

Arranjos cooperativos institucionais: analise das legislações ambientais aos países pertencentes a bacia do Alto Paraguai

Este artigo propôs analisar o nível de interação e a amplitude da atuação das equidades e heterogeneidades, sobre a ótica das relações cooperativas institucionais e seus arranjos aos Promotores Públicos Ambientais, pertencentes ao grupo Chaco-Pantanal e membros da Rede Latina-Americana de Promotores Públicos Ambientais, no que diz respeito aos possíveis arranjos institucionais adotados pelo referido grupo. Para isso, este estudo baseou-se em pesquisas qualitativas que versam sobre as características de criação e formação de iniciativas dos referidos promotores. Verificou-se, através dos dados coletados por meio de uma pesquisa descritiva e bibliográfica, em consonância com o objetivo proposto neste artigo, que o funcionamento da rede está se perfazendo de maneira cooperativa, descentralizada e sazonal do tipo assimétrico ao Grupo Chaco-Pantanal. Contudo, no que se refere à formação dos grupos de discussão, que compõem a Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, está se caracteriza como homogênea e simétrica, bem como seu tipo se define como coalização.

Palavras-chave: Rede; Ambiental; Arranjo; Cooperativa.

Cooperative institutional arrangements: analysis of legislation to the countries belonging to the upper Paraguay Basin

This study aimed at analyzing the interaction level and the dimension of the actions of the Environmental Prosecutors who belong to the Chaco-Pantanal Group and are members of the Rede Latina-Americana de Promotores Públicos Ambientais (Latin-American Environmental Prosecutors Network), regarding the possible institutional agreements adopted by the above-mentioned group. In order to do that, the study was based upon qualitative researches on the characteristics of the creation and formation of initiatives of those prosecutors. It could be verified, by means of the descriptive and bibliographical research, pertinent to the aim of this paper, that the network functions in a cooperative, and decentralized way, seasonal and asymmetrical in relation to the Charco-Pantanal Group. However, concerning the formation of the discussion groups that belong to the Latin-American Environmental Prosecutors Network, it is characterized as being homogeneous and symmetrical, and of coalition type.

Keywords: Network; Environmental; Agreement; Cooperative.


Topic: **Legislação e Direito Ambiental**


Received: **02/10/2019**


Approved: **26/11/2019**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Marcos Roberto Costa 
Faculdade Anhanguera de Dourados, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/5971455928281576>
<http://orcid.org/0000-0003-2141-4790>
marcos.costa@anhanguera.com

Daniel Massen Frainer 
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/6910455102814572>
<http://orcid.org/0000-0003-0813-214X>
danielfrainer@gmail.com

Mari Gislaire Moreira 
Faculdade Anhanguera de Dourados, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/1186012250641038>
<http://orcid.org/0000-0002-9303-2057>
marigislainemoreira@gmail.com

Wesley Osvaldo Pradella Rodrigues 
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3926504763978915>
<http://orcid.org/0000-0003-1927-3271>
wesley.rodrigues@ufms.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-6858.2019.006.0030

Referencing this:

COSTA, M. R.; FRAINER, D. M.; MOREIRA, M. G.; RODRIGUES, W. O. P.. Arranjos cooperativos institucionais: analise das legislações ambientais aos países pertencentes a bacia do Alto Paraguai. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, v.10, n.6, p.348-368, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2019.006.0030>

INTRODUÇÃO

O processo de utilização de um bem comum, definido por Ostrom (1990) em sua obra *Governing the Commons*, traz uma leitura dos mecanismos que regulam o uso de bens comuns através de recursos naturais ambientais. A autora enfatiza a importância de regras locais, muitas vezes, informais, apoiadas por instituições formais, de âmbito regional ou nacional. A autora identifica também o papel da fiscalização e das penalidades adaptadas à situação, fato este foco de estudo referente a Rede Latino Americana.

Logo a Rede Latino-Americana foi criada no ano de 2008, na cidade de Bonito, estado de Mato Grosso do Sul (MS), Brasil, inicialmente a Rede Latino Americana, surgiu com a proposta de inicial, buscar unicidade em problemas comuns ocorridos na conservação e preservação da Bacia do Alto Paraguai. Logo esta Rede tem como finalidade averiguar e discutir leis ambientais que possam solucionar problemas transfronteiriços (STEIGLEDER et al., 2009). Ela foi criada com embasamento jurídico na Convenção de Zonas Úmidas (RAMSAR), realizada, em 1971, no Irã, na cidade de Teerã. Essa Convenção tinha como objetivo propor ações e legislações para um uso comedido e racional de áreas e/ou zonas úmidas, como áreas de pântano, charco, turfa ou água artificial, permanente ou temporária. No Brasil, a Rede é composta por 159 promotores públicos.

Os entraves surgem quando esses recursos comuns são divididos entre vários países, como no caso da BAP. Isso dificulta o estabelecimento de regras comuns de controle, com fiscalização e penalidades que se aplicam em todo o território. O uso de bens comuns divididos entre vários países é sempre um obstáculo, pois esbarra em diferentes regimes políticos, financeiros e jurisprudências. Uma maneira de contornar esse problema é a implantação de uma rede internacional formada pelos países envolvidos. Este tipo de rede é, geralmente, criado e constituído por classes, grupos e/ou categorias profissionais que discutem e apresentam projetos e possíveis parcerias diplomáticas, que transpassam questões fronteiriças.

O Grupo Chaco-Pantanal nasceu da iniciativa de alguns promotores pertencentes à Rede Latino-Americana. Esse grupo conta com iniciativas individuais que interligam os países integrantes da BAP (Bolívia, Brasil e Paraguai) e trata das questões ambientais que envolvem a conservação da BAP, assim como de suas limitações. A finalidade do é a preservação e conservação do ecossistema e, ainda, há a precaução em relação a problemas que são comuns aos três países que pertencem a BAP. Assim, discute e propõe leis específicas para a proteção e conservação da Bacia, incluindo o bioma Pantanal, no âmbito dos países que compõem a área.

O grupo possui como característica a coexistência de muitos atores reconhecidos em seus países de origem que, por iniciativa própria e sem ônus de recebimento, resolveram cooperar entre si. Essa iniciativa representa uma grande importância, principalmente, quando se consideram as dificuldades encontradas no mundo na preservação dos biomas divididos entre vários países.

O principal problema encontrado, relacionado a bens comuns internacionais, é a aplicação de regras supranacionais, com fiscalização eficiente e aplicação de sanções para os infratores. O funcionamento dessas regras passa por uma organização conjunta entre os diferentes países, com membros locais que se

coordenam entre eles e conseguem aplicar as regras fixadas em seus respectivos países.

A partir dessa constatação, o objetivo deste artigo é identificar as interações de jurisprudência existentes entre os promotores que participam do grupo Chaco-Pantanal na preservação do bioma Pantanal, através da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Este artigo abordou através de entrevista única com o fundador e articulador da Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental, o senhor Luciano Furtado Loubet, o nível de funcionamento através de possíveis arranjos institucionais, ocorridos em um processo de cooperação da Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental em relação à interação dos promotores públicos ambientais que pertencem ao Grupo Chaco-Pantanal. Após a Introdução, são descritos o material e os métodos; em seguida, apresentam-se a discussão e a interpretação dos resultados e, finalmente, as considerações finais.

REVISÃO TEÓRICA

Legislação Florestal no Brasil

A origem do Código Florestal Brasileiro possui sua base no Decreto Lei de 23 de janeiro de 1934, conforme seu artigo primeiro, que regulamenta a aprovação do Código Florestal, cuja execução compete ao Ministério da Agricultura (BRASIL, 1934). Contudo, a proteção da vegetação nativa e, por consequência, dos biomas nacionais tem suas origens em 1965, com a criação do Código Florestal (Lei 4771/65). É importante salientar que, com a criação deste instrumento, outras medidas jurídicas começaram a ser especificadas. Esse código, em seu artigo 2º, criou as APP (Áreas de Preservação Permanentes), que são as florestas e demais formas de vegetação naturais situadas “ao longo dos rios ou de qualquer curso de água desde o seu nível mais alto em faixa marginal[...]” (BRASIL, 1965). Em relação às Reservas Legais, a legislação ambiental de 1965, em seu artigo 16, trata do enquadramento para o processo de reserva legal:

As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001); II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo. (BRASIL, 1965)

Os incisos terceiro e quarto indicam percentuais menores sobre qualquer outro tipo de vegetação, incluindo, no entendimento da jurisprudência, a Bacia do Alto Paraguai: “III. Vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País” (BRASIL, 1965).

