OS 20 ANOS DA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CEUB

MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER | PAULO CAMPANHA SANTANA | LORENE RAQUEL DE SOUZA

ISBN 978-65-87823-18-8

OS 20 ANOS DA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Organizadores:
Márcia Dieguez Leuzinger
Paulo Campanha Santana
Lorene Raquel de Souza

Brasília
2020

UniCEUB
Centro Universitário de Brasília

ICPD Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB
Reitor
Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD
Diretor
João Herculino de Souza Lopes Filho
Diretor Técnico
Rafael Aragão Souza Lopes

CONSELHO EDITORIAL

Solange Teles da Silva
Pós-Doutorado pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Professora da Faculdade de Direito - Graduação e Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico – da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

Letícia Rodrigues da Silva
Doutora pela Universidade Federal do Paraná
Mestre pela Universidade Estadual de Londrina
Integrante do grupo de Desenvolvimento e Evolução de Sistemas Técnicos - DEST

Paulo Campanha Santana
Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília -UniCEUB
Coordenador do Curso de Direito e Professor do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF (Brasília-DF, Brasil).

Mariana Barbosa Cirne
Doutora e Mestre em Direito pela UNB
Professora de Direito Constitucional e Ambiental pelo UniCEUB.

Lorene Raquel de Souza
Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília -UniCEUB
Integrante da Coordenação do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – Uniceub, (Brasília - DF, Brasil).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Os 20 anos da lei do sistema nacional de unidades de conservação / organizadores, Márcia Dieguez leuzinger. [et al.]. – Brasília: UniCEUB: ICPD, 2020.
433 p.

ISBN 978-65-87823-18-8

1. Direito ambiental. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 347.243.8

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
SEPN 707/709 Campus do CEUB
Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

APRESENTAÇÃO

Uma das formas mais eficientes de conservação da biodiversidade *in situ* é por meio da criação e gestão de espaços protegidos. Por essa razão, tanto a Convenção sobre Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário, quanto a própria Constituição Federal de 1988 tratam especificamente dessa matéria. Nos termos do § 1º, III, do art. 225 da CF/88, o Poder Público deve instituir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais especialmente protegidos, que somente por lei poderão ser alterados ou extintos. A atribuição, pela Constituição, dessa garantia adicional aos espaços ambientais – alteração ou extinção por lei – demonstra o valor atribuído pelo Constituinte Originário a esses espaços, dentre os quais se encontram as unidades de conservação.

O primeiro parque nacional brasileiro foi criado por Getúlio Vargas, em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, e desde então uma série de unidades de conservação, de diferentes categorias de manejo, vem sendo instituídas de forma contínua, tanto pela União, quanto por Estados e Municípios.

Até a edição da Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as diferentes categorias de manejo eram previstas por normas esparsas e muitas dúvidas pairavam sobre questões como, por exemplo, a dominialidade ou a possibilidade de uso direto de recursos naturais. Desse modo, a Lei do SNUC, como ficou conhecida, foi muito festejada por ambientalistas de todas as tendências. Com efeito, apesar dos embates travados entre preservacionistas e socioambientalistas durante todo o trâmite do processo legislativo, que durou 12 anos, se computados os 4 anos entre a elaboração da minuta do projeto pela Funatura até seu envio ao Congresso Nacional pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, o resultado foi muito positivo.

Desse modo, o objetivo desse livro é comemorar os 20 anos da Lei nº 9.985/00, com uma coletânea de artigos que abordam diversos aspectos desse importante diploma legal, que pode ser considerado um marco para o Direito Ambiental Brasileiro.

O trabalho é fruto da pesquisa realizada pelos integrantes do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, com a colaboração de professores de outros Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu, como a Professora Solange Teles da Silva, que compõe o corpo docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, o Professor Paulo Campanha Santana, que integra o corpo docente do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas, do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e a Professora Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, que faz parte do corpo docente da Pós-graduação da Universidade Federal do Ceará. Também colaboraram com o livro membros do Ministério Público, magistrados, advogados públicos, servidores de órgãos ambientais federais, estaduais e distritais e alunos de mestrado e doutorado dos referidos Programas.

O resultado foi um trabalho com muita densidade técnica e científica, que fornece ao leitor uma visão aprofundada de praticamente todos os aspectos da Lei do SNUC. Por essas razões, passa a ser uma importante fonte de pesquisa para aqueles que pesquisam ou trabalham com unidades de conservação no Brasil.

Márcia Dieguez Leuzinger

Pós-Doutora pela University of New England
Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 3

HISTÓRIA E RELEVÂNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: os 20 anos da Lei nº 9.985/00 8
MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER; PAULO SANTANA CAMPANHA; LORENE RAQUEL DE SOUZA

DESAPROPRIAÇÃO AMBIENTAL: UMA LEITURA DE 20 ANOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ QUANTO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA LEI DO SNUC 27
MARIANA BARBOSA CIRNE

A DIMENSÃO ECONÔMICA DO SNUC: INCERTEZAS QUE EXTRAPOLAM SUAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 54
ROMANA COÊLHO DE ARAUJO; JORGE MADEIRA NOGUEIRA

O DILEMA DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A SITUAÇÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA LAJINHA DE JUIZ DE FORA-MG 83
BRENDA DUTRA FRANCO; LOREN DUTRA FRANCO

PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO DO SNUC PARA PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO..... 106
MARIANA AMORIM MURTA; VICTOR MONTEIRO DE CASTRO CAMPOS JARDIM

O PANTANAL: PATRIMÔNIO NACIONAL, RESERVA DA BIOSFERA MUNDIAL E PATRIMÔNIO NATURAL DA HUMANIDADE: À BEIRA DA DESTRUIÇÃO 128
SANDRA CUREAU

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A RELAÇÃO ENTRE PARQUE NACIONAL, POPULAÇÕES RESIDENTES E GOVERNANÇA AMBIENTAL PARA A EFETIVA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE 145
RÉGIA BRASIL MARQUES DA COSTA

OS 20 ANOS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O TRATAMENTO SUPERFICIAL DADO AOS CORREDORES ECOLÓGICOS PELA LEI Nº 9.985/2000..... 159
HANNAH TORRES DANCIGER

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MARINHA E A PESCA ARTESANAL: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO ODS 14 PELO ESTADO BRASILEIRO 177
CARLA MARIANA AIRES OLIVEIRA; TARIN CRISTINO FROTA MONT'ALVERNE

A DESTRUIÇÃO DA NATUREZA E A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE: DE INICIATIVAS "AD HOC" PARA ABORDAGENS REGIONAIS 201
CELIA MARIA MACHADO AMBROZIO; WOLF HARTMANN

O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS 223
NATHALIA FERNANDES LIMA; SOLANGE TELES DA SILVA

A GOVERNANÇA COMO MEIO DE APRIMORAR A IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO 247
IZABELA ZANOTELLI COLLARES; MÔNICA THAÍS SOUZA RIBEIRO; CRISTIANE GEISS NARDES FARINON

A OBRIGATORIEDADE (OU NÃO) DE REALOCAÇÃO DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS EM UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL À LUZ DO INTERESSE PÚBLICO 259
JANDESON DA COSTA BARBOSA

RECATEGORIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL 278
LORENA RIBEIRO DE ALMEIDA CARNEIRO; FERNANDA SANTOS DE CARVALHO; DANIELLE VIEIRA LOPES; MARCELA VERSIANI VENANCIO PIRES

CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO COM COMUNIDADES TRADICIONAIS RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: UMA ALTERNATIVA FRENTE À INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 42 DA LEI DO SNUC..... 315
VALMIRIO ALEXANDRE GADELHA JÚNIOR

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA CRIAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 337
MÁRCIA MARIA MACEDO FRANCO

CAMINHOS PARA COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS DECORRENTES DAS SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS 356
LARISSA C. RIBEIRO DA CRUZ GODOY

A TRAJETÓRIA DA LEI N° 9.985/2000 DURANTE SEUS PRIMEIROS 20 ANOS DE VIGÊNCIA: REFLEXOS DA CONCRETIZAÇÃO DO § 1º, INCISOS I, II, III E VII, DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 389
CAROLINA F. F. DE ALVARENGA NOGUEIRA; FLÁVIO AURÉLIO NOGUEIRA JÚNIOR

A GOVERNANÇA DO MECANISMO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL 411
ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR; SANDRA AKEMI SHIMADA KISHI

HISTÓRIA E RELEVÂNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: os 20 anos da Lei nº 9.985/00

Márcia Dieguez Leuzinger[1]
Paulo Santana Campanha[2]
Lorene Raquel de Souza[3]

1 INTRODUÇÃO

A edição da Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC), constitui um grande avanço em relação à criação e gestão de unidades de conservação (UCs), antes reguladas por normas esparsas. Apesar dos conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas durante a tramitação do Projeto de Lei, o produto final demonstrou um consenso entre essas duas correntes, com a previsão de um espectro de categorias de manejo que vão desde as mais restritivas, como estações ecológicas e reservas biológicas, que sequer admitem visitação pública, até as mais permissivas, como áreas de proteção ambiental

[1] Graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes (Rio de Janeiro, RJ, Brasil), Mestre em Direito e Estado e Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB, (Brasília - DF, Brasil), Pós-Doutora pela University of New England, (Armidale –NSW, Austrália), Professora de Direito Ambiental da graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, (Brasília –DF, Brasil), Procuradora do Estado do Paraná em Brasília (Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Brasília –DF, Brasil), Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – Uniceub, (Brasília - DF, Brasil)

[2] Advogado, Mestre e Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília -UniCEUB, Distrito Federal (Brasília-DF, Brasil), Coordenador do Curso de Direito e Professor do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF (Brasília-DF, Brasil).

[3] Graduada em Direito pela Universidade Católica de Brasília, (Brasília - DF, Brasil). Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília – Uniceub, (Brasília - DF, Brasil). Analista de Atividades do Meio Ambiente, especialidade Advogada, do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, (Brasília - DF, Brasil). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de Brasília – Uniceub, (Brasília - DF, Brasil).

e áreas de relevante interesse ecológico, que permitem praticamente todas as atividades econômicas e o uso direto de recursos naturais.

O objetivo desse artigo é, assim, identificar os avanços alcançados pela Lei do SNUC, que completou, no ano de 2020, 20 anos. Para isso, será traçado um breve histórico acerca da instituição de áreas protegidas no mundo e a política de criação de unidades de conservação no Brasil, para, em seguida, serem abordados os avanços obtidos com a edição desse importante diploma legal.

2 HISTÓRIA DA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO

A criação de áreas protegidas não é uma novidade do século XIX. Na verdade, apesar do primeiro parque nacional no mundo ter sido instituído em 1972, nos EUA, o Parque Nacional de Yellowstone, a prática de criação de áreas protegidas já estava presente em diferentes sociedades alguns séculos antes de Cristo.

Com efeito, Assírios e Persas já instituíam reservas de caça e, na Índia e na Rússia, desde o século IV aC, florestas sagradas eram criadas, sendo até mesmo proibida a presença humana em algumas delas. É possível, assim, repartir a finalidade de instituição de áreas protegidas entre as reservas de caça e as florestas sagradas, sendo que as primeiras se tornaram muito comuns durante toda a Idade Média (DAVENPORT; RAO, 2002).

Claro que o objetivo para instituição de espaços protegidos foi se alterando ao longo dos séculos e, no final do século XIX, quando os primeiros parques nacionais começaram a ser criados, a finalidade era preservar áreas naturais belas e que ainda contavam com uma boa cobertura vegetal, abertas à visitação (Mc CORMICK, 1992). Nesse momento da história, o movimento ambiental já estava consolidado em diversos países e, nos EUA, dividia-se entre preservacionistas, que defendiam a instituição de parques nacionais para conter a degradação já presente em diferentes lugares, em razão da expansão agrícola, minerária, urbana, abertura de estradas de ferro, dentre outros; e conservacionistas, os quais entendiam que o importante seria usar racionalmente os recursos naturais e evitar-se o desperdício (FRANCO, 2000).

Os conservacionistas, que tinham à frente John Muir, o qual se tornou importante figura política naquela época, inspiravam-se na filosofia romântica de Marsh, Torreau e Catlin. Interessante mencionar que a expressão "parque nacional" já havia sido cunhada por Catlin, muito antes da instituição do Parque Nacional de Yellowstone (FRANCO, 2002). A ideia era criar vastas reservas, sem presença humana, exceto para visitação, onde os animais poderiam continuar a viver na "selvageria". Para tanto, era necessário expulsar todos os que habitavam no interior da unidade, cercá-la, impedir qualquer forma de utilização direta de recursos naturais e permitir a entrada de pessoas apenas para visitá-la (DAVENPORT; RAO, 2002).

Esse modelo rapidamente espalhou-se pelo mundo ainda no final do século XIX, tendo a Austrália instituído seu primeiro parque nacional – Royal National Park -, em 1879; o Canadá criou seu primeiro parque - Banff - em 1885; o Tongariro National Park, na Nova Zelândia, foi instituído em 1887; em 1898, a África do Sul criou o Sabi Game Reserve, em 1926, renomeado como Kruger National Park (LE PRESTRE, 2005). Essa política de criação de parques nacionais seguiu durante todo o século XX e continua sendo uma das mais relevantes políticas para proteção da biodiversidade *in situ* no século XXI.

Muito embora o Brasil tenha sido um retardatário na instituição de parques nacionais, eis que seu primeiro parque – Parque Nacional de Itatiaia – data de 1937, desde então essa política nunca mais foi abandonada. Desse modo, pode-se dizer que a política pública ambiental contínua mais antiga no Brasil é a instituição de unidades de conservação, categoria na qual se enquadram os parques nacionais.

3 A POLÍTICA DE INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

A partir da criação do Parque Nacional de Itatiaia por Getúlio Vargas, em 1937, essa política nunca mais cessou, embora tenha havido oscilação entre épocas com maior e com menor instituição de unidades de conservação. Esses momentos, que se alternaram na história da instituição de unidades de conservação no Brasil, são tratados por Drummond como "surtos" (DRUMMOND, 1997).

Importante ressaltar que, desde a criação do Parque Nacional de Itatiaia, outras categorias de manejo foram sendo forjadas pelos diferentes órgãos gestores, o que culminou com as atuais 12 categorias de unidades de conservação, previstas pela Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais, refúgios da vida silvestre, áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas de caça, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas particulares do patrimônio natural. Essas categorias de manejo repartem-se em dois grupos, o das UCs de proteção integral, que não admitem qualquer forma de uso direto dos recursos naturais, formadas pelas 5 primeiras categorias de manejo; e as UCs de uso sustentável, que permitem o uso racional dos recursos naturais, desde que obedecidos os limites impostos pela legislação e pelo plano de manejo, compostas pelas 7 últimas categorias.

Antes da edição da Lei do SNUC, havia bastante incerteza sobre quais espaços protegidos seriam unidades de conservação, qual seria seu regime dominial, se haveria ou não a possibilidade de presença humana no seu interior, dentre várias outras dúvidas sobre matérias que não eram tratadas pelas normas esparsas que regiam cada espécie de espaço protegido. Com efeito, o Código Florestal de 1965 previa a criação e gestão de parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais, reservas florestais e parques de caça florestais, cabendo ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) a sua gestão.

Com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, começaram a ser criadas também estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, que passaram a ser regidas pela Lei nº 6.902, editada em 1981.

Nesse contexto, novas categorias de áreas protegidas, que mais tarde seriam classificados como unidades de conservação, começaram a ser criadas, muitas sem uma base legal que lhes conferisse um regime jurídico específico, como monumentos naturais e áreas de relevante interesse ecológico, por exemplo. Outros espaços protegidos, como jardins botânicos e zoológicos, áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal e hortos florestais também eram instituídos, havendo bastante

dúvida sobre quais espaços constituiriam unidades de conservação (LEUZINGER, 2009).

Em 1989, IBDF e SEMA foram extintos e fundiram-se no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao lado de duas outras entidades, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA). A partir de então, passou a ser do IBAMA a competência para a criação e gestão das unidades de conservação que antes repartiam-se entre SEMA e IBDF.

Até a edição do da Lei nº 9.985/00, persistiram as dúvidas sobre seu regime jurídico. Essas incertezas já haviam levado, ao longo da história das unidades de conservação no Brasil, a 2 tentativas de sistematização. A primeira foi em 1979, com o lançamento, pelo IBDF, da Primeira Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, cuja Segunda Etapa foi lançada em 1982 (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN, 1979 e 1982).

Segundo esse Plano, constituiriam unidades de conservação, dentre todos os espaços ambientais que eram à época instituídos e outros que constituíram inovação do documento: parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas, florestas nacionais, parques de caça, reservas extrativistas e áreas de proteção ambiental, santuários ou refúgios da vida silvestre, rio cênico, rodovias parque, reservas de recursos, parques naturais, reservas indígenas, reservas de fauna e monumentos culturais (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN, 1982).

A segunda tentativa de sistematização foi feita pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 1997, por meio da Resolução nº 11. Nesse caso, constituíam UCs os seguintes espaços ambientais: estações ecológicas, reservas ecológicas, áreas de proteção ambiental, parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais, monumentos naturais, jardins botânicos, jardins zoológicos e hortos florestais (CONAMA, 2020).

Essas divergências levaram o IBDF, em 1988, a encomendar à Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) um anteprojeto de lei, instituindo um sistema nacional de unidades de conservação. Esse projeto foi entregue ao recém criado IBAMA, em 1989, e encaminhado ao Congresso Nacional em 1992, após muitas discussões

internas e 2 *workshops,* um no Rio de Janeiro e outro em São Paulo (MERCADANTE, 2001).

Já no Congresso Nacional, outros 8 anos foram necessários até a edição da Lei do SNUC, em que muitos e acalorados debates entre preservacionistas e socioambientalistas foram travados. Para os primeiros, apenas as unidades de conservação de proteção integral teriam de fato o condão de preservação adequada da biodiversidade. Para os integrantes da segunda corrente, o ideal é a instituição de UCs que admitam a presença de populações tradicionais, a fim de garantir a coesão do grupo tradicionais e, consequentemente, sua identidade cultural, estreitamente relacionada a territorialidade, e essencial para a garantia dos direitos culturais (MERCADANTE, 2001).

No final, concessões foram feitas pelos dois lados e a Lei acabou sendo editada com a negociação de alguns vetos: definição de população tradicional (art. 2º, XV); possibilidade de uso direto de recursos naturais nas RPPNs (art. 21, § 2º, III); necessidade de lei formal para a criação de unidades de conservação (art. 22, § 1º; exclusão de áreas de preservação permanente e de áreas de reserva legal do cálculo das indenizações (art. 45, I e II); obrigatoriedade de reclassificação de unidades que possuíssem populações tradicionais residentes (art. 56).

4 AVANÇOS DA LEI DO SNUC

Vários avanços em razão da edição da Lei do SNUC podem ser apontados: 1) a definição de quais espaços constituem unidades de conservação, dentro do universo de espaços territoriais especialmente protegidos, previstos pelo inciso III do § 1º do art. 225 da CF/88; 2) a sua situação dominial, ou seja, quais UCs requerem domínio público e quais são compatíveis com o domínio privado; 3) quais são as principais características de cada categoria de manejo; 4) quais categorias de manejo admitem a presença de populações tradicionais residentes; 5) que providências devem ser tomadas pelo Poder Público quando a categoria de manejo não permite a permanência de grupos tradicionais, mas há populações residentes; 6) quais são os requisitos para a instituição de unidades de conservação; quais são os requisitos para a instituição de zonas de amortecimento e corredores ecológicos e quais categorias de manejo devem

instituí-los; 7) quais categorias devem elaborar planos de manejo e instituir conselhos gestores e em que prazo.

Novidades como os mosaicos de unidades de conservação também foram muito bem-vindas. Isso porque a possibilidade de gestão simultânea de UCs próximas, justapostas ou sobrepostas torna mais eficiente a gestão do conjunto, com melhor resposta as suas finalidades específicas e ao objetivo geral de proteção da diversidade biológica.

Nos próximos itens, será feita uma breve análise de cada um desses pontos.

4.1 Espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação

A CF/88, para tornar efetivo o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no *caput* do seu art. 225, traçou, no § 1º, uma série de providências a serem tomadas pelo Poder Público. Dentre elas, o inciso III impõe a criação, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), que somente por lei poderão ser alterados ou extintos.

Como, à época da promulgação da CF/88, já era amplamente utilizada a expressão "unidades de conservação" para designar apenas algumas espécies de espaços ambientais, é lógico que o Constituinte Originário quis estabelecer um regime mais restritivo a todos eles, e não somente àqueles compreendidos à época como UCs. Desse modo, doutrina e jurisprudência acabaram tornando-se unânimes no sentido de entender que ETEPs são gênero, dos quais são espécies as unidades de conservação, os demais espaços de proteção específica e, após a edição do Decreto nº 5.758/06, que instituiu o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP), também as áreas protegidas (LEUZINGER, 2009).

Com efeito, com a edição do PNAP, passaram a ser consideradas áreas protegidas somente as unidades de conservação, as terras indígenas e os territórios quilombolas. Já os espaços de proteção específica congregam todos os espaços ambientais que não constituam UCs. Como exemplo, pode-se citar os espaços previstos pelo Código Florestal (Lei nº 12. 651/12) – área de preservação permanente e reserva legal -, jardim botânico, jardim zoológico, horto florestal, parque ecológico,

terra indígena, território quilombola, dentre muitos outros. Interessante observar que as áreas protegidas definidas pelo PNAP congregam as unidades de conservação e duas categorias de espaços ambientais que compõem os espaços de proteção específica (LEUZINGER, 2009).

A edição da Lei do SNUC encerrou os debates sobre quais espaços ambientais constituem unidades de conservação, mas não tratou dos demais espaços protegidos, que continuam a ser regulados por normas esparsas. E, ainda que não haja uma norma específica os regulando, uma vez instituídos pelo Poder Público, com o objetivo de proteger, total ou parcialmente, seus elementos naturais, passam a integrar os ETEPs.

4.2 Situação dominial das UCs

A Lei do SNUC resolveu outro problema que anteriormente gerava muita incerteza quando da criação de diferentes categorias de manejo que já existiam antes de sua edição. Como as UCs eram, até então, regidas por normas esparsas, não havia de certeza quanto à necessidade de serem instituídas em áreas públicas e, assim, da desapropriação de eventuais áreas privadas localizadas no seu perímetro.

Havia um consenso quanto à situação dominial de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas, mas, em relação às áreas de proteção ambiental, por exemplo, pairavam muitas dúvidas. Diversas ações de desapropriação indireta foram ajuizadas, visando à percepção, pelos proprietários, de indenização por desapropriação indireta em razão da criação de APAs (LEUZINGER, 2002).

Com a edição da Lei nº 9.985/00, estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, florestas nacionais, reservas de fauna, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável só podem ser instituídas em áreas públicas. Demandam, por isso, desapropriação de eventuais propriedades privadas inseridas dentro dos seus limites. Áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, monumentos naturais e refúgios da vida silvestre podem ser criados em áreas públicas ou privadas, ou seja, são compatíveis com o domínio privado. Já as reservas particulares do patrimônio natural só podem ser instituídas em áreas privadas, a pedido do proprietário.

4.3 Principais características de cada categoria de manejo

A Lei do SNUC tratou especificamente de cada categoria de manejo nos arts. 9º a 21. Estações ecológicas e reservas biológicas (arts. 9º e 10) são as categorias de manejo mais restritivas, que não admitem sequer a visitação pública, a não ser com objetivo educacional, conforme disposto no plano de manejo. A finalidade é manter o mais preservado possível os ecossistemas naturais. São de posse e domínio públicos e demandam, assim, desapropriação de eventuais áreas privadas insertas no seu perímetro. A pesquisa científica é permitida, desde que autorizada, e, no caso das reservas biológicas, a Lei não admite pesquisa que cause impacto.

Parques nacionais (art. 11) também são categorias de manejo de proteção integral e posse e domínio públicos. A diferença em relação às estações ecológicas e reservas biológicas é a possibilidade de visitação pública, observadas as normas e restrições previstas no plano de manejo de cada UC.

Monumentos naturais e refúgios da vida silvestre (arts. 12 e 13) são UCs de proteção integral compatíveis com o domínio privado, por atingirem, em geral, apenas uma pequena parcela da propriedade, não inviabilizando, por essa razão, o seu aproveitamento econômico. O que se visa proteger, no caso dos monumentos naturais, é aquele monumento específico, forjado pela natureza, singular ou de rara beleza cênica, como uma montanha, por exemplo; ou então, tratando-se de refúgios da vida silvestre, um determinado local necessário para assegurar a existência ou reprodução de espécies florísticas ou faunísticas, residentes ou migratórias, como um local de repouso ou reprodução para aves migratórias. Todavia, se os objetivos da UC forem incompatíveis com a atividade desempenhada pelo proprietário, será necessária a desapropriação.

Passando para as unidades de uso sustentável, as áreas de proteção ambiental (APAs) e as áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs), previstas nos arts. 15 e 16 da Lei do SNUC, são muito similares. O que as difere são o tamanho e o grau de ocupação. Para as APAs, a Lei menciona área de grande extensão, com certo grau de ocupação humana, enquanto para ARIEs, a Lei trata de área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana. São conceitos subjetivos, deixados à interpretação do órgão gestor, que criará APAs ou ARIEs conforme a sua

interpretação do que sejam: grande ou pequena extensão e certa ou pouca ocupação humana. De qualquer forma, são compatíveis com o domínio privado e com o uso direto de recursos naturais. As eventuais restrições devem estar dispostas no ato de criação e/ou no plano de manejo. Essas são as categorias de manejo mais permissivas do SNUC, em termos de exploração econômica.

Florestas nacionais são UCs de posse e domínio públicos, com o objetivo de promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, nos termos do art. 17 da Lei do SNUC. Seria interessante que se tornassem uma espécie de laboratório público para pesquisa sobre formas mais sustentáveis e eficientes de exploração de recursos florestais. Todavia, as florestas nacionais vêm sendo exploradas por meio de concessões florestais a empresas privadas, que, em contrapartida, pagam um percentual do que é arrecadado ao Poder concedente (Lei nº 11.284/2006). A presença de populações tradicionais que já habitassem a área quando da criação da UC é admitida.

Reservas extrativistas (RESEX) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), previstas nos arts. 18 e 20 da Lei do SNUC, são categorias de manejo que visam compatibilizar a proteção da natureza com a proteção de culturas tradicionais. São de posse e domínio públicos e, uma vez criada a UC, são celebrados contratos de concessão de direito real de uso com as comunidades tradicionais beneficiadas, as quais recebem colocações em que poderão residir e explorar economicamente, desde que nos limites permitidos pela Lei e pelo plano de manejo.

Reservas particulares do patrimônio natural (RPPN) só podem ser instituídas em áreas privadas, a pedido do particular (art. 21). Apesar de constarem dentre as UCs de uso sustentável, são, na verdade, unidades de proteção integral, em razão do veto ao dispositivo que permitia o uso de recursos naturais não-madeireiros (art. 21, § 2º, III). Com isso, somente o turismo ecológico e a pesquisa científica são permitidos numa RPPN, vedado o uso direto de recursos naturais (art. 21, § 2º, I e II).

As reservas de fauna, previstas no art. 19, ainda não foram criadas, embora não sejam uma novidade do SNUC. Com efeito, reservas de fauna já eram classificadas como unidades de conservação pelo Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, do IBDF (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN, 1979 e

1982). Demandam posse e domínio púbicos e a ideia é que sirvam para a pesquisa sobre exploração sustentável de recursos da fauna silvestre, mas talvez a dificuldade de compatibilizá-las com a Lei de Proteção à Fauna Silvestre (Lei nº 5.197/67) tenha constituído obstáculo à sua instituição.

4.4 Populações tradicionais residentes

Outra dúvida que era recorrente antes da edição da Lei do SNUC era a possibilidade, ou não, da presença de populações tradicionais nas diferentes categorias de manejo de UCs. Com a edição da Lei, as categorias de proteção integral e posse e domínio públicos não admitem populações tradicionais residentes – parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas (arts. 9º, 10 e 11). Monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, quando instituídos em áreas privadas, poderão admiti-las, com a ressalva de não ser possível o uso direto de recursos naturais, exceto em relação às atividades aceitas pela própria Lei do SNUC: criação de animais domésticos e cultivo de plantas consideradas compatíveis com os objetivos da UC, conforme o que dispuser seu plano de manejo (art. 31, § 2º).

Relativamente às UCs de uso sustentável, não há qualquer restrição à presença de grupos tradicionais em APAs, ARIEs, categorias de manejo pouco restritivas (arts. 15 e 16). Às RPPNs (art. 21) cabem as mesmas observações feitas em relação aos monumentos naturais e aos refúgios da vida silvestre, exceto no que tange à criação de animais domésticos e cultivo de plantas, uma vez que a Lei não apresenta tais exceções. As RESEX e RDS (arts. 18 e 20) possuem a finalidade, justamente, de abrigar e proteger essas populações. As reservas de fauna (art. 19) não apresentam nenhuma ressalva, o que deve ser interpretado como uma permissão para a presença de populações tradicionais residentes. Por fim, as florestas nacionais (art. 17) restringem a possibilidade de presença de grupos tradicionais àqueles que já habitavam a área quando da sua criação.

Para as categorias de manejo que não admitem a presença de populações tradicionais, a Lei do SNUC determina sua realocação, sendo devida indenização pelas benfeitorias (art. 42). Essa não parece ser a melhor solução para a questão, tendo em vista que, havendo capacidade de carga do ecossistema para os impactos causados

pela população tradicional residente, sua transferência para outro local viola os direitos culturais assegurados pela CF/88, nos arts 215 e 216, uma vez que a noção de territorialidade está, para as populações tradicionais, diretamente ligada à sua identidade (LITTLE, 2002; LEUZINGER, 2009).

4.5 Requisitos para a instituição de unidades de conservação, zonas de amortecimento e corredores ecológicos

O art. 22 da Lei do SNUC exige a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidades de conservação, com exceção, em relação à consulta pública, para estações ecológicas e reservas biológicas. A Lei não detalha quais elementos devem compor os referidos estudos técnicos. O Decreto nº 4240/02, o qual regulamentou a Lei, também não acrescenta qualquer esclarecimento em relação a esses estudos.

É a Instrução Normativa ICMBio nº 05/08 que apresenta os requisitos que devem ser observados para a realização dos estudos técnicos. Nos termos da referida IN nº 05/08:

> Art. 2º Os estudos técnicos devem estar baseados em dados técnicos e científicos disponíveis sobre a área onde se planeja criar a unidade de conservação.
>
> Art. 3º Para a realização dos estudos técnicos, poderá ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.
>
> Art. 4º Os estudos técnicos devem apresentar: caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada; caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos; caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área; avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos; a caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; a caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das Florestas Nacionais; diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.

Como se pode observar, a Instrução Normativa requer, além de um diagnóstico florístico e faunístico, a realização de um diagnóstico socioeconômico, indicando a

existência ou não de populações residentes e o padrão de ocupação e de uso do solo, o que demonstrará tratar-se ou não de população tradicional e quais atividades são praticadas na área, além de indicadores socioeconômicos dos municípios atingidos. A elaboração poderá contar com a colaboração de órgãos públicos, de centros de pesquisa, de universidades, de pesquisadores de organizações da sociedade civil e da própria população local afetada com a criação da UC.

Poderiam ter sido estabelecidos mais detalhes acerca da investigação socioeconômica, principalmente em relação às populações tradicionais para as categorias de manejo que não admitem sua presença. De qualquer forma, foram determinados parâmetros mínimos para a elaboração dos estudos técnicos em questão, o que significa um avanço em relação ao que havia anteriormente.

Essa mesma Instrução Normativa também trata dos requisitos que devem ser observados para a realização de consulta pública, que, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei do SNUC, devem permitir identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a UC. O art. 6º da IN nº 05/08 expõe não se tratar de consulta deliberativa e consistir em consulta pública ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. Esse dispositivo tem o mesmo teor do § 1º do art. 5º, do Decreto nº 4.340/02. Todavia, permitir que, ao invés de audiências públicas sejam utilizadas outras formas de oitiva pode prejudicar tremendamente a finalidade de fornecimento de informação adequada à população, em especial quando se tratar de população tradicional, em clara violação aos princípios da informação e da participação.

Tanto o Decreto quanto a Instrução Normativa impõem que o órgão competente para a realização da consulta pública indique, de forma clara e em linguagem acessível aos participantes, as consequências da criação da UC para as populações locais e residentes. Essa preocupação com a utilização de linguagem acessível aos leigos não é novidade. A Resolução Conama 01/86, que trata do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em seu art. 9º, parágrafo único, já impõe que o RIMA seja apresentado de forma objetiva e em linguagem acessível.

Quanto às zonas de amortecimento (ZA), a Lei do SNUC estabelece que, com exceção de APAs e RPPNs, todas as demais categorias de manejo as instituam, seja no próprio ato de criação, seja "posteriormente" (art. 25, § 2º). A interpretação que vinha sendo feita em relação ao termo "posteriormente" pelos órgãos gestores era a seguinte: como as UCs, sem exceção, devem elaborar planos de manejo, que obrigatoriamente devem dispor sobre suas ZA, com prazo para realização de 5 anos, a contar da data de criação da unidade, as zonas de amortecimento e as restrições ao uso direto de recursos naturais e atividade que possam causar danos ao ambiente nessas áreas poderiam ser estabelecidas pelo próprio plano de manejo. Em outras palavras, quando a zona de amortecimento não era instituída no ato de criação, em geral era estabelecida pelo plano de manejo, pois esse instrumento deve, por força do art. 27, § 1º, do SNUC, abranger a área da UC, sua ZA e os corredores ecológicos, quando presentes.

A Advocacia Geral da União (AGU), entretanto, vedou essa prática ao interpretar esse dispositivo da Lei do SNUC no sentido de ser necessária a edição de ato de mesma hierarquia do ato que instituiu a UC para o estabelecimento de sua zona de amortecimento (MPF, 2016). Com isso, tornou-se muito mais difícil o estabelecimento de zonas de amortecimento, além de gerar incertezas sobre aquelas já criadas pelo plano de manejo, em prejuízo flagrante ao meio ambiente.

Quanto aos corredores ecológicos, a Lei do SNUC não obriga a sua instituição, dispondo, em seu art. 25, que as UCs deverão possuí-los "quando conveniente". Sua criação, assim como a da ZA, poderá ser feita no ato de instituição da unidade ou posteriormente. Desse modo, todas as considerações anteriores acerca das zonas de amortecimento e sua instituição pelo plano de manejo também se aplicam aos corredores ecológicos.

O art. 11, parágrafo único, do Decreto 4.340/2002, dispõe que "o corredor ecológico que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento", quando não integrar um mosaico de UCs.

A importância dos corredores ecológicos reside em conectar diferentes categorias de UCs, permitindo o fluxo de genes e o movimento da biota, aumentando, assim, sua área, por meio de uma medida mais acessível aos cofres públicos. Diversas

espécies que não são viáveis em áreas pequenas, passam a ser factíveis quando fragmentos de ecossistemas preservados são conectados por meio desses corredores.

4.6 Planos de manejo e conselhos

Todas as categorias de manejo de unidades de conservação devem dispor de planos de manejo. Trata-se de planos diretores que estabelecem os objetivos da UC, seu zoneamento, apresentam normas para o uso público, quando a UC for aberta à visitação, o manejo dos recursos naturais e toda a estrutura física necessária para a gestão das unidades (art. 2º, XVII, da Lei do SNUC). Cuida-se de um documento essencial para a gestão adequada de qualquer UC, que deve ser elaborado, no máximo, até 5 anos após a sua criação.

A grande quantidade de informações que devem ser coletadas para a confecção do plano de manejo, abrangem: um diagnóstico dos recursos bióticos e abióticos encontrados na área; a existência de populações residentes; as atividades praticadas no interior da UC; a possibilidade de visitação e os equipamentos necessários para diferentes atividades turísticas; a fragilidade dos ecossistemas locais; a situação socioeconômica das comunidades afetadas, sejam as localizadas no interior da unidades, sejam as localizadas na sua zona de amortecimento; as ameaças presentes na área; os projetos para que os objetivos sejam alcançados, dentre muitas outras informações. Com isso, a elaboração de planos de manejo é muito cara e demanda uma equipe multidisciplinar, o que leva à existência de muitas UCs com mais de 5 anos que ainda não dispõem do instrumento.

No plano federal, de acordo com informações constantes do Painel Dinâmico do ICMBio, das 334 unidades de conservação federais, que não contabilizam as RPPNs, 201 possuem planos de manejo e, consequentemente, 133 ainda não dispõem do instrumento. Além disso, dos 201 planos existentes, apenas 46 sofreram revisão. Isso significa que há UCs cuja gestão apoia-se em planos de manejo já bastante desatualizados, que acabam não cumprindo a sua função. Isso porque a sociedade é dinâmica, em constante movimento, e os planos de manejo precisam ser revistos para se adaptarem a novas situações, como expansão urbana, alteração do uso do solo

dentro e no entorno das unidades, utilização de novos agrotóxicos, aumento do número de visitantes, dentre tantas outras possibilidades.

A Instrução Normativa 07/2017, do ICMBio, estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão dos planos de manejo das UCs federais. Nos termos do art. 6º dessa IN, o processo de elaboração do plano de manejo seguirá as seguintes etapas:

> I – avaliação da demanda e registro formal pela COMAN, em processo administrativo, do início da elaboração do
>
> plano de manejo;
>
> II – organização do planejamento;
>
> III – elaboração da caracterização da UC e do seu entorno, bem como a sistematização dos subsídios ao planejamento; e
>
> IV – realização integrada do diagnóstico e do planejamento.

A norma também prevê, em seu art. 3º, o envolvimento do Conselho da unidade em todo o processo de elaboração ou revisão do plano e a participação efetiva das comunidades tradicionais e outros grupos sociais relacionados à UC. A finalidade é envolver os atores afetados na confecção do plano, a fim de que sejam encontradas as melhores formas de gestão diante das dificuldades, problemas e interesses revelados nesse processo de realização do plano, a partir das informações fornecidas por esses atores.

E para que haja participação da comunidade não apenas na elaboração do plano de manejo, mas na própria gestão da UC, é necessária a criação de conselhos, consultivos ou deliberativos, a depender da categoria de manejo. A Lei do SNUC não estabelece prazo para a criação dos conselhos gestores, embora sejam fundamentais para uma adequada gestão da unidade.

As UCs de proteção integral devem dispor de conselhos consultivos. RESEX e RDS, de conselhos deliberativos. Para as demais categorias de manejo, a Lei do SNUC não é específica. Em relação às APAs, a Lei do SNUC determina apenas a criação de conselho, sem especificar se consultivo ou deliberativo. Para ARIEs, reservas de fauna e RPPNs, não há previsão, na Lei, de instituição de conselhos, mas há, no *site* do ICMBio, a informação de que a entidade está trabalhando na sua

regulamentação, o que indica a necessidade de que todas as categorias de manejo disponham desse instrumento (ICMBio, 2020).

Com efeito, os conselhos são instrumentos que permitem a participação dos atores afetados pela UC na sua gestão, seja apenas no formato de consulta, seja participando das tomadas de decisão. Mas ainda que não se trate de conselho deliberativo, a simples oitiva dos atores atingidos pela UC, antes da tomada de decisão, já evita muitos conflitos posteriores. De acordo com o Painel Dinâmico do ICMBio, das 334 UCs federais, não computadas as RPPNs, 285 possuem conselhos gestores, o que significa 85% do total. Embora não seja a totalidade das UCs, o percentual é mais positivo do que aquele referente aos planos de manejo.

5 CONCLUSÃO

A edição da Lei nº 9.985/00 (Lei do SNUC) foi, sem dúvida, um grande avanço na política ambiental de criação e gestão de unidades de conservação, considerada a política ambiental contínua mais antiga do Brasil (DRUMMOND, 1997). O estabelecimento do regime dominial de cada categoria de manejo, a previsão da possibilidade ou não da presença de populações tradicionais residentes, a obrigação de elaboração de planos de manejo para todas as UCs e do estabelecimento de zonas de amortecimento, com exceção de áreas de proteção ambiental e de áreas de relevante interesse ecológico são apenas alguns desses avanços.

Claro que, em alguns pontos, a Lei foi omissa, como em relação ao instrumento que deve instituir as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos, por exemplo, gerando incertezas e interpretações prejudiciais à gestão das unidades, mas essas questões pontuais não retiram a relevância de sua edição. Antes da Lei do SNUC, sequer havia um entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência sobre quais categorias de manejo ensejavam obrigação de pagamento de indenização aos particulares proprietários de imóveis afetados pela UC, ainda que se tratasse de unidade de uso sustentável.

A Lei do SNUC veio, assim, por fim a uma série de discussões que representavam entraves à adequada gestão das unidades de conservação, que constituem o instrumento mais eficiente para a preservação da diversidade biológica

in situ, conforme previsto pela Convenção sobre Diversidade Biológica (MMA, 2020).

REFERÊNCIAS

CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em 10 set 2020.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (orgs.). Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: ed. UFPR e Fundação O Boticário, 2002.

DRUMMOND, José Augusto. O sistema brasileiro de parques nacionais: análise dos resultados de uma política ambiental. Niterói: EDUFF,1997.

FRANCO, José Luís Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas, fronteiras (1930-1992). In: SILVA, Sérgio Duarte (org). Relações cidade-campo. Gioânia: UFG/AGEPEL, 2000.

_____. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. Revista Varia história, nº 26, Dossiê História e Natureza. Belo Horizonte: Departamento de História da UFMG, 2002.

ICMBio. Disponível em: Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/conselhos>. Acesso em 08 set 2020.

LE PRESTRE, Philippe. Protection de l'environnement et ralecions internationales: les défis de l'écopolitique mondiale. Paris: Dalloz, 2005.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Meio ambiente, propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

_____. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia 322. Brasília, 2002. Disponível em: < https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>. Acesso em 07 set. 2020.

Mc CORMICK, John. Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MMA. Disponível em: https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html. Acesso em 10 set 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN. Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil – I e II etapas. Brasília: MA-IBDF/FBCN, 1979 e 1982.

MPF. Recomendação nº 01/2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/01-icp-1-14-008-000072-2009-82-pncd-zonadeamortecimento-icmbio.pdf. Acesso em 03 set 2020

DESAPROPRIAÇÃO AMBIENTAL: UMA LEITURA DE 20 ANOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ QUANTO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA LEI DO SNUC

Mariana Barbosa Cirne [1]

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa 20 anos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a desapropriação ambiental a partir das espécies de unidade de conservação estabelecidas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Da leitura das decisões do STJ sobre a desapropriação ambiental, este trabalho pretende descortinar os principais debates sobre a desapropriação ambiental, o que envolve o direito de indenização na hipótese de criação de unidades de conservação (UC). O tema é especialmente relevante, ante a existência de 334 unidades de conservação federais, o que representa 171.424.192 hectares do território brasileiro (ICMBIO, 2020). Apesar do número impressionar à primeira vista, tal quantitativo infelizmente não representa necessariamente proteção ambiental, ante o déficit de implementação dessas unidades de conservação (GODOY; LEUZINGER, 2015).

A Constituição de 1988 (BRASIL) trouxe uma nova visão da propriedade, ao orientar a sua interpretação à luz do art. 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado). Mais do que isso, garantiu uma proteção diferenciada aos espaços territoriais especialmente protegidos, conforme o art. 225, § 1º, III (dever do estado de proteger o equilíbrio dos espaços protegidos), conceito que engloba as unidades de conservação. No ano de 2000, a Lei nº 9.985, de 2000, instituiu o Sistema Nacional

[1] Doutora e Mestre em Direito pela UNB. Professora de Direito Constitucional e Ambiental pelo UniCeub. Integrante do grupo de pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub.

de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Passados 20 anos de sua criação, parece importante estudar os efeitos de tais normas nas decisões do STJ.

Como se apresentará neste trabalho, a desapropriação ambiental engloba 4 possíveis caminhos. A desapropriação-sanção, por interesse social para fins de reforma agrária, pautada na Lei nº 8.629, de 1993 (BRASIL). A desapropriação por utilidade pública, pautada no Decreto-lei nº 3.365, de 1941 (BRASIL). A desapropriação por interesse social, pautada na Lei nº 4.132, de 1962 (BRASIL). Por fim, a desapropriação indireta, especialmente elaborada diante do problema da criação das unidades de conservação sem o necessário pagamento das indenizações prévias, o que ensejou a ação do privado em face do Estado, em atendimento a requisitos jurisprudenciais. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que nem sempre será cabível o pagamento de indenização decorrente do nascimento de uma unidade de conservação.

Ao se fazer uma análise da jurisprudência do STJ a partir da ideia de desapropriação ambiental para a implementação de unidades de conservação, pode-se perceber que existe um embate dentro dos conceitos de limitação administrativa e a desapropriação, nas searas legais e constitucionais, além de outros problemas que obstam a regularização fundiária destes espaços.

