



NOTA TÉCNICA

Referência: PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 750, de 2011, que Dispõe sobre a Política de Gestão e Proteção do Bioma Pantanal e dá outras providências.

OBJETO

Trata-se de um Projeto de Lei proposto pelo Senador Blairo Maggi (PR - MT) com a finalidade de promover a preservação e a conservação dos bens ambientais, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, bem como assegurar a manutenção da sustentabilidade e o bem-estar da população envolvida.

O PL vem cumprir uma exigência da Constituição Federal de 1988, expressa em seu Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Art. 225º, § 4º, pois o Pantanal é um Patrimônio Nacional e sua utilização deverá ser feita na forma da lei, assegurando a preservação do meio ambiente e o uso dos recursos naturais. Desta forma, é bastante oportuno que a iniciativa venha a preencher esta lacuna.

O Pantanal é uma região de características peculiares, portanto é necessário que sua gestão e sua conservação sejam assegurados em uma legislação específica, regionalizada e em consonância com os aspectos ecológicos, sócio-culturais e econômicos da região.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que se trata de uma legislação referente a um importante Bioma brasileiro, visando sua gestão e conservação, é essencial que se entendam alguns aspectos peculiares do Pantanal para que uma análise adequada seja feita, pois sobre estas peculiaridades se apóiam várias das diretrizes abordadas neste PL. Assim, são apresentados a seguir os aspectos mais relevantes para a contextualização do objeto deste PL.

1- Conexão Planalto – Pantanal

Sendo uma depressão preenchida por uma planície aluvial periodicamente inundada pelo rio Paraguai e seus afluentes, cujas cabeceiras e cursos superiores encontram-se nos Planaltos Circundantes, o Pantanal é totalmente dependente desta relação estreita com as áreas de planalto da Bacia do Alto Paraguai, mediada principalmente pela rede hidrográfica. Assim, dado que o objetivo primordial deste PL é assegurar a conservação e uso sustentável do Pantanal, é preciso que se considere a gestão das bacias hidrográficas, desde suas nascentes, pois, das áreas de planalto provêm água, nutrientes e espécies, mas também sedimentos oriundos de erosão, poluentes e espécies exóticas potencialmente invasoras. No sentido planície-planalto, as principais espécies de peixes visadas pela pesca migram rio acima para se reproduzir nas áreas de planalto. É o fenômeno da piracema, reforçando esta relação entre as duas partes componentes da Bacia do Alto Paraguai.

2 - Pulso de inundação

O pulso de inundação é o principal fator ecológico do Pantanal. Na planície do Pantanal, extensas áreas permanecem submersas por inundação fluvial ou alagamento por chuvas locais e a elevação do nível do lençol freático, por até 8 meses consecutivos. A área submersa pode



atingir cerca de 70% da área do Bioma Pantanal. As variações climáticas resultam em anos de cheias maiores bem como anos mais secos, ora favorecendo espécies relacionadas à fase de seca, ora as de fase de cheia. Além disso, o deslocamento lento da água, devido à baixa declividade, e a interação rio-planície regulam a produtividade pesqueira, das pastagens e outros sistemas.

3 – Mosaico da paisagem e definição de APPs no Pantanal

O arranjo e a composição das paisagens no Pantanal são definidos pelas inundações periódicas, em associação com o relevo e tipo de solo, criando um mosaico intrincado de tipos de vegetação e de corpos d'água de duração e características muito variáveis. Além disso, o Pantanal possui regiões bastante diferentes entre si, em função do período das inundações e de sua duração, o que também é reconhecido pelas populações locais. Em função desta complexidade tem sido difícil a utilização de medidas lineares ("métricas") para definição de áreas a serem protegidas como APPs, considerando o nível dos corpos d'água como referência. As métricas resultariam em um complexo arranjo de faixas de proteção distribuídas nas propriedades rurais, em função da distribuição dos corpos d'água, tornando virtualmente impossível seu isolamento e proteção como determina a lei. Adicionalmente, devido à grande flutuação dos níveis da água nos diferentes ambientes aquáticos do Pantanal ao longo do ano e entre anos, torna-se sobremaneira difícil definir qual nível d'água deve ser usado como parâmetro de referência para a aplicação das métricas.

4 - As pastagens nativas e a pecuária extensiva

A ocupação histórica e o desenvolvimento econômico na planície do Pantanal ocorreram devido à abundância daquele que pode ser considerado um dos principais recursos naturais: as pastagens nativas.