O processo de evolução da legislação ambiental foi consolidado com a Lei nº 6938/81 (BRASIL, 1981) que aborda a adoção de uma política nacional do meio ambiente. Essa lei criou, em seus artigos 4º e 6º, a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). De acordo com Sirvinskas (2010), “[...] a política e o sistema nacional do meio ambiente se encontram disciplinados na Lei

número 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente [...]”.

A ausência de normas mais precisas e contextualizadas com as mudanças ocorridas geograficamente e demograficamente nos biomas brasileiros ao longo dos anos fez surgir a necessidade de uma reavaliação do código florestal brasileiro de 1965. O Congresso Nacional começou a discutir mudanças a partir de 1999, com a finalidade de se adequar a real ocupação do solo brasileiro e de elaborar o novo código florestal brasileiro (NAVARRO et al., 2014). Para os autores, esse novo código florestal especifica as necessidades normativas próprias para as áreas de proteção permanente e de reservas legais.

O novo Código Florestal Brasileiro foi aprovado no dia 25 de maio de 2012, com a Lei nº 12.651 (BRASIL, 2012) sendo publicado no diário oficial da união no dia 28 de maio de 2012. Esse novo código florestal introduziu mudanças significativas, principalmente, no que tange às áreas de preservação permanente, reservas legais e regularizações ambientais. A possibilidade de cultivo e plantio de culturas temporárias nas APP é o fator mais polêmico entre os representantes ambientais. O quadro 1 indica os limites de APP estabelecidos pelo Código Florestal de 2012. O mínimo estabelecido para as APP é de 5 metros, independentemente da largura do rio, e no máximo de 500 m, calculados a partir da metade da largura do curso d'água (MMA, 2012; COSTA, 2015).

Quadro 1: Comparativo das Áreas de Proteção Permanente, segundo os códigos florestais de 1965 e 2012.

Código Florestal de 1965	Texto Inicialmente previsto e sugerido para o código de 2012	Texto final aprovado no código de 2012
30 metros para matas ciliares em rios de até 10 metros de largura e em rios de largura maior nas propriedades com dimensão de 4 a 8 módulos fiscais.	20 metros de proteção nas margens de rios para propriedades de 4 a 10 módulos fiscais.	15 metros de proteção nas margens de rios para propriedades de 4 a 15 módulos fiscais.
Para propriedades acima de 8 módulos fiscais, 50 metros nas margens de rios entre 10 e 50 metros de largura e ao redor dos rios e/ou qualquer curso de água, como nascentes, riachos entre outros.	Para propriedades maiores, mínimo de 30 e máximo de 100 metros de proteção.	Para propriedades acima de 15 módulos, mínimo de 20 e máximo de 500 metros.

Fonte: Costa (2015).

Conforme a Embrapa (2013), no caso das propriedades com até 4 módulos fiscais, que se encaixam na agricultura familiar, as Áreas de Preservação Permanentes são menores que no quadro 6 e dependem diretamente do tamanho da propriedade (Quadro 2).

Quadro 2: Áreas de Preservação Permanentes no caso das propriedades da agricultura familiar (até 4 módulos fiscais).

Tamanho da propriedade	Largura do rio	Largura da mata ciliar a ser recuperada
Até 1 módulo fiscal	Qualquer largura	5 metros (Art. 61-A, §1º, Lei 12.651/12)
Superior a 1 até 2 módulos	Qualquer largura	8 metros (Art. 61-A, §2º, Lei 12.651/12)
Superior a 2 até 4 módulos	Qualquer largura	15 metros (Art. 61-A, §3º, Lei 12.651/12)

Fonte: Adaptado de Embrapa (2013).

O novo Código Florestal ainda incluiu, conforme a Embrapa (2013), as situações denominadas de veredas, com seus respectivos limites de recomposição de matas ciliares e as devidas áreas de preservação permanentes. Como para os rios, as áreas a serem preservadas variam em função do tamanho da propriedade (Quadro 3).

Quadro 3: Limites de áreas a serem recuperadas em veredas, em função do tamanho da propriedade.

Tamanho da propriedade	Faixa marginal a ser recuperada a partir do espaço brejoso e encharcado
------------------------	---

Até 4 módulos	30 metros (Art. 61-A, §7º Inciso I)
Superior a 4 módulos	50 metros (Art. 61-A, §7º Inciso II)

Fonte: Adaptado de Embrapa (2013).

A evolução das Áreas de Preservação Permanentemente no novo código florestal afeta diretamente o bioma Pantanal, mais precisamente a Bacia do Alto Paraguai. Nessa região, o processo de preservação das matas ciliares é muito importante, pois elas possuem um papel fundamental nas cheias ocorridas todo ano, com a fertilização da região a partir dos ricos sedimentos trazidos pelas águas (COSTA, 2015).

O Novo Código Florestal Brasileiro e o Pantanal

O novo Código Florestal, de 2012, trouxe mais objetividade na definição das Áreas de Preservação Permanente (APP), não permitindo lacunas ou dúvidas interpretações por parte da fiscalização ambiental, diferentemente do que acontecia no antigo código florestal (COSTA, 2015). A APP, conforme artigo 3º inciso II do novo Código Florestal brasileiro, corresponde a: “Toda área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, para fins de se facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, para proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (MMA, 2012). As APP são computadas analisando-se os leitos regulares dos rios, cursos d’água e nascentes de grandes mananciais naturais (MMA, 2012).

Segundo o MMA (2012), o novo código florestal para imóveis com até dois módulos fiscais estabelece que na área total de APP será obrigatória a recomposição de faixas nas margens em 8 metros, contados a partir da borda da calha do leito regular, independentemente, da largura do curso d’água. Contudo, conforme o MMA (2012), as Reservas Legais poderão ser limitadas a 10% do imóvel para os empreendimentos com até dois módulos fiscais. De acordo com a Embrapa (2013), o artigo 10 do novo código florestal brasileiro classifica o Pantanal como AUR (Área de Uso Restrito) em relação às áreas totais (áreas de preservação permanentes e áreas de reservas legais).

Na concepção da Embrapa (2013), as APP, como definidas e discriminadas no novo Código Florestal, cobririam quase toda a planície pantaneira. Essa cobertura resultaria em arranjos de faixas marginais espalhados nas propriedades, o que inviabiliza a implantação dessas áreas (EMBRAPA, 2013). Nesse caso, o respeito à Lei é totalmente inviável, uma vez que a prática de pecuária é exercida às margens de áreas de preservação permanente, seja em pequenos, médios ou grandes imóveis rurais (EMBRAPA, 2013).

Em consequência, para a Embrapa Pantanal, o processo de criação de gado de forma extensiva, atualmente praticada no Pantanal, implica na não aplicabilidade da lei das APP (EMBRAPA, 2013): “[...] Uma outra possível alternativa de uso destas APP’s pelo gado, em sistemas de pecuária extensiva, poderia ser questionada juridicamente, criando situação de insegurança, além de caracterizar um sério conflito técnico-científico, já que ‘preservação’ é um termo de restrição quase absoluta [...]”. Em relação às áreas de Reservas Legais, no novo código florestal, estas mantiveram os mesmos critérios de avaliação em relação ao antigo código florestal. Conforme MMA (2012), considera-se:

[...] Área de reserva legal área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo

sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa [...]

A Bacia do Alto Paraguai enquadra-se nas demais regiões do país, com a necessidade de reservar 20% da área total das propriedades como área de reserva legal. Na concepção dos ambientalistas, o novo código florestal deixa inúmeras margens para que o processo de degradação e desmatamento dos biomas aumente consideravelmente. Contudo, na concepção dos ruralistas, os processos de preservação e concepção das matas ciliares, das áreas de preservação permanentes, assim como de reservas legais, são retrógrafos e ultrapassados frente ao processo atual de expansão econômica do meio rural (BRASIL, 2012).

A Lei 12.651 sinaliza a intenção de regularizar as propriedades rurais em conformidade com os percentuais e metragens exigidas para Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente. Nessa Lei, as regras para as Reservas Legais sofreram algumas mudanças em relação à ocupação para fins de cultivo e instalação de imóveis rurais. No antigo código florestal brasileiro, a Reserva Legal excluía de seu processo de preservação as APP com certa limitação, fato que não acontece no novo código florestal brasileiro (BRASIL, 2012).