Diante desse cenário, as perguntas que desafiam essa pesquisa são as seguintes: *Como o STJ interpreta a desapropriação ambiental para a criação de unidades de conservação após a edição da Lei nº 9.985/2000? Quais os principais óbices identificados na pretensão de desapropriar esses espaços?*

Para respondê-las, o trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira delas, será tratado o tratamento dado pela Constituição verde e a regulamentação trazida pela Lei do SNUC quanto à regularização fundiária dos espaços territoriais especialmente protegidos. Em seguida, na segunda parte, haverá espaço para a desapropriação ambiental para a finalidade de regularização fundiária das unidades de conservação. Por fim, serão apresentados os resultados da pesquisa da jurisprudência do STJ sobre o tema. Por meio de revisão bibliográfica conjugada com pesquisa jurisprudencial, o

trabalho analisou 188 decisões colegiadas do STJ, sendo 70 delas sobre unidade de conservação.

Como resultado, a pesquisa demonstrou que o STJ defende uma diferenciação entre desapropriação e limitação administrativa, o que afasta na maioria dos casos o dever de indenizar. Percebeu-se, contudo, que isso não significa maior implementação das unidades de conservação. Tal conclusão decorre do fato de que 67% dos casos envolverem parques, que são unidades de conservação de domínio público, e o afastamento do dever de indenizar decorrer da não-imissão estatal na posse das unidades de conservação. Explicado o caminho a ser trilhado, passa-se ao desenvolvimento.

2 OS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI DO SNUC

O Direito de propriedade, no contexto da Constituição de 1988, ganhou novos contornos com a sua função social. Isso porque "propriedade e função social são princípios co-existentes e inseparáveis, sendo a função social intrínseca à propriedade" (DANI; BORGES DE OLIVEIRA; SABETZKI BARROS, 2011, p. 470). A propriedade, portanto, passa a conter uma dimensão socioambiental, ligada ao bem comum, que não poderá ser desconsiderada[2]. Isso significa que a propriedade, neste novo contexto, precisa ser exercida em harmonia com os interesses sociais e ambientais (COELHO, REZENDE, 2016, p. 149).

A Constituição de 1988 representa, portanto, uma mudança de perspectiva, ao reconhecer no texto direitos coletivos e difusos como o meio ambiente, o patrimônio cultural, os valores étnicos, limitações à propriedade privada, o que se materializa em um novo direito fundado no pluralismo (MARÉS, 2002). Há, portanto, um valor intrínseco à natureza (WINCKLER; PEREIRA; FRANCO, 2010, p. 134) que tem efeito na leitura a ser feita em outros institutos, entre eles na ideia de espaços territoriais especialmente protegidos, central para este artigo. Tais espaços, criados

[2] Para estudar as mudanças pelas quais o Código Florestal passou, antes da edição da Lei nº 12.651/2012, ver: Silva; Figueiredo; Leuzinger; Nuzzi Neto, 2010.

pelo texto constitucional, detêm restrições para a sua proteção ambiental, como se apresentará no trabalho.

A Constituição, apesar de criar o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, não o definiu nem delimitou a sua abrangência (PEREIRA, SCARDUA, 2008). Há, por conta disso, um enorme embate (GANEM; ARAÚJO, 2006, p. 13-16) sobre quais áreas estariam inseridas – e protegidas - neste conceito. De fora de tal divergência, contudo, está o objeto deste trabalho: as unidades de conservação. E perceba-se que o acordo dessa proteção aparece não só na doutrina (SILVA, 2011; LEUZINGER, 2007), mas especialmente na jurisprudência do STF (BRASIL, 2019). As unidades de conservação são espaços territoriais especialmente protegidos.

Por tais razões, quanto aos espaços territoriais especialmente protegidos, entre os quais se encontram as unidades de conservação, merecem destaque quatro pontos do texto constitucional.

Em primeiro lugar, o *caput* do art. 225[3], ao trazer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem se uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida, alterou a relação dos homens com o meio ambiente. O novo texto trouxe uma mudança de paradigma, de Estado liberal/individual, passando pelo Estado social/coletivo, para um Estado solidário/difuso (CIRNE, 2019, p. 47). Isso porque o texto decidiu "contemplar os interesses coletivos e garantir a promoção do bem comum" (DANI; BORGES DE OLIVEIRA; SABETZKI BARROS, 2011, p. 470). Ora, os espaços territoriais especialmente protegidos significam exatamente essa ideia de bem comum. A sua proteção é não só um direito, mas também um dever. Há, aqui, um dever de solidariedade que transformou o direito de propriedade, não mais podendo vê-lo de maneira individual ou meramente coletiva. A solidariedade é o novo vetor que impulsiona a ecologização da propriedade e que engloba o estabelecimento de regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental (CIRNE, 2019, p. 48).

[3] Cf. "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." (BRASIL)

O segundo ponto se insere no artigo 170, VI[4], ao tratar da livre iniciativa e ao mesmo tempo colocar expressamente o meio ambiente como uma de suas limitações. Este dispositivo permite concluir que a harmonização entre o desenvolvimento e o meio ambiente também será exigida no contexto da Ordem Econômica (VIEIRA, 2011, p. 87). O STF já reconheceu, a partir deste dispositivo, que há aqui a questão "da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica" (BRASIL, 2006). Ocorre, aqui, a materialização do princípio do desenvolvimento sustentável que estabelece limites ambientais e sociais ao desenvolvimento econômico (CIRNE, 2019).

O terceiro ponto está no art. 186, II[5], da Constituição de 1988 (BRASIL), que trata da função social da propriedade rural, ao incluir dentre os requisitos cumulativos para tal intento o meio ambiente. Em outras palavras, inclui no conceito da função social a correta utilização dos recursos naturais, no intuito de viabilizar a sua conservação e preservação. "O critério ecológico corresponde à perspectiva ambiental da função social da propriedade rural" (VIEIRA, 2011, p. 88). Faz parte, portanto, da ecologização da propriedade, neste caso rural, à qual todos estão submetidos.

No último ponto, e mais central para esta pesquisa, está o § 1º, inciso III, do art. 225, ao estabelecer como dever do Poder Público "definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção" (BRASIL, 1988). Com este dispositivo, pode-se perceber que o texto constitucional não só resguardou a sua integridade como também exigiu edição de uma lei para a redução de sua proteção. Sobre este dispositivo, o STF já firmou posição de que a reserva de legislação é requisito apenas para a modificação ou supressão de unidade de conservação, podendo o Poder Público se valer de outros

[4] Cf. "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;" (BRASIL, 1988).

[5] Cf. "Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (…) II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;" (BRASIL, 1988).

atos, além de lei em sentido estrito, como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos (BRASIL, 2019). Tais precedentes, que marcam a proteção diferenciadas desses espaços, tratam exatamente de unidades de conservação.

Pode-se concluir que da interpretação do sistema constitucional de proteção ao meio ambiente decorre a explorabilidade limitada da propriedade (WINCKLER; PEREIRA; FRANCO, 2010, p. 134). Impõe-se, portanto, a consciência da existência da função social da propriedade e a necessidade de aplicá-la, de forma efetiva (LEONETTI, 1998, p. 57). Mais do que isso, os espaços territoriais merecem uma proteção diferenciada segundo o texto constitucional.

Não bastasse isso, em 2000, no âmbito infralegal, as unidades de conservação ganharam uma proteção diferenciada com a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Lei nº 9.985, com ampla participação social e do Poder Executivo na redação final do texto (ARAÚJO, 2007). Na nova legislação, as unidades de conservação são conceituadas como "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção". Há, portanto, uma delimitação espacial ampla, um regime diferenciado na sua gestão, o objetivo de conservação e a garantia de proteção. Conforme o art. 7º da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL), existem dois grupos de unidades de conservação integrantes do SNUC, com características específicas (PEREIRA, SCARDUA, 2008). As unidades de proteção integral, que só admitem o uso indireto de seus recursos naturais, e a unidades de uso sustentável, que admitem o uso direto desses recursos[6]. Para cada categoria de unidade de conservação, a lei decidiu definir se o seu domínio deveria ser público ou se poderia ser privado, com restrições. O que aparece, em todas as categorias[7] é a previsão de que "as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei". Exatamente sobre essa orientação legal que este trabalho se debruçará.

[6] Cf. Art. 7º (...) "§ 1o O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.§ 2o O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais."

[7] Salvo RPPN, que sempre são privadas.

Ante essa mudança de perspectiva decorrente da propriedade e sua função ambiental, da proteção aos espaços territoriais especialmente protegido, e das inovações da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL), deve-se, portanto, refletir sobre a implantação de unidades de conservação, já que essas áreas ambientalmente relevantes são um dos principais instrumentos de tutela da biodiversidade (COELHO, REZENDE, 2016, p. 147).

Apesar de sua importância, uma grande parte das UCs não foi ainda incorporada ao patrimônio público. A regularização fundiária[8] destes espaços, de responsabilidade do Poder Executivo, tem se mostrado deficiente (MPF, 2014). Isso configura uma falsa noção de proteção (GODOY; LEUZINGER, 2015, p. 224). Exatamente por conta disso, parece necessário tratar de um dos principais instrumentos que pode contribuir com essa implementação: as ações de desapropriação ambiental. Este é o tema a ser abordado no próximo tópico deste trabalho.

3 DESAPROPRIAÇÕES AMBIENTAIS

A desapropriação é a "forma mais gravosa de intervenção do Estado na propriedade uma vez que efetivamente retira do particular a sua propriedade" (SILVA, 2017, p. 22). Trata-se do "procedimento administrativo através do qual o Poder Público, com fulcro em prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impele ao particular a perda de um bem que será suprido em seu patrimônio por uma justa indenização" (DI PIETRO, 2014, p. 144). Em outras palavras, a desapropriação é uma medida gravosa a ser tomada pelo poder público quanto à propriedade privada, que demanda o pagamento de justa indenização. Como já explicado, a Lei nº 9.985/2000 reiteradamente explica que "as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei".

Dentre as possibilidades de desapropriação ambiental, há 4 (quatro) modalidades. A primeira delas, é a desapropriação-sanção, por interesse social para

[8] Por regularização fundiária, deve-se intender o "processo necessário a fazer com que a área que integra a Unidade de Conservação esteja na posse e domínio de quem de direito" (MPF, 2014, p. 8).

fins de reforma agrária (SEFER; RODRIGUES, 2016) que materializa uma faceta da função socioambiental da propriedade e está regulamentada na Lei nº 8.629/93 (BRASIL; SANTOS, 2008) e na Lei Complementar nº 76/1993 (BRASIL, HARADA, 2007)[9]. Neste caso, o objetivo é a reforma agrária e o descumprimento de sua função social. Como se trata de requisitos cumulativos, sendo um deles ambiental, serial viável aplicar a desapropriação-sanção (VIEIRA, 2009). Ocorre que, como este trabalho fez a opção de tratar das desapropriações para a implementação de unidade de conservação, esta espécie não estará no centro das atenções.

A segunda modalidade pauta-se no interesse social e está regulamentada na Lei nº 4.132, de 1962[10] (BRASIL). Este é um dos fundamentos legais utilizados pelo ICMBIO/IBAMA para desapropriar áreas privadas inseridas em unidades de conservação de domínio público.

Há, ainda, a desapropriação por utilidade pública com seu marco normativo no Decreto-lei nº 3.365/41(BRASIL). Conforme o art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41[11] dentre as hipóteses cabíveis de desapropriação por utilidade pública, estão os locais particularmente dotados pela natureza (COELHO, REZENDE, 2016, p. 156).

Por fim, há a desapropriação indireta, que decorre de uma inovação jurisprudencial. Nos termos da jurisprudência firmada no STJ (BRASIL, 2019), os requisitos simultâneos da desapropriação indireta são os seguintes: "***a)*** a titularidade inquestionável do domínio do imóvel à época da edição do decreto de criação da unidade de conservação; ***b)*** a localização do bem de raiz nos limites de uma unidade de conservação de posse e domínio público; e ***c)*** o efetivo apossamento administrativo do imóvel particular pelo órgão ambiental, mediante a prática de atos concretos de limitação de uso, gozo e disposição da propriedade capazes de esvaziar

[9] Para se aprofundar sobre esse tema, ver: CIRNE, 2011; SALLES, 2006.

[10] Cf. "Art. 2º Considera-se de interesse social: (...) VII -a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. (...) VIII -a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77." (BRASIL, 1962).

[11] Cf. "Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública: (...) k)a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza (grifo nosso);" (BRASIL, 1941).

completamente o conteúdo desse direito." (BRASIL, 2009)[12]. Trata-se de instituto que decorre da prevalência do interesse público sobre o privado, mas é visto com ressalvas por parte da doutrina (SOUZA, 2010).

Como se demonstrará na análise jurisprudencial, o grande embate que ocorre no STJ centra-se no pagamento de indenizações. Em se tratando de desapropriação indireta, seria cabível indenização. De outra parte, em se tratando de limitação administrativa, nenhum recurso deveria ser pago.

A limitação administrativa significa que "o Poder Público cria restrições de caráter geral ao direito de propriedade dos administrados, sem o nascimento de qualquer direito a indenização." (MPF, 2014, p. 10). Em outras palavras, a limitação administrativa corresponde a "toda imposição do Estado, de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização." (SANTOS, 2008, p. 101). "A limitação administrativa distingue-se da desapropriação. Nesta há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante, com integral indenização; naquela há, apenas, restrição ao uso da propriedade, imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização" (MEIRELLES, 2009, p. 645-646).

Sabe-se que a criação de uma Unidade de Conservação altera profundamente a função socioambiental das propriedades existentes no interior da área decretada, mas tal alteração não deve gerar, por si só, uma obrigação reparatória por parte do Poder Público. É preciso avaliar se a situação concreta implica no esvaziamento completo do conteúdo econômico de uma determinada propriedade (MPF, 2014, p. 10). A criação de uma unidade de conservação materializa sempre um interesse público (LEUZINGER, 2003, p. 56) que merece ser compartilhado por todos. Em havendo incompatibilidade entre o direito da coletividade pela efetiva implantação das unidades de conservação e o direito do proprietário, no exercício de seus direitos privados, deverá prevalecer o interesse público (COELHO, REZENDE, 2016, p. 159).

[12] Na jurisprudência anterior, estava firmado que para que fosse reconhecida a desapropriação indireta de um bem, era preciso a ocorrência de dois requisitos: "a) que o bem tenha sido incorporado ao patrimônio do Poder Público, ou seja, que tenha ocorrido o apossamento; e, b) que a situação fática seja irreversível. Cf. EREsp 628.588/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 10.12.2008, DJe 9.2.2009 (BRASIL, 2009).

Explicadas as balizas desta pesquisa sobre a desapropriação, passa-se à pesquisa jurisprudencial.

4 20 ANOS DE DESAPROPRIAÇÃO AMBIENTAL NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como explicado na introdução, esta pesquisa analisará as decisões colegiadas do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema desapropriação ambiental. Para tanto, foram realizadas pesquisas no *site* do STJ (https://scon.stj.jus.br/SCON/) a partir das palavras "desapropriação" e "ambiental". Ficou definido que apenas os acórdãos fariam parte da pesquisa e que os embargos de declaração seriam excluídos do seu objeto[13]. Como a pesquisa se pauta na implementação da Lei nº 9.985/2000, restou estabelecido como marcos temporais para a pesquisa os anos de 2000 a 2020. Só as decisões sobre desapropriação, que se aplicam ao debate de unidades de conservação neste período, estão inseridas na base de análise.

O material de pesquisa deste trabalho se materializou em 188 acórdãos do STJ. Não se utilizou as palavras "unidades de conservação" na busca na base de pesquisa, porque isso reduziria excessivamente o seu objeto, em prejuízo da pesquisa. No STJ, por exemplo, ao incluir as palavras "unidade de conservação", o número de julgados a ser analisados diminuiria para 15. Isso certamente prejudicaria o resultado da pesquisa, pois se percebeu que em alguns casos, utilizam-se termos como "espaços territoriais especialmente protegidos" ou uma das 12 categorias da unidade de conservação, objeto do julgado. Em muitos casos, no acórdão não era possível saber se o julgado envolvia UCs. Só a partir da leitura completa das decisões foi possível separar aquelas que estariam no escopo desta pesquisa.

Importante ainda lembrar que a pesquisa se restringe à interpretação das espécies de unidades de conservação, pautando-se na Lei nº 9.985, de 2000 (BRASIL)[14], independentemente de serem federais, estaduais e municipais. Todas as

[13] Isso porque, conforme o art. 1.022 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015): "Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III - corrigir erro material." Caso se incluíssem essas decisões, haveria uma duplicidade nos resultados.

[14] Cf. "Art. 3o O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei." (BRASIL, 2000).

UCs do SNUC estão dentro do seu objeto. Nos termos do art. 55 da Lei do SNUC, "as unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte" (BRASIL, 2010). Define, no mesmo dispositivo, o prazo de até dois anos, para essa reavaliação "conforme o disposto no regulamento desta Lei". Há, portanto, interesse em conhecer o entendimento sobre todas as UCs que fazem parte do SNUC, mesmo que ainda não tenham sido reavaliadas. A pesquisa aliou elementos quantitativos e qualitativos. Traz uma parte com os resultados em números, a partir da leitura dos julgados, e outra qualitativa, com os principais achados das decisões.

As perguntas que orientam esta pesquisa são as seguintes: Como o STJ interpreta a desapropriação ambiental para a criação de unidades de conservação após a edição da Lei nº 9.985/2000? Quais os principais óbices identificados na pretensão de desapropriar esses espaços?

Explicadas as principais escolhas metodológicas, passa-se aos resultados.

4.1 O STJ evitando o pagamento desnecessário de indenizações

Das 188 decisões analisadas, 70 tratavam de unidades de conservação. No material de pesquisa, havia muitas decisões sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em que pauta ambiental aparecia na discussão do passivo ambiental[15] e da indenização em separado da cobertura florestal[16]. No entanto, por não envolverem UCs, foram excluídas. Percebeu-se também que muitos casos envolviam a proteção da Mata Atlântica, como o REsp 752813/SC, excluídos por não se enquadrarem no corte temático da pesquisa. Outra boa parte do debate sobre desapropriação ambiental indireta acontece dentro do conceito de área de preservação permanente (APP), prevista no art. 3º, II, do Código Florestal, como no AgInt no AgInt no AREsp 974689, mas isso também não envolve UC.

A partir de uma leitura do material, foi possível desenvolver uma codificação (SALDAÑA, 2009) para os principais temas. São eles: a) Caducidade do Decreto, para a hipótese de aplicar o prazo de 5 anos para a propositura da desapropriação,

[15] Para se aprofundar sobre esse tema, ver: CIRNE, 2010; SEFER; RODRIGUES, 2016.
[16] Como por exemplo o REsp 789481 e o REsp 878939.

conforme art. 10[17] do Decreto-Lei nº 3365/1941; b) Desapropriação direta, quando a ação foi proposta pelo Poder Executivo, pautada no Decreto-Lei nº 3365/1941; c) Desapropriação indireta, decorrente de criação jurisprudencial, ocorrendo quando o particular propõe ação em face do Poder Público em busca de indenização; d) Desapropriação por Interesse Social, proposta pelo Estado, com fundamento na Lei nº 4.132 1962; e) Imissão na posse; f) Impedir a edição do Decreto de criação da UC; g) Improbidade administrativa; h) Invalidação das licenças ambientais em razão do prejuízo à UC; i) Limitação Administrativa, por ser geral e abstrata, não ensejando indenização; j) Nulidade do decreto por falta de prévia consulta à população; k) Prescrição do pedido indenizatório; l) Sobreposição da ARIE e Desapropriação para fins de reforma agrária; m) Tredestinação lícita do Decreto, quando o Decreto modifica licitamente o seu interesse público.

Eis abaixo a tabela com o número do recurso, a codificação da decisão e a unidade de conservação envolvida. As decisões aparecem em ordem cronológica decrescente (de 2020 a 20000):

Tabela 1 – Julgados do STJ sobre desapropriação ambiental e UC

Recurso	Decisão	Unidade de Conservação
AgInt no AREsp 1443672	Limitação Administrativa	APA do Rio Batalha
AgInt no AREsp 1551978 / SC	Limitação Administrativa	ARIE da Serra da Abelha
AREsp 1548774 / SC	Limitação Administrativa	ARIE da Serra da Abelha
AgInt na AR 4951 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual Da Serra do Mar

[17] Cf. "Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará." (BRASIL)

	REsp 1653169 / RJ	Desapropriação indireta	Monumento Natural dos Costões Rochosos
	AgInt no REsp 1781924	Caducidade do Decreto	ESEC de Murici
	REsp 1784226 / RJ	Limitação Administrativa	Não identificável
	AgInt no AREsp 1019378 / SP	Limitação Administrativa	Não identificável
	AgInt no AREsp 1187586 / SP	Prescrição do pedido indenizatório	APA Ilha Comprida
	AgInt no AgRg no REsp 1434520	Caducidade do Decreto	Parque Nacional Ilha Grande
	REsp 1524056 / ES	Limitação Administrativa	Parque Estadual de Itaúnas
	AgRg no AREsp 611366 / MG	Caducidade do Decreto	Parque Nacional da Serra da Canastra
	REsp 1582130 / DF	Limitação Administrativa	Parque Recreativo Sucupira
	AgRg no REsp 1513043	Imissão na posse	Não identificável
	AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO	Limitação Administrativa	Parque Nacional das Emas
	REsp 1406139 / CE	Limitação Administrativa da zona de amortecimento	Parque Nacional de Jericoacoara
	REsp 1297394 / AC	Desapropriação Por Interesse Social	Reserva Extrativista Chico Mendes
	AgRg no AgRg no REsp 1416333 / SP	Desapropriação direta	Parque Estadual da Serra do Mar
	AgRg no AREsp 166481 / RJ	Improbidade administrativa	Parque ecológico
	AgRg no AREsp 155302 / RJ	Limitação Administrativa	Parque Municipal

	AgRg no AREsp 150138 / SP	Desapropriação indireta	APA Federal
	AgRg no REsp 1235798 / RS	Limitação Administrativa	Parque Nacional da Serra Geral
	REsp 996203 / SP	Desapropriação direta	Parque Estadual do Aguapeí
	REsp 866651 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	AgRg no REsp 1192971	Limitação Administrativa	APA da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
	REsp 848577 / AC	Desapropriação por Interesse Social	Reserva Extrativista Chico Mendes
	AgRg no REsp 486645 / SP	Desapropriação direta	Estação Ecológica Juréia-Itatins
	REsp 1122909 / SC	Invalidação das licenças ambientais em razão do prejuízo à UC	Parque Nacional Das Araucárias
	EREsp 486645 / SP	Desapropriação direta	Reserva Ecológica
	REsp 853713 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	EREsp 628588 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual Xixová-Japuí
	REsp 995724 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 909781 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 975599 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 868120 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico

	REsp 765872 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar
	REsp 746846 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar
	REsp 727404 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual de Ilhabela
	EREsp 209297	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar
	RMS 20281 / MT	Nulidade do decreto por falta de prévia consulta à população	Parque Estadual Igarapés do Juruena
	REsp 659220 / SP	Desapropriação indireta	Estação Ecológica de Juréia
	REsp 835366 / AC	Desapropriação por interesse social	Reserva Extrativista
	REsp 730464 / SP	Caducidade do Decreto	Parque Estadual de Ilhabela
	REsp 847092 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 474301 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual da Serra do Mar
	REsp 819772 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 786658 / AC	Desapropriação por interesse social	Reserva Extrativista Chico Mendes
	REsp 819191 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	MS 11140 / DF	Impedir a expedição do Decreto de criação da UC	Florestas Nacional do Amaná
	REsp 816251 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico

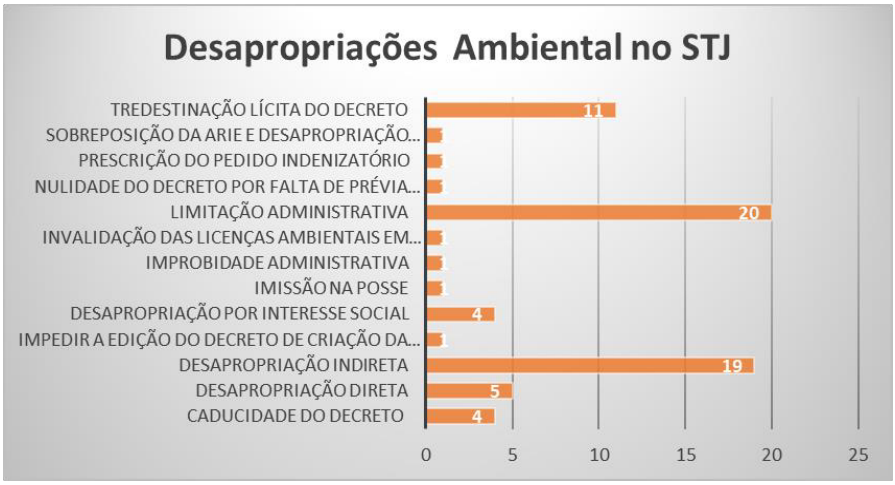
	REsp 648833 / SC	Sobreposição da ARIE e Desapropriação para fins de reforma agrária	ARIE Serra da Abelha
	REsp 628588 / SP	Limitação Administrativa	Parque Estadual Xixová-Japuí
	REsp 710065 / SP	Tredestinação lícita do Decreto	Parque Ecológico
	REsp 503357 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela
	REsp 519365 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Jacupiranga
	REsp 591948 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 612202 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 468405 / SP	Limitação Administrativa	Parque Serra do Mar
	REsp 440157 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 408172 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 258021 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira
	REsp 402598 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela
	REsp 94297 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 316261 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 433251 / SP	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Ilhabela
	AgRg no Ag 387279 / SP	Desapropriação indireta	Não identificável
	REsp 416511 / SP	Desapropriação indireta	Parque Serra do Mar
	REsp 136593 / SP	Desapropriação direta por utilidade pública	Estação Ecológica Juréia-Itatins

	AgRg no REsp 146358 / PR	Desapropriação indireta	Parque Estadual de Marumbi
	REsp 141596 / RJ	Desapropriação indireta	APA de Massambaba/RJ

Fonte: elaboração própria.

Os dados da pesquisa, então, podem ser resumidos no gráfico abaixo quanto ao principal conteúdo das decisões do STJ sobre desapropriação ambiental:

Gráfico 1 – Desapropriação Ambientais no STJ 2000-2020



Fonte: Elaboração própria.

Das 70 decisões colegiadas analisadas sobre unidades de conservação, pode-se constatar que a jurisprudência do STJ prevalentemente decide entre limitação administrativa (20 decisões) e desapropriação indireta (19 casos). O resultado, a princípio, pode parecer desalentador, ante o quase empate entre os institutos, mas se observados os resultados em uma linha no tempo, pode-se perceber que os casos de desapropriação indireta são do início da jurisprudência. Em outras palavras, o STJ foi construindo uma jurisprudência que marca diferença entre limitação administrativa e desapropriação indireta, restringindo as hipóteses em que o poder público detém o dever de indenizar. Isso porque, aos olhos do STJ, a limitação administrativa distingue-se da desapropriação com elementos bastante delimitados.

O STJ, por mais de uma vez, defendeu que não caberia indenização se a espécie de UC permitir o exercício limitado do direito de propriedade. Nesse sentido, explicou

que, no caso de ARIE, não caberia indenização por se configurar "limitação administrativa ambiental resultante de norma geral cogente de ordenação do território". Explica que "Nessa modalidade de Unidade de Conservação, manifesta-se organização sistemática da utilização e exploração de recursos naturais, sem inviabilizar a agricultura, a pecuária e a silvicultura - daí não se justificar indenização" (BRASIL, 2020).

Outro achado interessante foi a enorme quantidade de casos em que se reconhece a caducidade do decreto de criação da unidade de conservação, amparado no Decreto-Lei nº 3.365/1941. Pode-se citar como exemplo, o AgRg no AREsp 611366/MG, que envolve o PARNA Serra da Canastra, no qual o acórdão relata que o "Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no País que, "criadas no papel", acabam não se transformando em realidade concreta." (BRASIL, 2017). A incidência em 4 casos pode parecer pouco, mas não é. Na verdade, isso significa inviabilizar a regularização da UC, o que atesta a gravidade do tema. Muitos julgados envolvem a mesma UC, ante o pleito indenizatório de cada proprietário, como se percebeu em 14 casos envolvendo o Parque Estadual da Serra do Mar.

Outro ponto de embate na jurisprudência centra-se na a sucessão do IBAMA, ante a criação do ICMBIO. Neste ponto, o STJ tem posição firmada de que a previsão de transferência de patrimônio, recursos e pessoal do IBAMA para o ICMBio, contida no art. 3º da Lei n. 11.516/07, não é suficiente para descaracterizar a pertinência da manutenção da autarquia ambiental na posição de ré nas ações. Isso parece significar uma dificuldade da gestão com a criação da nova autarquia. Há muito embate sobre isso nos julgados.

Importante ainda chamar atenção para o fato de que existe uma enorme quantidade de julgados, como o AgRg no REsp 1359433/MG, que trata sobre a configuração de desapropriação indireta em razão de criação de Área de Preservação Permanente (APP) em torno de reservatório de hidrelétricas. O REsp 858666/SC, também discute indenização em razão de APP decorrente de reservatório de hidrelétrica. Um achado da pesquisa foi perceber que os fundamentos para o debate

das unidades de conservação e da área de reserva legal e APP são exatamente os mesmos. Raras são as decisões que diferenciam as áreas especialmente protegidas do Código Florestal (reserva legal e APP) daquelas das unidades de conservação.

Especificamente no julgado do AgRg no AREsp 155302 / RJ (BRASIL) restou consignado que "A criação de áreas especiais de proteção ambiental - salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público - configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação". Aqui a diferença ficou demarcada, mas na maioria dos casos, salvo com a referência o relatório, ou no acórdão de origem, parece possível perceber que o caso envolve uma UC.

No REsp 848577/AC (BRASIL, 2010), sobre a Reserva Extrativista Chico Mendes, diante das limitações já decorrentes do Código Florestal, antes mesmo da criação da UC, o relator afastou o pagamento da indenização. Consignou no julgado que "a concessão de indenização nas hipóteses de imóvel situado em área de preservação ambiental, em que seria impossível a exploração econômica lícita da área, significaria, antes de tudo, enriquecimento sem causa, sabidamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio." (BRASIL, 2010). No REsp 765872/SP (BRASIL, 2009) o relator foi ainda mais duro, ao aplicar o mesmo raciocínio, e esclarecer que viola o princípio da boa-fé objetiva "aquele que, sabendo ou podendo saber da incidência de limitações ambientais ou urbanísticas sobre o imóvel, adquire-o para, em seguida, cobrar da Administração pela redução da ré nas econômica do imóvel, qualidade que já lhe faltava à época da celebração do negócio jurídico." Isso parece justificado pelo fato de, no início, muitas decisões reconhecerem a desapropriação indireta e existir uma pretensão de receber grandes indenizações do Estado.

Há, ainda, um caso interessante de proteção decorrente do regime da UC. No REsp 1122909/SC (BRASIL, 2009), envolvendo o Parque Nacional das Araucárias, restou consignado que "a formalização de qualquer das modalidades de Unidade de Conservação invalida as licenças ambientais anteriormente concedidas". A licença, aqui, era para o aproveitamento de árvores caídas, secas ou mortas do Parque. Não só as licenças concedidas foram anuladas, sem qualquer direito a reparação, como o STJ firmou posição de que era evidente "que a extração pretendida é danosa ao

ecossistema do Parque, o que impede a concessão de novas licenças". Em suma, o elemento intersistêmico da UC foi utilizado como fundamento para afastar o pedido de indenização e de lucros cessantes.

No REsp 866651/SP, houve um interessante caso de mudança de destinação de decreto que se multiplicou em 11 incidências de julgados sobre tredestinação lícita. Ocorreu aqui a mudança da "afetação da área poligonal da extinta "Vila Parisi" e áreas contíguas (localizadas no Município de Cubatão/SP), cuja destinação inicial era a implantação de um parque ecológico, para a instalação de um pólo industrial metal-mecânico, um terminal intermodal de cargas rodoviário, um centro de pesquisas ambientais, um posto de abastecimento de combustíveis, um centro comercial com 32 módulos de 32 metros cada, um estacionamento, e um restaurante/lanchonete, atingiu, de qualquer modo, a finalidade pública inerente às desapropriações." Houve, portanto, a perda de uma oportunidade de criar uma UC, mas o tribunal manteve o reconhecimento do interesse público. O mesmo decreto, e a sua mudança de finalidade, foi tratado no REsp 995724/SP, no REsp 909781/SP e no REsp 853713/SP, no qual foi consignado que o "ato expropriatório previa a criação de "Parque Ecológico", mas o Município, apesar de manter o domínio do imóvel, cedeu seu uso para implantação de centro de pesquisas, parque industrial e terminal de cargas." (BRASIL, 2011). Parece não haver diferença entre um espaço territorialmente protegido e um terminal de cargas, apesar da proteção constitucional diferenciada.

Ao se perceber, isoladamente, que há mais decisões pelo reconhecimento da limitação administrativa (20 incidências), isso poderia ser motivo de comemoração. O Poder Público não está sendo obrigado a arcar com grandes indenizações. Ocorre que, ao se olhar o resultado com mais cuidado, pode-se perceber que 47 casos do total de 70 envolvem parques. Na maioria dos casos, o que significa 67% das unidades identificadas na pesquisa, a unidade de conservação envolvida é um parque. Isso significa uma UC de domínio público[18]. Perceba-se, entretanto, que o requisito

[18] Cf. "Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. § 1o O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei." (BRASIL, 2000).

majoritariamente usado para afastar as indenizações foi o seguinte: "exige que o Poder Público assuma a posse efetiva do imóvel, destinando-o à utilização pública, para que se fique caracterizada a desapropriação indireta."[19] Em suma, o Estado não paga indenizações, porque não ocorreu a efetiva posse do imóvel em que está a UC. Em outras palavras, o que parecia uma vitória é apenas mais um reconhecimento da dificuldade estatal de implementar as unidades de conservação.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu apresentar uma avaliação, após os 20 anos da Lei nº 9.985/2000, da jurisprudência do STJ sobre as desapropriações ambientais que envolvam unidades de conservação.

Para tanto, foram apresentadas inicialmente as inovações do texto constitucional de 1988, no *caput* do art. 225, ao trazer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito e dever de todos. O dever estatal de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos também foi apresentado, pois as unidades de conservação estão no cerne desta obrigação. Em seguida, houve espaço para a Lei nº 9.985/2000, que não só instituiu o SNUC, como trouxe 12 categorias de unidades de conservação, divididas em proteção integral e de uso sustentável. Para cada categoria de unidade de conservação, a lei decidiu definir se o seu domínio deveria ser público ou privado, com restrições. Em todas as categorias há a previsão de que "as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei".

Foram explicadas, em seguida, as 4 hipóteses de desapropriação, com destaque para as desapropriações por utilidade pública, interesse social e a indireta, quanto às unidades de conservação. Da análise de 188 decisões sobre desapropriação ambiental, 70 tratavam de UCs. Só 5 das decisões se enquadravam na desapropriação direta, pautada no Decreto-lei nº 3365/1941. Apenas 4 são desapropriações por interesse social, motivas pelo Estado. Isso significa que apenas 9 ações de desapropriações

[19] Como exemplo, pode-se citar esses precedentes: EAg nº 407.817/SP, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, DJe 3.6.2009, AgRg no Resp 1.192.971, Rel. min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 3.9.2010; AgRg no Ag 1348854/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE de 09.03.2012.

foram movidas pelo Estado na pesquisa de 20 anos dos julgados. A maioria das decisões são desapropriações indiretas, o que representa 39 casos, ou seja, 56% das decisões. Isso apenas reforça a conclusão de inércia do Estado quanto à implementação das unidades de conservação. No embate entre limitação administrativa e desapropriação indireta, o resultado também atesta a omissão na implementação do SNUC, visto que a maioria dos casos em que se reconheceu a limitação administrativa, isso ocorreu por o Estado não ter tomado posse no imóvel objeto da UC.

Como resposta às perguntas, pode-se perceber que o STJ desempenha uma interpretação sobre a desapropriação ambiental para a criação de unidades de conservação que busca contribuir com a implementação da Lei nº 9.985/2000. Restringe as hipóteses de pagamento desnecessário de indenizações, mas isso não significa mais implementação dessas áreas protegidas. Os principais óbices identificados na pretensão de desapropriar esses espaços permanecem na pouca atuação estatal, seja pela propositura de poucas ações e até mesmo do reconhecimento de caducidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. 2007. 334 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm#:~:text=Define%20os%20casos%20de%20desapropria%C3%A7%C3%A3o,Art.. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III,

Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993*. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Regularização fundiária em unidades de conservação.* Câmara de Coordenação e Revisão, Brasília: MPF, 2014. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 1551978/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/02/2020, DJe 26/06/2020. Disponível em:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.646, rel. min. Dias Tofolli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751512003. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 155.302/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 20/11/2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1312186&num_registro=201102955030&data=20140618&formato=PDF. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1122909/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2009, DJe 07/12/2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=931487&num_registro=200900075501&data=20091207&formato=PDF. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 765.872/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2007, DJe 11/11/2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200501137062&dt_publicacao=11/11/2009. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 853.713/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 27/04/2011. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601340830&dt_publicacao=27/04/2011. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 848.577/AC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2010, DJe 10/09/2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=988712&num_registro=200601081740&data=20100910&formato=PDF. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.235.798/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, DJe 02.3.2011. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=14559731&num_registro=201100196250&data=20110413&tipo=91&formato=PDF. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1784226/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2019, DJe 12/03/2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=102113777&num_registro=201902193080&data=20200626&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.646, rel. min. Dias Tofolli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751512003. Acesso em: 3 set. 2020.

CIRNE, Mariana Barbosa. A reversibilidade da tutela possessória na política pública de reforma agrária. Goiânia, *Revista da Faculdade de Direito da UFG*. v. 36, n. 01, p. 36 - 59, 31 dez. 2011. DOI: https://doi.org/10.5216/rfd.v36i01.17415.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde*: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos

vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CIRNE, Mariana Barbosa. O passivo ambiental e o plano de manejo: O diálogo entre o direito ambiental e o agrário sobre o pagamento da justa indenização em desapropriação para fins de reforma agrária. Novas Perspectivas Para Um Velho Direito: Propriedade E Meio Ambiente. In: *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010*. Fortaleza: Conpedi, 2010. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3402.pdf. Acessado em 6 set. 2020.

COELHO, H. Alves; REZENDE, E. Nacur. A Efetiva Implantação das Unidades de Conservação Ambiental por Meio Da Desapropriação. Brasília, *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 40, n. 1, p. 146-165, 12 jan. 2016. - DOI: http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v40i1.38078

DANI, Felipe André; BORGES DE OLIVEIRA, Álvaro; SABETZKI BARROS, Débora. As reservas legais e as áreas de preservação permanente como limitadoras do direito de propriedade e sua destinação econômica. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 459-486, jul. 2011. ISSN 2179-8214. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6149. Acesso em: 31 ago. 2020. doi:http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.02.002.AO08.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GANEM, Roseli Senna, ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/2006_1355.pdf. Acesso em 3 set. 2020.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015.

HARADA, kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática.* 7° ed., São Paulo: Atas, 2007.

ICMBIO. Painel Dinâmico de Informações. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 3 set. 2020.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: mito ou realidade?. Florianópolis, *Seqüência*: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 47-59, jan. 1998. ISSN 2177-7055. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605. Acesso em: 03 set. 2020. doi:https://doi.org/10.5007/%x.

LEUZINGER, Cláudio. Funções de preservação ambiental e ecoturismo da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN: supressão por desapropriação. 2003. 80 f. Monografia (Especialização em Ecoturismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habit. 2007. 357 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 21-53.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SALDAÑA, Johnny. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Califórnia: Sage publications, 2009.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.* 5° ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. *Novas perspectivas do instrumento de desapropriação: a incorporação de princípios urbanísticos e ambientais*. 2008. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.16.2008.tde-25032010-153350. Acesso em: 1. Set. 2020.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, June 2008. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000100007&lng=en&nrm=iso. Access on: 05 Sept. 2020. https://doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, S. T.; FIGUEIREDO, G. J. P.; LEUZINGER, M. D.; NUZZI NETO, J. Código Florestal: em defesa das nossas lorestas e do nosso futuro. In: LIMA, A.;

LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (Ed.). *Reforma do Código Florestal*: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2011. p. 67-97.

SILVA, Victor Caetano da. *A justa indenização na desapropriação em área de unidade de conservação*. 2017. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SEFER, Ricardo Nasser; RODRIGUES, Felipe Jales. A Possibilidade de Dedução Do Passivo Ambiental na Desapropriação por Descumprimento da Função Socioambiental da Propriedade Rural. Brasília, *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, v. 2, n. 1, p. 263-283, Jan/Jun. 2016. v. 2, n. 1, 2016.

SOUZA, Marcos Antonio Cardoso de. Da desapropriação indireta: análise da legalidade da exigência de precatório para o pagamento das parcelas indenizatórias. 2010. 102 f. Mestrado Em Direito Constitucional (Dissertação) - Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

VIEIRA, T. T. Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social. Vitoria, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, n. 5, p. 83-100, 24 abr. 2009.

WINCKLER, Silvana; PEREIRA, Reginaldo; FRANCO, Gilza Maria de Souza. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. *Seqüência*: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 123-150, set. 2010. ISSN 2177-7055. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p123. Acesso em: 03 set. 2020. doi:https://doi.org/10.5007/2177-7055.2008v29n56p123.

A DIMENSÃO ECONÔMICA DO SNUC: INCERTEZAS QUE EXTRAPOLAM SUAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Romana Coêlho de Araujo[1]

Jorge Madeira Nogueira[2]

1 INTRODUÇÃO

A relevância das unidades de conservação para a proteção *in situ* da diversidade biológica é de aceitação generalizada. No caso brasileiro, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi decisão estratégica para garantir a preservação e a conservação "(d)*os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas*" (CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA em Legislação do Meio Ambiente, 1996, pp. 531). Não obstante a sua relevância, cresce a percepção de que há um "hiato de sustentabilidade ambiental" na conservação da biodiversidade no Brasil, com o SNUC alcançando uma eficácia apenas parcial.

Estudiosos de diversas áreas de conhecimento têm apresentado variadas explicações para essa "eficácia relativa" do SNUC. Uma delas é repetida com frequência em (quase) todos os escritos sobre o tema: o SNUC não alcança todos os seus objetivos por históricas limitações do orçamento público destinado à gestão das unidades de conservação, em níveis federal, estaduais e municipais. Essa "razão única

[1] Bacharel em Direito (UniCeub, 2016) e em Economia (UCB, 1991). Mestre em Economia (Gestão Econômica do Meio Ambiente, UnB, 2003). Servidora do MPF e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Uniceub. Contato: rca0406@gmail.com

[2] Professor Titular em Economia Ambiental da UnB. PhD (University of London, 1982). Contato: jmn0702@unb.br.

e inquestionável" das limitações orçamentárias é aqui analisada. Não é nosso objetivo desmenti-la, mas sim contrapô-la a dois questionamentos:

a) o montante de um orçamento não pode ser avaliado simplesmente por análises sobre seu valor absoluto; essas análises deveriam contrapor o montante efetivamente empenhado e posteriormente pago com o montante adequado para garantir uma eficaz gestão do SNUC (ou seja, *comparar o orçamento efetivo (OE) com o orçamento desejável (OD*); e

b) o montante do orçamento desejável deve, por sua vez, estar limitado ao máximo benefício que o SNUC possa gerar para a sociedade brasileira, pois esse é o limite que não deve ser ultrapassado. Ele reflete o ganho de bem estar social derivado da conservação ou preservação da sua diversidade biológica. Não faz sentido uma sociedade alocar recursos em montantes superiores ao ganho que ela espera obter dessa alocação (ou seja, *comparar o orçamento desejável ao orçamento econômico máximo (OEM*).

O rigor científico exige que esses três enfoques ocorram concomitantemente para que se possa afirmar que limitações do orçamento público são a causa da "eficácia relativa" do SNUC na conservação da diversidade biológica do país. Analisar apenas a evolução do orçamento público ao longo do tempo (enfoque dominante entre estudiosos brasileiros) ou focar simplesmente nos gastos "ideais e justos" que deveriam ser alocados para o SNUC ou argumentar isoladamente que os "benefícios das UCs são enormes" é reduzir o poder explicativo dos aspectos robustos e frágeis do SNUC. É preocupante que essa visão parcial e segmentada predomine em estudos brasileiros sobre o SNUC.