Nestas, a principal atividade econômica, a pecuária extensiva, se estabeleceu e desenvolveu-se, ao mesmo tempo em que pouco modificou as paisagens e a biodiversidade. É preciso ressaltar que aproximadamente de 95% das terras no Pantanal são de propriedade privada e são utilizadas para a produção pecuária. Entretanto, com base na legislação vigente no país, boa parte destas pastagens pode ser interpretada como área de APP, o que inviabilizaria a pecuária extensiva tradicional do Pantanal.

5 – A Pesca na Bacia do Alto Paraguai

A pesca é uma das principais atividades econômicas, sociais e ambientais realizadas no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai, onde é exercida nas modalidades profissional-artesanal, amadora (ou esportiva) e de subsistência. A pesca profissional-artesanal é exercida em pequena escala, para abastecer o mercado regional, sendo o anzol o único aparelho permitido atualmente. A atividade é parte integrante da cultura e modo de vida dos pescadores profissionais e de subsistência. Os pescadores amadores são oriundos principalmente do Sudeste do País e adquirem serviços de transporte, alimentação e hospedagem junto às agências do forte Setor Turístico Pesqueiro regional. As espécies de peixes mais visadas são os peixes de piracema. A intensidade das inundações anuais é o principal determinante da oferta de ambientes para o desenvolvimento dos peixes, condicionando períodos mais ou menos produtivos da pesca. Além disso, fatores antrópicos podem alterar a qualidade dos ambientes aquáticos, e a manutenção dos processos hidroecológicos, afetando assim a produtividade pesqueira. Pescando, realiza-se, o



monitoramento dos estoques, tanto de forma direta, pela percepção dos pescadores sobre os peixes e as alterações do ambiente, quanto por meio de estudos com base em estatísticas pesqueiras. Nas pescarias multiusuários – como é o caso do Pantanal – ocorre uma saudável “fiscalização” mútua de um setor da pesca sobre o outro, o que vem a ser um mecanismo informal de controle da atividade. Dessa forma, a pesca realiza o importante serviço de conservação – pelo uso – dos recursos pesqueiros e o monitoramento da qualidade ambiental para a sociedade. Com base nos registros do Sistema de Controle da Pesca de Mato Grosso do Sul (SC Pesca), tem sido observada uma tendência de diminuição do número de pescadores amadores desde 2000. Este fato, juntamente com o aumento de tamanhos mínimos permitidos e redução da cota de captura, contribuíram para a diminuição da pressão de pesca na região.

6 – Principais Usuários diretos de recursos naturais do Pantanal

O Pantanal é uma região de alta produção biológica e considerável biodiversidade, o que lhe confere uma vocação para o uso múltiplo, como demonstra a diversidade dos atores sociais usuários de recursos naturais, os quais devem ser considerados em qualquer legislação. Dentre estes, destacamos os pescadores de subsistência, os pescadores profissionais artesanais, os pescadores de iscas vivas, os pescadores amadores (esportivos), os empresários do setor turístico, os guias turísticos e roteiristas, os fazendeiros, os peões, os ribeirinhos, as populações tradicionais e indígenas, o setor de transporte fluvial, e os turistas.

ANÁLISE DOS ARTIGOS DO PL E SUGESTÕES DA EMBRAPA

A apresentação deste PL no Senado Federal enseja uma oportunidade de se levantar questões importantes para gestão e conservação do Bioma Pantanal. Observa-se que muitas dessas questões ainda não estão consolidadas, requerendo análise pormenorizada de suas implicações práticas. A seguir, são destacados os aspectos mais abrangentes deste PL, os quais mereceram uma análise mais apurada.

- Artigo 3º, inciso VII, Capítulo IV, Seção II - Apesar da abordagem de bacia hidrográfica ser um dos princípios norteadores deste PL e, considerando a conexão e a interdependência Pantanal - Planalto na Bacia do Alto Paraguai, é imprescindível que seja incluída neste PL a regulamentação das atividades humanas exercidas no Planalto, com vistas ao planejamento, licenciamento e à fiscalização. Um aspecto relevante é a implantação de empreendimentos que possam alterar o comportamento hidrológico dos rios da Bacia do Alto Paraguai, como projetos hidrelétricos. Este tipo de empreendimento pode alterar o pulso de inundação (extensão e duração), o aporte de nutrientes e a migração da ictiofauna, afetando profundamente a dinâmica de ecossistemas aquáticos e dos ambientes sazonalmente inundáveis na planície. Considerando que os impactos tendem a ser acumulativos na planície de inundação, recomendamos que este PL inclua em seu Capítulo IV, Do Licenciamento, a exigência de que estudos de impacto ambiental destes empreendimentos sejam realizados de forma integrada com aqueles já existentes ou em construção.