Na concepção do novo código florestal, a área de imóvel rural ocupada ou preexistente a data de 22 de julho de 2008, deve ter a devida comprovação do uso alternativo do solo, com a devida substituição da vegetação nativa por quaisquer outras coberturas do solo (BRASIL, 2012). Assim, com o novo código florestal, os proprietários rurais com áreas insuficientes de APP e Reserva Legal garantem segurança jurídica, sem prejuízo da preservação ambiental, desde que comprovem que as referidas áreas já estavam ocupadas com produção e consolidadas no período anterior ao 22 de julho de 2008, devendo, no entanto, comprovar a recuperação mínima das margens de rios ou cursos d'água.

O novo Código Florestal permite também o manejo das APP e Reservas Legais, que visam à gestão da vegetação natural para possíveis obtenções de benefícios econômicos, sociais e ambientais, como atividades de baixo impacto ambiental (MIRANDA, 2009). A agricultura familiar possui exceções em relação às áreas de reserva legal, onde atividades econômicas podem ser realizadas. Miranda (2009) indica que, nas “[...] pequenas propriedades e posses rurais familiares, o agricultor pode plantar árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostas por plantas exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas, como Reserva Legal [...]”. O mesmo autor ainda comenta que os agricultores que efetivam o cadastro da reserva legal ficam isentos de inúmeras taxas.

O cultivo e o plantio de culturas temporárias são o fator mais polêmico entre os representantes ambientais, pois não aponta os fatores de controle e manejo nas áreas que são ou serão de preservação permanente. No novo código florestal, as APP não sofreram impactos em suas dimensões e percentuais (BRASIL, 2012). Contudo, para os ruralistas, o novo código ambiental aumentou o leque de atividades autorizadas nas APP e que justificam a supressão da vegetação nessas áreas (MMA, 2012).

Conforme o novo código florestal (BRASIL, 2012), em seu artigo oitavo, ao se propor o aumento de uma gama de atividades exercidas de forma pública e de cunho social, estimulam-se atividades de baixo impacto ambiental, que autorizam a supressão de vegetação nativa em APP. Ao se comparar a redação e as

diretrizes em relação ao código ambiental anterior, percebe-se que este era mais restritivo, uma vez que a autorização para a supressão de vegetação em APP, com fins públicos, devia caracterizar a finalidade real. Esta finalidade só se justificava em casos de utilidade pública ou interesse social, devidamente comprovados (COSTA, 2015).

No código ambiental de 1965, existia a previsão para a supressão de vegetação em APP em casos de supressão eventual ou de baixo impacto ambiental, mas devia haver autorização do órgão ambiental competente (BRASIL, 2012). Entretanto, o antigo código determinava a necessidade de adoção de medidas que mitigassem e compensassem e quem fosse explorar determinada área, a APP suprimida. Em comparação, o novo código florestal não menciona procedimentos administrativos e possíveis ações que mitiguem e compensem a supressão de APP. O novo código ambiental, diferentemente do antigo, incorporou a possibilidade de se computar as APP como adicional de área de uma Reserva Legal, o que antes era proibido (BRASIL, 2012). Esta adição das APP nas Reservas Legais não pode implicar em novo desmatamento se as APP estiverem conservadas ou em processo de recuperação e/ou o imóvel estiver registrado no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

No estado de Mato Grosso do Sul, o bioma Pantanal ganhou, em 8 de outubro de 2015, o Decreto lei 14.273 que regulamenta as atividades agropastoris em determinadas áreas restritas. Nestas áreas de uso restrito, a utilização não pode comprometer as funções ambientais, e a pecuária extensiva é considerada atividade de baixo impacto ambiental em pastagens nativas nas áreas de preservação permanente dos rios, corixos e baías, conforme artigo 2º, inciso 2º (MATO GROSSO DO SUL, 2015a). No entanto, com relação às chamadas salinas, corpos de água encontrados na região do Pantanal de Nhecolândia e na sua faixa marginal, o decreto 14.723, artigo 2º, inciso XIV, estabelece que deverá ser evitada a concentração e o pernoite do gado.

A legislação também estipula que poderão continuar a ser exercidas normalmente as atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural que já estão consolidadas em áreas de preservação permanente (APP) na planície pantaneira, conforme estipula o novo Código Florestal (BRASIL, 2012). Aponta, ainda, que caberá ao Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) estabelecer os critérios para a recomposição da vegetação de APP dessa região que tenha sido degradada ou utilizada em desacordo com o código.

Em outro artigo, o decreto aponta que será considerada Reserva Legal 20% da área das propriedades que estiverem dentro da planície e define os critérios e limites para a substituição de paisagens nativas no Pantanal. A supressão poderá ocorrer somente com autorização do IMASUL, conforme artigo 15º, Decreto Lei 14.723 (MATO GROSSO DO SUL, 2015a). Este deverá considerar a relevância ecológica das espécies, de modo a conservar a sustentabilidade ecológica da região. Conforme essas determinações, os limites para substituição ficaram definidos em 50% para as formações de cerrado e florestais e 60% para as formações campestres (MATO GROSSO DO SUL, 2015a).

Assim, o decreto 14.272 de 8 de outubro de 2015 trata as APP de forma diferenciada conforme artigo 6º da lei 14.272 (MATO GROSSO DO SUL, 2015b): “Art. 6º As atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e

de turismo rural, em Áreas de Preservação Permanente inseridas na AUR do Pantanal, caracterizadas como consolidadas, poderão ter continuidade na forma do disposto na Seção II do Capítulo XIII da Lei Federal nº 12.651, de 2012”.

Todavia, o parágrafo único do artigo sexto, em conformidade com o inciso doze do artigo 61 da Lei Federal 12.651, aponta que se mantenha a manutenção das propriedades rurais já existentes, quando estas se encontrarem em áreas de preservação permanente, para com as finalidades de turismo rural, ecoturismo e atividades agropastoris (MATO GROSSO DO SUL, 2015a).

As propriedades rurais de até 4 módulos fiscais, praticantes de atividades agropecuárias, conforme artigo 5º, Lei 14.273, de 2015, ficam isentas de restauração das áreas de reservas legais e áreas de preservação permanente, mantendo os 20% de área protegida de matas nativas, em seu parágrafo único. A proteção das áreas de que tratam os incisos do caput deste artigo deverá assegurar o não comprometimento de suas funções ambientais, assim entendidas como as dispostas nos incisos do caput do art. 4º deste Decreto (MATO GROSSO DO SUL, 2015a).

Legislação Ambiental no Paraguai

Na maioria dos países da América do Sul, a base jurídica para a concepção do direito ambiental está garantida, em um primeiro momento, nas constituições federais. No que compete ao Paraguai, o direito ambiental é avalizado nos artigos sete e oito de sua Constituição Federal (PARAGUAY, 1992): “[...] Toda pessoa tem o direito de viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Os objetivos prioritários de interesse social são preservação, conservação, recomposição e desenvolvimento humano integral [...]”

É importante ressaltar que a recuperação e a preservação do ambiente são de interesse geral, sendo tanto de competência do cidadão quanto do Estado. No entanto, no artigo oitavo, referente à alteração ambiental, a Constituição Federal do Paraguai indica que devem ser reguladas por leis: “As atividades, suscetíveis de produzir alterações ambientais, serão reguladas por lei ” (PARAGUAY, 1992).

Com a Constituição paraguaia, aprovada em 1992, observou-se a necessidade de promulgar leis mais específicas ao meio ambiente, pois o artigo oitavo da Constituição deste país discute de modo geral a conservação e preservação do meio ambiente. Em 1994, foi votada a Ley 352, com o devido embasamento no artigo oitavo da Constituição Federal do Paraguai. Observa-se que a necessidade da criação desta lei veio através da reunião internacional do RIO 92, quando os países signatários se comprometeram a criar leis específicas para a preservação de eco sistemas e áreas silvestres. Assim: “Artigo 1. A presente Lei tem por objeto estabelecer normas gerais por meio das quais será regulamentada a gestão e administração do Sistema Nacional de Áreas Selvagens Protegidas do país, para o qual terá um Plano Estratégico ” (PARAGUAY, 1994).

É importante que se ressalte que as leis ambientais do Paraguai, em sua doutrina de direito ambiental, possuem suas raízes nas Conferências de Estocolmo 1972 e da Rio-92, após as quais foram criadas uma Legislação Ambiental e um Programa Ambiental Nacional (PAN) (PARAGUAY, 1992). O PAN foi criado

para garantir o cumprimento das legislações ambientais vigentes, assim como definir todos os critérios e a estrutura de fiscalização ao meio ambiente assinalados na Constituição Federal paraguaia de 1992:

A Política Ambiental é o conjunto de objetivos, princípios, critérios e diretrizes gerais para a proteção do meio ambiente de uma sociedade, a fim de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento para as gerações atuais e futuras. O PAN estabelecerá os critérios de transversalidade que orientarão as políticas setoriais ” (PARAGUAY, 1992).