Neste capítulo apresentamos uma tentativa preliminar desse enfoque que denominamos "dimensão econômica do SNUC". Inspirados no estudo pioneiro de Picoli (2011), desenvolvemos um esboço preliminar de um enfoque que compara o "efetivo" ao "desejável" e ambos ao "econômico máximo" em termos orçamentários federais do SNUC. Para isso, nós realizamos levantamento e análise do orçamento federal relativo ao SNUC para o período 2008 a 2019. Em um segundo momento, nos valemos de referências técnicas e científicas para obtermos uma ordem de grandeza do "orçamento desejável" para o SNUC. Procedimento análogo foi adotado para

estimarmos o valor "econômico máximo" que pode ser dedicado a um orçamento ao SNUC.

Por fim, a análise comparativa que apresentamos, mesmo que em caráter preliminar, destaca as incertezas que envolvem as decisões de usos, conservação e preservação da diversidade biológica de um país megadiverso como o Brasil. Nesse contexto, o "hiato de sustentabilidade ambiental" derivado da "eficácia relativa" do SNUC é, argumentamos, parcialmente explicada por limitações do orçamento público. É nossa percepção que existem razões estruturais - econômicas e jurídicas - com maior poder explicativo para as limitações que ainda existem no funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

2 BIODIVERSIDADE E SNUC: ASPECTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) entende por biodiversidade a variedade de vida na terra que corresponde à diversidade interespécie, entre espécies e dos ecossistemas. A biodiversidade abrange também as relações complexas entre os seres vivos e destes com o seu ambiente. A CDB ainda destaca que há a inserção dos serviços ecossistêmicos como responsáveis não apenas pela manutenção de vida na terra, mas também pela oferta de bens e serviços que sustentam as sociedades humanas e suas economias (CDB, 2006). Entre os bens e serviços conhecidos derivados da biodiversidade podem ser mencionados alimentos, medicamentos, qualidade e quantidade de água, pureza do ar, para citarmos os de usos direto e indireto por atividades de consumo e de produção usuais entre os seres humanos.

Além desses usos conhecidos podem existir muitos usos ainda não descobertos pelo ser humano, mas que biólogos e ecólogos nos garantem que são potencializados pela existência da biodiversidade. Usos efetivos (diretos e indiretos) e potenciais (que a pesquisa científica pode transformar em efetivos) agregam importância econômica à biodiversidade. Com isso, ela é integrante não desprezível do Produto Interno Bruto (PIB) de países, viabilizando atividades como pesca, pecuária, agricultura, exploração florestal, silvicultura e turismo. Além disso, a diversidade biológica fomenta aspectos culturais de comunidades tradicionais que reúnem conhecimentos populares preciosos relacionados ao seu uso e a sua conservação (CDB, 2006).

Apesar dessa importância, observa-se crescente degradação de ecossistemas e a extinção de espécies (CDB, 2006). O atual quadro de perda de biodiversidade configura-se, juntamente com as mudanças climáticas, na maior ameaça à manutenção do bem estar humano (ANNAN apud NOVAES, 2010). Essa percepção exacerbou iniciativas de conservação da diversidade biológica quer via estratégias de conservação *ex situ*[3] e quer de *in situ*. Com relação às estratégias de conservação *in situ* - interesse deste capítulo -, a CDB destaca diversas como iniciativas importantes, com destaque para desenvolvimento de diretrizes para seleção, estabelecimento e manejo de um Sistema de Áreas Protegidas, onde sejam estabelecidas medidas especiais de conservação da diversidade biológica na área e medidas de desenvolvimento sustentável no seu entorno.

A conservação *in situ* por meio de unidades de conservação é bastante adotada em todos os países. Ela apresenta como principal vantagem *vis a vis* às atividades *ex situ*[4] a possibilidade de manter as espécies em seu *habitat* natural, sem submetê-las a adaptações em novos ambientes, a maioria deles artificiais. Além disso, permite a manutenção das funções ecossistêmicas proporcionadas pela interação de seres bióticos e abióticos. No entanto, a estratégia *in situ* também apresenta limitações, entre elas: a ineficiência em populações muito pequenas ou que estejam fora de áreas protegidas e a dificuldade de resolução de problemas entre área conservada e seus arredores[5]. Essa delimitação e perpetuação de áreas que agregam características consideradas relevantes para a manutenção da biodiversidade, protegidas pela

[3] A conservação *ex situ* consiste em conservar componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais. Para tanto, a CDB propõe que as iniciativas de conservação *ex situ* comportem a criação e a manutenção de instituições de pesquisas relacionas a plantas, animais e micro-organismos; recuperem e reabilitem espécies ameaçadas; e reintroduzam-nas em seus ambientes de origem.

[4] Cabe destacar que a literatura especializada fornece vantagens e limitações acerca da conservação *ex situ*. Entre as vantagens destacam-se: a conservação de germoplasmas livres da ação antrópica e de patógenos; o fornecimento de indivíduos para programas de acréscimo, introdução e reintrodução; a melhoria do conhecimento da biologia das espécies; a redução da necessidade de se retirar indivíduos da natureza para diferentes fins; e manutenção de material para uso na educação ambiental. As limitações dessa estratégia de conservação estão relacionadas com: o alto custo – até 50 vezes mais que os da conservação in situ para o mesmo número de indivíduos; efeito do fundador; ainda está limitada a poucas espécies carismáticas e a problemas que afetam pequenas populações (PRIMACK & RODRIGUES, 2001; MEFFE & CARROLL, 1997).

[5] "O que faz da criação de unidades de conservação uma tarefa especialmente difícil são as resistências opostas pelas pessoas, grupos ou setores (e seus prepostos na política) que ocupam, exploram ou planejam explorar os recursos naturais, conhecidos ou potenciais, das áreas propostas, cujos interesses são direta e imediatamente prejudicados pela criação das unidades, como, por exemplo, agricultores, madeireiros, mineradores, empresas de energia (petróleo, hidrelétricas), imobiliárias etc" (MERCADANTE, 2016)

legislação nacional e por convenções mundiais dá origem ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no Brasil.

Para que possamos avaliar a efetiva dimensão do orçamento destinado ao SNUC devemos de início destacar os elementos de custos envolvidos na criação, implantação e manutenção de uma unidade de conservação. Morsello (2001) compilou o primeiro grupo de custos de uma UC dividindo-o em Custos Diretos, Custos Indiretos, Custos de Oportunidade e Custos Futuros.

Custos diretos são descritos como os gastos diretos durante a implantação de uma UC, geralmente aparecem de forma clara nos orçamentos e é a primeira pressão negativa na viabilidade de criação da área perante o orçamento público. Os *Custos Indiretos* são as despesas decorrentes de impactos na produção ou na cultura das populações contidas na área de implantação da UC ou no seu entorno. Além desses devem ser adicionados custos econômicos provenientes da adoção de medidas restritivas nas áreas a serem destinadas à conservação. No caso dos *Custos de Oportunidade*, a destinação da área para a conservação implica em excluir as possibilidades de uso da área para outros fins (atividades agrícolas, pecuária, consolidação de comunidades em seus territórios). Isso acarreta o sacrifício dos rendimentos que essas atividades poderiam proporcionar e deve ser considerado como um dos custos econômicos de uma UC.

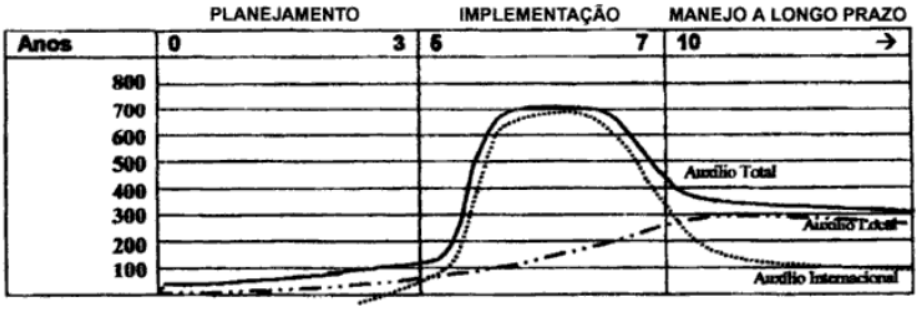
Por sua vez, os *Custos Futuros* consistem nos possíveis gastos que serão demandados pelo manejo da UC. Por exemplo, a elaboração do Plano de Manejo está inserida como uma das atividades das etapas de planejamento e implementação. Ao considerar os custos futuros planeja-se de maneira mais adequada uma área conservada condizente com o ambiente em que se insere. Esses custos dependem de duas situações diferentes: a primeira considerando apenas o tamanho da área e a segunda o tamanho relacionado com o ambiente onde estará inserida a UC. No primeiro caso, os custos são menores quando as UCs são maiores, isso por que o efeito borda é menor, demandando menos atividades de manejo. Já no segundo caso, grandes UCs devem ser implantadas em locais de difícil acesso, onde a própria localização proporciona uma barreira contra ameaças e redução de custos de fiscalização. Já as

UCs menores se forem estabelecidas em áreas onde a pressão externa é maior, fica mais fácil cobrir a área com ações de fiscalização.

Ainda de Morsello (2001) retiramos a Figura 1 que ressalta a dimensão de custos em três diferentes momentos do "ciclo de vida" de uma UC: planejamento, implementação e manejo. Apesar de que custos em diferentes momentos possam se sobrepor, há uma sequência clara entre cada uma dessas etapas. Fica evidente que a fase de implementação de uma UC é a mais exigente em termos de gastos, principalmente em termos de montagem da equipe que vai administrar a UC nascente, aquisição de equipamentos essenciais para um adequado monitoramento e aquisição de terras. Esses gastos tendem a se concentrar entre o quarto e o nono anos do "ciclo de vida" de uma UC.

Surge, então, a desconfiança de muitos estudiosos de que a origem da "eficácia relativa" do SNUC está nas limitações do orçamento público destinado à gestão das unidades de conservação, orçamento esse que, possivelmente, está sempre (e muito) aquém do necessário para cobrir os custos das UCs. Essa "razão única e inquestionável" das limitações orçamentárias é aqui analisada para o período 2008 a 2019 para o qual analisamos o orçamento público federal relacionado ao SNUC.

Figura 1 - Diferentes Fases e Custos associados à Implantação de Unidade de Conservação



Fonte: Morsello (2001). Observações: 0-3 anos: delimitação reserva; aspectos políticos; plano de manejo. 5-7 anos: treinamento de pessoal; materiais e equipamento; construções; administração; assistência especializada; estudos; aquisição da terra. 10 →: pessoal; operação; programas.

3 O ORÇAMENTO EFETIVO (OE)

Analisar o Orçamento Público Anual do Governo Federal não é tarefa trivial. Há uma multiplicidade de programas e de ações relacionadas a um determinado objetivo, como a conservação da diversidade biológica por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Diversas operações precisam ser realizadas para que se possa estimar os gastos empenhados e efetivamente pagos em cada ano, ou apropriados em restos a pagar em exercícios financeiros posteriores. Em uma primeira etapa, quatro estágios da despesa pública precisam ser distinguidos:

- Dotação Atual: refere-se aos recursos que foram efetivamente disponibilizados para as unidades orçamentárias executarem seus programas e ações;
- Empenho: ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, conforme art. 58 da Lei n. 4.320/64;
- Liquidação: verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, conforme art. 63 e § 1º da Lei n. 4.320/64;
- Pagamento: quando efetivamente a despesa é paga.

Neste capítulo, os valores pagos foram escolhidos para corresponder aos Gastos Efetivos Atuais ou Orçamento Efetivo (OE). Definido isso, passamos aos números do orçamento federal destinados ao SNUC no período de 2008-2019. Os valores foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal e apontam os montantes entregues ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) em suas diferentes unidades orçamentárias[6]. Destacamos que essas unidades não configuraram em todos os anos, uma vez que importa perseguir o programa finalístico de interesse ao SNUC e não o órgão em sim, como por exemplo em 2016, que foram passíveis de recebimento de recursos federais o JBRJ e o ICMBio.

[6] Sendo elas para a presente análise: Como o próprio MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Isto posto, selecionamos os programas e ações que importam ao SNUC como detalhado no Anexo I. Somente após essa seleção é que foi possível computarmos os valores de cada programa e ação para cada ano nos diferentes estágios – Dotação Atual, Empenhado, Liquidado e Pago. Portanto, os dados foram coletados separadamente para cada ação com seu respectivo programa finalístico e sua unidade orçamentária. Somente após todas essas etapas é que eles foram somados a cada ano e organizados em uma tabela resumo. Feito isso, todos os valores nominais foram atualizados para valores de janeiro de 2020, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Valores nominais e reais agregados estão apresentados na Tabela 1[7].

A Tabela 1 nos informa que, inicialmente, recursos orçamentários foram entregues ao MMA para executarem seus programas e ações por diferentes unidades orçamentárias (segunda coluna). Após, estão os valores que foram empenhados (terceira coluna), pois houve contratação de uma despesa pública. Isso importa, necessariamente, deduzir seu valor da dotação orçamentária, e o seu valor não poderá ser superior ao saldo da "Dotação Atual". Após, estão os valores que foram liquidados (quarta coluna), ou seja, a devida comprovação de recebimento do serviço ou obra contratada. Por fim, os valores que foram pagos, os quais estamos considerando como Gastos Efetivos Atuais. Para melhor visualização das informações resumidas na Tabela 1 apresentamos o comportamento desses valores ao longo do período analisado no Gráfico 1.

Tabela 1 - Total de Orçamento Federal ao SNUC, período 2008-2019 - (R$)

		Valor em Termos Reais (jan 2020, IPCA)		
Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	234.747.035,32	100.182.689,49	62.150.001,81	62.135.618,12

[7] Por limites de espaço do artigo não apresentamos aqui as informações desagregadas por unidade orçamentária, que estão disponíveis para a leitora ou o leitor interessado.

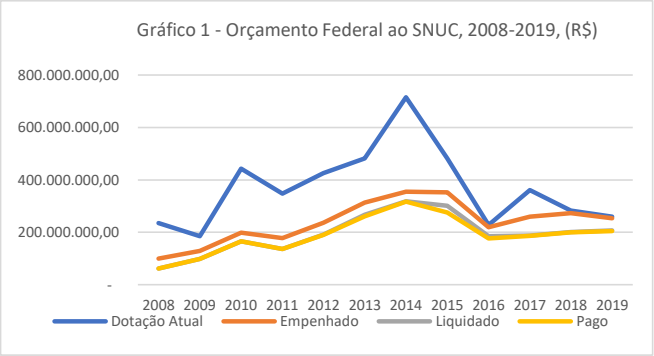
2009	184.700.913,53	129.401.240,25	98.382.046,40	98.309.145,64
2010	442.576.683,97	198.108.264,07	165.486.197,04	165.313.355,39
2011	347.033.228,36	177.304.591,00	135.880.625,86	135.879.110,17
2012	425.572.300,73	236.771.162,95	190.876.819,66	190.448.719,75
2013	481.412.280,93	313.546.506,13	267.221.671,65	260.823.040,66
2014	715.487.263,04	355.159.757,82	318.818.858,87	316.898.371,27
2015	481.332.831,37	352.887.438,43	301.242.689,28	275.616.811,99
2016	227.323.209,88	219.229.085,06	185.142.967,92	176.394.362,50
2017	361.047.683,86	259.304.882,54	187.205.946,74	186.517.314,17
2018	282.847.257,77	273.611.107,80	200.974.368,20	199.468.695,08
2019	259.235.225,36	254.038.874,14	207.099.873,35	204.696.779,91

Fonte: os autores, com base no SIOP/SIAFI. Agosto de 2020

A análise das informações apresentadas revela alguns aspectos relevantes no OE do SNUC no período 2008 a 2019, com todos os seus valores atualizados para janeiro de 2020:

a. diferenças significativas entre a dotação inicial e o efetivamente pago são observadas no período de 2008 a 2016; como é de amplo conhecimento, nem toda a dotação orçamentária entregue é integralmente utilizada, por diversos, entre os quais destaca-se o contingenciamento do orçamento pelo governo federal;

Gráfico 1 – Orçamento federal



Fonte: os autores, com base no SIOP/SIAFI. Agosto de 2020.

b. a partir de 2017 até 2019, essas diferenças se reduzem e há uma clara aproximação entre aquilo que é alocado, direta ou indiretamente, ao SNUC e aquilo que efetivamente é gasto na consecução de seus objetivos;

c. o ano de 2014 representou o pico dos valores de dotação, empenho, liquidado e pago; a partir daí os valores efetivamente pagos caem de um patamar médio anual em torno de R$ 250 milhões para um patamar médio anual em torno de R$ 200 milhões;

d. não obstante, o patamar médio dos gastos efetivos ao final do período analisado (entre 2015 e 2019) foi significativamente superior ao patamar médio observado para os anos iniciais (entre 2008 e 2012), que se situou próximo aos R$ 110 milhões;

e. o "subperíodo de ouro" do OE para o SNUC correspondeu aos anos de 2013, 2014 e 2015 com gastos efetivos anuais próximos do valor médio de R$ 275 milhões.

A partir de sua criação em 2007, o ICMBio passa a ser protagonista na consecução dos objetivos do SNUC. Por essa razão, tornar-se relevante destacar dos valores apresentados anteriormente, aqueles exclusivamente destinados ao Instituto. Essa separação é explicitada na Tabela 2 e no Gráfico 2. Esses valores podem ser interpretados como recursos exclusivamente destinados aos programas e às ações do SNUC, sob responsabilidade do ICMBio. A análise das informações apresentadas nos permite assinalar que:

a. o OE do ICMBio corresponde a um mínimo de 65% (2008) a 92% (2019) de todos os gastos efetivos relacionados ao SNUC; na verdade, o percentual de 2019 reflete mais adequadamente a proeminência do ICMBio, uma vez que o ano de 2008 refletia o início da implantação do Instituto;

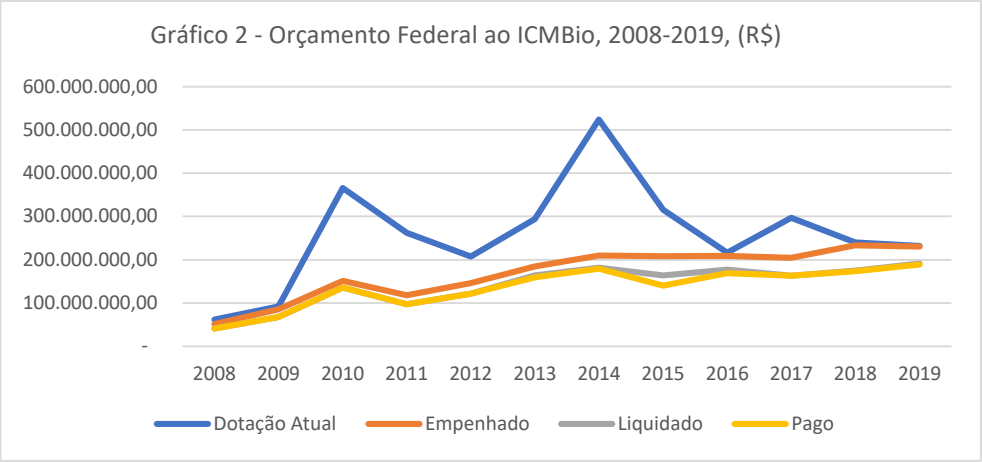
b. impressiona a semelhança do comportamento dos OE do ICMBio com o OE total (Tabela 1 e Gráfico 1) ao longo do período por nós analisado, tornando o Gráfico 2 uma imagem refletida do Gráfico 1;

c. nos três últimos anos (2017 a 2019), o valor dos gastos efetivos médios situou-se próximo de R$ 170 milhões por ano.

Tabela 2 - Total de Orçamento Federal ao ICMBio, período 2008-2019 - (R$)

Valor em Termos Reais (jan 2020, IPCA)				
Ano	**Dotação Atual**	**Empenhado**	**Liquidado**	**Pago**
2008	62.025.147,59	51.477.926,07	40.688.396,42	40.677.352,98
2009	92.371.780,93	85.167.515,90	67.558.189,95	67.516.580,16
2010	365.493.169,15	151.320.275,75	135.531.453,33	135.520.150,62
2011	262.260.730,44	117.881.725,55	97.273.226,37	97.273.226,37
2012	207.390.579,39	146.313.619,14	121.736.812,14	121.736.812,14
2013	294.051.499,49	184.472.092,33	164.001.822,56	159.463.487,77
2014	524.346.968,17	209.463.683,77	181.420.696,03	179.541.234,59
2015	315.413.088,51	208.539.903,60	163.506.858,62	140.137.218,82
2016	216.579.261,05	208.934.189,06	176.867.069,50	168.663.374,50
2017	296.920.226,40	204.872.682,97	163.319.380,14	163.108.600,30
2018	239.870.970,57	233.572.723,15	174.836.538,53	173.339.495,55
2019	232.020.249,78	230.676.035,97	191.006.254,05	188.674.207,35

Fonte: os autores com base no SIOP/SIAFI. Agosto de 2020.



Fonte: os autores com base no SIOP/SIAFI. Agosto de 2020

4 O ORÇAMENTO DESEJÁVEL (OD)[8]

Identificamos os montantes e as variações do OE do SNUC para o período 2008-2019. Surge de imediato o questionamento: é pouco, suficiente ou é muito? Como já assinalamos, o montante de um orçamento não pode ser avaliado simplesmente por análises sobre seu valor absoluto e a variação desse ao longo do tempo. Essas análises deveriam contrapor o montante efetivamente empenhado e posteriormente pago com o montante adequado para garantir uma eficaz gestão do SNUC; ou seja, comparar o orçamento efetivo (OE) com o orçamento desejável (OD), onde queremos chegar.

Existem diferentes procedimentos metodológicos para tentar definir "onde queremos chegar" em se tratando de orçamento público para fazer frente aos gastos para consolidação e manutenção do SNUC. Entre esses procedimentos há o estudo *"Quanto Vale uma Unidade de Conservação Federal?"* e o "*Sistema de Projeção de Investimentos Mínimos em Conservação (IMC)*", utilizado para mensurar os custos do SNUC no documento *Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Na verdade, o Ministério do Meio Ambiente possui uma projeção dos custos do SNUC feita por meio do IMC. Esse sistema corresponde a um conjunto de planilhas com base no módulo financeiro do aplicativo

[8] Esta seção é fortemente baseada em Picoli (2011). A autora analisa gastos de UC federais, estaduais e municipais. Aqui nós nos restringiremos às UC federais.

de computador *Minimum Conservation System (Micosys)* desenvolvido pelo Banco Mundial (MMA, 2009).

Picoli (2011) utilizou o IMC para estimar despesas decorrentes das UCs e os investimentos mínimos necessários para a consolidação do SNUC, incluindo infraestrutura para equipamentos nas sedes dos órgãos gestores e escritórios regionais, além de realizar projeções de cenários futuros (MMA, 2009). Ela, por meio do conjunto das planilhas do Micosys, estimou os valores ideais para cada categoria de Unidade de Conservação Federal Nacional[9]. Picoli parte do pressuposto que nenhuma UC possui infraestrutura, ou seja, foram considerados os custos ideais necessários desde seu planejamento, seguindo a classificação de custos de Morsello (2001), por nós apresentados anteriormente. Aqui utilizamos as suas estimativas para o "orçamento desejável" (OD) ao SNUC.

Adotamos as estimativas feitas pela autora para as UC federais visando comparar com os valores do "orçamento efetivo" (OE). Para o ano de 2010, o último da série de doze anos para os quais Picoli fez estimativas, os gastos ideias para a consolidação de 310 UC federais deveriam ter atingido os R$ 991 milhões, além de se necessitar de R$ 267 milhões anuais para a manutenção de toda a amostra. Com esses valores corrigidos para janeiro de 2020, teríamos gastos ideais para consolidação próximos a R$ 1.750.898,80 e os para manutenção anual a R$ 471.735.600,00. As estimativas por tipo de UC por unidade de área (hectare) estão resumidas na Tabela 3.

Tabela 3 - Custos e Área Perpetuada por tipo de Unidade de Conservação
Valores em (R$), 2010 e 2020 (IPCA)

Tipo de UC	Custo Médio de Consolidação/ ha 2010	Custo Médio de Consolidação/ ha 2020	Custo Médio de Manutenção/ha 2010	Custo Médio de Manutenção/ha 2020

[9] Picoli (2011) denomina esses de Gastos Ideias em Conservação (GIC) que refletiriam um nível de **gasto ideal** de conservação a ser atingido no Brasil, uma vez que ela também evidenciou que os gastos efetivos estão aquém do GIC.

Reserva Extrativista (RESEX)	15,77	27,86	2,67	4,72
Área de Proteção Ambiental (APA)	14,83	26,20	2,63	4,65
Estação Ecológica (ESEC)	15,66	27,67	2,96	5,23
Floresta Nacional (FLONA)	15,87	28,04	3,02	5,34
Reserva Biológica (REBIO)	18,53	32,74	4,55	8,04
Parque Nacional (PARNA)	17,28	30,53	4,52	7,99
Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS)	25,65	45,32	10,34	18,27
Refúgio da Vida Silvestre (RVS)	12,48	22,05	3,98	7,03
Monumento Natural (MONAS)	71,38	126,11	37,52	66,29
Área de Relevante Interesse	305,88	540,43	175,08	309,33

Ecológico (ARIE)				

Fonte: Picoli (2011), Tabela 10, com alteração. Valores para 2020 corrigidos pelo IPCA (IBGE).

Podemos agora sim apresentar uma avaliação rigorosa sobre o montante de OE no período 2008 a 2019: em momento algum o OE anual igualou-se ao OD anual, mesmo considerando-se como OD anual apenas os gastos com a manutenção das UCs, hipótese na qual acredita-se que gastos de investimentos não seriam necessários. O ano para o qual OE e OD mais se aproximaram foi 2014. Nele, o OE foi equivalente a 67% do OD. Podemos assim afirmar que os gastos efetivos com o SNUC têm sistematicamente ficado aquém do desejável para minimizar o hiato de sustentabilidade ambiental do SNUC.

Já na Tabela 4 estão as quantidades e as áreas ocupadas por diferentes tipos de UCs federais para o ano de 2015, para o qual os dados são consistentes. Bernardo e Nogueira (2016) assinalaram que, em fevereiro de 2015, todas as UCs ocupavam 17,2% do território continental brasileiro e que a distribuição de UCs por bioma era dispare, com a Amazônia tendo o maior percentual de áreas protegidas, enquanto os biomas Pampa, Pantanal, e principalmente a área Marinha, possuindo índices de proteção abaixo de 5%. Não obstante, a Tabela 4 evidencia que as UCs de Uso Sustentável são predominantes em número e em área territorial. Em termos de áreas por categorias, as Áreas de Proteção Ambiental (APA) prevalecem no território nacional, seguida dos Parques e das Florestas. As unidades mais restritivas (Estação Ecológica e Reserva Biológica) ocupam apenas 11,1% da área total protegida (GELUDA et al. 2015).

Tabela 4 - Distribuição de UCs por categorias (2015)

Tipo de Categoria		Total	

		N°	Área (km^2)	% da Área Total
Uso Sustentável	Floresta (FLONA)	104	299.966	19,3
	Reserva Extrativista (RESEX)	90	144.570	9,3
	Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS)	36	111.292	7,2
	Reserva de Fauna	0	0	0
	Área de Proteção Ambiental (APA)	294	460.921	29,7
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	48	922	0,1
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	782	5.518	0,4
	Total Uso Sustentável sem RPPN	*572*	*1.017.671*	*65,6*
	Total Uso Sustentável com RPPN	*1.354*	*1.023.189*	*66,0*
	Estação Ecológica (ESEC)	91	122.213	7,9
	Monumento Natural (MONAS)	42	1.408	0,1

Proteção Integral	Parque Nacional (PARNA)	361	348.088	22,4
	Refúgio da Vida Silvestre (RVS)	32	3.768	0,2
	Reserva Biológica (REBIO)	60	52.531	3,4
	Total Proteção Integral	*586*	*528.008*	*34,0*

Fonte: Bernardo e Nogueira (2016) com base em Geluda et al. (2015).

É relevante destacar que a modalidade que mais tem desmatamento e degradação em sua área é também a que demanda um modelo de gestão de alto custo, e por isso não praticado pelos gestores, e é a que representa a maior parcela das áreas de UC. Ademais, vale assinalar que três categorias (APA, Flona e Resex) ocupam 71,5% do total protegido do território e permitem atividades econômicas de diferentes níveis em seu interior; e que as unidades de preservação, que ocupam menor porcentagem territorial, são as que geram mais conflitos pela restrição do uso do solo, e por isso nem sempre são bem-vistas pela sociedade por causa dessas restrições (GELUDA et al. 2015).

5 O ORÇAMENTO ECONÔMICA MÁXIMO (OEM)

Por mais reveladoras que sejam, as estimativas de OD são baseadas em "gastos mínimos ideais", podendo não refletir exatamente "gastos ideais reais" que uma dada comunidade está disposta a arcar para garantir os benefícios que ela percebe da diversidade biológica. Estimativas desses gastos iriam compor aquilo que aqui denominamos OEM. Mais uma vez nos valemos dos procedimentos de Picoli (2011) para chegarmos a uma ordem de grandeza desses gastos ideais reais ou OEM, apesar de existirem outras tentativas. Essas, no entanto, apresentam "hipóteses limitativas" para o desenvolvimento de suas estimativas que exigiriam uma análise que ultrapassa os limites de páginas deste capítulo[10]. Aqui optamos por um enfoque mais modesto.

[10] Um exemplo desses estudos é o de Medeiros e Young (2011), que apresentam estimativas sobre o quanto as UCs poderiam contribuir para a economia, se *todo o potencial econômico de seus bens e serviços* fosse

Picoli (2011) baseia-se em Sedjo (2007) que, em um estudo denominado *"Forests and Biodiversity in Latin America: San Jose solution paper"* compila e discorre acerca de estudos que mensuraram o valor dos benefícios da biodiversidade. As estimativas contidas nesse estudo foram usadas de maneira a se estimar os benefícios econômicos das UCs. Na verdade, a publicação de Sedjo (2007) foi o mais abrangente levantamento de estudos empíricos de valoração da diversidade biológica em nível de América Latina. Essa abrangência nos motivou a usar o método de benefício transferido (*benefit transfer method*) para se estimar valores econômicos de bens e serviços ambientais pela transferência de informações disponíveis de estudos já concluídos em outros locais e/ou contextos.

A abordagem de Sedjo (2007) ressalta ainda que é preciso, além de conhecer os benefícios da biodiversidade, mensurar o valor em retornos econômicos (sociais) locais, regionais e globais. No caso dos benefícios locais e regionais, alguns já são privados como o fornecimento de madeira, lazer e em alguns casos de água. No entanto, na esfera global, que inclui serviços como o sequestro de carbono, há maior dificuldade de mensuração, isso por que ela abrange, em sua maioria, externalidades positivas promovidas pelas UCs. Ao analisar o estudo de Sedjo (2007) percebe-se que não há dados suficientes para se atingir valores para todos os retornos econômicos da biodiversidade. Picoli (2011) optou, então, por estimar um valor econômico parcial das UCs derivado de: (1) produtos farmacêuticos/bioprospecção e (2) armazenamento de carbono.

Para Sedjo (2007), aqueles estudos que mensuram o valor dos benefícios utilizando-se da bioprospecção concluem, em geral, que os resultados por hectare são significativos. No entanto, eles são insuficientes para convencer proprietários e empresas a manter uma área natural apenas para esse fim. Além há uma grande heterogeneidade metodológica entre esses estudos. Isso também é observado em

---

utilizado (sem dúvida uma hipótese forte). Eles lançam mão de métodos de valoração dos bens e serviços ofertados pelas unidades. A produção madeireira nas Florestas, por exemplo, segundo o modelo de concessão florestal, teria o potencial de gerar, anualmente, entre R$ 1,2 bilhão a R$ 2,2 bilhões; R$ 16,5 milhões anuais poderiam ser gerados com a produção de borracha em 11 Reservas Extrativistas analisadas; a visitação em 67 Parques Nacionais (existentes no Brasil até 2011), teria o potencial de gerar entre R$ 1,6 bilhão e R$ 1,8 bilhão por ano, considerando as estimativas de fluxo de turistas projetadas para o país até 2016; R$ 96 bilhões foi o valor estimado pela não emissão de pelo menos 2,8 bilhões de toneladas de carbono pela criação e manutenção das áreas protegidas (mais exemplos em MEDEIROS; YOUNG, 2011).

estudos que estimam o valor dos benefícios do armazenamento de carbono por áreas em UCs. Tudo isso exigiu uma escolha cuidadosa das fontes de estimativas que seriam usadas para calcular o valor econômico das funções ecossistêmicas de UCs federais em termos de bioprospecção e armazenamento de carbono. Assim procedendo os valores obtidos para 2010 foram: a) bioprospecção: R$ 55.331.284.691,00 e b) armazenamento de carbono: R$ 2.351.636.026.600,00 para uma área de 139.326.486 ha. Isto é, R$ 17.275,73 por hectare.

Fica evidente que são montantes extremamente elevados, que atualizados para 2020 atingem R$ 30.522,23 por hectare. Aqui é essencial interpretá-lo com muita cautela. Primeiro, benefícios de bioprospecção e do armazenamento de carbono são benefícios econômicos potenciais, uma vez que (ainda) não existem formas concretas de transformá-los em benefícios financeiros atuais. Segundo, o OEM indica, por um lado, que UC podem gerar valores significativos, mas se e somente se gastos em pesquisa e desenvolvimento façam surgir bens e serviços derivados da bioprospecção e se discursos sobre a relevância do armazenamento de carbono em elementos da flora efetivamente se transformem em pagamentos por esse serviço ecossistêmico.

Um dos aspectos mais intrigantes - de uma perspectiva econômica - da Lei do SNUC é a inutilidade de um instrumento para viabilizar no presente benefícios futuros potenciais: o pagamento por serviços ambientais (PSA)[11]. Ele é mencionado nos artigos 33, 47 e 48 da Lei n° 9.985/2000. O artigo 33 prevê pagamento pela exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos ativos das UCs, enquanto os artigos 47 e 48 preveem pagamento às UCs pelos serviços de proteção hídrica. No entanto, esse mecanismo de PSA não está sendo aplicado no país, pois depende de regulamentação específica que ainda não foi realizada vinte anos depois da promulgação da Lei. Caso esse mecanismo tivesse sido regulamentado, os recursos dele provenientes poderiam ser aplicados diretamente nas UCs.

6 HIATO DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DO SNUC: À GUISA DE CONCLUSÃO

[11] Não vamos analisar aqui outro mecanismo da Lei do SNUC: a compensação ambiental. De uma perspectiva econômica, uma análise rigorosa desse mecanismo controverso, para usarmos um adjetivo suave, exige um artigo exclusivo e longo.

A Lei do SNUC foi criada para preservar e restaurar processos ecológicos essenciais e o manejo dos ecossistemas, preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético do país, definir espaços territoriais e vedar a utilização de recursos que comprometa a integridade dos ecossistemas, e proteger a fauna e a flora, proibindo práticas que coloquem em risco sua função ecológica e/ou provoquem a extinção de espécies. Tudo isso deveria ser alcançado com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a fim de estabelecer um sistema integrado de gestão das áreas protegidas. Percebe-se que são muitos objetivos que deveriam ser alcançados. É usual afirmar-se que para uma política pública ser eficaz, ela deve ter um objetivo claro para que um instrumento, ou uma associação de instrumentos, possa solucionar o problema proposto em forma de objetivo.

Na Lei do SNUC são 13 objetivos, que misturam finalidades ecológicas, sociais e econômicas. Por mais que os pilares da política do SNUC se fundamentam nos pressupostos de desenvolvimento sustentável, misturar objetivos diferentes com instrumentos diferentes, em uma mesma política, sem um destinatário correto para qual o instrumento se direciona, é apostar em uma efetividade e eficácia baixa, e muita confusão na aplicabilidade desses instrumentos. Isso é particularmente verdadeiro para um dos instrumentos básicos do SNUC: o orçamento público.

O **Hiato de Sustentabilidade Ambiental** foi identificado por nós ao longo do capítulo. Apesar de certa estabilidade do OE no período 2008 a 2019, que evidencia que o "gasto efetivo" não apresentou "picos" ou "vales" significativos por mais de uma década, o patamar em que o OE foi praticado ficou aquém do OD, que seria o mínimo desejável para eliminar esse Hiato. Fomos além, mostrando evidências de que o OEM - valor econômico máximo - é ainda maior do que o OD. O OEM nos indica o benefício econômico que a sociedade brasileira obtém da existência do SNUC.

Esses resultados são preocupantes para qualquer pessoa interessada na conservação e na preservação da diversidade biológica *in situ* no Brasil. Não se consegue no país chegar a um gasto efetivo com o SNUC que seja próximo ao gasto mínimo necessário para a manutenção anual do Sistema, mesmo quando o benefício a ser obtido desse Sistema é significativamente maior. Isso sugere que a sociedade brasileira não percebe e não captura esses benefícios. Por isso, não exerce sua

capacidade de pressão política para um mais adequado tratamento ao SNUC no orçamento público federal brasileiro. Para a sociedade brasileira UC é algo do governo e não algo que pertence à ela, sociedade.

A estratégia de conservação *in situ* adotada pelo Brasil, por meio da criação, consolidação e manutenção de Unidades de Conservação, necessita ser aprimorada. Do contrário, a história nos relembra que políticas ineficazes e não eficientes ao longo do tempo tendem a ser substituídas por políticas desenvolvimentistas que nem sempre possuem o objetivo da sustentabilidade. No entanto, são preferíveis por demonstrarem que são economicamente mais viáveis ao país. Se não houver explicitação da equivalência entre custos e benefícios das estratégias de conservar as UCs serão as próximas a serem afetadas.

REFERÊNCIAS

BERNARDO, Carolina Tavares da Silva e NOGUEIRA, Jorge Madeira. Os 15 anos de SNUC: uma análise à luz da Economia Ambiental. The 15 years of SNUC: an analysis in the light of environmental economics. Espacios. Vol. 37 (Nº 21) Año 2016. Pág. 22-32.

BRASIL. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível no htpp://www. planalto.gov.br

GELUDA, Leonardo GELUDA, Leonardo, QUEIROZ, Julia, MELO, Andréia, SERRÃO, Manoel, GOMES, Anna, NEVIANI, Flávia, POLVERARI, Erika, MONTEIRO, Camila, PETRONI, Laura, TEIXEIRA, Mary e CAMPOS, Marina. Desvendando a Compensação Ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Funbio, Rio de Janeiro, 2015. 270p.

MEDEIROS, Rodrigo e YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. 2011. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional. Relatório final. UNEPWCMC, Brasília, 2011. 120p.

MEFFE, G. K.; CARROL, C. R. **Principles of Conservation Biology.** Sinauer, Sundaerland. 1997, p. 729.

MERCADANTE, M. **Avanços na Implementação do SNUC e desafios para o futuro.** Ministério do Meio Ambiente. In: www.mma.gov.br.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MMA. Convenção sobre a Diversidade Biológica, CDB, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MMA. Quarto Relatório Nacional para a Convenção Sobre a Diversidade Biológica. Brasil. Biodiversidade 38. Brasília, DF. 2011. 248p. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/quarto_relatorio_147.pdf>.

MORSELLO, C. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas: Seleção e Manejo.** S]ao Paulo. Annablume; FAPESP, 2001.

NOVAES, W. **Japão discutirá rumos do mundo**. Jornal O Estado de São Paulo. Publicado em: 24/09/2010.

PICOLI, Rosângela Laura. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: gastos efetivos e gastos necessários para garantir a conservação dos benefícios sociais da biodiversidade brasileira. Universidade de Brasília (UnB): Dissertação de Mestrado em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente -, 2011, 134p.

PRIMACK, Richard e RODRIGUES, Efraim. Biologia da Conservação. Londrina: 2001, 329p.

SEDJO, R. **Forests and Biodiversity in Latin America: San Jose Solution Paper.** Resources for the Future. 2007.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Ministério da Economia. Disponível em http://www.siop.planejamento.gov.br.

WWF. **Unidades de Conservação: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais.** São Paulo, 2008.

