atual dos mangues e estuários;
- (b) projetos em curso, com a respectiva avaliação;
- (c) levantamento de todos os atos normativos;
- (d) levantamento de estudos e pesquisas realizadas ou em andamento; e
- (e) coordenação das providências a serem adotadas por todos os órgãos encarregados do assunto, via SEMA.

Tal medida - de bom senso - teria o efeito imediato de neutralizar a dispersão de comandos e integrar o esforço do Poder Público hoje, como vimos, vulneravelmente atomizado. Da mesma forma, seria o passo inicial para, eficazmente, uniformizar a ação do Governo para a preservação do meio ambiente.

Paralelamente - e este é o ponto fundamental - deveria ser iniciado o trabalho mais abrangente de elaboração da Lei Básica antes sugerida. Nesse sentido, o Conselho Consultivo do Meio Ambiente, no exercício de sua função de assessoria, poderia deflagrar o processo recomendando expressamente:

- (a) a elaboração da Lei Básica;

(b) a centralização da supervisão e coordenação da política governamental de preservação e aproveitamento dos recursos naturais;

(c) a organização de uma central de coordenação e integração dos estudos e pesquisas em curso nas instituições de ensino e em outros órgãos públicos e privados;

(d) a elaboração de uma coletânea legislativa sobre o meio ambiente, incluindo Portarias e demais atos normativos;

É esta, certamente, a melhor trilha na obtenção de resultados eficazes para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais.

Rio, 15 de agosto de 1978.