O processo de garantia do direito ambiental é assinalado e assegurado pela Constituição, tendo também uma legislação ambiental própria, porém não amparada com um código em direito ambiental. A legislação ambiental do Paraguai tem como base a Ley no 716/96, que sanciona todos os tipos de delitos que possam agredir o ambiente (PARAGUAY, 1996):

Serão sancionados como penitência de três a oito anos e multa de quinhentos (500) a dois mil (2000), salários mínimos legais para várias atividades inespecíficas: Aqueles que realizarem ou queimarem formações florestais ou vegetais que prejudiquem seriamente o ecossistema; Aqueles que procedem à exploração florestal de florestas especiais, protetoras ou protegidas.

No entanto, a criação de uma política ambiental nacional efetiva veio somente a partir da Ley 1561/2000. O artigo 1º dessa Lei indica que "O objetivo desta Lei é criar e regular o funcionamento dos órgãos responsáveis pela preparação, padronização, coordenação, execução e supervisão da política e gestão ambiental nacional ” (PARAGUAY, 2000). A Ley no 1561/00 possui a finalidade de criar um Sistema Nacional do Ambiente, o Conselho Nacional do Ambiente e as Secretarias de Meio Ambiente, conforme segue (PARAGUAY, 2000):

[...] Artigo 2º. Instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAM), integrado pelo conjunto de órgãos e entidades públicas dos governos nacional, departamental e municipal, com competência ambiental; e entidades privadas criadas com o mesmo objetivo, a fim de atuar de forma conjunta, harmoniosa e ordenada, na busca de respostas e soluções para os problemas ambientais. Também para evitar conflitos interinstitucionais, lacunas ou sobreposições de concorrência, e para responder de forma eficiente e eficaz aos objetivos da política ambiental [...]

O artigo segundo da Ley no 1561/00 ratifica a criação de um Sistema Nacional do Ambiente, denominado SISNAM, através do PAN (Plano Ambiental Nacional) (PARAGUAY, 2000). No que compete à aprovação e análise de questões ambientais, como julgamento e execução de projetos e sua aplicabilidade, o Paraguai possui seu alicerce em seu artigo terceiro da Ley no 1561/00, com a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou CONAM (Consejo Nacional del Ambiente): "[...] Artigo 3. Criar o Conselho Nacional do Meio Ambiente, identificado com a sigla CONAM [...]"

Em um comparativo com as leis ambientais brasileiras, as leis paraguaias seguem os mesmos procedimentos jurídicos, com a criação de conselhos, sistemas e secretarias. Assim, o Artigo da Ley no 1561/00 reza que "Criar a Secretaria do Meio Ambiente, identificada com o acrônimo SEMAM ” (PARAGUAY, 2000).

No entanto, as semelhanças entre as duas legislações cessam rapidamente, pois, enquanto o Brasil permite plena liberdade para seus Estados elaborarem, através de seu poder legislativo e executivo, leis específicas para determinado ambiente, o Paraguai possui legislação, porém sem amparo com um código específico. O que se constata é que inúmeras leis tramitam no congresso paraguaio para que seja aprovada

a consolidação de um código ambiental (COSTA, 2015).

Ley 352 de 1994 sobre Áreas Silvestres Protegidas

O artigo 4º da Ley 352 de 1994, no ambiente jurídico ambiental do Paraguai, define as Área Silvestres Protegidas (PARAGUAY, 1994):

[...] Se entende por área Selvagem Protegida como uma porção do território nacional dentro de limites bem definidos, de características naturais ou seminaturais, (...) As Áreas Selvagens Protegidas podem estar sob domínio nacional, departamental, municipal ou privado, onde os usos a que possam ser utilizados e as atividades que podem ser realizadas devem estar de acordo com as disposições desta Lei e suas regulamentações, independentemente do direito de propriedade sobre elas [...].

Em conformidade com a Ley 352 de 1994, o governo paraguaio sancionou a Ley 5.392 de 2015 (PARAGUAY, 2015), no dia dois de fevereiro, estabelecendo os limites do Parque Nacional Defensores Del Chaco. Ressalta-se que esta Lei foi redigida em consonância com o Decreto Ley 16.806, de 1975, que criou o referido parque. Ambas as Leis, Ley 5392 de 2015 e Decreto Ley 16.806 de 1975, são as únicas menções de proteção à Bacia do Alto Paraguai. Sob a ótica jurídica da legislação paraguaia, este parque abriga cerca do 90% da Bacia do Alto Paraguai em território paraguaio. Ressalta-se que o manejo sustentável do Parque Defensores Del Chaco, onde se localiza a Bacia do Alto Paraguai, estabelece os critérios de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), conforme Ley 352, de 1994, artigo 12:

Entende-se pelo Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP), o conjunto de Áreas Silvestres Protegidas de relevância ecológica e social, em nível internacional, nacional e local, sob uma gestão ordenada e dirigida que permita cumprir os objetivos e políticas de conservação. estabelecido pela Nação. (PARAGUAY, 1994)

Inicialmente, o AIA tirou as suas bases legais na Ley 294/93 que, conforme o artigo 7º, determina que o AIA seja elaborado em caso da agricultura familiar e não familiar. Em 2003, o Paraguai criou a Ley 2.419 de 23 de setembro que constitui:

[...] ou Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e Terras, INDERT, estabelece o primeiro conceito legal de Agricultura Familiar, definindo-o como aquele em que o recurso básico de trabalho é fornecido pelo grupo família, sendo sua produção basicamente autoconsumo e parcialmente mercantil, complementando a renda de outras produções de natureza artesanal ou extra-primaria. (PARAGUAY, 2003)

O Instituto denominado INDERT (Ley 2419/2003) indica que a agricultura do tipo familiar se enquadra para propriedades rurais que vão de 1 a 20 hectares (Ley 294/2003), assim denominados de Fincas. No caso de áreas silvestres protegidas, conforme ratificado no artigo 61 da Ley, a implantação de toda atividade é proibida, mesmo no caso de empreendimentos familiares (PARAGUAY, 2003).

Artigo 61. É proibida a ocupação de todas as terras declaradas como Áreas Selvagens Protegidas sob domínio público ou privado; esses atos não concedem direitos de qualquer tipo a seus autores e a ação reivindicatória do Estado por eles é imprescritível. (PARAGUAY, 2003).

Assim, para grandes propriedades e pequenas propriedades familiares, o artigo 61 veta qualquer solicitação de exploração nas áreas silvestres protegidas.

Legislação Florestal na Bolívia

As leis ambientais também são garantidas no terceiro país que compõe a BAP, a Bolívia. Nesse país, as bases jurídicas ambientais possuem origem na conferência Rio-92: "O princípio foi retirado de instrumentos globais reconhecidos pelo Estado boliviano, como a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Acordo Marco sobre Mudança Climática" (STEIGLEDER et al., 2009).

A proteção ambiental é explanada de forma sistêmica na Ley nº 1.333 de 27 de abril de 1992, conforme seu artigo terceiro: O meio ambiente e os recursos naturais constituem patrimônio da Nação, proteção. Essa mesma lei contempla, em seu artigo 6º, a criação de uma Secretaria de Meio Ambiente, denominada SENMA: "Cria-se a Secretaria do Meio Ambiente (SENAM), dependente da presidência da república como agência encarregada da gestão ambiental" (BOLÍVIA, 1992).

O artigo oitavo da Constituição de 1992 registrou a criação de um Conselho Departamental de Meio Ambiente, o CODEMA (Consejos Departamentales del Medio Ambiente) em cada um dos Departamentos (Estados) do país. A criação de conselhos regulamentados pela legislação transfere o poder de criação das secretarias para as províncias. Também propicia um Sistema de Criação de Áreas Protegidas (SNAP) para cada departamento e sua subordinação direta a essas secretarias, de acordo com o artigo 63: "A secretaria e as secretarias Departamentais do Meio Ambiente são responsáveis pela organização do Sistema Nacional de Áreas Protegidas" (BOLÍVIA, 1992).

No ano de 2008, a República da Bolívia, através do presidente Evo Morales, aprovou, sancionou e promulgou a nova constituição da República da Bolívia. Em seu artigo 299, parágrafo 2º, inciso 11, este artigo garante a conservação das 'cuencas', ou seja, das bacias que compõem parte do território boliviano, sendo a Bacia do Amazonas e a Bacia do Alto Paraguai. O artigo 33 da Constituição boliviana, de 2 de outubro de 2008, garante o seguinte direito ao meio ambiente: "Artigo 33. As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável e equilibrada" (BOLÍVIA, 2008).