ANEXO 1

Relação dos programas e ações por UO no MMA, 2008-2020:

Ano	Unidade Orçamentária (UO)	Programa	Ação
2008	MMA	0506 - Nacional de Florestas	8306 - Promoção da Reposição Florestal Obrigatória
		0508 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	2976 - Conservação e Uso Sustentável de Espécies da Flora; 8909 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade no Arboreto do

		e dos Recursos Genéticos	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
		1332 - Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	2E19 - Apoio ao Combate ao Crime Ambiental em Áreas Protegidas; 101V - Implantação de Corredores Ecológicos; 8492 - Apoio à Criação e Gestão de Áreas Protegidas
2008	IBAMA	0506	8294 - Estruturação dos Órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente para a Gestão Florestal Compartilhada
2008	JBRJ	0508	2973 - Pesquisa em Diversidade Vegetal do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 8909 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade no Arboreto do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
2008	ICMBio	1332	2C88 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Mata Atlântica e Pampas; 2C89 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Cerrado e Pantanal; 2C91 - Gestão de Áreas Protegidas no Ecossistema Caatinga; 2C92 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Costeiro e Marinho; 2C93 - Gestão de Áreas Protegidas no Ecossistema Amazônico; 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais; 8492 - Apoio à Criação e Gestão de Áreas Protegidas; 8298 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Florestal Sustentável;
2008	SFB	0506	2D12 - Planejamento e Gestão das Concessões Florestais; 2D13 - Criação e Implementação de Distritos Florestais Sustentáveis; 10TC - Elaboração do Inventário Florestal Nacional; 10TD - Implantação do Sistema; Nacional de Informações Florestais; 6035 - Pesquisa e Desenvolvimento Florestal; 8298 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Florestal Sustentável; 8304 - Cadastramento de Florestas Públicas Nacionais
2009	MMA	1332	101V; 8492

2009	SFB	0506	2D12; 2D13; 10TC; 10TD; 6035; 8298; 8304
2009	IBAMA	0506	8294; 8296 - Licenciamento e Controle das Atividades Florestais
2009	JBRJ	0508	7N56 - Modernização da Infra-estrutura e das Edificações do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 2973; 8909
2009	ICMBio	0508	6007 - Monitoramento e Controle de Espécies Invasoras; 8408 - Implementação e Fortalecimento da Política Nacional da Biodiversidade
		1332	2C88; 2C89; 2C91; 2C92; 2C93; 20BA; 2096; 6381; 8278; 8492
2010	MMA	0508	2E27 - Apoio a Ações de Preservação do Meio Ambiente
		1332	101V; 8492
2010	SFB	0506	2D12; 2D13; 10TC; 10TD; 20A7; 6035; 8298; 8304
2010	IBAMA	0506	8294
2010	JBRJ	0508	2973; 8909
2010	ICMBio	0508	6007; 8408
		1332	2C88; 2C89; 2C91; 2C92; 2C93; 2096; 6381; 8278; 8492
2011	MMA	1332	13MY - Estruturação de Serviços Ambientais e Visitação em Áreas Protegidas; 101V; 8492
2011	SFB	0506	2D12; 2D13; 10TC; 10TD; 6035; 8298; 8304
2011	IBAMA	0506	2272 - Gestão e Administração do Programa; 8294; 8296
		0508	2272 - Gestão e Administração do Programa; 2934 - Conservação das Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção e Migratórias; 2975 - Licenciamento para Manejo de Espécies da Fauna com Potencial de Uso; 2976 - Conservação e Uso Sustentável de Espécies da Flora; 4969 - Controle, Monitoramento, Triagem, Recuperação e Destinação de Animais Silvestres; 6309 - Fiscalização de Fauna Silvestre; 8908 - Autorização para Manejo de Fauna em Vida Livre

2011	JBRJ	0508	7R06 - Melhoria da Infraestrutura de Atendimento ao Visitante do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 7R08 - Fortalecimento Institucional do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 2973; 8909
2011	ICMBio	1332	13MY - Estruturação de Serviços Ambientais e Visitação em Áreas Protegidas; 6381; 8492
2012	MMA	2018 - Biodiversidade	2B61 - Identificação e Pesquisa de Espécies da Fauna e Flora de Importância Econômica; 2E49 - Apoio à Criação e Gestão de Áreas Protegidas; 13MY; 20GF- Pagamento a Famílias em Situação de Extrema Pobreza pela Prestação de Serviços de Conservação de Recursos Naturais no Meio Rural - Plano Brasil sem Miséria (Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011); 20LT - Identificação de Áreas Críticas e Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade Aquática; 20LU - Elaboração e Implementação de Planos de Recuperação para Espécies Aquáticas Ameaçadas e Vulneráveis; 20LV - Caracterização Nutricional das Plantas Alimentícias e Inclusão dessas Espécies em Programas Institucionais do Governo Federal Voltados à Segurança Alimentar e Nutricional; 20LW - Identificação, Caracterização e Avaliação de Populações de Variedades Crioulas e de Parentes Silvestres das Principais Espécies de Plantas Domesticadas de Reconhecido Valor para a Sociedade; 20LX - Ampliação e Consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; 20TK - Cadastramento, Operacionalização e Monitoramento da Transferência de Renda no âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Plano Brasil sem Miséria; 20TS - Conservação, Uso, Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira; 20VP -

			Apoio à conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - BOLSA VERDE; 101V; 200I - Promoção da Conservação e Uso da Agrobiodiversidade e das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade; 2566 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade em Terras Indígenas e Outras Áreas Protegidas; 6040 - Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; 6061 - Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica; 8354 - Desenvolvimento de Projetos-Piloto de Conservação de Manguezais;
2012	IBAMA	2018	2C99 - Avaliação do Potencial Sustentável e Monitoramento dos Recursos Vivos Marinhos - REVIMAR; 20MJ - Fiscalização do Acesso ao Patrimônio Genético, ao Conhecimento Tradicional Associado e Combate à Biopirataria; 2933 - Avaliação dos Estoques Pesqueiros; 2946 - Fiscalização Ambiental das Atividades do Setor Pesqueiro; 2975 - Licenciamento para Manejo de Espécies da Fauna com Potencial de Uso
2012	JBRJ	2018	20MP - Avaliação e Monitoramento da Flora Brasileira, com Ênfase nas Espécies Ameaçadas de Extinção; 20MQ - Manutenção, Ampliação e Proteção das Coleções de Referência do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 20MR - Divulgação de Informação Qualificada sobre a Biodiversidade Vegetal; 20MS - Atendimento ao Visitante do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; 20MT - Apoio à Estruturação e Desenvolvimento de Jardins Botânicos, nos Âmbitos Federal, Estadual e Municipal; 20WK - Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Flora Brasileira; 20WL - Proteção e Ampliação de

			Coleções Vivas em Jardins Botânicos; 2973; 8492; 8909
2012	ICMBio	2018	13MY; 20MU - Fiscalização Ambiental em Unidades de Conservação Federais; 20MV - Identificação de Famílias em Unidades de Conservação Federais e Promoção do Direito de Uso das Comunidades Tradicionais Beneficiárias a seus Territórios; 20MW - Fomento e Execução de Pesquisa Direcionada à Conservação da Biodiversidade e à Gestão de Unidades de Conservação; 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais; 6381; 8492
2013	MMA	2018	20LU; 20LX; 20TS; 20VN - Conservação da Biodiversidade Aquática; 20VO - Conservação, Promoção de Uso, Manejo e Biossegurança de espécies da Fauna e Flora; 20VP; 20VQ - Gestão Socioambiental em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores familiares; 101V; 2566
2013	ICMBio	2018	20WE - Fiscalização dos Recursos da Biodiversidade; 20WF - Avaliação dos Estoques e do Potencial Sustentável dos Recursos Pesqueiros; 20WG - Licenciamento para Manejo de Espécies da Fauna; 4969 - Controle, Monitoramento, Triagem, Recuperação e Destinação de Animais Silvestres; 20WK - Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Flora Brasileira; 20WL - Proteção e Ampliação de Coleções Vivas em Jardins Botânicos; 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais; 20WN - Execução de Pesquisa e Conservação de Espécies e Patrimônio

			Espeleológico; 20WO - Fiscalização Ambiental em Unidades de Conservação; 6381 - Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais
2014	MMA	2018 - Biodiversidade	20LU; 20LX; 20TS; 20VN; 20VO; 20VP; 20VQ; 20WG - Estruturação da Gestão Nacional dos Recursos Faunísticos; 101V
2014	IBAMA	2018	20WE; 20WF; 20WG; 212R - Avaliação das Medidas de Ordenamento do Uso de Recursos Pesqueiros
2014	JBRJ	2018	20WK; 20WL
2014	ICMBio	2018	20WM; 20WN; 20WO; 6381
2015	MMA	2018 - Biodiversidade	20LU; 20LX; 20TS; 20VN; 20VO; 20VP; 20VQ; 101V
2015	IBAMA	2018	20WE; 20WF; 20WG; 212R
2015	JBRJ	2018	20WK; 20WL
2015	ICMBio	2018	20WM; 20WN; 20WO;6381
2016	JBRJ	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	20MS; 20WK; 20WL; 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade
2016	ICMBio	2078	20WM; 20WN; 214P - Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais
2017	MMA	2078	20LX
2017	SFB	2078	20WC - Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais; 20WD - Inventário Florestal Nacional; 8308 - Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais nas Unidades da Federação
2017	IBAMA	2078	20WG - Estruturação da Gestão Nacional dos Recursos Faunísticos; 214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade
2017	JBRJ	2078	20WK; 20WL
2017	ICMBio	2078	20WM; 20WN; 214P

2018	MMA	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	20LU; 20LX; 20TS; 20VN; 20VQ; 20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental; 8499 - Apoio a Projetos de Gestão Integrada do Meio Ambiente (PNMA II)
2018	SFB	2078	15OO - XXV Congresso Mundial da União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal; 20WC; 20WD; 8308
2018	IBAMA	2078	214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade
2018	JBRJ	2078	20WK; 20WL
2018	ICMBio	2078	20WM; 20WN; 212H - Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais; 214P
2019	MMA	2078	20LX; 219J - Apoio à Gestão da Conservação e do Uso Sustentável da Biodiversidade e do Patrimônio Genético
2019	IBAMA	2078	214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade
2019	JBRJ	2078	20WK; 219K - Gestão das Coleções Vivas, do Patrimônio Histórico-Cultural e das Atividades de Disseminação do Conhecimento no Jardim Botânico do Rio de Janeiro
2019	ICMBio	2078	20WM; 20WN; 212H; 214P

Fonte: os autores com base no SIOP/SIAFI. Agosto de 2020.

O DILEMA DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A SITUAÇÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA LAJINHA DE JUIZ DE FORA-MG

Brenda Dutra Franco[1]

Loren Dutra Franco [2]

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca analisar o dilema das zonas de amortecimento em unidades de conservação, tendo como principal fonte informativa a Lei do Sistema Nacional de Unidades Conservação - SNUC - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

O artigo está organizado em três tópicos. No primeiro, tem-se como finalidade descrever um panorama geral da normatização e da criação de áreas ambientais protegidas no Brasil iniciado com o Código Florestal de 1965, aliado pela Constituição Federal de 1988, considerando que a maior conquista para o direito ambiental, em termos de legislação, foi a lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000). Dessa maneira, objetiva-se explorar essa legislação e suas implicações atuais.

A partir da lei do SNUC, consolidou-se a integração dos municípios e dos estados, juntamente com a União para o sistema de unidades de conservação. Assim,

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora/MG, membro do grupo de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB - Brasília - DF, membro do grupo de pesquisa Empresa Desenvolvimento e Responsabilidade EDResp da Universidade Federal de Juiz de Fora, brendafranco12@gmail.com . Número de registro no ORCID: 0000-0003-3863-3236

[2] Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub, Brasília- DF, pós-graduada em Direito Processual Civil pela Unifenas – MG, graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Jr., professora de Direito Civil parte geral, obrigações, contratos e reais pelas Faculdades Integradas Vianna Jr. Juiz de Fora-MG e pesquisadora do grupo de pesquisa Direito e Inclusão Social das Faculdades Integradas Vianna Jr, JF-MG e do grupo de pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento sustentável do UniCEUB- Brasília- DF. lorendfranco@gmail.com . Número do registro no ORCID: 0000-0002-1268-6770.

será analisado, de maneira geral, os estados brasileiros e o número de unidades de conservação municipais na Mata Atlântica.

No segundo tópico, a discussão versará acerca da zona de amortecimento das Unidades de Conservação, sendo analisado o contexto histórico de sua implementação e sua definição atual pela lei do SNUC. Ademais, pretende-se estudar especificamente a dinâmica das zonas de amortecimento em Parques Naturais Municipais situados na malha urbana.

No terceiro e último tópico, o objetivo é a pesquisa empírica acerca da aplicação da lei do SNUC e a existência ou não, de zonas de amortecimento no Parque Natural da Lajinha em Juiz de Fora, Minas Gerais. A principal fonte a ser analisada será a entrevista com gestor do parque atualmente, além da legislação municipal.

O presente artigo apresenta como metodologia: pesquisa normativa e doutrinária. Com relação à pesquisa normativa, teve-se como base a Lei n. 9.985/2000, já citada, a Resolução/CONAMA n. 428/2010, e demais normas que norteiam o tema. Pretendeu-se também realizar pesquisa de campo, no último item, com entrevista estruturada e aplicação de roteiro de entrevista com perguntas do tipo aberto ao gestor do Parque Natural Municipal da Lajinha, a fim de obter informações relacionados à zona de amortecimento - ZA - da unidade em estudo.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO SNUC: PARQUES NACIONAIS

Observou-se, ao longo do tempo, a criação de áreas protegidas pelo mundo e, segundo Milano (2001, p. 4), o “marco moderno de proteção das áreas naturais contra os processos destrutivos da ação humana”, foi com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, representando significativa evolução nas questões ambientais. Tal Parque, conta com belezas naturais como Steamboat Geyser, Ear Spring Geyser, Giant Geyser dentre outros (PHILIPS, 2020)

No Brasil, a proteção ambiental se inicia, tomando como base também Parques Nacionais, com a criação do primeiro parque, Parque Nacional de Itatiaia, em junho de 1937, caracterizado por montanhas e elevações rochosas, com altitude variando de

600 a 2.791 metros e, no seu ponto mais alto, o Pico das Agulhas Negras. (ICMBio, 2020).

Foi por meio do Código Florestal (Lei no 4771 de 1965) que o Brasil iniciou sua busca por normatizar a criação de unidades de conservação como parques, reservas da biosfera e florestas. Com o intuito da preservação, também, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, impõe ao poder público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (Costa et al, 2009).

A maior conquista, indubitavelmente, foi a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei nº 9.985, de 2000, conhecida como Lei do SNUC, promulgada após longo processo de elaboração legislativa com objetivo principal de sistematizar as unidades de conservação conhecidas como "espaço territorialmente protegido e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos", segundo Art. 2º, da Lei do SNUC.

A Lei nº 9.985, de 2000, traz cinco categorias de Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, conforme art 8º, da referida Lei, com mínima influência humana, e sete categorias de Unidades de Uso Sustentável, com uma maior interferência do homem, conforme determinado no artigo 9º: APA – Área de Proteção Ambiental, Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico, Flona – Floresta Nacional, Resex – Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação visa, portanto, além da proteção, uma categorização das unidades de conservação em todo país e é gerido pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal (MMA, 2020).

Dando destaque aos Parques Nacionais que integram a categoria de Unidade de Proteção Integral, ressalta-se objetivo básico, segundo art 11, da Lei 9.985, de 2000, como:

> a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de

> pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. tanto na proteção quanto também com fins científicos, culturais, de turismo, de lazer e um espaço destinado às práticas de Educação Ambiental.

Ainda no artigo 11, da referida Lei, agora no §4º, observa-se a possibilidade de criação de Parques na esfera municipal e estadual sendo denominados, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

2.1 Parque Natural Municipal

Com a Constituição Federal de 1988 já existia a possibilidade dos estados e municípios serem inseridos num sistema mais integrado de proteção da biodiversidade no Brasil. No entanto, somente com a Lei do SNUC (Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000), que os municípios e estados passaram a integrar definitivamente o sistema de unidades de conservação, juntamente com a União. (MMA, 2020)

Em estudo realizado por Luiz Paulo Pinto, et al (2017) sobre a existência de unidades de conservação municipais, verificou-se que em 15 dos 17 estados da Mata Atlântica foram registradas UCs municipais, sendo, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, os que possuem a maior quantidade e a maior área de UCs municipais, como apresentado na tabela elaborada pelos autores mencionados.

Tabela 1. Unidades de conservação municipais na Mata Atlântica por estado.

Estado	Nº de Unidades	Área (ha)
Rio Grande do Norte	1	132,36
Sergipe	1	2,50
Mato Grosso do Sul	2	24,40
Alagoas	2	482,00
Paraíba	3	133,45
Ceará	9	21.777,50
Pernambuco	15	6.848,80
Bahia	16	56.335,14
Rio Grande do Sul	36	42.836,79
Espírito Santo	45	25.938,18
São Paulo	61	187.118,72
Santa Catarina	80	160.553,24
Paraná	112	309.403,88
Minas Gerais	226	1.613.341,90
Rio de Janeiro	305	455.850,42

Fonte: PINTO, Luiz Paulo, HIROTA, Márcia, GUIMARÃES, Erika, FONSECA, Monica, MARTINEZ, Diego Igawa, TAKAHASHI, Camila Keiko. Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica. Fundação SOS Mata Atlântica. Julho 2017, p.21.

Verificou-se também que os três estados, juntos, Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro representam 82,6% da área e 70,3% do número total das unidades de conservação municipais na Mata Atlântica.

Ainda no mesmo estudo de Luiz Paulo Pinto et al (2017, p.21), apontou-se que as categorias mais adotadas pelos municípios são os Parques Naturais Municipais (PNM) e as Áreas de Proteção Ambiental Municipal (APAM), totalizando cerca de 96,7% da área total das unidades de conservação municipais registradas no bioma. Complementando, Minas Gerais possui o maior número de municípios com unidades de conservação, sendo um total de 156. O estado possui mais da metade (56%) da área das UCs municipais levantadas, tendo como referência os estados de Mata Atlântica. (PINTO et al, 2017)

Inserida na Lei do SNUC, mais especificamente em seu artigo 2º, os parques tem como finalidade a conservação da natureza, da biodiversidade, o uso, a

recuperação e restauração de ecossistemas e para tanto, será necessário um plano de manejo, um zoneamento da área, a previsão de corredores ecológicos e zonas de amortecimento - ZAs. O Plano de Manejo para uma Unidade de Conservação é requisito fundamental, sendo que a lei do SNUC o define como: “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade”.

As zonas de amortecimento foi exigência da Lei para toda unidade de conservação e é considerada como o entorno de uma Unidade de Conservação, onde a comunidade limítrofe, propriedades privadas, dentre outros, estão sujeitas a normas na tentativa de proteção das próprias unidades, como será abordado adiante.

3. ZONA DE AMORTECIMENTO (ZA) DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para uma melhor compreensão sobre Zona de Amortecimento, a Lei do SNUC, em seu artigo 2º, XVIII, a define como "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade".

Antônia Pereira de Ávila Vio (2001, p. 349), nos ensina, que as ZAs devem auxiliar:

> na formação de uma área de amortecimento no entorno da unidade de conservação, que segure as pressões de borda promovidas pelas atividades antrópicas; na proteção de mananciais, resguardando a qualidade e a quantidade da água; na promoção e manutenção da paisagem em geral e do desenvolvimento do turismo ecológico, com a participação da iniciativa privada; na ampliação das oportunidades de lazer e recreação para a população do entorno das unidades de conservação; na educação ambiental servindo como base para consolidar a atitude de respeito às atividades e necessidades ligadas à conservação ambiental e à qualidade de vida; na contenção da urbanização contínua e desordenada e na consolidação de usos adequados e de atividades complementares à proposta do plano de manejo da unidade de conservação.

A autora, menciona, que o objetivo de uma ZA é evitar os impactos externos que prejudiquem a proteção dos ecossistemas, usos adequados das UCs e contenção da urbanização desordenada.

Tão importante quanto à instituição das unidades de conservação é delimitar e estabelecer critérios de uso e de ocupação e monitoramento das zonas de amortecimento, de modo a evitar os avanços sobre os limites das próprias unidades protegidas.

A proteção das áreas do entorno de unidades de conservação pode ser observada inicialmente com a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que "dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências". Segundo a lei, em seu art. 3º, as áreas vizinhas às Estações Ecológicas deveriam ser protegidas e os cuidados estabelecidos em regulamento.

Na sequência, o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que "regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências", determina, em seu art. 27, que, nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama (GANEM, 2015).

Complementando, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, (Lei do SNUC), veio proteger o entorno das UCs, sendo denominada zona de amortecimento, estendida a todas as categorias, exceto a Área de Proteção Ambiental (APA) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), conforme artigo 25 (GANEM, 2015).

Quanto aos limites da zona de amortecimento, a Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010, prevê que se a Unidade for estabelecida sem a definição de zona de amortecimento, empreendimentos que apresentam impacto ao ambiente deverão respeitar uma faixa estabelecida de 3 km de distância e serão obrigados a obter um licenciamento[3].

[3] RESOLUÇÃO Nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Revoga as Resoluções n° 10, de 1988, nº 11, de 1987, nº 12, de 1988, nº 13, de 1990; altera as Resoluções nº 347, de 2004, e nº 378, de 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>Acesso em: 27 de julho de 2020.

Outro grande dilema existente também discutido na palestra de Vinicius de Assis Moreira (2020)[4] - analista ambiental do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais - reside no ato de criação das ZAs. Segundo o analista ambiental, o artigo 25, parágrafo 2º, da Lei do SNUC, alega que os limites das ZAs das UCs devem ser definidos no ato de criação ou posteriormente. Neste sentido, a AGU em 2006, se manifestou de forma contrária a criação, por portaria do IBAMA, da ZA do Parque Marinho de Abrolhos, alegando que, não tendo sido definidas no ato de criação, as Zas deverão ser estabelecidas em ato posterior de igual natureza ou hierarquia e não por portaria do IBAMA.

Além destas possibilidades de delimitação, a Lei do SNUC prevê a fixação das ZAs quando da elaboração do plano de manejo da Unidade, tendo em vista a necessidade de estudos técnicos que envolvem sua criação. Neste sentido, quanto à delimitação e a relação das UCs e ZAs, pode-se afirmar que o êxito para uma perfeita interação entre as áreas citadas está nas negociações das comunidades do entorno com o órgão gestor da UC. Para tanto, a delimitação da ZA deverá ser baseada em estudos técnicos (manejo dos recursos naturais) e participação das populações locais, como previsto no artigo 2º, inciso XVII, e artigo 5º, inciso III, da Lei do SNUC (GANEM, 2015).

Por outro lado, zona de amortecimento não pode ser considerada como parte da unidade de conservação, mas, em razão desta, fica sujeita às regras determinadas pela Lei do SNUC com o intuito de proteger a unidade próxima, pois integram o Sistema de Unidades de Conservação, tão quanto os corredores ecológicos, conforme artigo 5º, inciso XIII, e artigo 41, da referida Lei (VIO, 2001).

A alteração à Lei do SNUC pela Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, determinou 2 atividades possíveis nas ZAs. A primeira, inserida no Art. 27 inciso 4º, versa sobre a possibilidade do plantio de transgênicos nas UCs e ZAs, mediante as regras especificadas pela CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. A

[4] Gestão de Áreas protegidas. Ciclo de Palestras Online promovida pela Estação Ecológica UFMG. Zona de amortecimento, marcos legais e cenários de gestão destes territórios na atualidade: o caso do Parque Estadual Rio Doce - palestra realizada por Vinicius de Assis Moreira, analista ambiental do IEF e gerente do Parque Estadual Rio Doce. Através pela plataforma do youtube, no dia 27-07-2020, através do canal: Centro de Síntese Ecológica e conservação, CSEC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZdY6hdxrYJE>.

segunda atividade trata da implantação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, descrita no artigo 46.

A Lei do SNUC, porém, não define critérios específicos para a delimitação das ZAs. Os limites devem ser estabelecidos caso a caso, levando em consideração aspectos ecológicos e as atividades socioeconômicas presentes nas áreas lindeiras. Mas existem diretrizes, trazendo o recorte para Parques Nacionais que oferecem orientação aos gestores sobre informações quanto à delimitação da ZA: o Roteiro Metodológico para Planejamento de Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica (Ibama, 2002) como: aspectos ecológicos, marcos geográficos visíveis, zonas urbanas consolidadas e o uso do solo. O referido roteiro traz, ainda, parâmetros para não inclusão de uma área na ZA, de área urbana estabelecida ou aquelas definidas nos planos diretores como de expansão urbana, ou destinadas legalmente para esse fim (Ibama, 2002) (GANEM, 2015).

Corroborando, enfim, as ideias de Vio (2001) e Ganem (2015), o analista ambiental, Vinicius Moreira (2020) acrescenta que novos roteiros metodológicos, para definir conceitos e diretrizes de implementação de ZAs, são necessários, assim como, uma regulamentação jurídica das ZAs, tendo em vista que as legislações atuais não estabelecem de forma concreta o regime especial de seu uso. Sendo necessário, também, considerar aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, conciliando-os para a implementação da ZA.

3.1. Zona de Amortecimento (ZA) em Parques Naturais Municipais

Em relação aos Parques Naturais Municipais situados na malha urbana, o plano de manejo deve observar as orientações expressas no plano diretor do munícipio do qual pertence.

A Constituição Federal, em seu art. 182, § 1º, e disciplinado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto da Cidade, prevê o plano diretor do município, e, é o instrumento de planejamento de ordenamento do solo urbano. Neste sentido, conforme preleciona Vitalli *et al* (2009) citado por Roseli Senna Ganem (2015) "...a delimitação da zona de amortecimento não pode ignorar o disposto no plano diretor, caso este já tenha sido elaborado e aprovado".

O plano diretor e o plano de manejo, contendo a delimitação das ZAs, relacionado aos Parques Naturais municipais, deverão, portanto, equilibrar os direitos constitucionalmente garantidos, "seguindo diretrizes que integrem o uso das áreas externas à proteção dos ecossistemas do interior da UC", isto é, os impactos causados pelas atividades na ZA, sejam elas econômicas ou não, devem ser reduzidos para garantir a preservação da biodiversidade da respectiva UC (GANEM, 2015).

Milaré (2007, p.677) citado por Roseli Senna Ganem (2015) menciona:

> a Zona de Amortecimento não é parte da unidade de conservação, mas, por força da lei, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, pelo qual certas atividades econômicas são permitidas ou regradas. Tratando-se de propriedade privada, não cabe, como regra geral, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade alterada e continua a aceitar usos econômicos, apenas sofrendo certas restrições e uma regulamentação de atividade, e, por óbvio, de forma não restritiva como ocorre dentro das unidades de conservação. Contudo, as limitações não podem inviabilizar o direito de propriedade e seu exercício, sob pena de acarretar apossamento administrativo com o consequente dever de indenizar por parte do Poder Público.

Tal abordagem demonstra que sempre deve haver um equilíbrio entre as ações para conservação das UCs e proteção de ecossistemas e as atividades econômicas desenvolvidas nas ZAs. (GANEM, 2015)

Por fim, e neste mesmo sentido, Marta Ribeiro *et al* (2010, p.8) ressalta que a definição de uma ZA deve atender às necessidades das UCs e a realidade das comunidades "abeiradas" devendo ser considerados "aspectos físicos, socioeconômicos, culturais, de uso do solo e de cobertura vegetal".

4 BREVE ESTUDO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA LAJINHA: ZA

4.1 Criação e características do Parque Natural da Lajinha

O Parque da Lajinha tem sua origem em área da antiga Fazenda da Lajinha, desapropriada pela Prefeitura de Juiz de Fora e declarada de utilidade pública pelo Decreto Municipal n º 2115/78 (PJF, 2020).

Com o advento da AGENDA JF, em junho de 2003, após a criação do Sistema Ambiental de Juiz de Fora, o Parque da Lajinha, assim definido, segundo a lei municipal (Lei n° 9.811, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, em 2000, hoje revogada[5]), passou a receber escolas e entidades interessadas no conhecimento de seus recursos naturais, com a implantação do atual Centro de Educação Ambiental – CEAM, que contou com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, recebendo mobiliário, livros, e equipamentos, destinados às atividades de educação ambiental. Neste sentido ampliaram-se as preocupações com a conservação e com o manejo do Parque da Lajinha, tendo seu plano de manejo sido elaborado em 2005 pelos consultores do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, em convênio com a Prefeitura de Juiz de Fora, sendo o município, mais especificamente o Parque da Lajinha, contemplado entre vários outros da América Latina. (PJF, 2020)

Através do decreto n.º 11.266 de 10 de julho de 2012, o parque, foi alçado à categoria de unidade de conservação de proteção integral, seguindo os requisitos da Lei do SNUC, recebendo o nome de Parque Natural Municipal da Lajinha, ocupando uma área com cerca de 86 hectares (MMA, 2020).

O Parque Natural Municipal da Lajinha está localizado na Avenida Deusdedit Salgado, Bairro Teixeiras, no município de Juiz de Fora- MG, contendo áreas de fragmento de Mata Atlântica (49 ha), área de reflorestamento (30 ha), que

[5] Revogada pela LC 82/2018 a partir de 31/12/18. LC 82 de 2018-Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042423>. Acesso em: 22 julho 2020.

correspondia a áreas agrícolas da antiga fazenda, anterior a criação do Parque e 7,5 ha de área de uso público, abertos à visitação (PJF, 2020)

Figura 01- Vista aérea do Parque Natural Municipal da Lajinha

Fonte: PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2020.

O Parque possui uma árvore símbolo (Pau-Ferro) com 30m de altura, floração amarela (floração de novembro a fevereiro), madeira dura, longa durabilidade natural. É nativa do Brasil, com tronco liso, que chega a 80m de diâmetro, é excelente para reflorestamento e muito utilizada na construção civil. (PJF, 2020)

Como forma de incremento para a pesquisa com informações da situação fática atual do Parque Natural da Lajinha, foi realizada uma entrevista, com perguntas do tipo aberto, com o Supervisor de Áreas Verdes Protegidas, SEMAUR-PJF da cidade de Juiz de Fora, responsável pela gestão do Parque Natural Municipal da Lajinha - Fabrício Luís de Andrade, analista Ambiental, geógrafo e mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D, . em julho de 2020.

De acordo com as informações prestadas e verificadas nesta pesquisa, o parque possui plano de manejo, elaborado pela prefeitura de Juiz de Fora e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, data 2005, sendo que grande parte dos projetos que constavam do plano já foram elaborados, necessitando, portanto, apenas de revisão e atualização. O analista assegura que não existe previsão de revisão do plano

de manejo, tendo em vista que a elaboração demanda um aporte financeiro grande e a secretaria de meio ambiente do município não tem como sustentar tal despesa. Para tanto seriam necessárias parcerias para sua elaboração.

Ademais, acerca do um Conselho Consultivo, foi relatado, sobre sua existência dentro do CONDEMA (Conselho municipal de meio ambiental), de um Conselho. Esclarecendo, o CONDEMA possui uma câmara técnica de proteção dos recursos naturais, que se reúne toda terça feira dentro do parque, sendo que as discussões giram em torno dos problemas e soluções relacionadas à proteção da biodiversidade, intervenções no parque, quando necessária, dentre outras. Como última medida tomada, anterior à suspensão das atividades em razão do COVID-19[6], foi a licitação para pedalinho, questões estas decididas pelo Conselho Consultivo.

No que diz respeito às investigações científicas em andamento, o analista Fabrício Luís de Andrade afirmou que existem pesquisas sendo feitas por instituições federais, no entanto, foram suspensas, em razão do COVID-19[7]. Sendo que a única pesquisa que está em aberto, se refere ao turismo e bem estar da população em áreas verdes, realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora - MG.

Em relação ao quadro de colaboradores e funcionários do parque, além de Fabrício Luís de Andrade, analistas e supervisor de áreas verdes, existem outros dois analistas ambientais que atuam no parque, dois vigias noturnos, dois a três guardas municipais durante o funcionamento e abertura do parque, um porteiro, um funcionário de limpeza que cuida da estrutura física e quatro funcionários de manutenção e jardinagem.

Por derradeiro, todo o financiamento do Parque é feito com dinheiro público, sendo que, dentro do órgão municipal responsável, o SEMAUR-JF- Secretaria de Meio Ambiente e Ordenamento Urbano de Juiz de Fora - existe um departamento, o

[6] COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus descoberto recentemente, este novo vírus e doença eram desconhecidos antes do início do surto em Wuhan, China, em dezembro de 2019. Importante ressaltar, que a COVID-19 é agora uma pandemia. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 07 ago. 2020.

[7] Como consequência da pandemia causada pelo coronavírus, as opções de lazer foram reduzidas em Juiz de Fora - MG. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/03/18/opcoes-de-lazer-em-juiz-de-fora-sao-reduzidas-por-conta-de-avanco-do-coronavirus.ghtml>. Acesso: 04 ago. 2020.

DEAPREN - Departamento de Educação Ambiental e Proteção de Recursos Naturais, especificamente responsável pelas áreas verdes do município, dentre elas o Parque Natural Municipal da Lajinha.

4.2 Uso Público do Parque Natural da Lajinha

Em relação ao uso público, com os dados apresentados, pelo analista ambiental Fabrício Luís de Andrade, de 2019, foram 90.000 visitantes - sendo 1500 a 2000 por final de semana, não só locais como de outras cidades e estados. O funcionamento do parque possui horário limitado entre 8 horas da manhã e 5 horas da tarde, estando aberto todos os dias - assim como informou o gestor. Atualmente o parque se encontra fechado e sem possibilidade de visitação por conta do COVID-19[8].

Na zona de uso intensivo, com aproximadamente 10 ha, a área do Parque onde é permitida a visitação pública existe um lago e, também, uma cachoeira que verte para o Lago e é drenada para o córrego do Teixeiras (bairro onde está localizado o Parque).

[8] O Parque da Lajinha se encontra fechado por tempo indeterminado, com objetivo de garantir a segurança dos visitantes e funcionários, e para evitar a propagação da doença (COVID-19). A medida cumpre com o Decreto Municipal 13.893, de 16 de março de 2020. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75832>. Acesso em: 04 ago. 2020.

Figura 02- Lago do Parque Natural Municipal da Lajinha

Fonte: Foto fornecida e, de autoria, de Fabrício Luís de Andrade, Analista Ambiental - Geógrafo, Supervisor de Áreas Verdes Protegidas, Mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D. Parque Municipal da Lajinha. SEMAUR-PJF em Julho de 2020.

Quanto à infraestrutura possui: um coreto, um pergolado, dois parquinhos infantis, trilhas estruturadas para caminhada, quiosques espalhados com bebedouro, banheiro e pia para piqueniques, academia ao ar livre, iluminação, lixeiras por toda zona de uso intensivo. Dispõe, também, de uma portaria, na Av. Deusdedith Salgado, S/N, bairro Teixeiras, com banheiros, masculino e feminino, uma sala da guarda municipal ambiental e tem estacionamento próprio. Conta com 1 (um) veículo tipo caminhonete e uma moto.

Figura 03- Pergolado Parque Natural Municipal da Lajinha

Fonte: Foto fornecida e, de autoria, de Fabrício Luís de Andrade, Analista Ambiental - Geógrafo, Supervisor de Áreas Verdes Protegidas, Mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D. Parque Municipal da Lajinha. SEMAUR-PJF em Julho de 2020.

Figura 04- Quiosque Parque Natural Municipal da Lajinha

Fonte: Foto fornecida e, de autoria, de Fabrício Luís de Andrade, Analista Ambiental - Geógrafo, Supervisor de Áreas Verdes Protegidas, Mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D. Parque Municipal da Lajinha. SEMAUR-PJF em Julho de 2020.

Detêm também centro de educação ambiental, sala de administração, biblioteca ambiental e auditório para palestras, banheiro e maquete do Parque. Não há cobrança de ingressos e dispõe de lanchonete, terceirizada dentro do Parque, autorizada pelo Conselho Consultivo.

Figura 05 - Centro de Educação Ambiental

Fonte: Foto fornecida e, de autoria, de Fabrício Luís de Andrade, analista Ambiental - Geógrafo, Supervisor de Áreas Verdes Protegidas, Mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D. Parque Municipal da Lajinha. SEMAUR-PJF em Julho de 2020.

Em relação à atividades de educação ambiental, recebia, em 2019, 2 a 3 vezes por semana no mínimo, escolas com atividades orientadas por uma supervisora de educação ambiental, que, também, é analista ambiental, e organiza as visitas por iniciativa do parque, com atividades internas no auditório e externas de trilha guiada com interpretação.

4.3 Zona de Amortecimento do Parque Natural Municipal da Lajinha

O parque está dividido em quatro zonas: zona de recuperação, zona de preservação, zona de uso intensivo além da zona de amortecimento. Tal informação, além de constar, no plano de manejo do parque, também nos foi fornecida em entrevista pelo analista ambiental responsável pela área.

Quanto à zona de recuperação, de aproximadamente 30 hectares, foi ressaltado pelo analista ambiental, que possui parcerias com empresas, sendo, a principal delas,

a empresa MRS Logística S.A[9], que em razão de compensação ambiental relacionada às suas linhas férreas, cuidam de parte desta área e assumiram um replantio em 22 hectares nesta extensão de recuperação.

Em relação à zona de uso intensivo, o Parque possui uma excelente infraestrutura, já abordada no item de uso público.

Quanto à zona de amortecimento, considerando que o Parque está inserido em área urbana consolidada, segundo o analista ambiental Fabrício Luís de Andrade, as comunidades existentes e os agentes econômicos do entorno atendem às regras do Plano diretor do município. Já nas áreas de preservação do entorno, o analista assegura que o conselho consultivo é bastante rigoroso em relação ao controle de atividades de uso e ocupação do solo, tentando não só preservar as áreas situadas na zona de amortecimento, quanto, não permitindo a geração de impactos negativos dos agentes confrontantes.

Com relação aos limites da zona de amortecimento, segundo Fabrício Luís de Andrade, por não estar previamente delimitado, nem no decreto de criação, nem em decretos posteriores, e nem mesmo definida no Plano de manejo de 2005, a definição dos limites, atualmente, segue as orientações legais,[10] não havendo, portanto, uma avaliação técnica, elaborada, a priori, que a determine. Destaca-se como agentes externos confrontantes: posto de gasolina, Hotel, Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Faculdade DOCTUM, SESI (Serviço Social da Indústria), Dom Orione, (instituto da igreja católica presta assistência a população carente do bairro Dom Bosco), Escola SACI, AABB (Associação Atlética do Banco do Brasil), Clube

[9] MRS Logística S/A é a concessionária que opera a chamada Malha Regional Sudeste da Rede Ferroviária Federal S. A. É uma operadora logística que administra uma malha ferroviária de 1.643 km nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

[10] RESOLUÇÃO Nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências" . Revoga as Resoluções n° 10, de 1988, nº 11, de 1987, nº 12, de 1988, nº 13, de 1990; altera as Resoluções nº 347, de 2004, e nº 378, de 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>Acesso em: 27 de julho de 2020.

dos sindicatos dos bancários, algumas casas de moradores e algumas áreas verdes de preservação (local de intensa vigília pelos analistas do Parque).

Segundo o analista Fabrício Luís de Andrade, os agentes do entorno não causam impactos negativos ao Parque, pois existe um grande respeito à conservação e a preservação e até mesmo, interação, como no caso do SESI, onde existe um lago, que verte para o lago do Parque, influenciando positivamente, tendo em vista o cuidado que o SESI tem com a água, dentro de sua unidade proporcionando uma maior oxigenação do lago dentro do Parque Natural Municipal da Lajinha.

Cabe ressaltar, por fim, outra influência positiva, quanto às escolas e faculdades, que fazem trabalhos e convênios para educação ambiental dos alunos, além de trabalhos de pesquisa para o Parque feito por alunos da Faculdade.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo demonstrar os dilemas das ZAs, fazendo um recorte em ZAs de Parques Naturais Municipais, unidades de conservação, que também foram sistematizadas pela Lei do SNUC.

Inicialmente, depreendeu-se do estudo que os limites da ZA deverão estar determinados no decreto de criação ou em ato posterior de igual natureza. Caso não ocorra esta delimitação, deve ser feita, posteriormente, quando da elaboração do plano de manejo, considerando a proteção dos ecossistemas da unidade criada, das comunidades, propriedades privadas e agentes econômicos que se encontram no entorno. Neste sentido, os critérios mencionados nos documentos do IBAMA 2002, para delimitação das ZAs, poderão ser utilizados como parâmetros para defini-las. No entanto, é aconselhável, levar em consideração no estudo técnico para delimitação das ZAs, a complexidade da interação unidade e entorno, sendo necessário, negociações entre os agentes confrontantes, os gestores da unidade e conselho consultivo, visando sempre uma efetiva proteção do Parque.

Uma boa relação entre as comunidades e agentes econômicos do entorno, com os gestores da unidade, significa respeitar os usos econômicos legítimos, conscientizando tais agentes, da importância da preservação dos ecossistemas

protegidos na unidade, onde, as partes, acima mencionadas, se comprometerão a cumprir o que foi estabelecido no plano de manejo da unidade.

Considerando, especificamente, o estudo feito a partir do Parque Natural Municipal da Lajinha, observou-se que o Plano de Manejo, datado de 2005, fora criado com a finalidade da inserção do Parque no sistema de unidade de conservação, segundo a Lei do SNUC, que ocorreu através de decreto em 2012. Percebeu-se que existe a necessidade de uma revisão deste plano de manejo, para que atenda melhor às expectativas do momento atual em que vive o município, conjugando o momento econômico e social da cidade com a proteção ambiental proposta pela unidade.

O Parque possui Conselho Consultivo, que orienta e ajuda o analista ambiental, responsável, na gestão das zonas de uso público, além da confluência de ideias, para minimizar os impactos das comunidades e propriedades privadas existentes no entorno.

Cabe ressaltar, a necessidade de uma efetiva delimitação da ZA, que ainda se encontra incipiente no plano de manejo. Faz-se necessário por fim, considerando ser um Parque Municipal, que os limites da ZA estejam em consonância com a Lei Complementar Nº 082, de 03 de julho de 2018, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora, conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, respeitando assim, os agentes confrontantes, e visando, principalmente, a preservação da unidade de conservação protegida.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabrício Luís de. Supervisor de Áreas Verdes Protegidas da cidade de Juiz de Fora, SEMAUR-PJF, responsável pela gestão do Parque Natural Municipal da Lajinha - Analista Ambiental, geógrafo e mestre em Avaliação de Riscos, Crea 82.134-D, Entrevista realizada no dia 31 de julho de 2020.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

BRASIL. Lei Nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6902-27-abril-1981-371587-norma-pl.html>. Acesso em 20 de julho de 2020.

BRASIL. Decreto Municipal No 13.893, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas preventivas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=75832>. Acesso em: 04 agosto 2020.

BRASIL. Decreto Nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, §1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

BRASIL. Lei Complementar Nº 082 de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências, que revogou a Lei n° 9.811, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, de 2000. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042423>. Acesso em: 22 julho 2020.

BRASIL. Lei Nº 11.460, de 21 de março de 2007. Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação; acrescenta dispositivos à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e à Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; revoga dispositivo da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm>. Acesso em 20 de julho de 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente – MMA. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-SNUC.html>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

CONAMA. RESOLUÇÃO Nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela

administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Revoga as Resoluções n° 10, de 1988, nº 11, de 1987, nº 12, de 1988, nº 13, de 1990; altera as Resoluções nº 347, de 2004, e nº 378, de 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>Acesso em: 27 de julho de 2020.

COSTA, Nadja Maria Castilho; Costa, V. C. da; Santos, J. P. C. dos. Definição e Caracterização de Áreas de Fragilidade Ambiental, com Base em Análise Multicritério, em Zona de Amortecimento de Unidades de Conservação. In: 12o Encuentro de Geógrafos de América Latina - EGAL 2009, 2009, Montevideo - Uruguai. 12 Encuentro de Geógrafos de América Latina - Caminando en una América Latina en transformación, 2009.

GANEM, Roseli Senna. Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação. Consultor Legislativo da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Março 2015.

IBAMA (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS). Roteiro metodológico de planejamento: parque nacional, reserva biológica, estação ecológica. Brasília: Ibama, 2002.

ICMBIO (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE). Dísponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

MILANO, M. S. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade. In: BENJAMIN, A. H. Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). Painel Unidades de Conservação Brasileira. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMtODkyNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

MOREIRA, Vinicius de Assis. Gestão de Áreas protegidas. Ciclo de Palestras Online promovida pela Estação Ecológica UFMG. Zona de amortecimento, marcos legais e cenários de gestão destes territórios na atualidade: o caso do Parque Estadual Rio Doce - palestra realizada por Vinicius de Assis Moreira, analista ambiental do IEF e gerente do Parque Estadual Rio Doce. Através pela plataforma do youtube, no dia 27-07-2020, através do canal: Centro de Síntese Ecológica e conservação, CSEC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZdY6hdxrYJE>. Acesso em: 27 de julho de 2020

PINTO, Luiz Paulo, HIROTA, Márcia, GUIMARÃES, Erika, FONSECA, Monica, MARTINEZ, Diego Igawa, TAKAHASHI, Camila Keiko. Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica. Fundação SOS Mata Atlântica. Julho 2017.

PHILIPS, Jack. Cientista do Parque Yellowstone explica porque gêiseres estão ficando mais ativos; Epoch Times. Disponível em: https://www.epochtimes.com.br/cientista-parque-yellowstone-explica-porque-os-geiseres-estao-ficando-mais-ativos/. Acesso em: 20 de julho de 2020.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Meio Ambiente e Ordenamento Urbano- Semaur. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/semaur/meio_ambiente/parque_lajinha/natureza.php>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Plano de Manejo. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/semaur/meio_ambiente/parque_lajinha/documentos/relatorio2_plano_manejo.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. – Parque Municipal da Lajinha. Decreto de criação. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14771486/decreto-11266-10-07-2012-prefeitura-de-juiz-de-fora>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

RIBEIRO, Marta Ribeiro. Freitas, Marcos Aurélio Vasconcelos de. Costa, Vivian Castilho da. O desafio da gestão ambiental de Zonas de Amortecimento de unidades de conservação. VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física, II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física, Universidade de Coimbra, Maio de 2010.

VIO, Antônia Pereira de Avila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, A. H. Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO DO SNUC PARA PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Mariana Amorim Murta [1]

Victor Monteiro de Castro Campos Jardim[2]

1. INTRODUÇÃO

A ideia central deste artigo se concentra na análise da ferramenta de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) concebida na legislação que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Utilizando a título de exemplo o Parque Nacional de Brasília, pretende-se provar que, apesar de benéfica para proteção e conservação do parque, a destinação de recursos para melhoria de sua infraestrutura, fomentação ao ecoturismo e geração de empregos também poderia ser gerada por meio de outros instrumentos capazes de gerar novas oportunidades, como é o caso da utilização da ferramenta do PSA por meio da implementação do ICMS Ecológico no Distrito Federal. A ideia é promover uma recompensa para aquele responsável pela preservação do meio ambiente. Assim, a potencial eficiência econômica e a eficácia ambiental são características asseguradas por um programa de PSA.

No exemplo trazido por meio da análise do Parque Nacional de Brasília, o qual foi objeto de concessão à iniciativa privada em 2020, é explorado o funcionamento da gestão da Unidade de Conservação e a possibilidade de políticas de desenvolvimento

[1] Advogada, assistente do Gabinete da Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ex-sócia do Sarubbi Cysneiros Advogados Associados. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Mestre em Direito pelo UniCeub, com ênfase em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, e graduada em Direito pelo UniCeub

[2] Jornalista, redator da agência de comunicação Monumenta. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Graduado em Jornalismo pelo UniCeub

capazes de gerar novas oportunidades de Pagamento por Serviços Ambientais. Para provar a viabilidade de outros recursos para manutenção e conservação do Parque Nacional de Brasília, será desenvolvida a definição de Serviços Ambientais para, em seguida, ser conceituada a ferramenta de Pagamento por Serviços Ambientais. A partir de tais conceitos, pretende-se fazer destaque à importância da destinação de recursos que promovam o uso sustentável dos recursos ambientais e, em especial, que protejam as Unidades de Conservação.

Para tanto, o trabalho é estruturado em três capítulos, que versam sequencialmente sobre a definição de PSA, as hipóteses previstas nos artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC, e sobre a gestão do Parque Nacional de Brasília, que teve sua gestão concedida à privatização neste ano de 2020. Para fixar os critérios de PSA a serem utilizados neste estudo, em primeiro lugar, é necessário conceituar o que é o Pagamento por Serviços Ambientais para, logo adiante, estabelecer as hipóteses objetivas de PSA na Lei que instituiu o SNUC. Por conseguinte, será possível examinar a sua efetividade a partir da seleção do estudo acerca da gestão do Parque Nacional de Brasília, bem como será permitida a análise acerca de novas oportunidades de Pagamento por Serviços Ambientais além da Lei do SNUC, como é o caso do ICMS Ecológico.

Assim, pretende-se mostrar a importância do PSA e de novos instrumentos econômicos que gerem oportunidades de arrecadação de receita para as Unidades de Conservação, visando a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas brasileiros.