- Capítulo I, Seção I, Das Definições – há inconsistências na definição do bioma, na forma como está, poderia se aplicar a qualquer outra região, exceto quando diz que está “localizada na bacia do Rio Paraguai”. A definição de um Bioma deve considerar não apenas seus limites geográficos, mas também as características que o diferenciam de outras regiões. No que se refere à delimitação do Bioma Pantanal, ressalta-se a importância de explicitar os delimitadores, a fim de evitar equívocos de interpretações. Nessa Seção é necessário rever a definição de



termos técnicos e regionais relacionados à paisagem, às atividades e aos atores sociais, porque nestes estarão depositados a eficiência e a uniformidade da interpretação deste PL.

- Artigo 2º - Capítulo I, Seção I, Definições - há definição apenas da “pesca de subsistência”, mas é necessário que este PL reconheça as demais modalidades exercidas na região e seus respectivos atores, que são a “pesca profissional artesanal”, incluindo a “pesca de iscas vivas”, e a “pesca amadora” (ou esportiva), como consta nas legislações federais e estaduais de pesca.

- Capítulo I, Seção II - entre os princípios enumerados sugere-se a inclusão do princípio “do conservador-recebedor”, que vem a ser o reconhecimento do papel dos atores sociais na conservação do Bioma Pantanal a partir de suas práticas. Assim, cria-se a oportunidade do estabelecimento neste PL de políticas como mecanismos de desoneração da produção, renúncia fiscal, pagamento por serviços ambientais e oferta diferenciada de crédito para proprietários de terra, pescadores, empresários de turismo, populações tradicionais e outros atores que exerçam suas atividades com base em princípios de sustentabilidade.

- Capítulo II, Das Áreas Protegidas - foi omitida a exigência de estabelecimento de áreas de Reserva Legal para o Bioma Pantanal, mas deverá ser incluída obedecendo às normas vigentes;

- Artigo 7º, Capítulo II, Seção 1 - Este PL adota métricas lineares de forma similar ao Código Florestal vigente no país. Entretanto, se esta abordagem for mantida, não há como identificar e delimitar grande parte das áreas de APP do Pantanal, conforme mencionado anteriormente no item 3 da Contextualização. Enfatiza-se que isso manterá a atual dificuldade de interpretação e delimitação das APPs entre proprietários de terra, empreendedores e órgãos de fiscalização. Contudo, há informações científicas disponíveis que podem ser utilizadas na busca de uma alternativa adequada às condições da região.

- Artigos 8º e 9º, Capítulo II, Seção II - Este PL propõe uma nova categoria de zona de proteção ambiental, as Áreas de Conservação Permanente (ACP), para aplicação dentro do Bioma Pantanal. Entendemos que esta é uma tentativa válida de legitimar e flexibilizar a utilização de áreas de pastagem nativa do Pantanal, que de outra forma poderiam ser classificadas como APPs, em função dos problemas já discutidos anteriormente. Além disso, os incisos do Artigo 8º são conflitantes com as definições de APPs (Artigo 7º), pois há coincidência de unidades de paisagem que podem ser classificadas nas duas categorias. Considera-se fundamental uma revisão da definição e das categorias a serem consideradas como ACP.

- Artigo 13, Capítulo IV - Uma prática de manejo necessária no Pantanal é a limpeza de pastagens visando o controle de espécies nativas invasoras de áreas de campo. A limpeza de pastagens é a remoção parcial de espécies invasoras de forma a recuperar ou manter a capacidade produtiva das pastagens. A invasão de áreas de campo decorre de respostas da vegetação a ciclos hidrológicos, pastoreio e uso do fogo para manejo. Entretanto, estudos que ofereçam as bases técnicas consistentes para este tipo de manejo ainda estão restritos a poucas espécies, como o cambará (*Vochisia divergens*) e a canjiqueira (*Byrsonima orbignyana*). Ressalta-se que ainda se fazem necessários estudos para definir: a) quais porções das populações destas espécies devem ser mantidas na paisagem, b) quais formas de controle são indicadas para cada caso, c) em que situações o controle pode ser preconizado, d) quais as possibilidades de aproveitamento da biomassa removida bem como seu destino. Estes estudos devem constituir a base técnica para a normatização e licenciamento desta prática de manejo no Pantanal.