A Constituição boliviana, de 1992, em seu artigo 87, criou um fundo Nacional para que se administrasse e repassasse a essas secretarias os recursos necessários para sua manutenção, autonomia e aplicação ao ambiente: "Cria se um Fundo Nacional para o Meio Ambiente (FONAMA), dependente da Presidência da República, como órgão de administração (...)" (BOLÍVIA, 1992). Contudo, na nova Constituição boliviana, de 2008, em seu artigo 342, considera-se que a preservação do meio ambiente: "É dever do Estado e da população conservar, proteger e aproveitar os recursos naturais e a biodiversidade de forma sustentável, bem como manter o equilíbrio do meio ambiente" (BOLÍVIA, 2008).

Na ausência de um código ambiental, o estado da Bolívia, em seu artigo 344, inciso II, garante a devida competência para a realização dos referidos aspectos de aferição, normatização e avaliação de cunho ambiental, "II. O Estado regulará a internação, produção, comercialização e uso de técnicas, métodos, insumos e substâncias que não afetem a saúde e o meio ambiente" (BOLÍVIA, 2008).

Ressalta-se a necessidade de um processo de avaliação e gerenciamento, assim como de manejo sustentável do meio ambiente, assuntos abordados no artigo 345 da Constituição Federal da Bolívia de 2008, em seu subitem 2: "2. A aplicação de sistemas de avaliação de impactos ambientais e o controle da qualidade ambiental, sem exceção e de maneira transversal a qualquer atividade produtiva de bens e serviços que

utilizem, transformem ou afetem os recursos naturais e o meio ambiente” (BOLÍVIA, 2008).

É possível considerar a nova Constituição da Bolívia como uma constituição mais ampla e que fornece pleno poder ao Estado, não existindo qualquer meio de participação da iniciativa privada sobre aspectos de conservação e preservação. A Bolívia, assim como o Paraguai, ainda carece de um Código Ambiental e baseia-se essencialmente na Ley 1.333, de 1992, que antecede a Constituição do mesmo ano. A garantia de conservação e preservação ao meio ambiente é mencionada no artigo 1º: “Artigo 1. A presente Lei tem por objeto a proteção e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais, regulando as ações do homem em relação à natureza e promovendo o desenvolvimento sustentável, a fim de melhorar a qualidade de vida da população” (BOLÍVIA, 1992). Esta mesma lei, em seu artigo 6º, ratifica a criação da secretaria nacional de meio ambiente:

Artigo 6º. Criar a Secretaria Nacional do Meio Ambiente (SENMA) dependente da Presidência da República como órgão responsável pela gestão ambiental. O Secretário Nacional do Ambiente terá a categoria de Ministro de Estado, será nomeado pelo Presidente da República e participará no Conselho de Ministros. (BOLÍVIA, 1992)

Assim, em seus artigos 8º e 9º, a supervisão do respeito da proteção do meio ambiente é repassada a conselhos e secretarias localizados nos departamentos (províncias), conforme deliberação:

Artigo 8. Os Conselhos Departamentais de Meio Ambiente (CODEMA) são criados em cada um dos Departamentos do país como organismos de máxima decisão e consulta a nível departamental, no marco da política nacional do meio ambiente. (BOLÍVIA, 1992)

Os danos ao meio ambiente são mencionados na Ley 1333, artigo 20, e correspondem à danificação dos elementos formadores de um ecossistema, como observados no item ‘a’, e no que compete às ações antrópicas, seja ele de qualquer grau em seus itens ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’:

a) Os que poluem o ar, as águas em todos os seus estados, o solo e o subsolo; b) Aqueles que produzem alterações prejudiciais das condições hidrológicas, edafológicas, geomorfológicas e climáticas; c) Aqueles que alteram o patrimônio cultural, a paisagem e os bens coletivos ou individuais, protegidos pela Lei; d) Os que alteram o patrimônio natural constituído pela diversidade biológica, genética e ecológica, suas interpelações e processos; e) Ações diretas ou indiretas que produzem ou podem causar deterioração ambiental temporária ou permanente, afetando a saúde da população. (BOLÍVIA, 1992)

A regularização de qualquer ação antrópica deverá ser autorizada mediante os critérios e processos abordados no artigo 25 da lei de 1992, em uma escala gradativa:

Artigo 25. Todas as obras, públicas ou privadas, antes de sua fase de investimento, devem ter a identificação da categoria de avaliação de impacto ambiental que deve ser realizada de acordo com os seguintes níveis: 1. - Requer EIA analítico abrangente; 2.- Requer um EIA analítico específico; 3.- Não requer um EIA analítico específico, mas pode ser aconselhável revisá-lo conceitualmente; 4.- Não requer EIA. (BOLÍVIA, 1992)

Por fim, quaisquer atividades de agropecuária, sendo de produção em grande ou pequena escala, deverão solicitar o DIA (Declaración de Impacto Ambiental), que tem por finalidade gerar um laudo sobre as atividades agrícolas a serem realizadas, assinalando as devidas áreas que devem ser protegidas e os impactos ambientais previstas. O DIA deve se apoiar sobre o EIA, que apresenta as devidas áreas a serem protegidas assim como os procedimentos e parâmetros de uso, de acordo com o artigo 26, Ley 1.333 de 1992, através da verificação auferida gerada pela DIA (Declaración de Impacto Ambiental).

Art. 26. Os trabalhos, projetos ou atividades que, por suas características agropastoris ou outras, requeiram o Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental, conforme previsto no

artigo anterior, antes de sua execução, deverão obrigatoriamente ter a Declaração de Impacto Ambiental. (DIA), processados pelos órgãos setoriais competentes, emitidos pelas Secretarias Departamentais do Meio Ambiente e aprovados pela Secretaria Nacional. (BOLÍVIA, 1992)

Em relação ao Pantanal Boliviano (Chaco), observa-se uma única menção a sua proteção, o que diz respeito às atividades exercidas por campesinos. Essa menção está localizada no artigo 66, item 3, que garante a restauração de áreas alagadiças em pequenas propriedades:

Artigo 66º. A produção agrícola deve ser desenvolvida de tal forma que os sistemas de produção e uso sustentável possam ser alcançados, considerando-se os seguintes aspectos: 3. - Os pastos naturais de camponeses localizados nas zonas de alturas e inundadas do chaco, Pequenos fins de pastagem devem ser explorados de acordo com sua capacidade de produzir biomassa e carga animal. (BOLÍVIA, 1992)

A proteção das áreas silvestres ou das que não sofreram a intervenção do homem são garantidas pelo Estado em seu artigo 60:

Artigo 60º. As áreas protegidas constituem áreas naturais com ou sem intervenção humana, declaradas sob a proteção do Estado por meio de dispositivos legais, com o objetivo de proteger e conservar a fauna e flora silvestre, recursos genéticos, ecossistemas naturais, bacias hidrográficas e valores de interesse científico, estético, histórico, econômico e social, a fim de conservar e preservar o patrimônio natural e cultural do país. (BOLÍVIA, 1992)

Os artigos 60 e 66 da Ley 1.333, de 1992, abordam que as pequenas atividades agrícolas e pastoris são liberadas na Bacia do Alto Paraguai, para fins de agropecuária de pequena escala, desde que não sejam praticadas em áreas de olho de água, corixos, afluentes e nascentes, realizando o devido remanejamento animal, sendo obrigadas a preservar as áreas já demarcadas como áreas de preservação permanente e de reserva legal (BOLÍVIA, 1992). Ressalta-se que no artigo 64 da Ley 1.333, de 1992, as comunidades tradicionais e os povos indígenas são também responsáveis pela proteção e manutenção das áreas protegidas. Porém, no que compete às grandes propriedades, o artigo 66 da Ley 1.333, de 1992, trata da autorização da produção agropecuária, “A produção agrícola deve ser desenvolvida de tal forma que sistemas sustentáveis de produção e uso possam ser alcançados, considerando os seguintes aspectos :

1. A utilização de solos para uso agrícola deve estar sujeita a normas práticas que garantam a conservação dos agroecossistemas; 2. O Ministério de Assuntos Agropecuários promoverá a execução de planos para a restauração de terras agrícolas nas diferentes regiões do país. Da mesma forma, a atividade pecuária deve estar de acordo com os padrões técnicos relacionados ao uso da terra e pastagens; 3. As pastagens naturais localizadas nas zonas de alturas e inundada, utilizadas para fins de pastoreio, devem ser exploradas de acordo com a sua capacidade de produção de biomassa e carga animal; 4. O Ministério de Assuntos Agropecuários estabelecerá nos regulamentos correspondentes, regulamentos técnicos e de controle para chakos, limpeza, plantio direto, uso de máquinas agrícolas, uso de agroquímicos, rotações, práticas de cultivo e uso de pastagens.