2 A IMPORTÂNCIA DO PSA PARA UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS AMBIENTAIS

Antes de definir o que é Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), é preciso clarear o entendimento sobre o que são e como são realizados estes tipos de serviços. “A definição de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos é simples: trata-se dos benefícios que as pessoas obtêm da natureza direta ou indiretamente, através dos ecossistemas, a fim de sustentar a vida no planeta” (OECO, 2014). Ou seja, é por meio destes serviços que o homem retira subsídios naturais para o seu consumo, como, por exemplo, a extração de madeira, de sementes, de fibra, de animais, de minerais e de substâncias com propriedades medicinais para produção de remédios. Para tanto, os

ecossistemas são fundamentais, não só para os animais inseridos naquele meio, como também para o ser humano e as comunidades que ali se encontram.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2019), o desenvolvimento e o bem-estar do ser humano estão diretamente condicionados aos ecossistemas em função da necessidade de acesso à água doce, utilização de solos para plantio, lazer, dentre outras importantes funcionalidades para garantia da saúde humana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Apesar do posicionamento aparentemente controverso por parte do atual governo e da presente situação de ataque ao meio ambiente em diversas unidades de conservação ambiental no país, o Brasil se sustenta em diversos acordos internacionais para promover um uso sustentável dos recursos naturais (MMA, 2019). Portanto, a fim de salvaguardar o equilíbrio ambiental e, consequentemente, a saúde de todos os seres inseridos nesse meio natural, é importante que toda atividade que cause algum dano ao meio ambiente, como é o caso de grande parte dos serviços ambientais, seja gerenciada com estratégias específicas que facilitem e fortaleçam o uso sustentável destes recursos.

Nesse sentido, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), também conhecido como Pagamentos por Serviços Ecossistêmicos (PSE), é excelente estratégia para o gerenciamento de serviços ambientais potencialmente causadores de lesões ao meio ambiente natural. Percebe-se que o atual modelo socioeconômico vigente no Brasil é predominantemente nocivo ao meio ambiente. A este respeito, ações como os desmatamentos para conversão do solo para agricultura, a extração insustentável de madeira, a caça e a pesca ilegais, a poluição do ar e da água e outros usos indevidos dos recursos naturais estão entre os fatores que contribuem para essa degradação ambiental, o que, por consequência, enfraquece o potencial da natureza em oferecer esses serviços (GELUDA; YOUNG, 2014). Infelizmente, a utilização sustentável dos recursos naturais pode não parecer economicamente atrativa à primeira vista, uma vez que, em curto prazo, outras atividades têm maior potencial lucrativo.

Em razão do aparente lucro proveniente da extração insustentável de recursos naturais para o desenvolvimento econômico, a postura ambientalista acaba por ser afastada para dar espaço ao lucro imediato, como é o caso do desmatamento de

grandes áreas de vegetação para a criação de gados e produção de grãos, por exemplo. Entretanto, quando os custos posteriores à devastação da mata são levados em consideração, como os gastos para despoluir um rio ou recuperar uma área desmatada, é concluído que vale mais a pena investir na manutenção dos recursos que o meio ambiente já fornece (IPAM, 2015). Nessa linha, pensando em longo prazo na preservação ambiental e na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras, é possível inferir que o jogo sem restrições do mercado é incompatível com a ideia de desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, Ignacy Sachs (2002) aponta para a necessidade de diálogo entre os setores governamentais, industriais e sociais em busca do desenvolvimento econômico associado à preservação ambiental. Desta forma, o desenvolvimento sustentável acaba por promover o equilíbrio na valoração das dimensões econômica, social e ambiental. Assim, visando a manutenção da integridade ecológica do sistema, o desenvolvimento sustentável exige a minimização dos impactos sobre a qualidade dos elementos naturais (BRUNDTLAND, 1991). Atualmente, um dos maiores desafios dos ambientalistas é encontrar uma forma de continuar usufruindo desses recursos para o desenvolvimento humano sem destruir o ecossistema local.

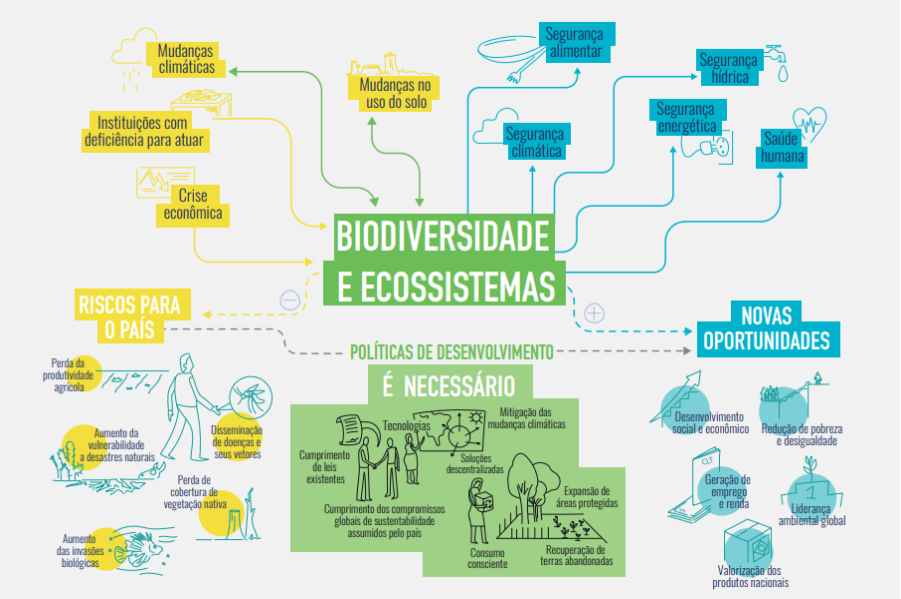
Em face aos desafios encontrados para que se promova o desenvolvimento econômico sustentável, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (2015) aponta o surgimento do conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) a partir do aprofundamento das discussões em virtude desses desafios. Assim, o PSA é uma ferramenta de valoração ambiental (OECO, 2014) utilizada para impulsionar o desenvolvimento sustentável. O Ministério do Meio Ambiente (2008) apresenta exemplos de PSA, como: (1) Retenção ou captação de carbono; (2) Conservação da biodiversidade; (3) Conservação de serviços hídricos; e (4) Conservação de beleza cênica. Por este ângulo, o conceito de PSA é "definido como uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar este serviço é adquirido por um comprador de um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço" (OECO, 2014).

Portanto, os indivíduos que fazem o uso direto dos recursos naturais, como populações que vivem nas florestas (povos tradicionais, indígenas e pequenos

agricultores) e indústrias de agropecuária, precisam de conscientização sobre a importância do meio ambiente para seus próprios negócios e qualidade de vida (IPAM, 2015). Além disso, precisam também de compreensão sobre a relevância da manutenção do equilíbrio ambiental para o desenvolvimento da vida do ser humano na Terra. O desequilíbrio ecossistêmico pode acarretar em diversos problemas de produção e de saúde pública, como aumento de vetores de doenças, perda de produtividade agrícola, maior vulnerabilidade de desastres naturais, dentre outros (BPBES, 2019). Ao que parece, o avanço econômico e a crescente conquista de recursos naturais está alinhada com a catastrófica sequência de destruições e desastres (CARSON, 1969).

A fim de promover a sustentabilidade do meio ambiente e da saúde humana, é primordial a preservação da biodiversidade, dos ecossistemas, das vegetações e dos oceanos (LOVELOCK, 2010). O Planeta Terra em que o homem habita não é o único a sofrer os efeitos da constante exploração de recursos naturais, sendo a própria vida humana afetada pela prolongada exploração do meio ambiente, pois deste Planeta depende (CARSON, 1969). Nesse sentido, a Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (2018) disponibilizou infográfico a respeito dos riscos e oportunidades atrelados à matéria, exemplificando as políticas de desenvolvimento necessárias para preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, conforme se observa na figura 1:

Figura 1 - Infográfico integrado no Sumário para Tomadores de Decisão (STD) do 1º Relatório sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos



Fonte: BPBES, Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos[3].

A partir da figura, é possível constatar que, guardando relação com a biodiversidade e com os ecossistemas, as mudanças no uso do solo e as mudanças climáticas, bem como a crise econômica e a deficiência de atuação de instituições, são riscos para o Brasil, uma vez que geram consequências como a perda de produtividade agrícola, a disseminação de doenças e seus vetores, o aumento da vulnerabilidade a desastres naturais, a perda de cobertura da vegetação nativa e o aumento de invasões biológicas. Por outro lado, a segurança alimentar, climática, hídrica, energética e a saúde humana configuram novas oportunidades para o desenvolvimento social e econômico, para a redução de pobreza e desigualdade, para a geração de emprego e renda, para valorização dos produtos nacionais e para liderança ambiental global – tendo em vista que, em se tratando de interdependência ecológica e econômica, a cooperação internacional efetiva é necessária (BRUNDTLAND, 1991).

Deste modo, considerando a "exploração ruinosa dos recursos renováveis, afetando severamente as capacidades de regeneração e absorção desses recursos, com

[3] BPBES, Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (Disponível em: https://www.bpbes.net.br/wp-content/uploads/2018/11/Sum%C3%A1rio-para-Tomadores-de-Decis%C3%A3o-BPBES.pdf. Acesso em: 4 set. 2020).

ameaças reais em relação ao sistema de sustentação da vida" (MOURA, 2012, p. 31), é essencial que sejam promovidas políticas de desenvolvimento. Nessa linha, o infográfico acima colacionado expõe que, a partir dos riscos para o país, são indispensáveis essas políticas de desenvolvimento, a fim de que se abram portas para as novas oportunidades apontadas, sendo necessário: (1) Mitigação das mudanças climáticas; (2) Tecnologias; (3) Cumprimento de leis existentes; (4) Soluções descentralizadas; (5) Cumprimento dos compromissos globais de sustentabilidade assumidos pelo país; (6) Consumo consciente; (7) Expansão de áreas protegidas; e (8) Recuperação de terras abandonadas.

Dessa maneira, exposta a definição de Serviços Ambientais e de Pagamento por Serviços Ambientais ou Pagamento por Serviços Ecossistêmicos, bem como a importância desse instrumento para colaborar na utilização sustentável dos recursos naturais, este capítulo explora os desafios encontrados para promoção do desenvolvimento econômico sustentável. Assim sendo, a partir da necessidade de políticas de desenvolvimento para aproveitamento de novas oportunidades sustentáveis para o país, o próximo capítulo se dedica ao estudo da hipótese de PSA para as Unidades de Conservação, aprofundando este estudo nas previsões legais de PSA constantes na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

3. O PSA COMO INSTRUMENTO DE AUMENTO DE RECEITA DAS UCS

Constituído pelo conjunto das unidades de conservação em âmbito federal, estadual e municipal[4], o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é composto por doze categorias de Unidades de Conservação (UC)[5], as quais se encontram distribuídas em dois grupos (BRASIL, 2000): (1) Unidades de Proteção

[4] Art. 3º, Lei nº 9.985. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

[5] Art. 2º, Lei nº 9.985. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Integral; e (2) Unidades de Uso Sustentável[6]. Com diferentes objetivos específicos quanto à forma de proteção e usos permitidos, de acordo com as particularidades e fragilidades de cada UC (MMA, [20–]), das doze categorias mencionadas, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) distribui cinco categorias de UC no grupo das Unidades de Proteção Integral[7], enquanto as demais sete categorias constituem o grupo das Unidades de Uso Sustentável[8].

Ao se utilizar o conceito de PSA para as Unidades de Conservação (UC), destaca-se ser interessante "a existência de uma legislação impondo o sistema de pagamentos, pois pula a etapa de convencer o beneficiário a fazer contrapartidas" (GELUDA; YOUNG, 2014). Nesta perspectiva, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) entra em cena viabilizado possibilidades de estratégias para o PSA dentro das Unidades de Conservação, estabelecendo ferramentas de fortalecimento de gestão dessas UCs. Dentre tais ferramentas, determinados artigos do mencionado diploma legal podem ser enquadrados como pagamentos por serviços ecossistêmicos (GELUDA; YOUNG, 2014). A Tabela 1 detalha os artigos da Lei do SNUC que poderiam ser considerados como PSA, observe-se:

[6] Art. 7º, Lei nº 9.985. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:
I - Unidades de Proteção Integral;
II - Unidades de Uso Sustentável.

[7] Art. 8º, Lei nº 9.985. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

[8] Art. 14, Lei nº 9.985. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:
I - Área de Proteção Ambiental;
II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
III - Floresta Nacional;
IV - Reserva Extrativista;
V - Reserva de Fauna;
VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Tabela 1 - Artigos da Lei do SNUC que viabilizam o PSA em Unidades de Conservação

Artigo da Lei do SNUC	Descrição do Artigo
Artigo nº 33	A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.
Artigo nº 36 caput	Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.
Artigo nº 36 §1º	O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.
Artigo nº 47 caput	O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação,

	deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.
Artigo nº 48 caput	O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Fonte: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

A partir da leitura dos artigos acima destacados, é possível perceber que, em prol do gerenciamento das Unidades de Conservação, a fim de assegurar maior proteção a essas áreas, a Lei do SNUC estabeleceu instrumentos que podem ser enquadrados como Pagamentos por Serviços Ambientais. O artigo 33 estabelece que a exploração de recursos ambientais de UC está sujeita a pagamento, de forma que o agente explorador deverá pagar para a própria UC pelos bens e serviços demandados. O Decreto nº 4.340 (BRASIL, 2002), que regulamenta os artigos da Lei do SNUC, determina que:

> Art. 27. O uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial será cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor.
>
> Parágrafo único. Quando a finalidade do uso de imagem da unidade de conservação for preponderantemente científica, educativa ou cultural, o uso será gratuito.

Ou seja, o uso de imagens de UC para fins comerciais será cobrado, sendo dispensado o pagamento quando o uso dessas imagens se der para propósitos científicos, educativos ou culturais. Outro instrumento de PSA previsto na Lei do SNUC encontra previsão no artigo 36, *caput*, e §1º (BRASIL, 2000), onde se estabelece a obrigação de apoio à UC por parte do agente que vier a buscar o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. "Trata-se de um instrumento baseado sobretudo no princípio do "poluidor-pagador""[9]

[9] Decorrente do artigo 225, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o princípio do poluidor-pagador "visa desincentivar atividades que lucram com a adoção de padrões de qualidade ambiental muito baixos em

(GELUDA; YOUNG, p. 577, 2014). O Regulamento da Lei do SNUC (BRASIL, 2002) prevê que:

> Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

Significa dizer que deverá existir um pagamento a fim de compensar os bens e serviços ambientais degradados pela implementação e manutenção do empreendimento licenciado, podendo se "pensar a compensação como uma soma dos princípios do "poluidor- pagador" e do "provedor-recebedor" e encará-la como um PSE" (GELUDA; YOUNG, p. 577, 2014). Por fim, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) ainda conta com os artigos 47 e 48, que englobam os serviços de proteção dos recursos hídricos e geração de energia elétrica fornecidos pelas UCs. Tais artigos evidenciam a ideia de Pagamento por Serviços Ambientais, obrigando os beneficiários da proteção da UC (no uso de serviços hídricos ou distribuição de energia elétrica) ao pagamento para a UC responsável por oferecer tal serviço.

Desta forma, aqueles agentes que explorarem comercialmente os serviços prestados a partir dos recursos ambientais e culturais de unidades de conservação estarão sujeitos a pagar pelo uso destes recursos. Estes pagamentos têm potencial para aumentar a receita das UCs e auxiliar na proteção e gerenciamento delas. Portanto, a compreensão da conservação ambiental tem visível potencial de gerar recursos financeiros para as áreas onde os serviços ambientais são executados. Assim, o PSA se apresenta como uma das principais ferramentas de compensação ambiental instituídas pelo SNUC para criação e manutenção das Unidades de Conservação e a definição do valor dessa compensação deve levar em consideração a valoração dos impactos provocados ao meio ambiente (IBRAM, 2019), a fim de proteger os biomas

detrimento de atividades concorrentes que adotem *standards* mais avançados e, por conseguinte, mais custosos. Em vez de atribuir estes custos ao estado [*sic*], aos investidores ou à própria comunidade internacional, o empreendedor deve integrar esses custos na sua produção" (CASELLA, Paulo Borba, p. 673).

brasileiros nas 2.446 (duas mil quatrocentos e quarenta e seis) Unidades de Conservação do país (MMA, 2019), conforme se observa na figura 2:

Figura 2 - Lista das UCs ativas no CNUC[10] com respectivas categorias de manejo, área, esfera de governo e ano de criação; Tabela consolidada por categoria de manejo, bioma e esfera.

Fonte: MMA[11].

A figura faz destaque aos biomas brasileiros protegidos: (1) Amazônia; (2) Caatinga; (3) Cerrado; (4) Marinho; (5) Mata Atlântica; (6) Pampa; e (7) Pantanal. O percentual protegido de cada bioma corresponde a 28,6832% na Amazônia, 9,3635% na Caatinga, 8,5060% no Cerrado, 26,46% no Marinho, 10,7422% na Mata Atlântica, 3,3397% na Pampa e 4,6155% no Pantanal. Os recursos recolhidos por meio da compensação ambiental estabelecida no artigo 36 da Lei do SNUC, por sua vez, seguem as seguintes prioridades, elencadas no Decreto nº 4.340:

> Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:
> I - regularização fundiária e demarcação das terras;
> II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
> III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

[10] O CNUC é um sistema integrado de banco de dados com informações padronizadas das unidades de conservação geridas pelos três níveis de governo e por particulares e compete ao Ministério do Meio Ambiente organizar e manter o Cadastro Nacional de Unidades, conforme estabelecido no artigo 50 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (MMA, 2019).

[11] MMA – Departamento de Áreas Protegidas. (Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs. Acesso em: 5 set. 2020).

> IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
> V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Assim como a compensação ambiental, na compensação florestal "a destinação dos recursos se dá por meio de deliberação colegiada da Câmara de Compensação Ambiental e Florestal - UCAF, que define o objeto a ser custeado com os recursos e a Unidade de Conservação a ser beneficiada" (IBRAM, 2019). Diferentemente da ambiental, a compensação florestal guarda íntima relação com os impactos decorrentes da supressão de vegetação e, no âmbito do Distrito Federal, sua previsão surgiu com o Decreto nº 14.783 (DF, 1993), o qual teve seus dispositivos alterados pelo Decreto nº 23.585 (DF, 2003)[12], que criou "a possibilidade de conversão da obrigação do plantio de mudas em valores pecuniários a serem destinados em benefício do meio ambiente, dos parques e unidades de conservação do Distrito Federal" (IBRAM, 2019).

Dentre as Unidades de Conservação do Distrito Federal (DF), este estudo aprofundará, no capítulo seguinte, em uma das UCs do DF, o Parque Nacional de Brasília. Assim, exploradas as hipóteses de PSA constantes na Lei do SNUC, bem como os grupos e categorias estabelecidos para as UCs no mencionado diploma legal, é possível concluir que o PSA oportuniza a possibilidade de aumento de receita das Unidades de Conservação, o que acaba por colaborar na proteção e gestão delas ao destinar recursos para a manutenção, conservação e infraestrutura, inclusive com apoio ao ecoturismo e a geração de emprego e renda. Deste modo, o próximo capítulo examinará o funcionamento da gestão do Parque Nacional de Brasília, Unidade de Conservação que foi objeto de concessão à iniciativa privada em agosto de 2020, a fim de analisar como funcionará o gerenciamento do Parque após a concessão e como funcionariam novas oportunidades de Pagamento por Serviços Ambientais ainda não exploradas.

4. A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE ICMS ECOLÓGICO NO DF PARA PROTEÇÃO DO PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA

[12] Atualmente a matéria é regulamentada pelo Decreto nº 39.469, de 22 de novembro de 2018.

Criado no Distrito Federal pelo Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961 (BRASIL, 1961), o Parque Nacional de Brasília se encontra dentro do bioma cerrado e possui, atualmente, uma área de mais de 42 mil hectares. Batizado popularmente como "Água Mineral", o Parque Nacional (Parna) é aberto para visitação, com entrada cobrada no valor de R$12,00 (GDF, 20-?). Até a data de realização deste trabalho, a gestão do Parna era realizada pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO, 2016). Todavia, em agosto de 2020, o atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, autorizou a concessão da gestão do parque à iniciativa privada (BOLSONARO, 2020), e a empresa selecionada para administração ainda não foi definida.

De acordo com o portal G1, o Ministério da Economia (ME), que também assinou a concessão, afirmou em nota oficial que a mudança se deu para aumentar o acesso da população ao Parque Nacional de Brasília e para otimização dos recursos públicos nele utilizados (BOLSONARO, 2020). Sendo pauta antiga no ICMBio, a concessão de Unidades de Conservação apresenta modelos "variados e os ambientalistas reforçam que as concessões não podem se transformar em privatizações das gestões e sim parcerias com a iniciativa privada, preferencialmente envolvendo as comunidades" (MOTA, 2020). De acordo com o ME, a concessão do parque, que está prevista no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), incluiu as seguintes áreas do Parna: (1) Serviços públicos de apoio à visitação; (2) Conservação; (3) Proteção; e (4) Gestão das Unidades (BOLSONARO, 2020).

O Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020, qualifica o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, como unidade de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e o inclui no Programa Nacional de Desestatização (PND) "para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades" (BRASIL, 2020). A empresa ganhadora da licitação fará melhorias no centro de visitantes, no mirante e nas guaritas do parque, com um custo de R$360.000,00, o qual será disponibilizado pelo Fundo de Compensação Ambiental (BOLSONARO, 2020), que é "um mecanismo legal para que as empresas retornem e minimizem os impactos que podem ser causados no ambiente" (ENTENDA, 2017), e está prevista na Lei do SNUC, no §3º do seu artigo 36 (BRASIL, 2000).

Graças ao Decreto 10.447 (BRASIL, 2020), a concessão do Parque adquiriu caráter prioritário no plano de desestatização (VERDÉLIO, 2020), permitindo que o parque seja concedido à iniciativa privada para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com a contrapartida de que o concessionário apoie ações de conservação, proteção e gestão das unidades de conservação (ICMBio, 2020). A Secretaria-Geral da Presidência afirma que o decreto objetiva tornar viável "a realização de estudos para definir a melhor modelagem às propostas de concessões dos serviços públicos de apoio à visitação dos parques, garantindo o custeio de ações relativas à conservação, à proteção e à gestão das unidades" (VERDÉLIO, 2020). Destaca-se que a concessão à iniciativa privada não significa a privatização do Parque Nacional, pois a gestão da Unidade de Conservação não será transferida. O que existe é "o direito da iniciativa privada de investir de forma regulada nos termos contratuais e por um período determinado naquela unidade de conservação" (ICMBio, 2020).

A gestão do Parque Nacional e, inclusive, do contrato de concessão, permanecem sob a responsabilidade do ICMBio, que deverá manter a fiscalização e a proteção do local. Tendo em vista este cenário, no âmbito da ideia de Pagamento por Serviços Ambientais, para que a implementação e financiamento do PSA faça sentido, "naturalmente a preservação do meio ambiente deve gerar mais benefícios econômicos do que a sua destruição. Nesse contexto está o ICMS Ecológico" (OECO, 2014), instrumento tributário que se baseia no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, utilizado há anos para captação de recursos com fins ambientais e como incentivo à investimentos sustentáveis no Brasil (MMA, 2009). Portanto, é possível afirmar que o imposto pode ser usado como uma estratégia viável para oportunizar um novo instrumento econômico de arrecadação de receita para as Unidades de Conservação do Distrito Federal, assegurando, assim, vantagens para a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas locais.

Em levantamento elaborado por Júnior, Salm e Menegasso (2007), observou-se que a finalidade do ICMS Ecológico foi estabelecida de forma singular em cada estado, de acordo com suas prioridades ambientais e sociais. As áreas mais incentivadas foram:

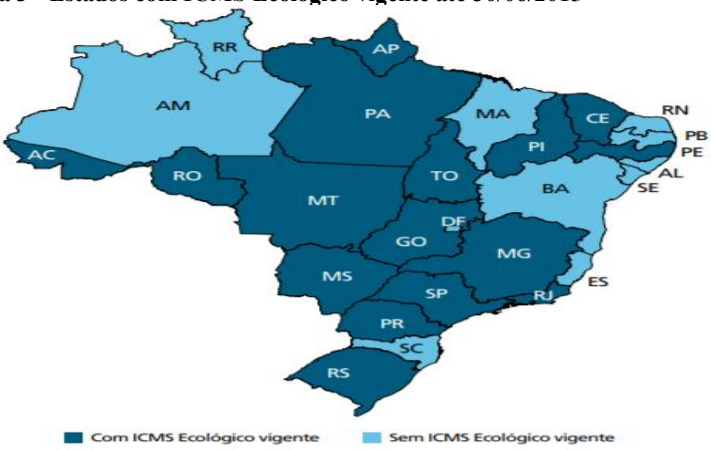
> (1) Ações de saneamento básico; (2) Manutenção de sistemas de disposição final de resíduos sólidos e redes de tratamento de

> esgotos; (3) Preservação de mananciais de abastecimento público de água; (4) criação e manutenção de unidades de conservação; (5) investimentos em educação e saúde; e (6) atividades agropecuárias (JÚNIOR; SALM; MENEGASSO, 2007, p. 66).

Apesar de o estudo ter sido realizado em 2007, os estados ainda mantêm autonomia na aplicação do imposto, uma vez que ainda nenhuma regulamentação em nível federal foi criada neste âmbito.

É importante ressaltar que a política do ICMS Ecológico representa uma intervenção positiva do Estado, ou seja, não funciona como um fator de regulação coercitivo, uma vez que sua utilização acontece em uma forma de subsídio – assim como outros incentivos fiscais do país (SCAFF; TUPIASSU, 2004). "A política obteve muito sucesso porque redimensiona e valoriza todos os aspectos fundamentais para um meio ambiente saudável, incentivando os municípios a investirem na qualidade de vida de sua população" (SCAFF; TUPIASSU, p. 26, 2004). Com sua primeira utilização no estado do Paraná (JÚNIOR; SALM; MENEGASSO, 2007), em 1991, o imposto já está presente em diversos estados da União. Até 2015, 16 estados já possuíam o ICMS Ecológico vigente, como exemplificado na Figura 3:

Figura 3 - Estados com ICMS Ecológico vigente até 30/06/2015



Fonte: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[13].

[13] IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727#:~:text=A%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20crit%C3%A9rios%20ambientais,estadual%20para%20incentivar%20mudan%C3%A7as%20municipais. Acesso em: 5 set. 2020).

A imagem demonstra que, até 2015, o ICMS Ecológico já havia sido implementado nos estados do Acre (AC), Rondônia (RO), Pará (PA), Amapá (AP), Tocantins (TO), Piauí (PI), Ceará (CE), Pernambuco (PE), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Paraná (PR) e Rio Grande do Sul (RS); ao passo em que os estados de Roraima (RR), Amazonas (AM), Maranhão (MA), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Alagoas (AL), Sergipe (SE), Bahia (BA), Espírito Santo (ES), Distrito Federal (DF) e Santa Catarina (SC) ainda não faziam uso de critérios ambientais para distribuição dos recursos do ICMS entre os seus municípios.

É possível dizer que a implementação do ICMS Ecológico no Distrito Federal seria positiva para o Parque Nacional de Brasília, uma vez que, ao analisar a implementação deste imposto no estado do Paraná, estudada por Loureiro (2002), pode-se inferir vantagens tanto na esfera ambiental quanto na social. Os recursos gerados por ele contribuiriam para a gestão do PNB, uma vez que o Parna é aberto para visitação e lazer, previstos em seu Plano de Manejo (ICMBIO, 2016). Além disso, sua aplicação também é positiva para a conservação dos recursos naturais do parque, já que um monitoramento de qualidade gera, ainda, maiores custos. Assim, pode-se afirmar que o ICMS Ecológico é um instrumento de incentivo econômico direto à sociedade e ao meio ambiente, uma vez que fornece estímulos àqueles que manejam os recursos naturais de forma a proteger a biodiversidade e os ecossistemas, produzindo um benefício público.

5. CONCLUSÃO

Após a elaboração desta pesquisa, é possível concluir que seu objetivo principal, que era evidenciar a importância dos Pagamentos por Serviços Ambientais e de outros instrumentos econômicos que promovem a utilização sustentável dos recursos que auxiliem na proteção de Unidades de Conservação, foi alcançado. Por estar previsto dentro da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o PSA se mostra como uma estratégia oportuna para as finalidades mencionadas, uma vez que, quando aplicado, pode contribuir de forma significativa para a gestão das UCs. Além disso, ele também incentiva a valorização do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, imprescindíveis para uma evolução ecossistêmica

saudável da economia brasileira, que são extremamente necessárias no atual quadro de degradação do meio ambiente em que o país se encontra.

Como uma das estratégias disponíveis para proteção do Parque Nacional de Brasília, aparece o ICMS Ecológico, o qual, como mostrado por esta pesquisa, cumpre com as previsões dispostas pela Lei do SNUC, uma vez que se apresenta como benefício público, servindo como forma de subsídio fiscal para a conservação da biodiversidade no país. Todavia, é importante frisar que essas ferramentas ainda devem ser debatidas de maneira mais profunda por órgãos ambientais e acadêmicos, com intuito de regulamentá-las e implementá-las de forma mais ampla, criando novas metodologias de pagamentos e levando em consideração a diversidade, a complexidade, a importância e a ameaça de degradação do meio ambiente no Brasil, pois estes demandam constante monitoramento e avaliação técnica crítica.

Desta forma, espera-se que este trabalho ainda abra portas para eventuais novas pesquisas na área, assim como dê relevância a estudos que também contemplam o assunto, tal qual conteúdos acerca de instrumentos fiscais e legislativos para a conservação ecossistêmica – como a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (BRASIL, 2012), por exemplo –, valorizando cada vez mais, assim, a política de conservação ambiental no Brasil, o uso sustentável de recursos ambientais e a proteção das Unidades de Conservação do país.

REFERÊNCIAS

BOLSONARO autoriza concessão dos parques nacionais de Brasília e Santa Catarina à iniciativa privada. **G1**, Distrito Federal, 10 ago. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/08/10/bolsonaro-autoriza-privatizacao-dos-parques-nacionais-de-brasilia-e-santa-catarina.ghtml. Acesso em: 5 set. 2020.

BPBES, Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. **1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade & Serviços Ecossistêmicos**. Editora Cubo, São Carlos, SP. 2019. Disponível em: https://www.bpbes.net.br/wp-content/uploads/2019/09/BPBES_Completo_VF-1.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

BPBES, Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. **Sumário para tomadores de decisão**: 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade & Serviços Ecossistêmicos. Autoria e colaboração de Carlos A. Joly [et al.] – 1. ed. – Campinas, SP: Edição do autor, 2018, 24 p. Disponível em:

https://www.bpbes.net.br/wp-content/uploads/2018/11/Sum%C3%A1rio-para-Tomadores-de-Decis%C3%A3o-BPBES.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961**. Cria o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/decreto_241_29_11_1961.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a qualificação das unidades de conservação Parque Nacional de Brasília, localizado no Distrito Federal, e Parque Nacional de São Joaquim, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10447.htm. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 7 set. 2020.

BRUNDTLAND, Gro. **Nosso Futuro Comum** / Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2. ed. São Paulo: Portico, 1969.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 18 ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 673.

DF, Brasília. **Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993**. Dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreo-arbustivas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/24176/Decreto_14783_17_06_1993.html. Acesso em: 5 set. 2020.

DF, Brasília. **Decreto nº 23.585, de 5 de fevereiro de 2003**. Altera dispositivos do Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, que dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreo – arbustivas no território do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42712/exec_dec_23585_2003.html. Acesso em: 5 set. 2020.

DF, Brasília. **Decreto nº 39.469, de 22 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a autorização de supressão de vegetação nativa, a compensação florestal, o manejo da arborização urbana em áreas verdes públicas e privadas e a declaração de imunidade ao corte de indivíduos arbóreos situados no âmbito do Distrito Federal.

ENTENDA como funciona a Compensação Ambiental no Brasil. **Corredor Ecológico Vale do Paraíba**. 8 ago. 2017. Disponível em: https://corredorecologico.com.br/imprensa/artigos/12/entenda-como-funciona-a-compensacao-ambiental-no-brasil#:~:text=A%20Compensa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%20%C3%A9%20um,causar%20degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%5B1%5D%E2%80%9D. Acesso em: 5 set. 2020.

GDF, Governo do Distrito Federal. **Água Mineral**. Disponível em: http://www.df.gov.br/agua-mineral/. Acesso em: 5 set. 2020.

GELUDA, L; YOUNG, C. E. F. **Pagamentos por Serviços Ecossistêmicos Previstos na Lei do SNUC**: teoria, potencialidade e relevância. III Simpósio de Áreas Protegidas, Viçosa, MG. 2014. Disponível em: http://www.fesprojects.net/elti/RESOURCES/Pagamentos_SNUC.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

IBRAM, Instituto Brasília Ambiental. Compensação ambiental e florestal. **A Compensação**. Brasília, DF. 4 nov. 2019. Disponível em: http://www.ibram.df.gov.br/a-compensacao/. Acesso em: 5 set. 2020.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parque Nacional de Brasília e de São Joaquim foram incluídos no PPI**: Decreto foi assinado pelo Presidente da República e publicado dia 7 de agosto. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11262-parque-nacional-de-brasilia-e-sao-joaquim-foram-incluidos-no-ppi. Acesso em: 7 set. 2020.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. **Portaria nº 12, de 12 de fevereiro de 2016**. Altera o Plano de Manejo do Parque Nacional de Brasília. (Processo nº 02070.002858/2015-03). 2016. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Portaria_12_de_12_de_fevereiro_de_2016_altera_pm_Parna_Brasilia.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

IPAM, Amazônia. **O que são Serviços Ambientais? É possível compensar economicamente a prestação destes serviços?**. 5 nov. 2015. Disponível em: https://ipam.org.br/entenda/o-que-sao-servicos-ambientais-e-possivel-compensar-economicamente-a-prestacao-destes-servicos/. Acesso em: 5 set. 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pagamento por Serviços Ambientais**: uma análise do ICMS Ecológico nos estados. Rosane de Oliveira Brito; Cícero Fernandes Marques. Planejamento e Políticas Públicas, ppp, n. 49, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727#:~:text=A%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20crit%C3%A9rios%20ambientais,estadual%20para%20incentivar%20mudan%C3%A7as%20municipais. Acesso em: 5 set. 2020.

JÚNIOR, Amery Moisés Nadir; SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Estratégias e Ações para a Implementação do ICMS Ecológico por meio da Co-produção do Bem Público**. Revista de Negócios, Blumenau, SC, v. 12, n. 3, p. 62-73, jul/set 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Amery_Nadir_Junior/publication/267425996_ESTRATEGIAS_E_ACOES_PARA_A_IMPLEMENTACAO_DO_ICMS_ECOLOGICO_POR_MEIO_DA_CO-PRODUCAO_DO_BEM_PUBLICO/links/59e3491f458515393d5b85e2/ESTRATEGIAS-E-ACOES-PARA-A-IMPLEMENTACAO-DO-ICMS-ECOLOGICO-POR-MEIO-DA-CO-PRODUCAO-DO-BEM-PUBLICO.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS ecológico na conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002. 206 f. Tese (Doutorado na área de concentração em Economia e Política Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR. Disponível em: http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/seminarios/wilson/contribuicao_do_icms.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

LOVELOCK, James. **Gaia**: alerta final. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Pagamentos por serviços ambientais**: perspectivas para a Amazônia Legal. Sven Wunder, Coordenador; Jan Börner, Marcos Rügnitz Tito e Lígia Pereira. 2ª ed., rev. Brasília, DF. 2009. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao17062009123349.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Unidades Conservação – SNUC**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc.html. Acesso em: 4 set. 2020.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Contribuições dos ecossistemas para a sociedade**. Disponível em: https://mma.gov.br/biodiversidade/economia-dos-

ecossistemas-e-da-biodiversidade/contribui%C3%A7%C3%B5es-dos-ecossistemas-para-a-sociedade.html. Acesso em: 5 set. 2020.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Áreas Protegidas. Unidades de Conservação. O que são**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/o-que-sao.html#:~:text=As%20categorias%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20integral,uso%20sustent%C3%A1vel%20dos%20recursos%20naturais. Acesso em: 05 set. 2020.

MOTA, Erick. Concessão de parques é a única convergência entre ambientalistas e governo. **UOL**, Brasília-DF, 5 jul. 2020. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/concessao-de-parques-e-a-unica-convergencia-entre-ambientalistas-e-governo/. Acesso em: 7 set. 2020.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. **Políticas públicas e meio ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2012.

OECO. **O que é o ICMS Ecológico**. 26 fev. 2014. Disponível em: https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28048-o-que-e-o-icms-ecologico/. Acesso em: 5 set. 2020.

OECO. **O que são Serviços Ambientais**. 27 mar. 2014. Disponível em: https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais/. Acesso em: 5 set. 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável** / organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e Políticas Públicas**: o ICMS Ecológico. Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, AM, p. 15-36. 2004. Disponível em: http://www.pos.uea.edu.br/data/eng/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15. Acesso em: 5 set. 2020.

VERDÉLIO, Andreia. Decreto qualifica parques para concessão à iniciativa privada. **Agência Brasil**, Brasília-DF, 10 ago. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/decreto-qualifica-parques-para-concessao-iniciativa-privada. Acesso em: 7 set. 2020

O PANTANAL: PATRIMÔNIO NACIONAL, RESERVA DA BIOSFERA MUNDIAL E PATRIMÔNIO NATURAL DA HUMANIDADE: À BEIRA DA DESTRUIÇÃO

Sandra Cureau[1]

> "Penso que têm nostalgia de mar estas garças pantaneiras. São viúvas de Xaraés? Alguma coisa em azul e profundidade lhes foi arrancada. Há uma sombra de dor em seus voos. Assim, quando vão de regresso aos seus ninhos, enchem de entardecer os campos e os homens".
>
> **Manoel de Barros**

1. INTRODUÇÃO

O Pantanal é a maior planície alagada do mundo. Localizado na América do Sul, possui a maior parte de sua área em terras brasileiras, no equivalente a 138.183 km² de extensão. No total, a bacia transfronteiriça abrange uma área de 624.320 km².

Os Estados brasileiros nos quais se situa são o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul. Os municípios de Corumbá, Poconé, Cáceres e Aquidauana são considerados os que mais contribuem, em área, para a sua formação, com destaque para Corumbá.

Suas altitudes variam de 80 a 150 metros, sendo que as partes altas têm entre 200 e 1.000 metros. Está inserido na parte central da bacia hidrográfica do Alto Paraguai. É, pois, uma depressão geográfica, circundada pelos planaltos da bacia (WWF, 2020).

---

[1] Subprocuradora-Geral da República, ex-Vice-Procuradora-Geral da República, ex-Vice-Procuradora-Geral Eleitoral, foi coordenadora da 4ª Câmara Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, durante 10 anos, é membro das diretorias do Instituto O Direito por um Planeta Verde e da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB, é coautora do livro Direito Ambiental – série Universitária, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, é coordenadora e organizadora de diversos livros e autora de diversos artigos sobre meio ambiente, patrimônio cultural e direito eleitoral.

O parágrafo 4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 reconheceu o Pantanal Matogrossense como patrimônio nacional, ao lado da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar e da Zona Costeira.

Em 2000, a Unesco consagrou-o como Reserva da Biosfera Mundial e conferiu à área de conservação, compreendida por um agrupamento de quatro unidades de conservação contíguas - Parque Nacional do Pantanal Matogrossense e Reservas Especiais de Acurizal, Penha e Doroche -, com uma área total de 187.818 hectares, o título de Patrimônio Natural da Humanidade.

Conforme consta do sítio eletrônico da Unesco, "o Pantanal contém habitats representativos, compreendendo cerca de 80 espécies de mamíferos, 650 espécies de aves, 50 de répteis e 300 de peixes (UNESCO, 2020)." Estão presentes várias espécies ameaçadas de extinção, como o tatu-canastra, o tamanduá-bandeira, a ariranha, o veado-do-pantanal e a arara-azul-grande. Onças, espécie quase ameaçada de extinção, vivem no Pantanal, que abriga, ainda, notável diversidade de plantas aquáticas.

O portal do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2020), define o Pantanal como uma depressão geológica da bacia do Alto Paraguai, "considerada a maior área úmida tropical continental contígua do mundo, localizada na porção central da América do Sul, com seu território distribuído 80% no Brasil, 15% na Bolívia e 5% no Paraguai." Sua vegetação é um mosaico influenciado pelos biomas Cerrado, Amazônia e Chaco, moldada de acordo com as inundações anuais e plurianuais.

2. UM POUCO DE HISTÓRIA SOBRE AS ÁREAS ÚMIDAS

A evolução histórica do valor atribuído à preservação das áreas úmidas nos permite compreender como foi possível chegar à noção de sua proteção.

Inicialmente, é necessário considerar que, há séculos, os pântanos e áreas úmidas vêm sendo drenados para dar lugar a terras cultiváveis. Pode-se afirmar que, em todo o mundo, cerca de 10% dos pântanos foram degradados por causa das drenagens (ECODEBATE, 2011), sendo certo que, desde 1900, desapareceram 64% das áreas úmidas do planeta. Atualmente, elas representam apenas 2% da superfície continental da Terra.

2.1. O Marais Vernier, na Normandia, França

Tomemos como exemplo o Marais Vernier (Pântano Vernier), situado na Normandia, França, entre Rouen e Le Havre, ao sul da última volta do rio Sena. Desde os tempos pré-históricos até os presentes dias, a ocupação humana foi se acentuando, até a implementação de uma exploração praticamente autossuficiente, cujos vestígios permanecem até os dias atuais. Dessa forma, um desenvolvimento gradual deixou aos ecossistemas a função de se reestruturarem, diante da antropização crescente (LECOMTE et al, 1985).

Até por volta de 1.600, as áreas úmidas e pantanosas, na França, eram consideradas quase inúteis e de pouco aproveitamento. Alegava-se que incomodavam os habitantes das áreas vizinhas, com seus vapores e exalações, e tornavam as travessias mais difíceis e perigosas. Pregava-se, então, que, após drenadas, fossem transformadas em planícies e áreas férteis de pastagem.

Somente ao longo de alguns séculos tornou-se possível distinguir a progressiva emergência de várias concepções na sua utilização, levando-se em conta que a ideologia da proteção da natureza e as noções práticas de como realizar uma gestão apropriada são bastante recentes (LECOMTE et al, 1985).

Ainda assim, apenas na segunda metade do século XIX, os naturalistas tiveram a atenção despertada pelas riquezas vegetais e pela exuberante vegetação das áreas úmidas. Mas o Estado francês não se preocupou em preservar esses espaços territoriais, que continuaram a ser drenados pelos pequenos agricultores. Quando foram passíveis de alguma proteção, isso se deu mais em função de lhes ser reconhecido um valor turístico, geralmente ligado à caça e à pesca, como no caso do Marais Vernier, do que em razão do valor de sua biodiversidade.

Somente em 1973, o Ministério do Meio Ambiente da França adquiriu 100 hectares do Marais Vernier, para transformá-los em reserva da natureza. No ano seguinte, 1974, foi criado o Parque Natural Regional das Voltas do Sena na Normandia, visando a preservação de uma área verde entre os centros urbanos de Rouen e Le Havre.

2.2. A origem do bairro do Marais, em Paris

O atual bairro do Marais, em Paris, tem uma história semelhante à das demais áreas pantanosas. Nos tempos pré-históricos, o rio Sena tinha dois braços: o atual e um segundo, que partia da bacia do Arsenal e descrevia um arco, juntando-se ao primeiro no local onde se encontra, hoje, a Pont de l´Alma, na Île de France.

Com as alterações climáticas, este último braço desapareceu, deixando uma zona de pântano, alimentada pelas inundações regulares do leito principal do Sena. A partir do século IX, a margem direita foi sendo drenada, enquanto lá se instalavam numerosas comunidades religiosas e, posteriormente, o Hôtel de Ville (prefeitura), este último em 1357.

Ao mesmo tempo, as terras, baixas e úmidas, que se prestavam a muitos tipos de plantações, passaram a ser empregadas no cultivo de cereais, videiras, batatas e horticultura em geral. O nome do bairro – ligado ao antigo pantanal – passou a ser usado, a partir do século XIII, num segundo sentido: terra destinada à horticultura.

2.3. O Parque Nacional dos Everglades, nos Estados Unidos

A questão do futuro dos recursos naturais, da fauna e da flora foi ganhando espaço, no curso do século XIX, nos EUA, com maior fluidez do que na "velha Europa".

Duas grandes tendências se desenharam rapidamente: o preservacionismo e o conservacionismo. A primeira corrente concebia a *wilderness* como espaços autônomos primários, virgens de atividades humanas. Um de seus maiores expoentes foi John Muir, naturalista e escritor. Já os conservacionistas tiveram como expoente Gifford Pinchot, que estruturou o *Forest Service,* criado em 1876. Pinchot, filho de um madeireiro, concebia a conservação das florestas e dos recursos naturais sob o ângulo de sua utilidade pública, ou seja, na perspectiva do *"public good"* (BLANDIN et al, 2016). Em 1909, realizou-se o primeiro congresso nacional conservacionista, no qual Pinchot afirmou que o primeiro princípio da conservação era o desenvolvimento, a utilização dos recursos naturais existentes no país para o benefício do povo que lá vivia.