- Artigo 13. Parágrafo 1. Capítulo IV - permite a substituição de vegetação nativa para implantação de pastagens cultivadas, exceto em ambientes florestais. Isso implica que outros tipos de vegetação podem ser substituídos sem restrição. Além disso, este PL não define também os parâmetros quantitativos para a substituição, o que pode levar à perda da diversidade de habitats dentro do Pantanal e, conseqüentemente diminuição da diversidade biológica e alteração de processos ecológicos. Entendemos que é preciso buscar um equilíbrio entre a conservação da biodiversidade e a viabilidade econômica das propriedades rurais no Pantanal. Para isso, recomenda-se que se utilize as informações científicas existentes para a definição de parâmetros de restrição desta prática de manejo de habitats no Bioma Pantanal.

- Artigo 15 - Capítulo IV - trata da navegação nos rios da Bacia do Alto Paraguai de forma apropriada como, por exemplo, quando preconiza a adaptação das embarcações aos rios. No entanto, entendemos que é necessário regulamentar as dragagens, as intervenções de rotina e a construção de portos, mas impedir intervenções irreversíveis como derrocamentos e retificação de curvas. Essas últimas intervenções alteram a geometria hidráulica do sistema, isto é, a velocidade de escoamento, o volume de água e a capacidade de transporte de sedimentos, implicando impactos sistêmicos.

- Artigo 16 - Capítulo V - está proposta uma moratória de 5 anos para a pesca profissional e amadora. Considerando a complexidade e a situação atual da pesca, não há base técnica que justifique – sob o ponto de vista social, econômico e ambiental – a imposição de uma moratória. “Moratória” é uma medida extrema de manejo, a qual, caso seja preciso adotá-la, deve sê-lo por meio de uma norma complementar, para ser prontamente revertida quando necessário. Nas condições atuais, se adotada, essa medida não reduzirá os efeitos dos fatores externos à pesca e sim resultará na exclusão dos setores que efetivamente dependem e conservam os recursos pesqueiros, deixando o rio e o ambiente à mercê dos impactos oriundos de diversas fontes. A proibição da pesca, em suas diferentes modalidades, implicaria, ainda, em sérios problemas sociais e econômicos. A perda de acesso aos recursos naturais poderia levar à desarticulação social, perda de identidade cultural e aumento da criminalidade, como correu em outras áreas. Entende-se que este PL deve incluir uma política pesqueira em consonância com os preceitos da pesca sustentável e considerando os interesses de todos os atores da atividade.

PARECER CONCLUSIVO

Considera-se a iniciativa deste projeto de lei um avanço no sentido de normatizar e regulamentar o uso e a conservação deste importante Patrimônio Nacional, onde todo esforço deve ser aplicado para se obter uma Lei equilibrada do ponto de vista sócio-econômico e ambiental.

Neste sentido, sugere-se que este PL tenha ajustes e inclusões de relevada importância, especialmente nos aspectos relacionados com: a interdependência entre planalto e planície; a dinâmica e a complexidade de paisagem na planície; as implicações sócio-culturais, econômicas e ambientais das regulamentações sobre uso de recursos, incluindo a pesca, a pecuária, o turismo, a navegação e outras atividades; a gestão de recursos hídricos e seus impactos no ecossistema; o equilíbrio entre conservação da biodiversidade e a viabilidade econômica das propriedades rurais do Pantanal; a clara definição e delimitação do Bioma; e as definições de conceitos e peculiaridades inerentes ao Pantanal.

Assim, diante dos motivos apresentados nesta nota e considerando as justificativas do legislador, sugere-se a revisão detalhada deste Projeto de Lei do Senado 750/2011, considerando os destaques apontados.



C.CG.PR nº 63 /2012

Brasília, 10 de abril de 2012.

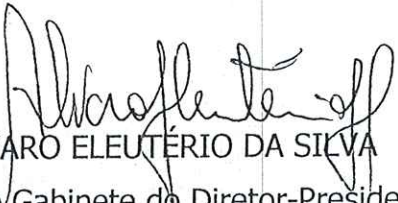
Ao Senhor
Claudio Cava
Chefe da Assessoria Parlamentar
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Brasília, DF.

Senhor Chefe,

Em atenção ao Ofício nº 02/ASPAR-GM, de 14/03/2012, anexamos Nota Técnica referente ao Projeto de Lei do Senado nº 750/2012, do Senador Blairo Maggi (PT/MT), a qual dispõe sobre a Política de Gestão e Proteção do Bioma Pantanal e dá outras providências.

Continuamos ao dispor para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente


ÁLVARO ELEUTÉRIO DA SILVA
Chefe do Gabinete do Diretor-Presidente

/mrny/gpr/10abr2012