Em suas leis e na Constituição, a Bolívia tende a alocar uma subordinação direta à presidência da república. Tal subordinação deixa a aplicação e o repasse de verbas centralizados e sensíveis a aspectos políticos, dificultando a aplicação eficiente das leis (COSTA, 2015).

MATERIAIS E MÉTODOS

Com a intenção de apurar e descrever melhor os resultados, aos membros do Grupo Chaco-Pantanal mediante avaliação das leis ambientais em cada país de origem, realizou se entrevista una, onde apurou se possíveis relações de cooperação e de confiança. Em uma segunda análise, como objeto de estudo

secundário, fora analisado o estatuto na forma jurídica, estabelecida pelo Ministério Público Ambiental no Brasil, Bolívia e Paraguai, dentro de suas respectivas leis e códigos ambientais. Os dados primários (entrevista) e secundários (estatuto), abordados se enquadram na forma de pesquisa descritiva, Gil (2002), onde o autor relata a interpretação sobre a forma teórica.

Logo estas comparações serviram de base para se apurar as leis versus as relações de reciprocidade e de confiança, entre os países com as devidas singularidades e diferenças sobre vários aspectos da jurisprudência, para fins de classificação da Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental, frente a teoria apresentada. Logo ambos os dados, primários e secundários, foram abordados, neste artigo, para a elaboração da transcrição das leis. Essas variáveis buscam verificar o grau de interação destas leis e são descritas no quadro 4.

Quadro 4: Variáveis utilizadas para avaliar as legislações ambientais nos países do grupo Chaco-Pantanal na preservação do bioma Pantanal.

Dimensões	Variáveis
Características da rede (estado parte ou não).	Comunicação, Coordenação Social e Características das relações quanto ao seu conteúdo transacional: intensidade, características estruturais, tipos de troca, clareza das expectativas.
Funcionalidade	Atuação principal dos atores Tipos de troca

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste item, são abordadas as principais características e a funcionalidade das legislações ambientais nos países que pertencem ao Grupo Chaco-Pantanal (Brasil, Bolívia e Paraguai), mediante análise documental.

Características das legislações ambientais nos países parte – Formação de redes

As características das legislações são abordadas a partir dos tipos de comunicação, das características sociais da sua construção e da caracterização das relações através de dados coletados pela entrevista ao senhor promotor público ambiental Luciano Furtado Loubet, e as referidas legislações, conforme indicado no quadro 1

Tipos de comunicação

Entre as legislações observadas, a comunicação é feita de maneira sistêmica e simples. Ao analisar as legislações ambientais dos respectivos países, assim como as ações de integração, os promotores possuem como características comunicações do tipo formal e rotineira, com o propósito de articularem possíveis cooperações. Exemplifica se estas articulações com os encontros e discussões ocorridas uma vez ao ano.

Esta comunicação e cooperação caracterizam-se de forma diferenciada em relação à Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, como assimétricas, nas atividades (ações práticas de aplicabilidade de preservação e mitigação, em seus países de origem) que envolvem a cooperação entre os países membros do grupo Chaco-Pantanal.

Todavia, ao se comparar com as relações na Rede Latino-Americana que se perfazem e a rede, de

forma legislativa, observa-se que legalmente ocorrem com uma frequência de cinco a seis contatos por ano, caracterizando-se como fraca, pois as legislações ambientais se apresentam de forma heterogênea. O processo de comunicação destas leis se prevalece mais atuante em cada país de origem, respeitando as limitações de efetividades e aplicabilidade em cada país, do ponto de vista social econômico.

As similaridades nas legislações cessam essencialmente quando se detecta que enquanto proteção ambiental, o Paraguai exerce uma legislação efetiva e mais ostensiva, enquanto que no Brasil a legislação caracteriza-se como burocrática, normativa e simétrica. No que corresponde à legislação ambiental boliviana, esta não se encontra legitimada e cabe ao Estado uma ação mais efetiva sem poder de fiscalização algum, caracterizando-se de forma assimétrica e homogênea. Além das comparações realizadas, os membros do Grupo Chaco-Pantanal participam de um encontro que ocorre de uma a duas vezes por ano, promovido pela Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental.

Nesses encontros, são realizadas comparações das legislações e a forma como são interpretadas pelos promotores do grupo Chaco-Pantanal, que ficam responsáveis pela maioria dos apontamentos e tratativas de senso comum, para que cada parte do Estado aprove as similaridades e proponha artigos e incisos em suas respectivas legislações ambientais.

Os processos de comunicação, nas respectivas legislações ambientais entre os membros, são simples, organizados de maneira informal e pessoal, através de parâmetros que articulam o processo de interação e disseminação, cumprindo as prerrogativas legais em seus países de origem. O processo de construção das legislações ambientais foi caracterizado como aberto, e a aprovação sobre o ponto de vista da jurisprudência disponível para cada país proponente, onde se encontra a Bacia do Alto Paraguai.

Conforme informações obtidas através da análise das legislações ambientais de cada país, estas leis ou proposições de leis foram debatidas no Brasil e no Paraguai. Porém, no que compete à legislação ambiental boliviana, observou-se que esta foi proposta pelo Estado, sem a devida consulta pública. Foi constatado também que a maioria destas leis discutidas, independente do país ao qual pertencem, possui relações e se articulam nos países de origem. Os laços fortes estabelecidos nas legislações, através dos 'nós' construídos entre os estados partes, intensificam-se dentro de um processo mais lento e gradativo, quando estas legislações buscam a necessidade de interação para que se fortaleçam primeiramente nos estados partes.

O processo de discussão e articulação destas legislações permite a circulação de informações de regras e políticas de preservação ao meio ambiente que demonstraram resultados positivos nos países pertencentes aos membros. A circulação dessas regras e políticas relativas a boas práticas de proteção ao meio ambiente não ficam restritas somente aos códigos ambientais e/ou leis ambientais de cada estado parte, mas a toda população fronteiriça da Bacia do Alto Paraguai, uma vez que os interesses são comuns entre todos os países que dela fazem parte. As densidades destas relações são exercidas primeiramente entre os laços fortes que são firmados pelos políticos por meio de dois regimes: democrático presidencialista (Brasil e Paraguai) e ditatorial estatal (Bolívia).

Coordenação social por meio das legislações de cada país

Este item aborda as relações das legislações de cada país, onde estão diretamente ligadas às atividades políticas. A pesquisa bibliográfica e descritiva permitiu evidenciar um processo de aprendizagem da construção em cada estado parte baseado na reciprocidade e troca de informações sobre as práticas que envolvem as comunidades locais e o meio ambiente dos três países. Assim, é possível observar que, entre as legislações ambientais dos países formadores da Bacia do Alto Paraguai em instância de federação, a construção de cada instrumento legal a fim de manter a relação estabelecida facilitou a disseminação da importância e da conscientização ambiental em cada país.

Os elos de interação criados pelos estados partes se perfazem através de votação parlamentar sobre dois tipos de regimes políticos, presidencialista e/ou parlamentar; por ocasião as propostas de preservação são congruentes e pertinentes a certo contexto de regionalidade, de cada país. Observa-se que as relações entre as legislações ambientais são antigas no Brasil e no Paraguai, entretanto na Bolívia o processo de construção desta legislação ambiental é prematuro e recente.

Características das relações entre as devidas legislações

A caracterização das relações aborda a intensidade dessas relações, a estrutura da rede, o tipo de troca e a clareza das expectativas dos diferentes membros. A análise do tipo de comunicação identificou uma baixa intensidade das legislações entre os estados partes da Bacia do Alto Paraguai. A construção de cada legislação ambiental, tendo em vista a frequência de comunicação, pode ser classificada como mediana e mais intensa, pois os nós estabelecidos no processo de confiança contêm singularidades, como liberdade de exposição sem antecedentes formais legais a estas legislações e ausência de regras, através de fatores socioeconômicos e geo-demográficos. Este último caracteriza-se como processos étnico-culturais e singulares comuns pertencentes à população do Brasil, Bolívia e Paraguai.