Como ocorreu nos exemplos de áreas pantanosas francesas, no começo do século XX, políticos e empresários da Flórida concluíram que os Everglades eram um

charco inútil, habitado por animais indesejáveis. Em 1905, antes de ser eleito governador da Flórida, N. B. Broward prometeu secar completamente o "pântano pestilento". Após sua posse, foram destruídos mais de um milhão de m2 de alagados, construídas enormes barragens, diques e estações de bombeamento de água. Canais e estradas passaram a cruzar os Everglates. Águas foram desviadas para irrigar grandes áreas agriculturáveis.

O parque foi criado em 1934 para proteger os Everglades da degradação e do seu crescente desaparecimento, tendo sido consolidado em 1947, quando os principais projetos de construção de canais já haviam sido iniciados, ou mesmo concluidos, em todo o sul da Flórida. Tem uma área de 1,5 milhões de acres e é uma reserva pantanosa, composta de mangues costeiros, pântanos de capim-navalha e vegetação de pinheiros, abrigando centenas de espécies da fauna.

3. A CONVENÇÃO DE RAMSAR SOBRE ZONAS ÚMIDAS

A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional constitui um tratado intergovernamental, adotado em 2 de fevereiro de 1971, na Cidade Iraniana de Ramsar. É mais conhecida como Convenção de Ramsar e está em vigor desde 21 de dezembro de 1975, tendo sido incorporada ao arcabouço legal brasileiro através do Decreto nº 1.905/96.

Desde 1961, a União Internacional para a Conservação da Natureza vinha impulsionando um inventário ecológico e geográfico das zonas úmidas, a partir de estudos sobre os habitats das espécies aquáticas (ROMI et al, 2005).

Originalmente, a Convenção tinha, pois, por objetivo apenas a proteção de aves aquáticas (FIGUEIREDO, 2013), tendo sido ampliada para dar ênfase à proteção dos alagados e abranger não só as aves como toda a fauna e a flora específicas das zonas úmidas.

Em seu artigo 1º, a Convenção dispõe sobre o que é considerado, para seus efeitos, como zonas úmidas: "áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa."

No artigo 2º, item 2, estabelece que as zonas úmidas devem ser selecionadas com fundamento na sua importância internacional em termos ecológicos, botânicos, zoológicos, imunológicos ou hidrológicos.

É de especial realce o item 1 do art. 4º, quando determina que cada parte contratante deverá estabelecer reservas naturais nas zonas úmidas, quer estejam estas inscritas ou não na Lista, e providenciar sua proteção apropriada.

Por fim, a Convenção atribui à União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais o papel de seu *bureau* permanente, até que seja nomeada outra Organização ou governo pela maioria de dois terços das Partes Contratantes.

O Protocolo de Paris, de dezembro de 1982, incluiu o artigo 10 bis, possibilitando emendas à Convenção de Ramsar, por reunião das Partes Contratantes convocada com esse propósito, estabelecendo, ainda, os requisitos para a convocação e a aprovação das emendas.

4. O PANTANAL MATO-GROSSENSE

É de ser dito, de início, que, indiscutivelmente, a proteção das espécies envolve, obrigatoriamente, a proteção de seus habitats. Assim sendo, a estratégia de proteção da diversidade biológica tem como objetivo principal conservar, melhorar e restaurar os principais ecossistemas a elas ligados.

As áreas úmidas exercem um papel essencial na manutenção das populações de animais silvestres que abrigam, sendo "a casa de aproximadamente um terço das espécies de animais silvestres que foram identificadas como em perigo, ameaçadas ou raras". São, ainda, "importantes como áreas de reprodução e pouso de aves migratórias, como criadouros e ninhos para peixes, e como habitat para uma grande variedade de invertebrados, répteis, anfíbios e plantas" (FERREIRA, 2013).

Ocorre que a preservação das espécies e de seus habitats, em áreas úmidas, vem sendo seriamente ameaçada pelo impacto das poluições, pelo aquecimento global (ROMI et al, 2005) e, talvez, acima de tudo, pela ação humana.

4. 1. O regime de águas do Pantanal

O Pantanal possui, como um de seus principais fenômenos ecológicos, o regime anual de cheia e seca (pulsos de inundação), que direciona a existência, a produtividade e a interação entre as espécies aquáticas e terrestres ali presentes. O equilíbrio ecológico do bioma depende do movimento constante do subir e baixar das águas e, para a sua conservação, é importante levar em conta a bacia hidrográfica como um todo e não só a planície alagável.

Ou seja, "a água que nasce nas partes altas corre para baixo, para a planície inundável, carreando o que estiver pelo caminho. É o pulso das águas que dita o ritmo da vida, dinâmico, complexo e delicado" (WWF, 2020). A partir de novembro de cada ano, quando começa o período chuvoso, o nível dos rios, nas regiões altas da bacia hidrográfica do Alto Paraguai, sobe, provocando enchentes na planície. No mês de maio do ano seguinte, as águas começam a baixar.

A biodiversidade do Pantanal é, ainda, reflexo da influência de outros três biomas: a Amazônia, o Cerrado e a Mata Atlântica, que tornam a configuração dos ecossistemas pantaneiros única e extremamente rica.

4.2. Unidades de conservação existentes no Pantanal

Conforme informações colhidas no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente em 2018, foram definidas, em 2006, metas para a preservação dos ecossistemas, abordando todos os biomas brasileiros acordados na Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (CDB).

No Pantanal, foi estipulada a meta de criação de 10% de áreas protegidas até 2010, o que não aconteceu até 2018. Considerando a sua área de 139.183 km2, o Pantanal possuía, naquele ano, apenas 5,37% de seu território protegido.

O estado do Mato Grosso, mesmo possuindo apenas um terço da área do Pantanal, tem as maiores UCs implantadas, ainda que o número de UCs no Mato Grosso do Sul seja maior: 80% das áreas protegidas no Pantanal encontram-se naquele estado.

São as seguintes as categorias de UCs implantadas no Pantanal até 2018, a saber: 1 Área de Proteção Ambiental (APA); 1 Estação Ecológica; 4 Estradas Parque;

1 Monumento Natural; 5 Parques (Federais e Estaduais) e 21 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

O Parque Nacional do Pantanal e os Parques Estaduais Encontro das Águas e Guirá estão localizados no estado do Mato Grosso, enquanto os Parques do Pantanal do Rio Negro e Natural Piraputanga situam-se no Mato Grosso do Sul, que também abriga o Monumento Natural Serra do Pantanal.

Segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (MMA, 2020), o Pantanal tem, atualmente, 6.985 km2 de áreas de UCs (4,63% de seu território), perdendo, apenas, em sua diminuta extensão de áreas de UCs, para o Pampa (2,94%).

4.3. Empreendimentos hidrelétricos instalados e projetados para a bacia do Alto Paraguai

Conforme laudo técnico, elaborado por peritos da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (NICOLAIDIS et al, 2011), havia, em julho de 2008, 115 empreendimentos de geração de energia elétrica projetados para a Bacia do Alto Paraguai, além daqueles já instalados e dos já previstos.

Segundo o citado documento, 75% de todos os 115 projetos de barramento encontravam-se na região norte do Estado de Mato Grosso, sendo que os principais tributários do rio Cuiabá já apresentavam, então, barramentos de grande porte. Os autores do laudo informaram, ainda, que 73% dos empreendimentos projetados referiam-se a Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), previstas para um mesmo rio, o que implica em um impacto conjunto significativo.

No início do mês de agosto de 2012, os Ministérios Públicos Federal e Estadual de Mato Grosso do Sul ajuizaram ação civil pública, distribuída à 1ª Vara Federal de Coxim, MS, visando suspender a realização de 126 empreendimentos hidrelétricos no entorno do Pantanal, até que fosse realizada Avaliação Ambiental Estratégica em toda a bacia do Alto Paraguai, que dimensionasse os impactos e os riscos na planície pantaneira. A ação foi movida contra a União Federal, os estados de Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul - IMASUL.

As licenças ambientais vinham sendo concedidas, individualmente, para cada empreendimento hidrelétrico, o que impossibilitava avaliar os impactos simultâneos e cumulativos sobre a bacia do Alto Paraguai (ECODEBATE, 2012).

Em todo o sistema da Bacia do Alto Paraguai, cerca de 70% da água tem origem na parte norte da bacia, sendo o rio Cuiabá o principal afluente formador do Pantanal, com cerca de 40% das águas.

Já se esboçava, então, um cenário preocupante, em face do elevado potencial de alteração do regime de inundações sazonais de toda a planície pantaneira, ameaçando, particularmente, a principal Unidade de Conservação, qual seja o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense.

Embora a análise preliminar da capacidade de alteração do pulso de cheias não tenha revelado, à época, que o conjunto de 44 aproveitamentos hidrelétricos, já implantados nas bacias que drenam para o Pantanal, pudesse gerar significativa alteração, excetuado o controle da UHE Manso sobre o rio Cuiabá, os inventários então sob análise da ANEEL e os inconclusos ou não iniciados, somados aos 114 catalogados, segundo os autores do laudo técnico, poderiam possibilitar que o pulso das cheias fosse alterado.

Foi alertado, igualmente, para a possibilidade de alteração de outros parâmetros de relevância para o Pantanal, como a ictiofauna, a retenção de sedimentos e o fluxo de nutrientes, além do aspecto das belezas cênicas (cachoeiras e corredeiras, por exemplo).

Por fim, segundo o Livro Verde do AAE do Pantanal (MAGRINI et al, 2008), 64% da área pantaneira corresponde a região de planaltos e 36% a região de planícies. Em função das particularidades ambientais da Bacia do Alto Paraguai, “todas as alterações produzidas no Planalto podem produzir impactos diretos sobre o Pantanal e para jusante em águas internacionais de Paraguai, Bolívia e Argentina” (TUCCI, 1999).

4.4. Pressão antrópica

O início da ocupação efetiva do estado do Mato Grosso, a partir do século XVIII, foi baseado na pecuária de corte, como paralela e subsidiária à mineração de ouro e pedras preciosas, tendo tido seu início no Pantanal e na bacia do Alto Paraguai. Os primeiros estabelecimentos foram concedidos sob o regime das sesmarias e constituem a origem agrária do Pantanal.

Tratava-se, na época, além do aspecto econômico, de definir os limites do território brasileiro a oeste, face à vasta fronteira com o domínio espanhol e, posteriormente, com a Bolívia e o Paraguai.

Após o término do ciclo do ouro na Baixada Cuiabana, a pecuária foi acompanhando a colonização, ocupando, gradualmente, as pastagens nativas. As práticas de manejo foram sendo adaptadas para as peculiaridades da região e os animais da raça bovina, trazidos pelos colonizadores, foram se adaptando ao ambiente. Nesse período, o charque e o couro eram os principais produtos de exportação, realizada através do rio Paraguai (EMBRAPA PANTANAL, 2020).

No início do século XX, começou o processo de introdução de raças zebuínas, especialmente de raça Nelore, que, gradativamente, substituíram o gado pantaneiro. Com a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, houve grande expansão da pecuária, que chegou, na década de 1940, a representar 90% do rebanho do então estado de Mato Grosso e 6% do rebanho nacional.

Dessa forma, a pecuária faz parte da tradição pantaneira há mais de 200 anos e continua sendo a principal atividade econômica da região. "Com um rebanho estimado em 22 milhões de cabeças de gado, a pecuária é responsável por cerca de 65% da atividade econômica nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul" (WWF, 2020), seguida pela pesca de subsistência, pela pesca esportiva e pelo turismo.

Com o crescimento das atividades agropecuárias, verificou-se, já no início da década de 2000, que estavam sendo construídos diques, com a drenagem de água nas áreas do planalto, o que levou a um alerta, por parte do Ministério Público e das organizações não governamentais. Essa atividade, se mantida, colocaria em sério risco

o Pantanal, que depende do regime de inundações sazonais das águas da bacia do Alto Paraguai para a sua sobrevivência.

Quaisquer intervenções antrópicas nessa região acarretam o "tangenciamento" da conformação da planície, em especial quanto aos processos de erosão das margens e assoreamento do rio (SILVA et al, 2014). Por essa razão, o Livro Verde da AAE do Pantanal, já citado, aponta a pecuária e a agricultura como principais fontes de pressão sobre os sistemas existentes. Estas atividades, em sinergia com outras, como as atividades de interrupção e de desvio dos cursos d'água, para irrigação no planalto, a piscicultura e a pesca na planície pantaneira, os empreendimentos de mineração e a pressão das áreas urbanas sobre os ecossistemas, além da ausência de fiscalização do processo de desmatamento e represamento dos rios, vêm provocando a perda e fragmentação dos habitats naturais.

Paralelamente, o Imasul – Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, a partir de 2017, autorizou a supressão de cerca de 35 mil hectares de mata nativa do Pantanal, em três fazendas no município de Corumbá: 10.516 hectares na Fazenda São Sebastião; 20,5 mil hectares de vegetação nativa, entre mata e pastagens, na Fazenda Santa Mônica e 4,1 mil hectares de mata nativa e pastagem pantaneira na fazenda Cruz Alta. Todas essas licenças são objeto de ações civis públicas, ajuizadas pelo Ministério Público (CORREIO DO ESTADO, 2020).

A Fazenda Santa Mônica pertence a um dos investigados na *Operação Vostok*, suspeito de tê-la adquirido com dinheiro obtido através de transações efetuadas com notas fiscais "frias", usadas para pagamento de bois, que não foram entregues nem abatidos, como forma de repassar propina em troca de benefícios fiscais na Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul e que, juntas, somam mais de R$ 7,6 milhões.

A ação civil pública, ajuizada para suspender a autorização de desmatamento, foi julgada improcedente, tendo sido a decisão confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado. Do acórdão proferido pelo TJ/MS foram interpostos recurso especial e recurso extraordinário pelo Ministério Público Estadual.

Além disso, em 2 de maio de 2013, foi ajuizada ação civil pública perante a Justiça Federal de Coxim, MS, em desfavor da União Federal, do Estado de Mato

Grosso do Sul, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul - IMASUL, em razão da omissão na adoção de medidas relativas aos danos ambientais ocorridos na bacia hidrográfica do rio Taquari (ACP 0000284-53.2013.4.03.6007).

4.5. Queimadas e incêndios

O Ministério do Meio Ambiente, em parceria com instituições de pesquisa e apoio à pesquisa, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e pesquisadores de diversas instituições criou, no âmbito da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), grupos de pesquisa para levantar dados sobre as mudanças climáticas.

Tais grupos de pesquisa, desde 2003, trabalharam em três linhas básicas: avaliação das mudanças climáticas nos biomas brasileiros, análise dos efeitos da elevação do nível do mar e identificação de bioindicadores para a avaliação da evolução dos impactos causados pelas mudanças climáticas sobre a biodiversidade.

Em 27 de fevereiro de 2007, reuniram-se a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, o então Secretário de Biodiversidade, João Paulo Capobianco, os Deputados Federais Nilson Pinto e Mendes Thame, os conselheiros da CONABIO e pesquisadores, para divulgar os resultados das pesquisas realizadas e traçar políticas para o futuro. Compareceram, ainda, a convite, os analistas periciais da 4ª CCR – Ministério Público Federal (COSTA et al, 2007).

Na ocasião, foi observado que a pirâmide populacional do Pantanal já havia sido interrompida nos 14 anos de seca, ocorridos na década de 1960, que acarretaram grande número de incêndios.

Na segunda quinzena de julho de 2005, vários focos de incêndios foram observados em diferentes áreas do Pantanal, tendo sido constatado, pela Embrapa Pantanal, através de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, que, de julho a setembro daquele ano, ocorreram 5.568 focos de queimadas, espalhados por toda a região (ECOA, 2007).

A causa mais comum desses incêndios tem sido a ação humana: o uso das queimadas é, para seus adeptos, a forma mais simples e barata de limpeza e renovação dos pastos. Nem sempre os incêndios são criminosos, já que existe uma cultura do uso do fogo na região.

Atualmente, o Pantanal passa pela fase mais crítica das últimas décadas. O incêndio que o consome já destruiu 20% de sua área total, conforme dados recentes. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, os sete primeiros meses deste ano foram os que registraram maior número de queimadas, em comparação com o mesmo período desde 1990. Em julho, por exemplo, foram identificados 1.684 focos de queimadas, contra 494 focos, no mesmo mês, em 2019, conforme dados colhidos pela reportagem "Por que o Pantanal vive maior tragédia ambiental em décadas", da BBC News Brasil, de 5 de agosto de 2020.

Muitos fatores contribuíram para isso: durante os primeiros sete meses do ano de 2020, as chuvas foram escassas, tendo o rio Paraguai atingido o menor nível em quase cinco décadas. De forma atípica, não transbordou entre junho e julho.

De acordo com o INPE, até 2019 foram desmatados 24.915 km2 do Pantanal, correspondentes a 16,5% do bioma e equivalentes a pouco mais de quatro vezes a área de Brasília (BBC News, reportagem já citada).

Neste ano, o incêndio já destruiu uma área equivalente à do estado de Sergipe.

Além da estiagem, devem ser considerados dois outros fatores importantes: a expansão do desmatamento no bioma e seu entorno, decorrente da expansão do agronegócio na região, com o aumento significativo da plantação de grãos (soja) e o desmonte dos órgãos de fiscalização, realizado pelo atual Governo Federal, que prejudicou o combate às queimadas em todo o país.

Levantamento realizado pelo Ministério Público de Mato Grosso do Sul aponta que cerca de 40% do desmatamento no Pantanal podem ter ocorrido de forma ilegal: "Para as áreas desmatadas e consideradas 'possivelmente ilegais', nas quais não encontramos autorização de desmate, é emitido um relatório e encaminhado para a Polícia Ambiental, para o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente) e para o

Imasul (Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul). Conforme o caso, vão a campo (para apurar)" (LOUBET, 2020).

5. CONCLUSÃO

Como buscou-se demonstrar, o Pantanal Matogrossense vem sofrendo, há décadas, com as pressões decorrentes das atividades econômicas e antrópicas que impactam significativamente o bioma pantaneiro.

A falta de uma legislação específica, baseada em conhecimentos científicos, que regule a proteção das áreas úmidas, somada ao desmatamento, à drenagem (e formação de diques) para uso de água na agropecuária, a construção de hidroelétricas, que alteram o pulso de inundação rio abaixo, os incêndios frequentes são alguns dos motivos que vêm colocando em risco o bioma pantaneiro.

A revista Isto É, que circulou na semana de 23 de setembro de 2020, estampou como manchete de capa o colapso do Pantanal, sob o título "Tragédia Brasileira." Na reportagem, o engenheiro florestal Vinícius Silgueiro, coordenador do Núcleo de Inteligência Territorial do Instituto Centro de Vida, declarou que "não há dúvidas de que as chamas nasceram da ação humana." Silgueiro informou que tudo começou com nove pontos de incêndio, "cinco deles na chamada área de cadastro rural (com legalidade de atuação reconhecida pelo Estado), três focos em territórios não cadastrados e um dentro de uma área indígena." O Instituto Centro de Vida detectou que o Parque Estadual Encontro das Águas sofreu destruição de 85% pelo fogo.

Porém, é possível visualizar alternativas econômicas que tornem viável o desenvolvimento sustentável no Pantanal. Para tanto, os aspectos naturais, humanos e econômicos precisam colaborar, como dimensões interligadas entre si, e o manejo das pastagens deve observar a legislação ambiental que protege as reservas legais e as áreas de preservação permanente, situadas ao longo dos rios e de outros cursos d'água.

Por fim, é fundamental que haja reestruturação dos órgãos ambientais, que, a partir de janeiro de 2019, foram sendo sistematicamente desaparelhados e desautorizados. Ao número pequeno de servidores, tanto no Ibama como no ICMBio, somou-se o desincentivo à aplicação de multas ambientais. Como, acertadamente,

observa a reportagem acima citada, "o governo [federal] preserva os fazendeiros e coloca as queimadas na conta da 'cultura do caboclo'."

Ações educativas, de fiscalização e punição, poderão servir para romper com a situação de anonimato e impunidade que ora prevalece. Uma política de desenvolvimento sustentável, até agora inexistente, irá proporcionar a diminuição gradativa da pressão das atividades humanas sobre uma das paisagens mais exuberantes do planeta, que corre o risco de desaparecer.

REFERÊNCIAS

BLANDIN, Patrick et JAVELLE, Aurélie. La nature et nous, aujourd'hui et demain: qu'en disent nos mots? **In** JAVELLE, Aurélie (Direction). Les relations homme-nature dans la transition agroécologique. Paris: L'Harmattan, 2016, p. 61/79.

COSTA, Paula Moreira Felix e DUARTE, Mirtes Magalhães. Nota Técnica nº 007/2007 – 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

FERREIRA, Adriany Barros de Britto. Pantanal Mato-Grossense: considerações sobre a proteção constitucional para um desenvolvimento econômico sustentável. Campo Grande: Interações (Campo Grande), vol.14, no.1, Jan./Jun 2013.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de Direito Ambiental. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 102/103.

LECOMTE, Thierry; LE NEVEU, Christine; PICON, Bernard; LECOMTE, Jacques. Au sujet du Marais. **In** CADORET, A. (Textes réunis et présentés). Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l'environnement. Paris: L'Harmattan, 1985, p. 41/58.

LOUBET, Luciano. Promotor de Justiça do estado de Mato Grosso do Sul. Declarações prestadas à BBC News Brasil em 05/09/2020.

MAGRINI, A. et al. Livro Verde da Avaliação Ambiental Estratégica do Pantanal.

Brasilia: MMA; UEMS; UNEMAT; PNUD; FAPEMS, 2008.

NICOLAIDIS, Denise Cristina; LOPES, Murilo Lustosa e CORREIA, Carlos Alberto de Souza. Laudo Técnico nº 036/2011 – 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Revista ISTO É. Edição de 23 SET/2020.

ROMI, Raphaël; BOSSIS, Gaëlle e ROUSSEAUX, Sandrine. Droit international et européen de l´environnement. Paris: Montchrestien, 2005, p. 145/155.

SILVA, Alessandro Filgueiras; COSTA, Juliana Sarkis; DEUS, Nilton Eurípedes de – Filho e TABACZENSKI, Ruth Rodrigues. Parecer Técnico nº 123/2014 - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

TUCCI, C. E. M. Potential impacts and development of the Pantanal. International

Symposium Hydrological and Geochemical Process in Large Scale River Basin. Manaus, nov. 1999. Disponível em: http://www.iph.ufrgs.br/corpodocente/tucci/publicacoes/publicacoes.htm Acesso em 21/09/2020.

https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53662968 Acesso em 19/09/2020.

https://correiodoestado.com.br/cidades/imasul-autorizou-desmate-de-35-mil-hectares-do-pantanal/377168 Acesso em 22/09/2020.

https://ecoa.org.br/queimadas-suas-causas-e-consequencias/?gclid=CjwKCAjw-5v7BRAmEiwAJ3DpuHGaYHfP6PF2mQ1PgJoC380ye8H7obJOIDnzvjGLfV1jNgZhmiz9YxoCiYkQAvD_BwE Acesso em 22/09/2020.

https://www.ecodebate.com.br/2011/01/21/os-pantanos-sao-uma-das-armas-mais-poderosas-contra-o-aquecimento-global/ Acesso em 12/09/2020.

https://www.embrapa.br/pantanal/pecuaria-do-pantanal Acesso em 22/09/2020.

https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/Consulta_publica/resumo_executivo_mosaico_pantanal.pdf Acesso em 12/09/2020.

https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1996/dec_1905_1996_convencaoderamsar.pdf Acesso em 12/09/2020.

https://www.midiamax.com.br/politica/transparencia/2020/mpms-aciona-stj-para-barrar-desmatamento-de-mais-de-20-mil-hectares-em-fazenda-de-envolvido-na-vostok?utm_source=FeedyNews&utm_medium=Link&utm_campaign=Noticia Acesso em 23/09/2020.

https://www.mma.gov.br/informma/item/1019-unesco-declara-pantanal-reserva-da-biosfera Acesso em 12/09/2020.

https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs Acesso em 20/09/2020.

https://www.ojacare.com.br/2020/03/11/gestao-de-reinaldo-pede-aval-do-tj-para-desmatar-mais-22-mil-hectares-no-pantanal-de-ms/ Acesso em 23/09/2020.

https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/#:~:text=O%20Pantanal%20%C3%A9%20a%20maior,esp%C3%A9cies%2C%20incluindo%20plantas%20e%20vertebrados Acesso em 19/09/2020.

https://whc.unesco.org/en/list/999/ Acesso em 19/09/2020

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A RELAÇÃO ENTRE PARQUE NACIONAL, POPULAÇÕES RESIDENTES E GOVERNANÇA AMBIENTAL PARA A EFETIVA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Régia Brasil Marques da Costa[1]

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está entre os 17 países de maior biodiversidade do planeta (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020a), possui a flora mais rica do mundo, bem como detém mais de 20% do total de espécies sobre a Terra (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020b). Toda essa biodiversidade encontra nas unidades de conservação de proteção integral um mecanismo de salvaguarda.

As unidades de proteção integral constituem um grupo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei 9.985 (BRASIL, 2000), e desdobram-se em cinco categorias[2]. O exame acerca de quaisquer dessas categorias possibilita aferir a situação da proteção e da conservação da biodiversidade em voga. Todavia, tendo em conta as particularidades que ostentam, o presente artigo se detém sobre uma categoria específica, a saber, Parque Nacional.

A escolha pela categoria Parque Nacional ocorre em razão de uma problemática que a envolve antes mesmo dos vinte anos de vigência da Lei 9.985, completados agora, em 18 de julho de 2020. Tal problemática relaciona-se à proibição

---

[1] Advogada, graduada em direito pelo Uniceub, especialização em direito civil e processual civil pela Universidade Gama Filho, UFG, Rio de Janeiro; mestranda em políticas públicas, relações privadas e desenvolvimento pelo Uniceub.

[2] Art.8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio da Vida Silvestre." Fonte: BRASIL. Lei nº: 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em 13 jul. 2020

legal e abstrata quanto à presença humana permanente nos parques (BRASIL, 2000), em paralelo à estada concreta de indivíduos no interior destes, com consequentes conflitos, os quais se intensificam pela ausência de governança ambiental, mas que, também, podem ser solucionados e evitados por meio dela.

A finalidade, pois, deste artigo é abordar, no contexto do SNUC, a relação entre parques, populações residentes e governança ambiental, tendo em vista o seu impacto sobre a efetiva proteção e manutenção da biodiversidade brasileira. Some-se a isso o fato de que conhecer e discutir essa relação viabiliza, por exemplo, corrigir impasses, traçar políticas públicas, compatibilizar direitos, aperfeiçoar o SNUC, o que, inclusive, justifica a abordagem proposta.

Impende ressalvar que este artigo se circunscreve à categoria parque nacional de âmbito federal, por conseguinte, há possibilidade de criação desta categoria tanto na esfera estadual, quanto na municipal.

2. A CATEGORIA PARQUE NACIONAL *VERSUS* POPULAÇÕES RESIDENTES

O Parque Nacional é uma categoria de unidade de conservação que se sobressai dentro do SNUC. Junto com as áreas de Proteção Ambiental, protege cerca de 53% (cinquenta e três por cento) de toda área abarcada por unidades de conservação no Brasil (FREPESP, 2020), bem como encontra-se em vários biomas brasileiros, por exemplo, Mata Atlântica, Amazônia, Cerrado, Caatinga, bioma marinho, Pantanal (WIKIWAND, 2020).

Na atualidade, de acordo com o painel de unidades de conservação brasileiras (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019), existem 74 (setenta e quatro) parques na esfera federal.

Segundo o SNUC (BRASIL, 2000), os parques têm como objetivo primordial a preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, contudo, também permitem atividades de uso público, educação ambiental e pesquisas científicas.

Saliente-se que, não obstante a instituição da categoria Parque Nacional pelo SNUC, os parques são antigos no contexto histórico brasileiro de proteção à natureza.

Nesse sentido, rememora-se a sugestão do engenheiro André Rebouças, em 1876, para a criação de parques nacionais em dois locais: ilha do Bananal, rio Araguaia, e em Sete Quedas, Rio Paraná (PÁDUA, 2002), o que de fato ocorreu, todavia, anos depois. Em 1959, foi criado o Parque Nacional do Araguaia e, em 1961, o Parque Nacional de Sete Quedas. Antes, porém, foi criado, via Decreto Federal 1.713, de 14 junho de 1937, o Parque Nacional do Itatiaia, primeiro parque nacional do Brasil (LEITE, 2007).

Vale destacar que a proposta de criação de parques nacionais por André Rebouças e o surgimento do Parque Nacional de Itatiaia sofreram influências decorrentes do Parque Nacional norte-americano de Yellowstone (BENSUSAN, 2015; LEUZINGER, 2007).

O Parque Nacional de Yellowstone foi o primeiro parque nacional do mundo e a sua implementação, em 1872, ocorreu com a determinação de que sua área fosse reservada, proibida de ser colonizada, ocupada ou vendida. A ideia era que o parque nacional fosse estabelecido em espaço sem residentes, a fim de que a vida selvagem fosse preservada (DIEGUES, 2008).

Anote-se, todavia, que a inadmissibilidade da presença humana no interior dos parques não significa que esta não ocorra. No caso do Brasil, por exemplo, Britto (2003) esclarece que muitos parques nacionais foram criados em espaços onde já havia ocupações.

O próprio Parque Nacional de Yellowstone não era um espaço desabitado, antes território de índios, os quais não deixaram o parque de modo espontâneo (DIEGUES, 2008). Nesse contexto, o Parque Nacional de Yellowstone desencadeou uma questão que permanece atual: a retirada de moradores, de maneira forçada, dos locais onde viviam, com o fim de tornar esses locais vazios para a instalação dos parques nacionais (BENSUSAN, 2015).

Uma das populações desalojadas da área reservada ao Parque Yellowstone foram os índios Shoshone que, em virtude disso, em 1877, entraram em embate com as autoridades do parque, o que resultou em trezentas mortes (BENSUSAN, 2015).

À vista do exposto, infere-se que a dinâmica de criação do Parque Nacional de Yellowstone, replicada em vários países, inclusive no Brasil, foi excludente e conflituosa (LEUZINGER, 2007).

Na linha do tempo, parques nacionais brasileiros antes e após a edição do SNUC reproduziram, repita-se, a não aceitação de populações humanas no interior de suas áreas. Importa saber quem são as populações impactadas por essa norma.

No Brasil, as populações residentes em espaços destinados aos parques nacionais podem ser não tradicionais ou tradicionais. Ambas devem ser levadas em consideração, muito embora as populações tradicionais sejam alvo de mais discussão, razão, inclusive, pela qual haverá maior detalhamento sobre o conceito delas.

As populações não tradicionais dizem respeito aos particulares existentes nos limites do parque nacional, que podem ser proprietários, posseiros ou possuidores de títulos precários.

Por outro lado, o conceito de populações tradicionais tem base legal, qual seja, o Decreto Federal 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que assim dispõe:

> Art. 3o Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:
>
> I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007)

No campo doutrinário, as populações tradicionais são definidas pelo vínculo com a natureza, pelo conhecimento desta e seus ciclos, bem como pela percepção de território onde se reproduzem econômica e socialmente (SANTILLI, 2005).

É imperioso pontuar que as significações expostas acima são adequadas para a pretensão deste artigo. Todavia, a expressão “populações tradicionais” envolve muito mais, em virtude, por exemplo, do histórico em torno da sua construção e incorporação, a presença de dados antropológicos, visões e políticas ambientais (VIANNA, 2008).

Constituem exemplos de populações tradicionais: comunidades caiçaras, quilombolas, ribeirinhas, pescadores artesanais, grupos extrativistas, indígenas (DIEGUES, 2000), seringueiros, castanheiros (SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DIREITOS HUMANOS, 2020), dentre outros.

As populações tradicionais externam a sociobiodiversidade brasileira e são detentoras de conhecimentos tradicionais acerca da conservação da biodiversidade (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020). Nesse prisma, Juliana Santilli (2002) expõe que: "comunidades indígenas, de seringueiros, ribeirinhos, agricultores, quilombolas, ao longo de anos e gerações, descobriram, selecionaram e manejaram espécies— vegetais ou animais— com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas". Logo, a retirada de populações tradicionais de espaços concebidos para parques nacionais pode acarretar prejuízos para a própria manutenção da biodiversidade.

Em que pese a prévia conexão estabelecida entre populações residentes e o espaço reservado para o parque nacional, essa não é levada em consideração, o que tem gerado conflitos.

3. O ATUAL CENÁRIO DA RELAÇÃO PARQUES NACIONAIS *VERSUS* POPULAÇÕES RESIDENTES E ALGUNS CONFLITOS

No âmbito do SNUC, dois artigos da Lei 9.985/2000 (BRASIL, 2000) expressam tanto a proibição da presença de grupos humanos residentes nos parques quanto a retirada destes. O primeiro artigo é o 11, § 1º, o qual assevera que o Parque Nacional é de posse e domínio públicos e que áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. O segundo artigo é o 42, cujo teor prevê que populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não seja permitida (conjuntura do Parque Nacional), serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias e realocadas.

Infere-se dos artigos legais citados que as áreas destinadas ao parque nacional pressupõem regularização fundiária, isto é, a identificação e transferência do domínio ou da posse dos imóveis contidos no interior dessas áreas para o Instituto Chico

Mendes (ICMBIO, 2020). Observe-se que o artigo 11 preconiza a desapropriação, que atingirá as populações não tradicionais, ou seja, aqueles proprietários, posseiros de terras particulares. Já o artigo 42 trata das populações tradicionais e dispõe que elas serão tanto indenizadas quanto realocadas.

As previsões legais citadas, aparentemente, constituem solução para as populações afetadas, além de representarem um avanço legislativo, isso porque, antes da Lei 9.985/2000 (BRASIL, 2000) não havia discussão sobre a situação das populações residentes (NURIT, 2015). Contudo, na prática, têm sido fontes de conflitos, destacando-se, nesse artigo, três exemplos.

O primeiro conflito guarda pertinência com o fato de que a retirada da população residente, em especial, a população tradicional, não leva em conta a inteiração existente entre o espaço destinado ao parque e aqueles que ali vivem. Realocar, de acordo com Silva Pimentel e Ribeiro (2016), não é uma mera desocupação espacial, antes uma desterritorialização sociocultural. Acrescente-se, ainda, as colocações de Leuzinger (2009) acerca da transferência da população tradicional para local diverso daquele no qual vivia, por gerações, o que acarreta dispersão, perda de patrimônio cultural, modos de criar, fazer e viver.

O segundo conflito relaciona-se com a concretude da realocação associada à indenização e com a desapropriação, por conseguinte, na prática, essas ações não acontecem ou ficam inviabilizadas por um longo período.

Furstenau-Togashi e Souza Hacon (2012) noticiam a falta de recursos financeiros por parte do Estado para efetuação das indenizações. Leuzinger (2007) pondera que dificilmente há recursos para arcar com as despesas atinentes ao novo espaço para a realocação.

É oportuno destacar, também, que alguns parques nacionais, embora instituídos há décadas, nunca concluíram as desapropriações de suas áreas, por exemplo, o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, criado no ano de 2000. Após 19 anos dessa criação, apenas 18% dos produtores rurais tinham sido indenizados (OECO, 2019) e menos de 20% da área havia sido desapropriada (MATO GROSSO DO SUL, 2019). A consequência desse quadro foi a propositura de ação judicial, movida por particulares, que resultou, no ano passado (2019), na concessão de

antecipação de tutela reconhecendo a caducidade do Decreto de criação do parque com relação às áreas não desapropriadas.[3] Aclara-se que, com essa decisão judicial, 80% da área do Parque Nacional da Bodoquena foi reduzida, por conseguinte, essa unidade de conservação sai de 76.481 hectares para 14 mil hectares.

Por fim, o terceiro conflito está associado à situação de tensão que se estabelece entre as populações residentes (não tradicionais e tradicionais) e os gestores dos parques nacionais, enquanto a consolidação territorial destas unidades não se efetiva. Isso porque as populações residentes permanecem nos espaços que já habitavam, porém, sem poder fazer uso da terra do mesmo modo, porquanto ocorrem restrições tanto sobre a propriedade/posse quanto sobre o uso dos recursos naturais.

Outrossim, um estudo acerca de populações humanas dentro dos parques nacionais, publicado em 2019, assinalou a existência destas em 58% dos parques nacionais, sendo que, desse percentual, 69% são populações tradicionais. Ainda segundo essa mesma pesquisa, quase 77% dos gestores entrevistados consideram que as populações humanas causam impacto desfavorável na conservação, bem como enxergam a presença delas de modo negativo (DAMASCENO, MYLONAS, CARDOSO, 2019).

Os conflitos ilustrados evidenciam dilemas entre direitos constitucionais afetos à propriedade[4], à cultura[5], a defesa e preservação do meio ambiente[6], bem como uma relação de distanciamento e percepção mútua de empecilho. Tudo isso coloca em risco o objetivo central do parque nacional enquanto unidade de proteção, que é, justamente, a conservação da biodiversidade (MEDEIROS, 2011). Afigura-se necessário, então,

---

[3] Para mais detalhes: Desapropriação imóvel rural por interesse social (91) nº 5002288-57.2017.4.03.6000 / 4ª Vara Federal de Campo Grande. http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumento?CodigoTipoPublicacao=6&CodigoOrgao=3&CodigoDocumento=195922&IdMateria=166670&NumeroProcesso=50022885720174036000

[4] CRF/88 – artigo 5°: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII – é garantido o direito de propriedade."

[5] CRF/88 – artigo 216: "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
II - os modos de criar, fazer e viver."

[6] CRF/88 – artigo 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

solucionar ou ao menos minimizar esses conflitos e a chave para tanto está na governança ambiental.

4. A GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO SOLUÇÃO

De imediato, antes de apresentar um conceito para governança ambiental, cumpre ressalvar que o termo governança possui muitas definições, de genéricas a específicas (CÂMARA, 2011).

Segundo a Comissão sobre Governança Global (1996), pode-se definir governança como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas." Já Bursztyn e Fonseca (2009) elucidam governança como um processo a englobar múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação.

Mas o que é governança ambiental? Ainda de acordo com Bursztyn (2009), governança ambiental é uma delimitação temática do conceito governança, é a aplicação deste à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais.

O tema governança ambiental logrou importância, consoante Soares (2015), à proporção que responsabilidades políticas foram agregadas ao desenvolvimento sustentável, com o fim de solucionar problemas a partir de parcerias entre atores públicos e privados. Esse esclarecimento se coaduna com a concepção existente de que: “governança ambiental diz respeito à participação de todos e de cada um nas decisões que envolvem o meio ambiente, por intermédio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta” (ESTY, 2005).

A governança ambiental está presente no parque nacional, assim se assevera, em virtude de o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000) ter estabelecido uma gestão participativa visualizada na determinação de que cada

unidade de conservação (situação do parque nacional) tenha conselho consultivo[7], além de plano de manejo[8].

Os conselhos gestores são regulamentados pelo Decreto 4.340, de 2002 (BRASIL, 2002), constituem mecanismos de participação popular (PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, 2009) e visam estimular uma gestão compartilhada da unidade de conservação, com ampla participação da sociedade (ICMBIO, 2020). Sinalizam governança ambiental, porque tanto funcionam como espaço no qual os conflitos e as divergências de uma unidade de conservação podem ser expostos quanto engendram diálogo e cooperação entre órgãos gestores, comunidades, órgãos não governamentais, proprietários rurais, entre outros. DRUMMOND et al. (2006) classificam-nos como um: um "espaço de construção de governança por excelência".

Há mais um detalhe digno de nota, qual seja, a exigência legal, via Decreto 4.340/02 (BRASIL, 2002), de que as condições de permanência das populações tradicionais sejam reguladas por termo de compromisso negociado entre o órgão executor e essas, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Quanto ao plano de manejo, este é um: "documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade" (BRASIL, 2000). É documento crucial para a legitimação do espaço de domínio público, assim como para a implantação e gestão de unidades de conservação (INEA, 2010), e que se relaciona com a governança ambiental porque, a partir das

[7] A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9.985, de 18 de julho de 2000) estabelece que todas as UCs devem dispor de um conselho gestor, com caráter consultivo ou deliberativo, dependendo da categoria da UC. No caso do Parque Nacional, o conselho será consultivo, consoante art. 29, que assim dispõe: "Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade."

[8] Lei 9.985/2000 - Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

diretrizes contidas nos incisos III e V do artigo 5º[9], da Lei nº. 9.985/00 ((BRASIL, 2000), deve incluir a participação de atores sociais, no caso, as populações locais.

Ainda quanto ao plano de manejo, frisa-se a seguinte finalidade: estabelecer, quando couber, normas e ações específicas visando compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da unidade, até que seja possível sua indenização ou compensação e sua realocação (BENSUSAN, 2015).

Leuzinger e Silva (2017) afirmam que a efetividade de uma área protegida (situação do parque nacional) depende da participação dos grupos afetados, em particular de populações tradicionais. A governança ambiental é, pois, solução para os conflitos que envolvem a relação parque nacional e populações residentes, justamente porque recepciona essas populações como sujeitos ativos que podem influenciar nas tomadas de decisões e não apenas sofrerem as consequências destas. Essa recepção faz-se, como exposto acima, mediante conselho gestor e plano de manejo e tem tudo para se efetivar, tendo em conta que 21 dos parques nacionais existentes não possuem conselho e 41% não possuem plano de manejo (BABY, 2020).

5. CONCLUSÃO

O SNUC ainda se mantém atrelado ao juízo conservacionista de que a estadia humana em área de parque nacional é um percalço à proteção ambiental, o que acarreta um posicionamento excludente quanto às populações residentes, sobretudo as classificadas como tradicionais. Nesse cenário, o histórico das populações residentes quanto ao espaço que ocupam, bem como seus direitos, são ignorados. A consequência, como arrazoado no texto, são conflitos, os quais comprometem a própria proteção e manutenção da biodiversidade, finalidades precípuas de um Parque Nacional.

Constata-se, pois, a necessidade de mudança de visão acerca das populações residentes, de conciliação de interesses, da busca por soluções consensuais e a

[9] Lei 9.985/2000 - Art. 5.” O SNUC será regido por diretrizes que: III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional.”

governança ambiental é o mecanismo para tanto, afinal, parte da premissa de uma atuação conjunta e integrada de todos.

A governança ambiental é meio para que as populações residentes no interior de parques nacionais não se sintam excluídas, prejudicadas, em virtude da implementação da área ambiental protetiva. Obter a partição dessas populações, via conselho gestor e plano de manejo, é torná-las aliadas e comprometidas com a preservação e proteção ambiental, além de reconhecer que elas não estão dissociadas da biodiversidade, mas a integram tanto quanto os demais seres vivos.

REFERÊNCIAS

BABY, André Luís Torres. **Análise da implementação e efetividade dos parques nacionais brasileiros.** 2020**.** Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29210 Acesso em: 16 ago. 2020.

BENSUSAN, Nurit Rachel. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas** [*e-book*]. 2015.

BRASIL**. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº: 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em 02 jul. 2020.

BRITTO, Maria Cecília W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. 2ª edição. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003.

CÂMARA, João Batista Drummond**. Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal.** 2011, xxiii, 301 f. il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/8807 Acesso em: 12 jul. 2020.

DAMASCENO, A.F.; MYLONAS, G.F.; CARDOSO-LEITE, E. Panorama da presença de populações humanas dentro dos Parques Nacionais brasileiros. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.12, n. 5, nov. 2019-jan 2020. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br Acesso em: 08 jul. 2020.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 6ª ed. São Paulo: Hucitee: Nupaub-USP/CEC, 2008. Disponível em: http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf Acesso em: 15 ago. 2020.

DIEGUES, Antonio Carlos (org.). **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil**. São Paulo, fevereiro de 2000. Disponível em https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/750/2/biodiversidade%20e%20comunidades%20tradicionais%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 17 ago. 2020.

DRUMMOND, José Augusto et al. **Novas dimensões da governança de unidades de conservação federais brasileiras – conselhos gestores, parcerias e planos de manejo**. Disponível em: https://www.academia.edu/3474925/Novas_dimens%C3%B5es_da_governan%C3%A7a_de_unidades_de_conserva%C3%A7%C3%A3o_federais_brasileiras_conselhos_gestores_parcerias_e_planos_de_manejo Acesso em: 13 jul. 2020.

ESTY, Daniel C; Ivanova, Maria H. **Governança ambiental global**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Soc. estado**. [online]. 2009, vol. 24, n. 1, pp.17-46.