As comunicações são debatidas, e ideias, que possam se transformar em ações efetivas, são expostas. Cita-se como exemplo o caso de preservação do Parque Nacional de Defensores Del Chaco, ao norte do Paraguai, abrangendo as províncias do Alto Paraguay e Boquerón, onde ações de interceptação de extração de madeira ilegal foram suprimidas por meio de coordenação bilateral por membros da “*fiscalia*” paraguaios e bolivianos, uma vez que este mesmo parque avança até o sul da Bolívia em evento discutido

Este mesmo grupo possui o hábito de se relacionar uma a duas vezes ao ano, nos encontros promovidos pela Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. As relações maiores são entre os membros de um mesmo país e pertencentes a um mesmo grupo de discussão. Esta relação é percebida no grupo Chaco-Pantanal, em face da troca de experiência, conhecimento e treinamento de práticas, com o envolvimento dos promotores do Brasil, Bolívia e Paraguai. Esta relação diferencia-se dos demais grupos de discussão, conforme depoimento do promotor público Luciano Furtado Loubet, uma vez que promotores brasileiros e paraguaios articulam-se para ministrarem uma capacitação sobre o processo de Termo de Ajusta de Conduta (TAC), como ferramenta prática aos promotores bolivianos na cidade de La Paz, capital da Bolívia.

Em relação à estrutura do grupo Chaco-Pantanal e da rede, não existem relações hierárquicas entre os promotores públicos ambientais. O tipo de relação pode ser caracterizado como heterogêneo ao grupo Chaco-Pantanal se comparado à Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. O grupo Chaco-Pantanal possui uma densidade e intensidade moderada nestas relações que são discutidas internamente sobre a concepção e o entendimento de cada legislação do país ao qual cada promotor pertence. Porém esta intensidade e densidade não é percebida na Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. É importante destacar, no que tange às relações hierárquicas, que estas acontecem em um mesmo nível. Todavia, em relação à articulação em seus respectivos países (grupos), os promotores de cada grupo articulam-se de forma heterogênea.

Na Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental houve a necessidade de se estabelecer uma cadeia hierárquica para fins de se otimizar a informação, a comunicação e o ordenamento de propostas e ações apresentadas na Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental), propiciada por adesão voluntária e uma coordenação executiva, assumida por livre iniciativa de contribuição ao grupo Chaco-Pantanal. No grupo Chaco-Pantanal, não há hierarquia, prevalecendo a homogeneidade de atividades entre os participantes e a livre iniciativa, sem qualquer designação de coordenação executiva.

O processo de cooperação é simétrico, pois as leis e as boas práticas são difundidas a qualquer tempo e para todos os membros do Grupo Chaco-Pantanal. Já na Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, este processo torna-se assimétrico, uma vez que são relacionados a qualquer assunto, ideia e/ou boa prática, na maioria das vezes, não gerando efeito de utilização alguma ou até mesmo gerando certa falta de interesse por determinados promotores. É importante salientar que a praticidade, ou seja, as boas práticas ocorridas em âmbito do grupo Chaco-Pantanal tornam-se mais concretas e eficazes, entretanto na rede este processo não ocorre, sendo o oposto.

A coordenação social é um dos pontos descobertos de intensidade aos membros do Grupo Chaco-Pantanal, pois estão presentes, estáveis, através de relações sociais, baseadas em normas, credibilidade, reputação e controle por pares. Detectou-se que o mecanismo mais utilizado pelo Grupo Chaco-Pantanal foi gerado com base na credibilidade e na reputação pelo fato de seus membros serem praticamente os fundadores do que viria a se tornar a Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental.

As similaridades das legislações ambientais permitiram identificar o interesse dos promotores do grupo Chaco-Pantanal e da Rede Latino-Americana como um todo de divulgar práticas (ideias) comuns que sejam adotadas e discutidas de forma ampla entre todos os membros. Como exemplo é de suma importância citar o lançamento do livro com o título 'Hidrelétrica e Atuação do Ministério Público na América-Latina', de autoria de Leornado Castro Maia, Sílvia Capelli e Felício Pontes Júnior. Este livro foi escrito em português e espanhol, após explanação destes promotores em um congresso na cidade de Lima, no Peru, externando as fragilidades do bioma Chaco-Pantanal e suas singularidades com o bioma da Amazônia peruana, tendo em vista a possível adoção por parte dos governos brasileiro e peruano de uma política de instalação de pequenas e/ou grandes hidrelétricas nestes biomas.

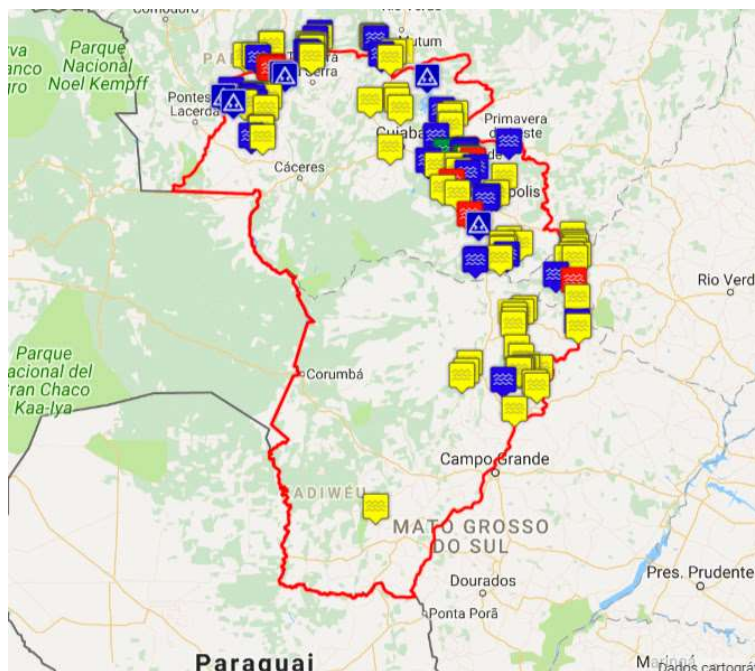


Figura 1: Criação de Represas na Bacia do Alto Paraguai, 2017. Fonte: WWF-BRASIL (2017).

Atuação principal dos atores

Analisa-se, mediante as respostas colhidas que em relação ao nível de funcionalidade do Grupo Chaco-Pantanal, as relações estabelecidas pelos promotores, quando buscam a discussão de ideias em comum, com um objetivo único de disseminar um processo de comunicação satisfatório e institucionalizado. Nota-se que o princípio da funcionalidade em face de um único objetivo em comum prevalece, mesmo ocorrendo um baixo processo de cooperação e articulação de alguns poucos promotores.

Ao se analisar a posição mediante à atuação dos promotores que atuam no Grupo Chaco-Pantanal, os promotores apontam que a atuação destes, na rede, caracteriza-se de forma linear, através da atuação voluntária dos promotores, na interação de leis, sendo expostas boas práticas a todos os promotores pertencentes à Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental.

O nível de atuação e as relações estabelecidas pelos promotores do grupo Chaco-Pantanal são considerados como um processo de comunicação mediano, institucionalizada, em que poucos promotores articulam os demais para que embates e discussões sobre os problemas comuns a estes sejam expostos e discutidos entre os referidos promotores.

Logo, percebeu-se que os promotores públicos ambientais afirmam que os níveis de atores que se articulam são uma minoria. No caso da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, a articulação se dá com, aproximadamente, um terço do total e participantes, enquanto que no Grupo Chaco-Pantanal, há uma articulação satisfatória entre seus promotores. Observa-se que no grupo Chaco-Pantanal, o processo é voluntário e 'viral' ficando sobre a responsabilidade dos promotores iniciativas pró-ativas com o intuito de influenciar e articular os demais promotores a participarem e discutirem os problemas em comum.

Tipos de troca

O processo de troca no Grupo Chaco-Pantanal efetiva-se por meio da formação da instituição e,

também, de incentivos sociais; neste caso, gerados pela interação e formulação de uma estrutura para que estes incentivos ocorram. Apurou-se em relação ao Grupo Chaco-Pantanal que, mediante a atuação de seus atores, houve a formação das 'regras' que existem neste grupo rede. Essas regras caracterizam-se como uma organização e não como uma instituição. Tais terminologias são confundidas e, muitas vezes, são utilizadas aleatoriamente, entretanto existem diferenças entre estas.

Porém, ao se aplicar os conceitos de Ostrom (1990) nos resultados obtidos, apurou-se que o grupo Chaco-Pantanal se difere da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental como organização, por haver inúmeros 'pares' e ou conjuntos de arranjos institucionais. Estes conjuntos de arranjos institucionais têm objetivos e propósitos comuns, coexistindo com um processo de interação através de múltiplas situações de ação, em diferentes níveis de atividade, facilitando a troca de informação e comunicação, seja esta informação de cunho prático já realizado e/ou de leis criadas e/ou reformuladas, que deram certo em sua aplicabilidade nos países de origem.