FREPESP. Disponível em: https://frepesp.org.br/ Acesso em: 16 ago. 2020.

FURSTENAU-TOGASHI, Henrique; DE SOUZA-HACON, Vanessa. A evolução do debate socioambiental no Brasil: Legislação, etnoconservação e racionalidade ambiental. **Econ. soc. territ**, Toluca, v. 12, n. 39, p. 403-424, agosto 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212012000200005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 16 ago. 2020.

ICMBIO. **Conselhos**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/conselhos Acesso em: 15 ago. 2020.

ICMBIO. **CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/o-que-fazemos/consolidacao-territorial.html Acesso em: 15 ago. 2020.

INEA. **Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: Acesso em: http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Livro_Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundi%C3%A1ria-em-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-1.pdf 17 ago. 2020.

LEITE, Helton Perillo Ferreira. **Planalto do Itatiaia.** Rio de Janeiro: Plubit, 2007.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habit.** 2007. 357 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível: https://repositorio.unb.br/handle/10482/4803 Acesso em: 16 ago. 2020.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E A CRIAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL. **Revista de Direito Internacional** – UniCeub; v. 14, n. 3 (2017). Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4976 Acesso em: 16 ago. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO (4ª Vara Federal de Campo Grande). **DESAPROPRIAÇÃO IMÓVEL RURAL POR INTERESSE SOCIAL (91) Nº 5002288-57.2017.4.03.6000.** AUTORES: SINDICATO RURAL DE PORTO MURTINHO e outros. RÉUS: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA, INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE, UNIÃO FEDERAL. Edição nº 132/2019 - São Paulo, sexta-feira, 19 de julho de 2019. Disponível em: http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumento?CodigoTipoPublicacao=6&CodigoOrgao=3&CodigoDocumento=195922&IdMateria=166670&NumeroProcesso=50022885720174036000 Acesso em: 17 ago. 2020.

MEDEIROS, Rodrigo et al. (editores). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP-WCMC, 2011. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf Acesso em: 15 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade Brasileira.** Disponível em: https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira Acesso em: 15 ago. 2020a.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. 15 out. 2019. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMtODkyNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9 Acesso em: 16 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O sistema nacional de unidades de conservação da natureza.** Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao05072011052951.pdf Acesso em: 16 ago. 2020b.

OECO. **Liminar retira 80% da área do Parque Nacional da Serra de Bodoquena.** 31 jul. 2019. Disponível em: https://www.oeco.org.br/noticias/liminar-

retira-80-da-area-do-parque-nacional-da-serra-de-bodoquena/ Acesso em: 07 jul. 2020.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de Destruição: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888** [*e-book*]. 2002.

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de unidades de conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento.** Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009.

PIMENTEL, Márcia; RIBEIRO, Wagner Costa. POPULAÇÕES tradicionais e conflitos em áreas protegidas. **Geousp – Espaço e Tempo** (Online), v. 20, n. 2, 224-237, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/314718908_Populacoes_tradicionais_e_conflitos_em_areas_protegidas Acesso em: 06 jul. 2020

SANTILLI, Juliana. A biodiversidade de as comunidades tradicionais. *In*: BESUNSAN, Nurit (org.). **Seria Melhor Ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porquê.** Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto Socioambiental, 2002.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SECRETARIA DA JUSTIÇA, TRABALHO E DIREITOS HUMANOS. DEPARTAMENTO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156 Acesso em: 15 ago. 2020.

SOARES, Cirléia Carla Sarmento Santos. **Governança Ambiental: conceitos, abordagens, focos e lócus de pesquisa**. 107f.: il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO, 2015. Disponível em: Acesso em: https://ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/1914/1/Dissertacao%20Cirleia_%20versao%20final.pdf 17 ago. 2020.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação.** Annablume Editora, 2008.

WIKIWAND. **Lista de parques nacionais do Brasil.** Disponível em: https://www.wikiwand.com/pt/Lista_de_parques_nacionais_do_Brasil Acesso em: 15 ago. 2020.

OS 20 ANOS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O TRATAMENTO SUPERFICIAL DADO AOS CORREDORES ECOLÓGICOS PELA LEI Nº 9.985/2000

Hannah Torres Danciger[1]

1. INTRODUÇÃO

A conservação da diversidade biológica é responsável por garantir a estabilidade dos serviços ecossistêmicos, do mesmo modo que a conservação dos serviços ecossistêmicos é responsável por garantir a viabilidade da diversidade biológica, o que inclui a vida humana. Diante da dependência da atividade biológica com o ecossistema e do papel que os corredores ecológicos[2] exercem para efetivar a conservação da biodiversidade, o presente artigo objetiva debruçar-se sobre a análise do tratamento destes pela legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei nº 9.985/2000).

Inicialmente, para a ambientalização do leitor, é importante explorar o conceito de biodiversidade e o que esta representa. A palavra biodiversidade tem a sua etimologia formada a partir do radical "bio" - que significa vida - com a palavra "diversidade" - que significa qualidade daquilo que é diverso (MICHAELIS, 2020). O termo biodiversidade é nomeado a partir de diversidade biológica, que possui três diferentes níveis de organização biológica - a diversidade de espécies, a diversidade genética, e a diversidade ecológicas -, os quais evoluíram ao longo das décadas e se

[1] Advogada OAB-DF, graduada pelo UniCEUB, mestranda bolsista pela CAPES em Direito com ênfase em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento pelo UniCEUB.

[2] No presente artigo, faço a distinção entre Corredores Ecológicos e corredores ecológicos. Quando iniciados por letras maiúsculas se referem aos corredores previstos pela legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ao passo que quando iniciados por letras minúsculas se referem aos corredores que não possuem proteção legal pelo ordenamento jurídico brasileiro.

consolidaram na Convenção Sobre Diversidade Biológica (BENSUSAN, N., 2014) em seu artigo 2º. É como se observa:

> diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (MMA, 2000, artigo 2º).

A super exploração predatória da biodiversidade pela expansão e atividades dos seres humanos (EHRLICH, Paul E., 1997) vem causando a rápida destruição de espécies e a perda dos ecossistemas naturais. Este impacto antropofágico na diversidade biológica repercute na longevidade natural das espécies (WILSON, E. O., 1997), e possibilita o colapso dos serviços ecossistêmicos prestados pelo meio ambiente e, também, a ocorrência de desastres naturais. Por isso, é preciso voltar a atenção para a conservação da biodiversidade como recurso global (WILSON, E. O., 1997).

Para a conservação da biodiversidade, o Brasil conta com dispositivos constitucionais, tratados internacionais, legislações ambientais e normas infralegais, que visam a proteção do meio ambiente. Uma das principais estratégias para a conservação é a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, que visam destinar áreas para a conservação ambiental e limitar o uso dos seus recursos naturais (BENSUSAN, 2006). A Lei do SNUC e o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 são responsáveis por estabelecer orientações, normas e critérios para a criação, implantação e gestão destas áreas especialmente protegidas (BRASIL, 2000, art. 1º).

O Corredor Ecológico, tema analisado no presente artigo, é um dos instrumentos previstos pelo SNUC e possui a finalidade de conectar Unidades de Conservação para possibilitar o fluxo da biodiversidade entre as áreas protegidas, de modo a facilitar a dispersão das espécies e evitar a degeneração dos seus genes - o que ocorre quando Unidade de Conservação se apresenta como uma ilha de conservação encravada em um mar homogêneo de paisagem modificada pela atividade humana.

A conexão entre unidades de conservação por meio de corredores ecológicos possibilita o cumprimento de vários objetivos tanto do SNUC, como das demais normas para a conservação da diversidade biológica. Os corredores ecológicos

proporcionam benefícios ecológicos, econômicos e sociais (EUR-Lex, 2013), e traduzem o valor intrínseco da diversidade biológica (MMA, 2000) para a sociedade, o que pode impulsionar a mobilização de uma governança ambiental para a criação, implantação e gestão.

Em 2020, a legislação do SNUC cumpre os seus 20 anos de vigência. E com a intenção de prestigiá-la o presente artigo analisa o tratamento que a legislação aniversariante confere aos Corredores Ecológicos.

2. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

O Brasil é signatário da Convenção Sobre Diversidade Biológica - CDB (Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994). Estabelecida na Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), a CDB é sustentada por 3 pilares: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos (MMA, 2000, art. 1º).

A Lei do SNUC está em harmonia com o espírito da conservação da biodiversidade da CDB, ao absorver muitos de seus instrumentos e conceitos (SARLET *et al*, 2015). Além da harmonia com a CDB, o SNUC regulamenta o artigo constitucional 225º, §1º, incisos I, II, III e VII, os quais tratam das incumbências do Poder Público para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988).

O SNUC "é o conjunto de unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais" (MMA, 2020b), concebido no dia 18 de julho de 2000. A referida Lei completou os seus 20 anos de vigor no presente ano de 2020, contudo, em um cenário de desmonte da pauta ambiental pela gestão do governo federal. É como se observa no ofício em que a Associação dos Servidores do Ministério do Meio Ambiente (Assemma) manifestou a insatisfação e extrema preocupação com a forma da gestão das pautas ambientais a partir de janeiro de 2019:

> descontinuidade das agendas, falta de planejamento e estabelecimento de prioridades não relacionadas às

> competências do MMA; extinção de colegiados e restrições à articulação interinstitucional; má gestão dos recursos financeiros; baixa efetividade das ações priorizadas e apropriação indevida dos resultados divulgados; informalidade da estrutura regimental da Secretaria de Qualidade Ambiental; Alta rotatividade das chefias e cargos de substituição vagos; baixo envolvimento da área técnica no planejamento e execução das ações; vedação ao uso do Sistema Eletrônico de Informações. (ASSEMMA, 2020, pp. 1-2)

Portanto, neste aniversário de 20 anos do SNUC comemoramos aquilo que não perdemos e não os avanços da legislação (KUCZACH, Angela, 2020). Comemoramos a existência de 2.376 unidades de conservação - tanto de Proteção Integral como de Uso Sustentável, nos níveis federal, estadual e municipal - que totalizam os percentuais de 18,26% da Área Continental e de 26,47% da Área Marinha (MMA, 2020a). Embora o Sistema Nacional de Unidades de Conservação enfrente sérios desafios de gestão, implementação, recursos financeiros, impactos ambientais - dentre outros -, ainda é importante por ser um grande passo a ser trabalhado e efetivado para a conservação da diversidade biológica e dos serviços ecossistêmicos (BENSUSAN, 2006).

Para que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação seja eficiente na proteção dos recursos ambientais é necessária uma governança ambiental efetiva que combine estratégias para a conservação da biodiversidade com estratégias complementares, como a conectividade entre Unidade de Conservação ou entre fragmentos relevantes. Com o objetivo de explorar os Corredores Ecológicos como uma destas estratégias a ser observada para fortalecer o SNUC, a seguir é analisado o tratamento que a lei confere para os Corredores.

3. OS CORREDORES ECOLÓGICOS COMO FERRAMENTA PARA A CONECTIVIDADE DA PAISAGEM FRAGMENTADA

A expansão da urbanização e das atividades humanas vem extinguindo espécies e colapsando ecossistemas com o aumento da homogeneidade da paisagem modificada pelo ser humano. Essa homogeneidade pressiona as Unidades de Conservação a atuarem como ilhas de conservação num mar de atividades humanas.

Segundo a Teoria de Biogeografia de Ilhas (MAC ARTHUR; WILSON, 1967), o isolamento das áreas protegidas diminui a riqueza das relações multi espécies, porque a falta de conectividade[3] interfere na migração e no fluxo de diferentes espécies e de grupos familiares. Em razão disso, o isolamento da área protegida aumenta a taxa de extinção das espécies e aumenta a perda dos serviços ecológicos prestados pelas unidades de conservação (MAC ARTHUR; WILSON, 1967). Ainda, o tamanho das áreas protegidas interfere na velocidade em que vai ocorrer essa perda de biodiversidade: quanto menor a área, menor a capacidade de manutenção das espécies (DIAMOND, 1975).

Conectar paisagens fragmentadas é imprescindível para permitir o movimento de dispersão da biota entre áreas e aumentar a viabilidade da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, ou pelo menos, diminuir a taxa que está sendo perdida. E para conectar áreas protegidas, os corredores ecológicos se apresentam como um instrumento estratégico para o alcance da conservação *in situ*[4] (MMA, 2000, artigo 8, a-b). É fundamental que sejam considerados no planejamento territorial para garantir a sustentabilidade ambiental da região (PIMENTEL, 2007), de modo a implementar as redes ecológicas funcionais para a integração de áreas protegidas isoladas pelo processo de conectividade (CDB, 2018).

Como "other effective area-based conservation measure"[5] (IUCN WCPA, 2019), os corredores ecológicos são caminhos que diminuem a fragmentação da paisagem ao restabelecer a ligação de fragmentos de vegetação que se encontravam isolados. É um instrumento da Lei do SNUC e mencionado pela Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006). Apesar de não ter um tratamento aprofundado pela legislação, é importante que seja desenvolvido por meio de planejamento que observe os aspectos

[3] A conectividade é a ligação da paisagem - terrestre ou aquático - de modo a facilitar o fluxo gênico pela diminuição de barreiras à dispersão da biota, ou seja, diminuição da fragmentação (CONSERVATION CORRIDOR, 2020).

[4] Segundo a Convenção Sobre Diversidade Biológica, conservação *in situ* significa "a conservação de ecossistemas e hábitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características" (MMA, 2000, art. 2). Ou seja, é a conservação da natureza *in loco*, diferenciando-se da conservação *ex situ* que é a conservação dos recursos fora do seu ambiente natural.

[5] Segundo a IUCN, "Other effective area-based conservation measure" seriam áreas que não portam o título de áreas protegidas, mas que possuem relevante papel na conservação in situ da biodiversidade (IUCN WCPA, 2019).

socioeconômico e ambiental para garantir o cumprimento da conservação da diversidade de espécies e dos ecossistemas.

A criação e gestão de corredores ecológicos são capazes de alcançar vários objetivos dos compromissos constitucionais, internacionais e legais (LIMA, 2008), pois a funcionalidade dos corredores traz benefícios socioambientais e econômicos. Ainda, os corredores ecológicos servem para valorizar o capital natural do país e também para conter os efeitos da crise ambiental e climática. É como se observa na comunicação 52013DC0249 da União Europeia:

> Um exemplo dos muitos benefícios da restauração do capital natural é a restauração ecológica das florestas aluviais, ecossistemas que, quando funcionais, podem oferecer inúmeros benefícios, como a filtração da água, a manutenção da toalha freática e a prevenção da erosão. A floresta também atenua os efeitos das alterações climáticas, ao armazenar CO2 e fornecer biomateriais que podem agir como reservatórios temporários de carbono (produtos de madeira abatida) ou como substitutos de carbono, substituindo materiais e combustíveis de elevado teor em carbono e atuando como «válvula de segurança» para armazenar água e reduzir o risco de inundações em aglomerados humanos. Em termos de custos pontuais e de custos de manutenção, a restauração das florestas aluviais é muitas vezes mais barata do que soluções puramente técnicas, como a construção de diques ou represas. Como também restabelecem a ligação do rio com a floresta aluvial adjacente, as medidas de restauração da floresta aluvial asseguram a conectividade de espécies de importância europeia, como a lontra e espécies raras de peixes e aves.
>
> A infraestrutura verde será igualmente um fator necessário para reduzir a pegada carbónica nos serviços de transporte e de energia, atenuando os efeitos negativos da ocupação e fragmentação do solo e impulsionando oportunidades para integrar melhor a problemática do uso do solo, dos ecossistemas e da biodiversidade nas políticas e no planeamento. As soluções de infraestrutura verde podem contribuir significativamente para o desenvolvimento de corredores verdes de transportes, utilizando o potencial dos ecossistemas saudáveis, por exemplo, para atenuar sustentavelmente as emissões de carbono. (EUR-LEX, 2013)

Para o manejo da conectividade, há diversos tipos de Corredores Ecológicos: Corredor Ecológico, Corredor Florestal, Corredor Biológico, Corredor de Biodiversidade e Corredor de Fauna (PIMENTEL, 2007), os quais são utilizados a depender do objetivo da interligação dos habitats. Para tanto, deve haver uma avaliação para determinar as espécies da biodiversidade a serem beneficiadas e a

melhor funcionalidade de corredor a depender da necessidade destas (BENSUSAN, 2006).

É necessário maior atenção para um planejamento adequado da conectividade estrutural e funcional[6] dos corredores ecológicos, de modo que estes possibilitem a dispersão da biodiversidade entre as ilhas de conservação (BOND, 2003) e possam contribuir para r eduzir os efeitos negativos da fragmentação de habitat. Examinado o tema dos Corredores Ecológicos para a efetividade do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o próximo tópico trata do tratamento dos corredores ecológicos pelo Lei do SNUC.

4. ANÁLISE DA LEI DO SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO TOCANTE AOS CORREDORES ECOLÓGICOS

Diante da importância da conservação da diversidade biológica pela Lei do SNUC, e o valor dos Corredores Ecológicos para o fortalecimento da legislação, a seguir se examina o tratamento que esta dá ao instrumento dos Corredores Ecológicos.

Artigo 2º, inciso XIX da Lei do SNUC

> **corredores ecológicos**: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais. (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XIX, *grifo nosso*)

A primeira menção aos Corredores na Lei do SNUC se dá no inciso XIX do art. 2º, ao trazer a conceituação. É a única conceituação no âmbito legal, embora a Resolução CONAMA nº 9/1996 traga a conceituação para "corredor de vegetação entre remanescente"[7] (BRASIL, 1996), e haja menção aos Corredores na Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006).

[6] A conectividade estrutural refere-se ao modo que o corredor é construído na paisagem e a conectividade funcional refere-se à maneira que o corredor atende as perspectivas das espécies (Conservation Corridor, 2020).

[7] "Art. 1o Corredor entre remanescentes caracteriza-se como sendo faixa de cobertura vegetal existente entre remanescentes de vegetação primária em estágio médio e avançado de regeneração, capaz de propiciar habitat ou servir de área de trânsito para a fauna residente nos remanescentes. Parágrafo único.

Contudo, ao ressaltar no conceito "ligando unidades de conservação", causa uma restrição que implica em prejuízos práticos. A restrição da conceituação repercute juridicamente, visto que não haverá uma proteção legal em ligações de ecossistemas naturais ou seminaturais com áreas que não sejam unidades de conservação (BENSUSAN, 2006) - tais como os *stepping stones*, terras indígenas, reservas legais, áreas de preservação permanente ou, simplesmente, áreas que não sejam um espaço territorial especialmente protegido *strictu sensu* (MILARÉ, Édis., 2015). Ou seja, há um grande prejuízo prático na conceituação do SNUC ao não conceder o *status* de Corredor Ecológico para demais conexões (BENSUSAN, Nurit., 2006).

Artigo 5º, inciso XIII da Lei do SNUC

> busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e **corredores ecológicos**, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.(BRASIL, 2000, art. 5º, inciso XIII, *grifo nosso*)

O artigo 5º traz as diretrizes da Lei, de modo a orientar os critérios que deverão ser aspirados ao longo dos demais dispositivos legais. O dispositivo, em relação aos Corredores Ecológicos traz como diretriz a proteção destes, visando a sua integração para a preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais, restauração e recuperação dos ecossistemas. Tendo por objetivo conectar Unidades de Conservação, os Corredores fortalecem o cumprimento da diretriz do art. 5º, inciso XIII ao trazer benefícios tanto para a proteção das Unidades e da sua diversidade genética, como para os aspectos socioeconômicos, visto que aumenta a qualidade ambiental dos serviços ecossistêmicos da região em que é criado, tais como refúgio para população de espécies, polinização, ciclagem de nutrientes, regulação do fluxo de água, controle de erosão do solo (BENSUSAN, 2008), dentre outros.

Artigo 20, §6º da Lei do SNUC

Os corredores entre remanescentes constituem-se: a) pelas matas ciliares em toda sua extensão e pelas faixas marginais definidas por lei: b) pelas faixas de cobertura vegetal existentes nas quais seja possível a interligação de remanescentes, em especial, às unidades de conservação e áreas de preservação permanente." (BRASIL, 1996)

> O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e **corredores ecológicos**, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade. (BRASIL, 2000, art. 20, §6º, *grifo nosso*)

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável constitui uma das Unidades de Conservação do grupo das Unidades de Uso Sustentável, e possui o objetivo de

> preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. (BRASIL, 2000, Art. 20, caput e §1º).

Quanto à menção aos Corredores Ecológicos, o parágrafo 6º do artigo 20 estabelece que o Plano de Manejo os definirá. O parágrafo dialoga com o artigo 27, §1º, do SNUC, o qual dispõe que "o Plano de Manejo deve abranger a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas" (BRASIL, 2000).

Critica-se uma vez mais a restrição do conceito de corredores ecológicos, pois no dispositivo em análise, corredores que fizessem a conexão com fragmentos de vegetação não protegidos pelo SNUC não seriam definidos pelo Plano de Manejo com o *status* legal de Corredor Ecológico.

Artigo 25, caput, §1º e §2º da Lei do SNUC

> Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, **corredores ecológicos**.
>
> § 1o O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos **corredores ecológicos** de uma unidade de conservação.
>
> § 2o Os limites da zona de amortecimento e dos **corredores ecológicos** e as respectivas normas de que trata o § 1o poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente. (BRASIL, 2000, art. 25, caput, §§1º e 2º, *grifo nosso*)

Os Corredores Ecológicos são mencionados três vezes no artigo 25. No caput, é estabelecida a obrigatoriedade para as Unidades de Conservação - exceto Área de

Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural - de possuírem uma zona de amortecimento[8]. A primeira menção estabelece que as Unidades de Conservação possuirão Corredores Ecológicos quando for conveniente.

O dispositivo utiliza o termo "quando conveniente" para o dever das Unidades de Conservação possuírem Corredores Ecológicos. Por conveniente, entende-se oportuno e adequado (DICIO, 2020). O que é acertado, tendo em vista que são possíveis situações em que não há como conectar Unidades de Conservação - devido a diversos fatores, como espaciais, sociais, políticos e econômicos.

Contudo, a redação, ao restringir a obrigatoriedade para os corredores ecológicos, concede a discricionariedade para a gestão da unidade determinar quando seria conveniente a implementação de corredores. Isso é um grande prejuízo para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos produzidos pela Unidade de Conservação, visto que a limitação orçamentária e os desafios enfrentados pelas unidades afastariam oportunas criações de conexões de corredores que não possuem previsão legal.

A segunda menção, no parágrafo primeiro, se refere ao estabelecimento de normas específicas para a regulamentação da ocupação e uso de zonas de amortecimento e corredores ecológicos pelo órgão gestor da unidade. É imprescindível a regulamentação de normas específicas para conservação dos recursos naturais, sociais e econômicos de cada unidade. Entretanto, a aplicação do dispositivo é um desafio para muitas unidades, visto a dificuldade real de gestão e falta de recursos para o planejamento, criação e manejo das atividades na unidade.

A terceira menção é no parágrafo segundo quando este dispõe que a definição de zona de amortecimento e corredores pode ser feita em ato posterior da criação da unidade. Isso está em acordo com a realidade do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, pois dentre os diversos desafios que surgem a partir da criação, um é a ausência de Planos de Manejos (apesar de obrigatório até 5 anos após a criação da unidade): 1.946 Unidades de Conservação (81,9% do total das Unidades de

[8] "zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XVIII).

Conservação) sequer possuem plano de manejo (MMA, 2020a). Ressalte-se que a porcentagem ainda é maior quando se observa às Unidades de Conservação Federais, eis que são 874 (87,05% de 1.004 Unidades de Conservação) que não possuem plano de manejo (MMA, 2020a).

Artigo 27, §1º da Lei do SNUC

> O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os **corredores ecológicos**, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. (BRASIL, 2000, art. 27, §1º, *grifo nosso*)

O caput do art. 27 impõe a obrigatoriedade das Unidades de Conservação possuírem um plano de manejo (BRASIL, 2000), que tem por fim ser um "documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade" (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XVII). Ou seja, o Plano de Manejo está para a Unidade de Conservação, assim como o Plano Diretor está para a cidade (LIMA, André, 2008).

O parágrafo primeiro dispõe o que o Plano de Manejo deve conter: a área da unidade, a sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos. É o plano de manejo que formaliza a área da unidade de conservação e determinará normas destinadas a concretizar os objetivos da unidade e salvaguardar a integridade dos seus recursos que a unidade se propõe a conservar.

Artigo 38, da Lei do SNUC

> A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e **corredores ecológicos**, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei. (BRASIL, 2000, art. 38, *grifo nosso*)

A Constituição Federal estabelece a responsabilidade civil, penal e administrativa para infratores ambientais quando dispõe que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou

jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados." (BRASIL, 1988, artigo 225, §3º)

Em consonância com o dispositivo constitucional, a Lei do SNUC, em seu Capítulo V, trata sobre incentivos, isenções e penalidades nos artigos 38 a 40 (BRASIL, 2000). Embora possua muitos vetos e poucas aplicações específicas, o artigo 38 é claro ao sujeitar aqueles que danificarem os corredores ecológicos às sanções previstas na Lei de Crimes e Infrações Ambientais (BRASIL, 1998), mas também em outras urbanísticas ou administrativas. Além disso, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) determina em seu artigo 14 a sujeição de outras penalidades além das definidas por legislação federal, estadual e municipal para o caso concreto (BRASIL, 1981).

5. A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UM REGIME SUI GENERIS PARA OS CORREDORES ECOLÓGICOS

Diante da análise legal do tópico anterior, conclui-se que os corredores ecológicos possuem um tratamento jurídico insuficiente pela legislação. É necessário pensar na criação de corredores não somente como medida complementar para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mas na sua criação como um instrumento fundamental para a conservação da diversidade biológica. Portanto, um regime jurídico *sui generis* fortaleceria a importância dos corredores e para tornar efetiva a concretização do manejo destes.

Por meio de uma construção robusta de um regime *sui generis* para os corredores - de maneira similar ao tratamento que o Código Florestal dá para o instituto da área de preservação permanente e da reserva legal -, seria possível fortalecer a proteção legal dos Corredores Ecológicos ao aprofundar o tratamento dado pelo SNUC e pela Resolução CONAMA nº 9/1996. A previsão expressa pela Lei de critérios, restrições de uso e limites no espaço de acordo com a finalidade específica de cada corredor, direitos e deveres para os atores envolvidos contribuiria para planejamentos eficazes para o manejo dos corredores tanto na criação, como na implementação, e gestão dos corredores.

Ainda, o mesmo entendimento de Lima para o Zoneamento Ecológico-Econômico pode ser utilizado para a proposta de um regime jurídico *sui generis* de corredores ecológicos

> Definir objetivos claros que considerem as limitações ecológicas, o justo acesso aos recursos naturais e a distribuição equitativa dos benefícios oriundos da utilização da diversidade biológica, transpor os obstáculos metodológicos de forma que estabeleça critérios técnicos e científicos consistentes e garanta a construção informada e participativa mediante a capacitação de lideranças comunitárias e a abertura de canais diretos de diálogo com as populações locais durante todo o processo de elaboração são os desafios centrais a serem assumidos pelo poder público para que o ZEE contribua para a conservação da diversidade biológica. (LIMA, André, 2008)

Um regime *sui generis* para os corredores ecológicos deve contemplar as diretrizes do artigo 5º, incisos I, II e IV do SNUC, visando assegurar o conjunto de unidades de conservação por meio do envolvimento de uma governança ambiental voltada para o desenvolvimento de atividades tais como "estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação". É importância a observância de tais diretrizes para os corredores, visto que a aproximação da sociedade civil[9] fortalece a cidadania e a educação ambiental pela aproximação desses atores no manejo dos corredores - desde a criação, implantação, gestão, até o beneficiamento pelos serviços ecossistêmicos.

Sugere-se um procedimento similar ao do art. 22, §6º, do SNUC (que trata da ampliação dos limites da unidade de conservação) para estabelecer formalmente normas que prevejam o estudo prévio e a ampla participação pública, bem como para a criação de um banco de dados (GEMMILL; BAMIDELE-IZU, 2005) acerca das espécies e aspectos regionais. Para tanto, sendo essencial o estabelecimento de um contrato - como o citado pelo art. 23, §1º do SNUC - com as limitações e as obrigações para o poder público, para as unidades e para os atores participantes da implementação dos corredores ecológicos.

[9] "O termo sociedade civil é geralmente usado para classificar pessoas, instituições e organizações que têm como meta fomentar ou expressar um objetivo comum mediante ideias, ações e exigências aos governos" (GEMMILL; BAMIDELE-IZU, 2005 p. 91)

É importante, por fim, a previsão de uma arrecadação financeira que favoreça a ação conjunta em prol dos corredores. O artigo 36 prevê a compensação ambiental, onde o empreendedor é obrigado a apoiar a implementação e manutenção de unidades de conservação quando o seu empreendimento é de significativo impacto ambiental (BRASIL, 2000). No artigo 33 do Decreto nº 4.340/2002 - que regulamenta o SNUC -, é prevista a ordem de prioridade que os recursos da compensação devem ser aplicados, afirma-se que a previsão para os corredores nesta ordem, assim como ocorre com as zonas de amortecimento (no art. 33, inciso III do Decreto), beneficiaria expressivamente a implementação das unidades de conservação.

6. CONCLUSÃO

A necessidade de um regime jurídico *sui generis* para os corredores ecológicos se traduz na possibilidade de fortalecer esta técnica ambientalmente sustentável para que o instituto possa contribuir de maneira eficaz para a proteção da diversidade biológica em qualidade, quantidade e distinção das espécies. Uma atenção maior visando consolidar os corredores contribui para efetivar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida para às presentes e futuras gerações, bem como cumprir com os compromissos internacionais referentes à conservação da biodiversidade.

Contudo, diante da complexa tarefa para a criação de um regime *sui generis* para os Corredores Ecológicos - ou fortalecimento destes - no SNUC, acredita-se na governança ambiental como solução para estimular e concretizá-los. Isso pois, o engajamento da sociedade civil conjuntamente com o Poder Público em uma governança ambiental pode ser a chave para a criação, implementação e manutenção de corredores ecológicos.

Por fim, relacionando a cena do “Chá de desaniversário”, em Alice Através do Espelho (CARROLL, 2020), ao aniversário do SNUC: é preciso prestigiar à diversidade biológica e os serviços ecossistêmicos todos os dias, não somente em datas destinadas à sua homenagem. Há urgência na mudança de postura em relação à conservação dos recursos naturais brasileiros, e seguindo a ideia do desaniversário,

devemos fortalecer não só o SNUC e os seus instrumentos, mas todos os demais diplomas normativos que visem a uma efetiva conservação do meio ambiente. Assim, havendo avanços no cumprimento destes e, consequentemente, frutos práticos a serem comemorados não somente nos 18 de julho, mas em todos os 364 dias do ano.

REFERÊNCIAS

ASSEMMA (Associação dos Servidores do Ministério do Meio Ambiente). Ofício nº 04/2020. 13 de julho de 2020. Disponível em: https://onedrive.live.com/?authkey=%21ABIdFzb4%5FGJZRqE&cid=53FFA3499AA7A2F4&id=53FFA3499AA7A2F4%2116637&parId=53FFA3499AA7A2F4%217153&o=OneUp. Acesso em 15 jul. 2020.

BENINDE, Joscha; VEITH, Michael; HOCHKIRCH, Axel. Biodiversity in cities space: a meta-analysis of factors determining intra-urban biodiversity variation. Ecology Letters, Volume 18, Issue 6. 10 de abril de 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1111/ele.12427. Acesso em 15 jul.2020

BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. 7ª reimpressão, 2018. Rio de Janeiro/RJ: Editora FGV, 2006.

_____. Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs). A diversidade cabe na unidade?: Áreas Protegidas no Brasil. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

_____. O que a natureza faz por nós: serviços ambientais. In: BENSUSAN, Nurit (org). Seria melhor ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª Edição. São Paulo/SP: Peirópolis; Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BOND, Monica. Principles of Wildlife Corridors. Center for Biological Diversity. Outubro de 2003. Disponível em: https://www.biologicaldiversity.org/publications/papers/wild-corridors.pdf. Acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução CONAMA nº009, de 24 de outubro de 1996. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/conama_res_cons_1996_009_corredor_de_vegetao_entre_remanescentes_202.pdf. Acesso em 15 set 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm#art40. Acesso em 14 set 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em 15 jul. 2020

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em 29 jul. 2020.

CARROLL, Lewis. Alice Através do Espelho. São Paulo/SP: Editora SESI-SP, 2020.

CONSERVATION CORRIDOR. Corridor FAQ. 2020. Disponível em: http://conservationcorridor.org/the-science-of-corridors/. Acesso em 16 jul. 2020.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Decision Adoptes by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. 14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures. Sharm El-Sheikh, Egypt, 17-29 November 2018. Disponível em: https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf. Acesso em 16 jul. 2020

DIAMOND, J. M. The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for the design of natural reserves. Biological Conservation, n. 7,1975, pp. 129-146. Disponível em: http://www.jareddiamond.org/Jared_Diamond/Further_Reading_files/Diamond%20 1975.pdf. Acesso em 16 jul. 2020.

DICIO. Conveniente. *Dicio, Dicionário Online de Português*, 2020. Disponível em: https://www.dicio.com.br/conveniente/. Acesso em 16 jul. 2020

EHRLICH, Paul E. A perda da diversidade - Causas e Consequências. In: WILSON, E. O. (org). Biodiversidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

EUR-LEX. Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Green Infrastructure (GI) - Enhacing Europe's Natural Capital. 2013. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249&from=EN. Acesso em 26 jul. 2020

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. O papel das ONGS e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs). Governança Ambiental Global: opções & oportunidades. São Paulo/SP: editora Senac, 2005. pp. 89-113.

IUCN WCPA. Guidelines for recognising and reporting other effective area-based conservation measures. Switzerland, abril de 2019. Disponível em: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/guidelines_for_recognising_and_reporting_oecms_-_january_2018.pdf. Acesso 17 jul. 2020.

KUCZACH, Angela. Vinte e cinco anos de SNUC: o mundo que queremos. ((o)) eco. 20 de julho de 2020. Disponível em: https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/vinte-e-cinco-anos-de-snuc-o-mundo-que-queremos/. Acesso em 22 jul. 2020.

LIMA, André. Instrumentos para a conservação da diversidade biológica: o Zoneamento Ecológico-Econômico, as unidades de conservação, o Código Florestal e o sistema de recursos hídricos. In: BENSUSAN, Nurit (org). Seria melhor ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª Edição. São Paulo/SP: Peirópolis; Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2008.

MAC ARTHUR, Robert H; WILSON, Edward O. The Theory of Island Biogeography. New Jersey: Princeton University Press, 1967.

MICHAELIS. Biodiversidade. 2020. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/biodiversidade/. Acesso em 15 jul 2020.

MILARÉ, ÉDIS. Direito do Ambiente. 10ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. Cópia do Decreto Legislativo no. 2, de 5 de junho de 1992. Brasília/DF, 2000. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf. Acesso em 15 jul. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Unidades de Conservação Brasileira. 2020a. Disponível em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJlNzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNlNCIsImMiOjF9>. Acesso em 27 jul. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Sistema Nacional de Unidade Conservação - SNUC. 2020b. Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc.html. Acesso em 03 ago. 2020

PIMENTEL, Liliana. A questão dos Corredores Ecológicos no Distrito Federal: Uma avaliação das propostas existentes. Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo/SP: Saraiva, 2015.

WILSON, E. O. A situação atual da diversidade biológica. In: WILSON, E. O. (org). Biodiversidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MARINHA E A PESCA ARTESANAL: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO ODS 14 PELO ESTADO BRASILEIRO

Carla Mariana Aires Oliveira[1]

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne[2]

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, tem-se uma crescente conscientização sobre os benefícios[3] proporcionados pelos ecossistemas marinhos, assim como a percepção das atitudes humanas que provocam a sua degradação (BLASIAK, 2019).

Nesse contexto, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu relatório sobre a "economia do mar em 2030", afirma que o mar e seus recursos são de importância crucial para que seja possível o enfrentamento dos diversos desafios que o planeta enfrenta e vai enfrentar nas próximas décadas (OCDE, 2017).

---

[1] Doutoranda em Direito pela UFC; Bolsista CAPES/BRASIL; Mestra em Direito pela UFC; Integrante do projeto de pesquisa "Observatório de Políticas Marítimas". Email: cmariaires@hotmail.com.

[2] Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2016-2019). Foi Vice Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2012-2016). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente - Universite de Paris V e Universidade de São Paulo (2008). Mestre em Direito Internacional Público - Universite de Paris V (2004). Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do Mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade Paris V e Universidade La Rochelle. Email: tarinfmontalverne@yahoo.com.br.

[3] No que se refere aos serviços ecossistêmicos, comumente elenca-se 4 (quatro) funções, quais sejam: regulação, habitat, produção e informação. Assim, as funções do ecossistema podem ser definidas como a capacidade dos processos e componentes naturais de fornecer bens e serviços que possam satisfazer as necessidades dos seres humanos, direta ou indiretamente (GROOT; WILSON; BOUMANS, 2002). Sustenta-se, assim, que o ecossistema marinho sustenta a vida do planeta, garante que as necessidades essenciais da sociedade sejam atendidas e também apoia inúmeras atividades econômicas - navegação, exploração de recursos vivos e não vivos -, adentrando-se, portanto, no que se chama "Economia Azul" (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

Todavia, observa-se que o ecossistema marinho enfrenta uma série de ameaças, tais como as mudanças climáticas, a poluição por resíduos plásticos, pesca excessiva, depauperamento das unidades populacionais dos recursos pesqueiros em diversos ecossistemas marinhos, dentre outras.

Nessa perspectiva, de acordo com o relatório da *State of the world fisheries and aquaculture* (SOFIA), na versão 2018, os estoques pesqueiros marinhos estão em queda contínua, ou seja, a porcentagem de estoques capturados em níveis biológicos insustentáveis passou de 10% em 1974 para 33,1% em 2015. Ademais, observa-se um aumento da porcentagem das populações exploradas em níveis biologicamente insustentáveis na versão de 2020 do relatório - de 33,1% em 2015 para 34,2% em 2017 (FAO, 2020).

O Relatório da OCDE sobre a economia do mar infere a possibilidade de crescimento dos diversos setores das atividades vinculadas ao mar, como a pesca e a aquicultura. Tal fato realça ainda mais as pressões sobre os recursos marinhos e também sobre o espaço oceânico que já se encontra pressionado, em particular as zonas econômicas exclusivas (ZEE), nas quais se desenvolvem a maioria das atividades vinculadas ao mar (OCDE, 2017).

A partir do marco do desenvolvimento sustentável, no âmbito global, a sociedade tem buscado o enfrentamento dos desafios, que inclui, além da sustentabilidade biológica, o bem-estar humano e a equidade intergeracional.

Nesse aspecto, observa-se que a pesca e a aquicultura estão presentes no ODS 14, no que diz respeito à conservação e ao uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, para que a conservação e a sustentabilidade dos oceanos sejam alcançadas, no que toca ao ODS 14, tem-se dois elementos importantes, além de outros que são complementares. Primeiramente, há o acesso dos pescadores artesanais aos recursos marinhos e aos mercados. Depois, verifica-se a necessidade de conservação de pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, conforme estabelecida pelas Metas de Aichi.

Tais metas foram adotadas, no contexto da 10ª Conferência das Partes (COP-10) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 2010, realizada em Nagoya. Neste documento foi estabelecido que até 2020 pelo menos “10% das zonas

costeiras e marinhas, especialmente áreas de importância particular para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem estar conservadas por meio de gerenciamento eficiente e equitativo[...]".

Verifica-se que a Meta 11 de Aichi possui dois objetivos, quais sejam: determina que pelo menos 10% de áreas marinhas e costeiras precisam ser protegidas. Além disso, as áreas a serem protegidas devem ser importantes no que diz respeito à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos. Ademais, tal meta é proposta também no ODS 14.

Denota-se, portanto, que os Estados devem estabelecer um sistema de áreas marinhas e costeiras com a finalidade de conferir proteção a tais espaços e/ou também harmonizar os diversos usos da área à conservação do ecossistema e da biodiversidade marinha (SILVA, Solange *et. al*., 2015).

Por sua vez, no Brasil, as Unidades de Conservação (UCs), incluindo a marinha, estão inclusas no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Contudo, para a regulamentação das UCs foi formulada o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Infere-se que até a sanção da Lei n. 9985/2000, durante 10 anos, aconteceram intensos debates para que a estrutura jurídica voltadas para as políticas ambientais no estado brasileiro tivessem algum "avanço". Além do mais, durante esta década, ocorreram também discussões para a proteção e a valorização do conhecimento das populações tradicionais, em especial, as formas de manejo dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais, bem como a inclusão da Reserva Extrativista (RESEX) no SNUC (MERCADANTE, 2001).

Quanto à valorização do conhecimento das populações tradicionais, adentra-se na questão dos pescadores artesanais. Assim, no sentido de envolver as populações tradicionais na sustentabilidade e na conservação dos oceanos, a ONU declarou o ano de 2022 como o ano internacional da Pesca e da Aquicultura artesanais (IYAFA 2022). Tal medida tem o objetivo de fazer com que a comunidade internacional perceba o papel dos pescadores artesanais na segurança e nutrição alimentar (FAO, acesso em 27 mai. 2020), erradicação de pobreza e no uso sustentável dos recursos naturais. Para fomentar a discussão, a FAO estabeleceu, em 2014, diretrizes voluntárias para garantir

a pesca de pequena escala sustentável e incentivar os Estados a incorporar tais diretrizes nas políticas públicas (FAO, acesso em 27 mai. 2020).

No que diz respeito ao Brasil, a pesca artesanal é definida na Lei da Pesca (Lei nº 11.959/2009). Outrossim, é preciso compreender que a pesca artesanal, para além das atividades econômicas, conecta-se com diversos contextos sociais, culturais e ambientais.

Este setor, dentro da atividade artesanal, tira a subsistência dos oceanos, de modo que possui conexão com a terra e o mar, assim como está social e culturalmente incorporado junto às comunidades (DIEGUES, 1999). Nesse viés, a pesca artesanal brasileira possui diversas e complexas especificidades, pois envolve, a saber, fatores sociais, políticos, institucionais, econômicos e ambientais intrínsecos a depender de cada local. Isto é, a pesca artesanal não é homogênea, de modo que a definição de seu significado tem que levar em conta a diversidade regional. Ainda mais, os pescadores artesanais costumam utilizar diversas formas de meios de produção (petrechos, embarcações e estratégias, por exemplo) com o intuito de capturar diversos recursos pesqueiros (SILVA, Ad., 2014).

Os pescadores artesanais têm um papel fundamental na sustentabilidade da atividade pesqueira, assim como na conservação da biodiversidade. Primeiramente, observa-se o caráter extrativista, que, por sua vez, requer um ordenamento para o equilíbrio e manutenção dos ecossistemas, assim como das comunidades ribeirinhas. Além disso, pela codependência da pesca e dos serviços ambientais. Por último, cabe inferir que os modelos de gestão compartilhados induzem a um mecanismo democrático e justo de gestão (SILVA, Ad., 2014).

Embora a pesca artesanal seja pautada como um caminho para o desenvolvimento sustentável, ela nunca foi o centro das preocupações do governo brasileiro (AZEVEDO, 2014). Comumente, a política governamental voltada ao setor pesqueiro tem sido de caráter desenvolvimentista e da industrialização da pesca. Além disso, as ações voltadas para a pesca artesanal têm se demonstradas ineficientes, devido, principalmente, à carência de estatísticas no país e de informações socioeconômicas da pesca artesanal (VALADARES; MUNIZ, 2020) (ZAMBONI, 2019).

Deste modo, o artigo visa analisar a implementação das metas do ODS 14, por meio das Unidades de Conservação Marinha e das Políticas Públicas voltadas aos pescadores artesanais. Portanto, serão apresentados os resultados das políticas públicas para a pesca artesanal, verificando-se que a ausência de dados tanto no que se refere aos pescadores artesanais quanto ao estoque dos insumos dificulta a obtenção de uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Assim, posteriormente, ver-se-á, tendo em vista a década dos oceanos, o fortalecimento da pesca artesanal por meio das Diretrizes voluntárias para a Segurança da Pesca em Pequena Escala Sustentável – SSF. Por fim, observar-se-á como a integração entre as Diretrizes para a pesca artesanal e as Unidades de Conservação Marinha poderão contribuir com a implementação das metas do ODS 14.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À PESCA ARTESANAL: INEFICÁCIA E A AUSÊNCIA DE DADOS ESTATÍSTICOS

A coleta de dados é uma ferramenta essencial para as possíveis tomadas de decisão, avaliação do desempenho com relação aos objetivos da gestão, bem como a possibilidade de cumprimento dos requisitos regionais. Ou seja, esse instrumento é de extrema importância para a definição da melhor política pública a ser aplicada e na gestão pesqueira. De forma que os Estados, de acordo com as Diretrizes Técnicas da FAO para a Pesca Responsável, devem garantir estatísticas completas e confiáveis no que se refere à captura e à pesca. Assim, os dados precisam ser atualizados regularmente e verificado por meio de um sistema apropriado (FAO, 1999).