Outro fator detectado como fator de troca entre os promotores do Grupo Chaco-Pantanal refere-se ao capital social. O capital social, conforme análise de resultados, é fruto das discussões e proposições de ideias em comum, oriundos do acúmulo de experiências dos referidos promotores públicos ambientais pertencentes ao grupo Chaco-Pantanal. Estas boas práticas discutidas são mais ativas ao grupo Chaco-Pantanal, pois o grupo eleva as referidas discussões ao âmbito da praticidade e aplicabilidade, o fator de aproximação é detectado em face do tempo de relação e das trocas entre os promotores do grupo, sendo este grupo o embrião da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Outro ponto importante refere à experiência dos promotores do grupo Chaco-Pantanal, o que possibilita discutir mazelas comuns e externá-las aos membros de outros países, pertencentes ao grupo da Rede Latino-Americana, facilitando o processo de despertar da consciência.

Quadro 5: Caracterização do grupo Chaco Pantanal – Resultado.

Arranjos institucionais e Cooperação	Rede Latino-Americana	Grupo Chaco-Pantanal
Tipos de Comunicação	Fortes e Simétricos	Fracos e Assimétricos
Funcionalidade da Rede	Informalidade de discussão dos bens comuns	Formalidade de discussão de bens comuns
Atuação Principal dos Atores	Institucional com nós fracos de atuação	Contextual, com nós de reciprocidade mediano
Tipos de Troca	Formação do tipo de facção, com singularidades	Formação de regras de atuação, formação de pares de coalização

Logo de forma mais analítica e objetiva, os promotores públicos ambientais do Grupo Chaco-Pantanal consideram que grupos de discussões, seminários, palestras e grupos digitais são legados, formados e incentivados inicialmente por este grupo, o que ofereceu inúmeros mecanismos existentes aos demais grupos de discussão que formam a Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental.

CONCLUSÕES

Fora observado que, por parte dos promotores do Grupo Chaco-Pantanal, o processo de discussão é realizado por interação livre, simétrica, não hierárquica e heterogênea, em relação ao bioma Pantanal, em

específico a Bacia do Alto Paraguai. Porém, entre os grupos de discussão que pertencem à Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, o processo diferencia-se, pois, a assimetria e a homogeneidade fazem-se presentes. Esta diferença na interação detectada entre o grupo Chaco-Pantanal e a Rede Latino-Americana deve-se a fatores, como: cultura, tempo do grupo de discussão, geodemografia e questões socioeconômicas similares ao grupo Chaco-Pantanal, ratificando uma identidade do referido grupo de discussão.

Todavia, na articulação, os promotores do grupo Chaco Pantanal caracterizam-se de maneira heterogênea nos seus respectivos países de atuação, enquanto que, na Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, estas diferenças são elevadas ao mesmo nível de discussão. Logo, mediante ao objetivo geral proposto deste artigo, que buscou analisar o nível de interação e intensificação dos arranjos institucionais adotados pelo grupo Chaco-Pantanal, observou-se que, tendo em vista a concepção de Vilpoux (2011), os arranjos institucionais são definidos como os sistemas pelos quais os atores (empresas, indivíduos,) organizam suas transações, cada sistema sendo regulado por instituições específicas. Williamson (1985) explana que a busca do interesse próprio é decorrente da assimetria de informação, teoria detectada no Grupo Chaco-Pantanal, ao se discutir mazelas sobre uma mesma linha de objetividade comum entre os promotores públicos ambientais.

Logo após a verificação dos resultados e de acordo com os referidos autores, a pesquisa classificou-se em sua análise como qualitativa, em que se constatou que o Grupo Chaco-Pantanal, segundo Ménard (2002), define-se como um agrupamento que possui coordenação e/ou cooperação voluntariada entre seus membros. Esta coordenação ou cooperação voluntária é constituída de três etapas claras: a seleção ou seletividade (escolha dos parceiros), o planejamento e cooperação em conjunto (insumos, padrões de qualidade, treinamento) e o nível de informação mínimo e máximo entre as firmas envolvidas (redução de assimetria de informação), em um nível mediano e sazonal. A empregabilidade dos mecanismos de coordenação na formação dos arranjos institucionais foi outro fator apontado no grupo Chaco-Pantanal como uma caracterização que dissemina fatores de coordenação social através de um 'controle das discussões que resultam práticas de proximidade entre os seus promotores'. O aspecto controle está sempre presente nas relações sociais, as quais são baseadas em normas, credibilidade, reputação e representatividade por pares, no que se refere à imagem e/ou à figura do agente público, neste caso o promotor público.

REFERÊNCIAS

BOLÍVIA. **Ley n. 1333, 27 de abril de 1992.** Ley del Medio Ambiente. La Paz: Gaceta Oficial de Bolívia, 1992.

BOLÍVIA. **Ley n. 3975, 24 de noviembre de 2008.** Declara como bienes de dominio público, a las playas, los abanicos, lechos de río, las áreas hasta la máxima crecida, que conforman el Río Chocaya desde la garganta que empieza al pie del cerro de la Cordillera del Tunari, hasta su confluencia con el Río Rocha, tal como señala el artículo 85, numeral 4 de la Ley de Municipalidades. La Paz: Gaceta Oficial de Bolívia, 2008.

BRASIL. **Decreto Lei de 23 de janeiro de 1934.** Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934.

BRASIL. **Lei n. 12651 de 25 de maio de 2012.** Brasília: Congresso Nacional, 2012.

BRASIL. **Lei n. 4771 de 15 de setembro de 1965.** Brasília: Congresso Nacional, 1965.

BRASIL. **Lei n. 6938 de 31 de agosto de 1981.** Brasília:

Congresso Nacional, 1981.

COSTA, M. R.. **Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental**: Papel das relações de confiança no grupo do Chaco Pantanal. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) — Universidade Anhanguera Uniderp, Campo Grande, 2015.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso do Sul (CAR-MS)**. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2013.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANOVETTER, M. S.. Economic Action and Social Structure. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.91, n.3, p.481-510, 1985.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Lei nº 14.272, de 8 outubro de 2015**. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 13.977, de 5 de junho de 2014, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso do Sul; sobre o Programa MS Mais Sustentável, e dá outras providências. Campo Grande: DOE, 2015..

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Lei n. 14.273, de 8 outubro de 2015**. Dispõe sobre a Área de Uso Restrito da planície inundável do Pantanal, no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande: DOE, 2015.

MÉNARD, S.. **Longitudinal Research Series**: Quantitative Applications in the Social Sciences. 2 ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Cartilha Cadastro Ambiental Rural: Orientações Básicas**. Brasília: IBAMA, 2015. 24p.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Mapa de cobertura vegetal dos biomas brasileiros**. Brasília: Ventura Comunicação e Cultura, 2007.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Novo Código Ambiental Brasileiro**. Brasília: Ventura Comunicação e Cultura, 2012.

OSTROM, E.. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**. Asunción: Nacional del Paraguay, 1992.

PARAGUAY. **Ley n. 352, 21 de junio de 1994**. De areas silvestres protegidas. Asunción: Nacional del Paraguay, 1994.

PARAGUAY. **Ley n. 716, 02 de mayo de 1996**. Que sanciona delitos contra el medio ambiente. Asunción: Nacional del Paraguay, 1996.

PARAGUAY. **Ley n. 1561, 20 de septiembre de 2000**. Que crea el sistema nacional del ambiente, el consejo nacional del ambiente y la secretaria del ambiente. Asunción: Nacional del Paraguay, 2000.

PARAGUAY. **Ley n. 2419, 23 de septiembre de 2003**. Que crea el instituto nacional de desarrollo rural y de la tierra. Asunción: Nacional del Paraguay, 2003.

PARAGUAY. **Ley 5392, 23 abril 2015**. Que establece linderos del Parque Nacional 'Defensores del Chaco'. Asunción: Nacional del Paraguay, 2015.

STEIGLEDER, A. M.; LOUBET, L. F.. **O Direito Ambiental na América Latina e a atuação do Ministério Público - América do Sul**. Porto Alegre: Editografia Suliani Ltda, 2009.

VILPOUX, O. F.. **Sustentabilidade e Agricultura Familiar**. Curitiba: CRV, 2011.

WILLIAMSON, O. E.. **The economic institution of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da Sustenere Publishing, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.