Contudo, no Brasil, a política do setor pesqueiro é comumente identificada por sua instabilidade, visto que os órgãos responsáveis por sua gestão são alterados ao longo do tempo, impossibilitando, desta forma, o desenvolvimento institucional cumulativo acerca da atividade[4] (SILVA, Ad., 2020). Assim, a crise institucional e ambiental possibilita que os elementos essenciais para uma gestão pesqueira sustentável, tais como a produção de informações científicas confiáveis, no que diz

[4] Tendo por base o ano de 2011, observa-se uma descontinuidade das ações e avanços no que se refere à gestão pesqueira. A partir desse período, tem-se a interrupção total de alguns programas, a saber: Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura (SINPESQ); Programa Nacional de Estatística Pesqueira; Política Territorial de Aquicultura e Pesca; Pescando letras, dentre outros programas.

respeito à captura, pescadores, recursos e ambientes pesqueiros, passem a ser produzidos de modo fragmentado e descontínuo. Como alternativa, diversos trabalhos de cunho científico têm procurado retratar, da melhor forma possível, as características pesqueiras regionais. Além disso, há iniciativas de levantamento de dados originadas da necessidade de se obter informações pesqueiras de grupos de pescadores e extrativistas (MENDONÇA *et al*., 2017).

Verifica-se, assim, que, ao se analisar a base de dados da atividade pesqueira no Brasil, há uma visível fragilidade e descontinuidade, principalmente, quanto à pesca artesanal (SILVA, Ad., 2014). Diante disso, tem-se que, desde 2011, o Programa Nacional de Estatística Pesqueira foi interrompido (WWF, 2016). Por outro lado, a obtenção de dados por intermédio de monitoramentos é um instrumento essencial para se obter um conhecimento do atual estado dos estoques dos recursos pesqueiros, para o planejamento e ordenamento da atividade e fulcral para as políticas públicas efetivas direcionadas aos pescadores artesanais[5] (FAO, 1999).

O ordenamento do setor pesqueiro requer a construção de uma base de dados de modo contínuo e, principalmente, unificado da pesca artesanal. Para que esse ordenamento e as estatísticas sejam efetivos, é preciso considerar a diversidade cultural e, também, os saberes tradicionais das comunidades pesqueiras (FAO, 1999). Em outras palavras, a participação das comunidades pesqueiras no processo.

Neste ponto, as Diretrizes voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável estabelece que os Estados-membros precisam propiciar a criação de plataformas a nível nacional, a partir da representação intersetorial e das OSC para supervisionar a implementação das Diretrizes. Além disso, os legítimos representantes das comunidades de pescadores de pequena escala e/ou artesanais precisam ser envolvidos tanto no monitoramento quanto na elaboração e aplicação das estratégias de implementação das Diretrizes. Em outro ponto, reconhece que os Estados precisam promover sistemas de gestão participativa, a saber, gestão conjunta, em conformidade com a legislação nacional.

[5] Quando se analisa a página da Secretaria da Pesca e da Aquicultura, o único estoque que se encontra, atualmente, é com relação à espécie Tainha. Por sua vez, os certificados de registro e autorizações de Embarcações Pesqueiras por estado, o único estado disponível é o de Santa Catarina, datado no dia 28 fev. 2020. (BRASIL, acesso em 22 jun. 2020).

Nesse aspecto, um importante mecanismo institucional para a representação dos pescadores artesanais e/ou de pequena escala era fornecido pelo Conselho Nacional dos Povos Tradicionais e Comunidades, estabelecido pelo Decreto Federal nº 8750/2016 (NAKAMURA; HAZIN, 2020), e também o Sistema de Gestão compartilhada para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, que foi implementado pela Portaria Interministerial MPA/MMA nº 05/2005. O Sistema seria composto por Comitês Permanentes de Gestão (CGP), que, por sua vez, era definida como uma instância consultiva e de assessoramento que procurava definir as normas, critérios e padrões, no que se refere ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Infere-se que, nos últimos tempos, tendo em vista a crise em que se encontram os recursos pesqueiros, a nível global, bem como os meios de vida dos pescadores, procurou-se uma nova forma de gestão do uso dos recursos pesqueiros, ao se atestar a importância da participação dos pescadores na tomada de decisão de forma conjunta e compartilhada (THÉ; RUFFINO, 2009). Contudo, o governo brasileiro promulgou o Decreto Federal nº 9759/2019, que extinguiu colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tais como o Conselho Nacional dos Povos Tradicionais e Comunidades e o CGP[6] (NAKAMURA; HAZIN, 2020). Assim, a mudança impõe um empecilho para que os pescadores da pequena escala e/ou artesanais sejam representados junto ao governo federal.

Outro gargalo diz respeito ao Registro Geral da Pesca (RGP), que é considerado o serviço mais básico, visto que é o documento essencial para o desempenho da atividade pesqueira[7], em todos os seus campos, contudo, o presente trabalho se concentra na pesca artesanal.

[6] Na página do Governo elenca que já foram iniciados os trâmites para a recriação dos Comitês, por intermédio de Decreto. Contudo, até a presente data, não foram recriados. Salienta-se que, pela sua natureza, os CGPs possuem um papel fundamental para uma gestão pesqueira qualificada, visto que os debates que existiam no espaço eram fundamentados pelos conhecimentos científicos, os saberes tradicionais, avaliação dos impactos ambientais, sociais e econômicos. Além disso, os comitês eram os únicos locais de espaços consultivos, onde participavam representantes do governo, da atividade pesqueira e sociedade civil.

[7] De acordo com o artigo 24 da Lei nº 11.959/2009, para o exercício da atividade pesqueira, o pescador artesanal precisa ter inscrição prévia no RGP e no Cadastro Técnico Federal – CTF. Por sua vez, o referendado artigo é regulamentado pelos Decretos 8.425/2015 e 8.967/2017, que elencam e apresentam os pressupostos para a inscrição do Registro. Por sua vez, os procedimentos para a inscrição e a concessão da Licença se encontram na Instrução Normativa MPA nº 6/2012.

O RGP foi instituído por meio do Decreto nº 221/67 e ratificado, posteriormente, pela Lei nº 11.959/2009. Esse Registro contribui para a gestão e a compatibilização do desenvolvimento sustentável com a atividade pesqueira, assim como permite ao pescador o exercício da atividade pesqueira em toda a sua cadeia produtiva. Assim, o RGP, de uma forma geral, consiste em uma ferramenta do poder executivo que proporciona a legalização dos respectivos pescadores para o exercício da atividade pesqueira, a partir do credenciamento das pessoas físicas e/ou jurídicas e, também, das embarcações para exercerem tais atividades.

O RGP, todavia, encontra-se paralisado desde 2012. De forma que, ano após ano, diversos pescadores e pescadoras artesanais se encontram sem RGP (cerca de 600.000 trabalhadores), incluindo-se os que foram cancelados, suspensos e/ou não entregues. (CPP, acesso em 22 jun. 2020). Por conseguinte, a não entrega do Registro causa diversos problemas para o exercício da atividade pesqueira, em suas diversas faces, tais como o acesso aos direitos básicos -trabalhistas previdenciários e sociais- (CPP, acesso em 22 jun. 2020), assim como na busca de direitos durante as tragédias socioambientais.

Observa-se, assim, que as comunidades pesqueiras vêm sendo frequentemente negligenciadas, assim como os próprios pescadores sendo afastados do processo de tomada de decisão, que interfere na plena extensão de seus direitos humanos.

Neste sentido, é preciso haver um aprimoramento da cadeia de valor, operações pós-colheita e comércio para facilitar o acesso ao mercado para os pescadores, assim como o acesso aos recursos pesqueiros, de modo que não haja concorrência desleal com outros setores, tais como o turismo, indústria pesqueira, aquicultura, desenvolvimento de infraestrutura (FAO, 2017). Por conseguinte, o fortalecimento da pesca artesanal se configura como um elemento importante para a conservação dos ecossistemas marinhos.

Por fim, tais esforços contribuem para melhorar a segurança alimentar, a redução da pobreza nas comunidades pesqueiras e, de maneira geral, alcançar a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, no que diz respeito ao ODS 14 e a Década dos Oceanos.

3. FORTALECIMENTO DA PESCA ARTESANAL PARA A SUSTENTABILIDADE DO SETOR PESQUEIRO E A DÉCADA DOS OCEANOS

Concebe-se que garantir a sustentabilidade da pesca artesanal faz parte da agenda do desenvolvimento sustentável global emergente. A partir do crescente reconhecimento da importância da pesca artesanal para segurança alimentar, o crescimento econômico local e global, a conservação da biodiversidade, além de outros objetivos do desenvolvimento em todo o mundo, os Estados membros da FAO desenvolveram as Diretrizes voluntárias para a Segurança da Pesca em Pequena Escala Sustentável, levando-se em conta a segurança alimentar e a erradicação da pobreza (COURTNEY; POMEROY; BROOKS, 2019).

Algumas diretrizes foram destacadas como ferramentas essenciais para que as metas do ODS 14 sejam alcançadas, visto que há uma ligação estreita entre as Diretrizes Voluntárias para a Segurança da Pesca em Pequena Escala Sustentável (SSF) e os ODS. Assim, se por um lado, os ODS são amplos, visto que servem para abordar os principais temas e, portanto, deixam um amplo espaço de flexibilidade e possibilidade de interpretação. Por outro lado, as diretrizes da SSF são explícitas no que tange às melhorias com relação aos mecanismos de governança existentes e, também, indicativos de como os ODS podem ser alcançados e como eles podem contribuir para a promoção de uma reforma e transformação da governança da gestão pesqueira (SAID; CHUENPAGDEE, 2019).

As Diretrizes da SSF oferecem algumas orientações no sentido de reduzir a vulnerabilidade e a insegurança dos pescadores, ao reconhecer os seus direitos humanos básicos, de modo a incluir os direitos à alimentação, ambiente saudável, recursos pesqueiros, capacitação e educação, assim como os meios de subsistência e trabalho.

De uma forma geral, as Diretrizes apoiam a pesca responsável, o desenvolvimento econômico e social sustentável em prol das gerações presentes e futuras, com ênfase nos pescadores artesanais e nos trabalhadores da pesca e de atividades conexas, em especial as pessoas vulneráveis e marginalizadas. Promove-se assim uma abordagem baseada nos direitos humanos (FAO, 2017).

Nesse viés, são cerca de 90 diretrizes, que são organizadas sob 10 temas (Governança responsável da posse e gestão sustentável dos recursos; desenvolvimento social, emprego e trabalho digno; cadeia de valor, atividades posteriores à captura e comércio; igualdade de gênero; riscos de desastre e alterações climáticas; garantir um ambiente propício e apoiar a implementação; coerência das políticas, coordenação institucional e colaboração; informação, pesquisa e comunicação; desenvolvimento de capacidades e, por fim, apoio à implementação e monitoramento).

Um princípio orientador importante das Diretrizes da SSF é a referência à abordagem ecossistêmica à pesca (EAF). O EAF, nesse contexto, procura promover de maneira participativa e integrada o uso sustentável dos ecossistemas, a partir dos esforços entre o setor da SSF e outras partes interessadas. Nessa perspectiva, tal abordagem é uma estratégia holística e inclusiva, visto que tem o intuito de gerenciar de maneira sustentável a pesca.

Para isso, a abordagem baseada nos direitos humanos juntamente com a EAF é fundamental para a pesca artesanal, na medida em que orienta a transparência nos processos de gestão e participação de todas as partes interessadas, inclusive as autoridades a nível nacional, estadual e municipal, além das próprias comunidades pesqueiras para a tomada de decisão relacionada à pesca. Ou seja, o elemento da EAF orienta a mudança da rígida administração centralizada, visto que dá guarida a integração de forma adequada dos pescadores e de todas as partes interessadas, ao permitir que eles sejam informados e incluídos nas discussões (NAKAMURA; HAZIN, 2020). Além disso, as comunidades pesqueiras podem contribuir por meio de seus conhecimentos, opiniões e experiência prática.

Nota-se que a vinculação entre o Objetivo 14 e os outros ODS é categórica e imperativa, pois o que importa à pesca artesanal vai além das questões do acesso aos recursos pesqueiros, em que pese ser algo essencial. Nesse âmbito, por ser um setor que retira o seu sustento do ecossistema marinho, possui uma profunda conexão com a terra e o mar, assim como se encontra social e culturalmente incorporado junto às comunidades.

A partir disso, a gestão pesqueira, por meio do modelo tradicional, vem, de forma contínua, sendo reavaliada e repensada. Neste sentido, tem-se procurado a

inclusão de novos conceitos de sustentabilidade, tanto ecológica quanto social da atividade pesqueira, já vislumbrados no Código da Pesca Responsável, proposto pela FAO em meados de 1995. Diante disso, há uma tendência mundial na gestão dos recursos pesqueiros para que se analise a pesca artesanal sob um enfoque mais integrado e amplo, no sentido de incluir os aspectos ecológicos, sociais, econômicos e, também, políticos. Isto é, esta perspectiva engloba um enfoque ecossistêmico, pois não considera apenas os recursos pesqueiros, mas também o ecossistema que os cerca e o próprio ser humano (COSTA; ASMUS, 2018).

Depreende-se que a sustentabilidade não é uma solução rápida, visto que requer longos caminhos, que envolvem a descompactação de toda a complexidade que cerca a pesca artesanal. Porém, para que seja alcançada, é preciso reconhecer as ligações entre a pesca – no caso, artesanal -, e os outros ODS, além de adotar uma abordagem holística e ecossistêmica que seja interativa e pragmática para solucionar os problemas inerentes à pesca artesanal - sistema social, econômica, ambiental, político, dentre outros fatores - (SAID; CHUENPAGDEE, 2019). .

Nesse prisma, no intuito de contribuir para a consecução do ODS 14, a ONU aprovou, durante a 72ª sessão da Assembleia Geral, a "Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável" - 2021-2030 – (BARBOSA, 2020). E nessa perspectiva, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou 2022 como o Ano Internacional da Pesca e Aquicultura Artesanal (IYAFA, 2022). Por sua vez, a IYAFA 2022 possui dois objetivos: visa focar a atenção mundial no papel que os pescadores artesanais têm na segurança e alimentação alimentar, erradicação da pobreza, assim como no uso sustentável dos recursos naturais (FAO, acesso em 27 mai. 2020).

A IYAFA 2022 também é fundamental para o aprimoramento do diálogo entre os diversos autores e, acima de tudo, o fortalecimento para que os trabalhadores que atuam na pesca artesanal se tornem vistos, ouvidos e incluídos na tomada de decisões e nas políticas que moldam a sua vida cotidiana e sua comunidade. Da mesma forma, a IYAFA 2022 pode atuar como uma das ferramentas para a consecução dos ODS até 2030, em particular o ODS 14 (FAO, acesso em 27 mai. 2020).

Por fim, cabe salientar que a integração e a coordenação dos dois instrumentos (SSF e ODS) em qualquer cenário depende de diversos mecanismos, que inclui as regras e os regulamentos vigentes, a capacidade do governo e das comunidades locais de mobilizarem esforços conjuntos em torno da implementação efetiva desses instrumentos.

É imperioso destacar que a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, apesar de já ser considerada um avanço em comparação a lei anterior, contém lacunas e, portanto, não atende de forma efetiva a vários requisitos das Diretrizes que são fundamentais para a SSF. Apesar de no âmbito dessa lei e os outros dispositivos reconhecerem a pesca artesanal, há diversos assuntos que não possuem tratamento na Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, particularmente quanto à participação, igualdade e mudanças climáticas (NAKAMURA; HAZIN, 2020)

As lacunas presentes na Lei nº 11.959/2009 demonstram que não é possível se apoiar unicamente nesta lei no que tange a implementação das diretrizes no Estado brasileiro. Tais lacunas precisam de mais atenção e, portanto, podem ser melhor abordadas e contempladas a partir da interpretação e aplicação da Lei 11.959/2009 em combinação com outras leis e políticas públicas, principalmente na área ambiental e de direitos humanos (NAKAMURA; HAZIN, 2020).

Por fim, há uma ação por parte do Governo Federal no sentido de atualizar a Lei de nº 11.959/2009, contudo esta atividade ainda não foi iniciada até o presente momento (SAP/MAPA, 2019). Além disso, desenvolver uma nova lei para substituir e/ou alterar a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca não parece ser realista, tendo em vista a instabilidade das estruturas públicas que regem a pesca, notadamente, a artesanal.

Assim, as questões que não são abordadas apropriadamente pela Lei de nº 11.959/2009, podem ser apoiadas por outras leis e/ou políticas públicas. Nessa perspectiva, há outros instrumentos legais que podem contribuir e apoiar a implementação, de forma integrada, das diretrizes da SSF e das metas do ODS 14 no Estado brasileiro, conforme será visto a seguir.

4. O PAPEL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MARINHA PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DA PESCA ARTESANAL E SUA RELAÇÃO COM O ODS 14

Tornou-se lugar comum se entender que a pesca artesanal é um setor que é diretamente impactado pelas políticas públicas destinadas aos ecossistemas marinhos (FREITAS *et al.*, 2015). De fato, tem-se que, atualmente, o estabelecimento de áreas marinhas protegidas (AMPs) é considerado como um dos principais instrumentos para a proteção e a conservação dos ecossistemas marinhos e de seus serviços ecossistêmicos (FREITAS *et al.*, 2015).

Neste âmbito, cabe assinalar que a terminologia adotada pela CDB[8] tem um sentido amplo, que abarca qualquer espaço, constituído pelo Poder Público, cujo objetivo é a proteção integral ou parcial dos elementos naturais. No Brasil, dentro do arcabouço jurídico nacional, tal termo é vinculado ao artigo 225, §1º, III e no artigo 9º, IV, da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Diante disso, a Constituição, por sua vez, preceitua que o Poder Público tem o dever de estabelecer e/ou definir espaços territoriais especialmente protegidos, sendo proibida qualquer atividade que possa comprometer a integridade dos atributos que fundamentem a sua proteção (LEUZINGER; SILVA, 2017).

Neste sentido, para restringir o alcance da expressão "áreas protegidas", que até meados de 2006, era utilizada no sentido adotado no âmbito internacional, adveio o PNAP, que foi instituído por meio do Decreto Federal nº 5.758/2006. O instrumento pode ser considerado como um resultado dos compromissos assumidos pelo Brasil na CDB para a implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB em território Nacional. Assim, nos termos da PNAP, as áreas protegidas são formadas pelas unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas (MMA, 2006) (LEUZINGER; SILVA, 2017).

Cabe inferir, portanto, que para regulamentar a previsão constitucional e também para cumprir as determinações da CDB, no que tange à construção de uma legislação interna que tivesse a capacidade de implementar as metas internacionais

[8] De acordo com o art. 2º da CDB, "área protegida' significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de observação".

quanto às áreas protegidas, adveio o SNUC, instituído pela Lei nº 9.985 de 18 de julho 2000, após anos de discussão. (COSTA; ARAÚJO; SOARES, 2020).

Contudo, apesar dos objetivos assinalados da Meta 11 de Aichi e o objetivo 14.5 dos ODS sejam de alguma forma semelhantes, insta salientar que este não faz referência aos aspectos qualitativos daquele, o que poderia acarretar uma situação no qual os níveis de proteção da biodiversidade poderiam ser rebaixados a um plano secundário se o foco incidir apenas no Objetivo 14.5, isto é, somente no elemento quantitativo da proteção (SILVA, Al., 2019).

Por sua vez, no que diz respeito ao Brasil, em suas metas nacionais, foi estabelecida a proteção de pelo menos 25% das áreas costeiras e marinhas, que tenham uma importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Nesse viés, o Estado cumpriu as metas fornecidas nacional e internacionalmente, em 2018, com a criação da Área de Proteção Ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz e do Monumento Natural das ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia – 471.532 km^2 – e da Área de Proteção Ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo – 454.315 km^2 -. Assim, a proteção marinha no estado brasileiro passou para mais de 26% de sua área oceânica. No entanto, embora tenha atingido a meta de forma quantitativa, a proteção ambiental ficou em segundo plano, em termos qualitativos[9].

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (acesso em 19 set. 2020), há em torno de 102 unidades de conservação costeiras e marinhas, apesar dessa nomenclatura, tal fato não dá guarida para que tais áreas sejam monitoradas e sejam objetos de uma gestão verdadeiramente sustentável por intermédio da elaboração e criação de um plano de manejo adequado para as unidades. (COSTA; ARAÚJO; SOARES, 2020).

Assim, no que tange à legislação doméstica, as unidades de conservação podem ser divididas em dois grupos: as unidades de proteção integral – 38 unidades, tais como estação ecológica, monumento natural, parques, reservas biológicas, dentre outras – e as de uso sustentável – 64 unidades -, quais sejam a reserva extrativista, a

[9] Ao pesquisar sobre as unidades de conservação no site da ICMbio, verificou-se que tais áreas não possuem Plano de Manejo. (ver: https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/9563-area-de-protecao-ambiental-do-sao-pedro-e-sao-paulo).

reserva de desenvolvimento sustentável, dentre outras. Nos termos do art. 7º, §1º do SNUC, as unidades de proteção integral têm por objetivo "preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei". (BRASIL, 2000). Por sua vez, as unidades de uso sustentável têm por objetivo basilar é a compatibilização "da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais" - art. 7º, §2º do SNUC - (BRASIL, 2000).

Observa-se que, de forma geral, os ecossistemas estuarinos e costeiros trazem uma série de serviços ecossistêmicos[10], tais como proteção costeira, controle de erosão, mas também a manutenção da pesca, por intermédio do fornecimento de refúgio e/ou berçário marinho (BARBIER *et al*., 2011). Além disso, tem-se que um gerenciamento pesqueiro é uma gestão baseada em ecossistema – ODS 14.2.1 -, isto é, a interconexão entre os diversos sistemas e as paisagens marinhas propiciam os diversos serviços ecossistêmicos, tais como a pesca (BARBIER *et al*., 2011). Contudo, como já sinalizado, o Brasil adotou, para a criação das áreas marinhas protegidas, um indicador puramente quantitativo, qual seja: cobertura de áreas marinhas protegidas em relação às áreas marinhas (IPEA, *online*).

Na esteira da sustentabilidade e do próprio ODS 14, tem-se a compatibilização dos aspectos ambientais, sociais e econômicos nas UC marinhas. Neste sentido, para além da preocupação com relação à biodiversidade marinha, faz-se necessário a inclusão das comunidades que vivem e se desenvolvem a partir do uso dos recursos naturais existentes nos territórios, nos quais foram criadas as Unidades de Conservação Marinha (PEREIRA, FENELON, OLIVEIRA, 2019).

Neste aspecto, o Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, instituiu previsões próprias para as comunidades tradicionais no âmbito das áreas protegidas. Além disso, criou duas categorias de unidades de conservação com o fulcro de

[10] A terminologia "serviços ambientais" passou a ser utilizada para fazer referência a todos os benefícios que são produzidos e gerados gratuitamente pelos recursos ambientais, no que tange aos bens e serviços propriamente ditos. Sinaliza-se também que a Avaliação Ecossistêmica do Milênio – documento lançado pela ONU em 2001 – segue essa diretriz ao utilizar a expressão "serviço ambiental" para elencar as externalidades ambientais positivas vinculadas à manutenção de áreas naturais em todo o globo (MEDEIROS *et. al*, 2011).

harmonizar as atividades desenvolvidas por comunidades extrativistas, quais sejam reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e reserva extrativista (RESEX)[11].

No mesmo decreto, foram estabelecidos instrumentos de participação destas comunidades, tais como consulta pública prévia a criação de unidades de conservação e dos conselhos deliberativos nestas unidades, com poder decisório, por exemplo, na elaboração dos respectivos planos de manejo. Perquire-se, neste quesito, a compatibilização com a SSF, no sentido de que este possui como um dos princípios orientadores a participação da comunidade pesqueira, em todo o processo de tomada de decisões relativas aos recursos pesqueiros (FAO, 2017).

No que concerne particularmente as RESEX, afirma-se que esta categoria é de domínio público. Assim, as comunidades tradicionais possuem o direito ao uso do território garantido por meio de um contrato de concessão de direito real de uso, que assim como o termo de compromisso firmado pelas populações tradicionais, deve estar de acordo com o Plano de Manejo. Cabe salientar que, para garantir a preservação dos recursos naturais, as comunidades tradicionais devem participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da RESEX, conforme art. 18, §1º; art. 23, *caput* e §1º do SNUC e, por fim, art. 13 do Decreto nº 4.320, de 22 de agosto de 2002.[12]

A categoria RESEX de unidade de conservação é fruto de um processo histórico, que envolve diversos conflitos socioambientais, tais como a garantia de uma conquista territorial e a institucionalização de novos espaços protegidos ao passar do tempo. Nesse sentido, ao ceder o direito de uso às populações tradicionais, o Estado brasileiro auxilia na garantia de acesso e a utilização sustentável dos recursos naturais nos espaços territoriais. Por sua vez, no que diz respeito à RESEX Marinha, a implementação de tal espaço tem o condão de beneficiar os pescadores e pescadoras artesanais residentes nas áreas marinhas costeiras, que, muitas vezes, ficam à margem

[11] As Reservas Extrativistas – Resex – têm por objetivo de proteger os meios de vida e a cultura das comunidades tradicionais ali existentes, aliando a preocupação de conservar os recursos naturais ali existentes, conforme o art. 18 da SNUC.

[12] Há uma estreita relação e integração com as "Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável", visto que este documento elenca como fundamental o direito à posse da terra nas zonas costeiras e ribeirinhas para a garantia do acesso à pesca e também a utilização sustentável dos recursos pesqueiros. (FAO, 2017)

das políticas públicas (PEREIRA, FENELON, OLIVEIRA, 2019), como observado no teor deste artigo.

Por outro lado, contabilizou-se cerca de 30 RESEX marinhas. Destas, apenas 5 (cinco) possuem um plano de manejo, nada obstante a criação mais recente desta categoria foi datada em 2018. Das que possuem algum plano de manejo, não é possível garantir um uso sustentável dos recursos marinhos de forma efetiva, tendo em vista os diversos conflitos[13] existentes no espaço, tais como a exploração ilegal dos recursos pesqueiros e, também, a falta de infraestrutura de recursos humanos e financeiros para o controle da área. (COSTA; ARAÚJO; SOARES, 2020). Sabe-se que a escassez de recursos, tanto humano como financeiro, é um gargalo que percorre os 20 anos da SNUC.

No que diz respeito o direito de posse das comunidades pesqueiras, cita-se o Projeto de Lei de nº 131/2020, que "dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção". Nota-se que este Projeto de Lei se integra com a finalidade das RESEX marinhas.

Assim, o presente projeto veda que o poder público venha a autorizar, sob qualquer forma, a implementação de empreendimentos de qualquer natureza, em terra ou em água, que possa por em risco a integridade do território tradicional pesqueiro e/ou que, porventura, venha acarretar na perda de autonomia da comunidade na gestão dos espaços que são necessários à sua reprodução física e cultural. Além disso, assegura às comunidades tradicionais pesqueiras a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente e/ou por meio de representantes por eles indicados (BRASIL, acesso em18 jul. 2020). Tem-se, nesse caso, que os direitos de posse da terra nas zonas costeiras e ribeirinhas são de extrema importância tanto para garantir quanto facilitar o acesso aos recursos pesqueiros, para as atividades complementares (transformação e a comercialização dos pescados) e, também, para a habitação e diversos outros apoios aos meios de subsistência.

[13] No Estado do Ceará, por exemplo, as RESEXs prainha do Canto Verde e Batoque, as comunidades tradicionais têm a problemática da especulação imobiliária, dentre outros conflitos.

Por fim, observa-se, que a conjuntura política brasileira atual, vai na contramão de uma governança rumo aos ODS, especificamente as metas do ODS 14, no que se refere à coalização do acesso da pesca artesanal aos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas marinhos, isto é, a garantia da sustentabilidade deste espaço. Para isso, leva-se em conta a ausência de dados quanto à pesca artesanal, estoque pesqueiro e a deficiência na infraestrutura de recursos humanos e financeiro para o controle de monitoramento de tais Unidades de Conservação. Neste sentido, faz-se necessário a efetividade das políticas públicas para que o Brasil consiga implementar as metas do ODS 14 – vinculando UCs marinhas e Pesca artesanal -, quais sejam: o mapeamento dos serviços ecossistêmicos e o planejamento espacialmente marinho, para a identificação dos locais que necessitam de restauração e conservação – Atingir as metas para além do quantitativo – (MCTIC, acesso em 18 set. 2020) . Além disso, tem-se a necessidade do acesso aos dados e a contribuição dos conhecimentos tradicionais para uma maior conservação dos recursos existentes nas UCs marinhas, como já exposto no artigo.

5. CONCLUSÃO

A partir do que foi esboçado no presente artigo, viu-se que a demanda por uma pesca sustentável vem ganhando espaço nos últimos tempos, a nível mundial, para que se garanta a sobrevivência das espécies e o equilíbrio do ecossistema marinho.

Um dos caminhos para a gestão pesqueira sustentável está atrelado à pesca artesanal. E essa atividade está intrinsecamente ligada à sustentabilidade ao unir as dimensões econômica, social e ambiental. Nessa perspectiva, tem-se uma abordagem ecossistêmica à pesca, que é reconhecida tanto nas Diretrizes da SSF, que é um importante instrumento a nível internacional, como nas metas do ODS 14.

Nesse sentido, ao se relacionar a Pesca Artesanal à sustentabilidade, compreendeu-se que a inclusão dos pescadores na cadeia de valor precisa levar em consideração também todo o ecossistema envolvido. Isto é, uma abordagem ecossistêmica, envolvendo, portanto, a visão ambiental, econômica, social e governança. Elencou-se, também, a AMP é um dos instrumentos indicados para a conservação do ecossistema marinho, tendo em vista a pressão que é imposta na ZEE.

Neste ponto, encontrou-se uma integração entre a Pesca Artesanal e as Unidades de Conservação Marinha, tais como a Reserva Extrativista Marinha, que são áreas territoriais criadas com o fulcro de fomentar a preservação destes espaços, procurando integrar a conservação dos recursos naturais com populações tradicionais que vivem no território, respeitando e preservando a sua cultura, o território e o acesso aos recursos pesqueiros.

No que diz respeito ao Brasil, observou-se que a criação destes territórios por meio da SNUC foi resultado de um intenso debate que durou uma década, visto que a zona costeira-marinha é um espaço de conflitos de interesses e socioambientais, tais como especulação imobiliária e o turismo.

Elencou-se, ainda, que o Estado brasileiro atingiu a meta 11 de Aichi e do ODS 14.5 de forma quantitativa, visto que, na prática, as UCs marinhas, como as RESEX, têm enfrentado atualmente um grande desafio para que a conservação do espaço e os direitos das comunidades tradicionais sejam efetivados.

Neste sentido, viu-se que a maioria das RESEX não há plano de manejo, que é um documento essencial para a gestão da unidade. Além disso, tem-se uma ausência de infraestrutura de recursos humanos e financeiro para o monitoramento do espaço. Para além disso, faz-se necessário a divulgação e a integração de dados, monitoramento dos serviços ecossistêmicos e o planejamento espacial marinho para que seja possível verificar os espaços que devem ser restaurados e conservados, para que se cumpra as metas de forma qualitativa. A ausência de tais instrumentos e dados leva a inúmeros conflitos socioambientais, como é o caso da RESEX Prainha do Canto Verde e do Batoque – ambas as RESEX no estado do Ceará.

Paralelo a isso, constatou-se, nesse contexto, que as comunidades pesqueiras são negligenciadas e invisibilizadas, tendo em vista a ausência de políticas púbicas efetivas direcionadas para a regularização da atividade, prejudicando o acesso desses trabalhadores ao mercado, bem como aos direitos e benefícios que são concedidos pelo Governo.

Por fim, restou evidente que a criação das Unidades de Conservação é fundamental para a proteção territorial e do ecossistema, assim como da manutenção das comunidades tradicionais. Para isso, é válida a consulta, mobilização – gestão

compartilhada - desta comunidade para resguardar os direitos e garantir a sustentabilidade (econômica, social, ambiental e governança) das UCs marinhas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AZEVEDO, Natália Tavares de; PIERRI, Naína. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.32, p. 61-80, 2014.

BARBOSA, Clara. A Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável e sua relação com a Agenda 2030. **Ibdmar**, 30 abr. 2020. Disponível em: http://www.ibdmar.org/2020/04/a-decada-das-nacoes-unidas-da-ciencia-oceanica-para-o-desenvolvimento-sustentavel-e-sua-relacao-com-a-agenda-2030/. Acesso em: 12 jul. 2020.

BLASIAK, Robert et al. Towards greater transparency and coherence in funding for sustainable marine fisheries and healthy oceans. **Marine Policy**, v. 107, p. 103508, 2019.

BRASIL. **Aquicultura e Pesca**. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em : 18 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de lei nº 131, de 2020**. Dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4FA099E909BDA93CB48C2D20CFC76C8A.proposicoesWebExterno1?codteor=1854982&filename=PL+131/2020. Acesso em: 18 jul. 2020.

CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES (CPP). **Reivindicações dos pescadores e pescadoras artesanais aos senadores e senadoras da República Federativa do Brasil frente à Pandemia do Coronavírus**. Disponível em: http://cppnacional.org.br/sites/default/files/DOCUMENTO%20SENADORES%20COM%20ASSINATURAS%20-%20novo.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

COSTA, Carina Oliveira de; ARAÚJO, Fernanda Castelo Branco; SOARES, Jacqueline Alves. Desafios socioambientais das áreas marinhas protegidas do Brasil: O caso dos pescadores artesanais no contexto da reserva extrativista Prainha do

Canto Verde (Ceará). **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 11, n, 1, 2020, pp. 1-28.

COSTA, Julliet Correa da; ASMUS, Milton lafourcade. Base ecossistêmica da atividade pesqueira artesanal: estudo de caso no Baixo Estuário da Lagoa dos Patos (BELP), RS, Brasil: **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v.44, 2018.

COURTNEY, Catherine A.; POMEROY, Robert; BROOKS, Stephen H. Taking stock of the status of implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries: A country-level assessment framework. **Marine Policy**, v. 100, p. 361-370, 2019.

DIEGUES, Antonio Carlos. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, v. 3, n. 2, p. 361-375, 1999.

EUROPEAN COMMISSION (2020). **The EU Blue Economy Report**. 2020. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO).**Guidelines for the routine collection of capture fishery data**. FAO Fisheries Techical Papers, v. 382, 1999.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **2022 The International year of artisanal fisheries and aquaculture**. Disponível em: http://www.fao.org/artisanal-fisheries-aquaculture-2022/en/. Acesso em : 27 mai. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) 2020. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action**. Rome. Disponível em: http://www.fao.org/3/ca9229en/CA9229EN.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - Contributing to food security and nutrition for all (SOFIA).** Disponível em : http://www.fao.org/3/I9540EN/i9540en.pdf. Acesso em: 23 mai. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza**. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS Rome, 2017.

FREITAS, Rodrigo Rodrigues de et al. Governança dos oceanos na Rio + 20 : o debate sobre áreas marinhas protegidas na perspectiva da gestão compartilhada. In : CASTRO, Fábio de ; FUTEMMA, Célia (Orgs.). **Governança Ambiental no Brasil : entre o socioambientalismo e a economia verde**. Jundiaí, Paco Editorial : 2015, pp. 137-168.

GROOT, Rudolf S. de; WILSON, Matthew A.; BOUMANS, Roelof M.J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. **Ecological economics**, v. 41, n. 3, p. 393-408, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **Unidades de Conservação – Marinho**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/9563-area-de-protecao-ambiental-do-sao-pedro-e-sao-paulo. Acesso em: 18 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: 14 – vida na água. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods14.html. Acesso em: 25 set. 2020.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 3, 2017 p. 134-146 .

MARTINEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni. Mulheres na atividade pesqueira

no Brasil: uma introdução. In: MARTINEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni (orgs.). **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**. Campos dos Goytacazes, RJ : EDUENF, 2019.

MENDONÇA, J. T.; CAMPANHA, P. M. G. C.; MACHADO, I. C.; SILVA, M. H. C. Emprego de métodos participativos, qualitativos e mistos na pesquisa voltada para a gestão pesqueira no Brasil. In: BRANDÃO, C.; CARVALHO, J. L. RIBEIRO, J.; COSTA, A. P. (Org.). **A prática na investigação qualitativa**: exemplos de estudo (2ª parte). Aveiro: Ludomedia, 2017.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231, 2001.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - SECRETARIA DE AQUICULTURA E PESCA. **Gestão 2019** : 200 Dias Depop: Brasilia,DF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/metas-destaque/depop.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). Década da Ciência Oceânica - Brasil: Resultados - Oficina Região Nordeste. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Ry4ZpMQ1N-Y. Acesso em: 18 set. 2020. 02:03:50.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Unidades de Conservação e Mosaicos**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html. Acesso em: 18 set. 2020.

NAKAMURA, Julia; HAZIN, Fábio. Assessing the Brazilian federal fisheries law and policy in light of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale fisheries. **Marine Policy**, v. 113, p. 103798, 2020.

OCDE (2017). **L'économie de la mer en 2030**. Editions OCDE, Paris, p. 22. Disponível em : https://read.oecd-ilibrary.org/economics/l-economie-de-la-mer-en-2030_9789264275928-fr#page1. Acesso em: 18 jul. 2020.

PURIFICAÇÃO Pereira da, Geusa; FENELON, André Neves; DE OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco. Perspectivas e desafios na criação de uma reserva extrativista marinha. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 12, n. 4, p. 1291-1316, 2019.

SAID, Alicia; CHUENPAGDEE, Ratana. Aligning the sustainable development goals to the small-scale fisheries guidelines: A case for EU fisheries governance. **Marine Policy**, v. 107, p. 103599, 2019.

SILVA, Adriano Prysthon da. **Pesca artesanal brasileira**: aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos. Pesca e Aquicultura - Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento. Palmas, TO: Embrapa, 2014. Disponível em: https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/995345. Acesso em: 26 mai. 2020.

SILVA, Alexandre Pereira da. A meta 11 de aichi e as áreas marinhas protegidas em grande escala: proteção ambiental ou oportunismo político?. **Revista de Direito Internacional,Brasilia**, v. 16, n. 2, 2019, pp. 39-54.

SILVA, Solange Teles da *et. al.* Áreas marinhas protegidas e governança ambiental: o caso das APAs marinhas no estado de São Paulo. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Espaços Territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades**. Brasília: UniCEUB, p. 259-285, 2015.

THÉ, Ana; RUFFINO, Mauro. Gestão Compartilhada do uso dos recursos pesqueiros: uma nova possibilidade. In: KALIKOSKI, Daniela *et al* (orgs.) **Gestão Compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros**: refletir para agir. Brasília: Ibama, 2009, p. 39-101.

VALADARES, Camilla; MUNIZ, Alethea. **Relatório global da ONU sobre pesca revela que Brasil segue sem estatísticas do setor**. Ecodebate, 16 jun. 2020. Disponível em: https://www.ecodebate.com.br/2020/06/16/relatorio-global-da-onu-sobre-pesca-revela-que-brasil-segue-sem-estatisticas-do-setor/. Acesso em: 16 jul. 2020.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF). **Situação atual e tendências da pesca marinha no Brasil e o papel dos subsídios**. São Paulo: WWF-Brasil, 2016, p. 11. Disponível em: https://www.pescamadora.com.br/wp-content/uploads/WWF_subsidios_da_pesca_no_brasil.pdf. Acesso em 21 jun. 2020.

ZAMBONI, Ademilson. **Transparência fortalece a pesca**. Seafood-Brasil, 2 ago. 2019. Disponível em: http://www.seafoodbrasil.com.br/transparencia-fortalece-a-pesca. Acesso em: 16 jul. 2020.

ZELASNEY, J., *et al.* 2020. **Securing sustainable small-scale fisheries**: Showcasing applied practices in value chains, post-harvest operations and trade. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 652. Rome, FAO, p. 3. Disponível em: http://www.fao.org/3/ca8402en/ca8402en.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020

A DESTRUIÇÃO DA NATUREZA E A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE: DE INICIATIVAS "AD HOC" PARA ABORDAGENS REGIONAIS

Celia Maria Machado Ambrozio[1]

Wolf Hartmann[2]

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma breve discussão sobre o conceito do termo extinção, a nova era chamada de Antropoceno e a evolução do planejamento de conservação da biodiversidade, relatando iniciativas em abordagens comuns bem como sistêmicas e biorregionais, desenvolvidas a níveis do Brasil e global. Em um primeiro momento, este estudo trata de definições do termo extinção

[1] Engenheira Agrônoma, formada pela Universidade Federal de Lavras - UFLA em 1983. Especialista em Gestão e Tecnologia Ambiental, formada pela POLI/USP em 2003. Atua desde 1985 na área ambiental, a partir de 2000 na gestão de recursos hídricos e unidades de conservação, licenciamento, gestão e educação ambiental em obras de saneamento na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e a partir de 2010 prestou serviço na Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB. Em 2014 ingressa na área de fiscalização ambiental no cargo de Auditor Fiscal de Controle Ambiental no Instituto Brasília Ambiental do Distrito Federal – IBRAM. Em 2018 ingressou como aluno especial do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UNB, e em 2020 foi aprovada como aluna do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – PPGMader da Universidade de Brasília. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UNICEUB desde o ano de 2014.

[2] Antropólogo e economista de desenvolvimento, formado pela Ruprecht-Karls Universidade de Heidelberg em 1975, com pós-mestrado em cooperação internacional para o desenvolvimento rural pela Universidade Humboldt de Berlim em 1976, ambos na Alemanha. Especialista em gestão e governança de recursos naturais e áreas protegidas. Atuou, desde 1977, como consultor na área ambiental para diversas agencias e bancos internacionais de desenvolvimento em países da África, Ásia, América do Sul e Europa. De 2013-2018 era coordenador do projeto 'Consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – Life- Web' da Agencia Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e do Ministério do Meio Ambiente. Em 2018 ingressou como aluno especial no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UNB.

sob diferentes visões científicas de biólogos e de paleontólogos, e, em seguida, comenta sobre a teoria da seleção natural e o surgimento das espécies de Darwin.

Em um segundo momento, serão destacados relatos de políticas e práticas da nova abordagem que estabelece a estratégia de conservação da biodiversidade em escala regional e continental, com apresentação de um descritivo das experiências de planejamento da conservação realizadas no Brasil. Entre elas, destacam-se iniciativas que combinaram esforços do governo, do meio acadêmico, científico e de organizações da sociedade, contemplando a implementação de ações por meio da formação de áreas protegidas individuais bem como corredores de biodiversidade.

Na sequência, discorrerá sobre a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), nos anos 1970-2000, com ênfase para os conceitos, relativos a corredores ecológicos e mosaico de unidades, e apresenta a iniciativa e esforços recentes desenvolvidos para a formação de corredor de conservação da espécie Onça-pintada *(Panthera onca)*. E, por fim, será apresentada a história de um criadouro científico e do seu papel para a conservação da biodiversidade denominado No Extinction (NEX) no Brasil.

2. EXTINÇÃO DE ESPÉCIES E DESTRUIÇÃO DA NATUREZA NA ERA DO ANTROPOCENO

Elizabeth Kolbert, em seu livro a Sexta Extinção: Uma História não Natural (2015), discute nos primeiros capítulos as espécies que já desapareceram do planeta, e se concentra nas grandes extinções do passado e na história de suas descobertas, iniciando pelo trabalho do naturalista francês Georges Cuvier. Em seguida, comenta sobre cientistas biólogos que falam da taxa de extinção de fundo, com uma taxa que varia de um grupo de organismo para outro, sendo expressa em termos de extinção por milhão de espécies-anos. E segundo a autora, “hoje temos cerca de 5.500 espécies vivas, e que podemos esperar que uma espécie desaparecerá a cada setecentos anos” (KOLBERT, 2015).

Em relação às extinções em massa, a autora comenta que as extinções dispararam, e cita os paleontólogos britânicos Anthony Hallam e Paul Wignall que escreveram muitos artigos sobre o assunto, e que definem:” extinção em massa com

eventos que eliminam uma parcela significativa da biota global num espaço de tempo geologicamente insignificante" (KOLBERT, 2015).

A autora prossegue citando outras definições de especialista da área, entre eles a do paleontólogo David Raup, que observou a questão sob o ponto de vista das vítimas:

Na maior parte do tempo as espécies correm pouco risco de extinção, contudo, em raros intervalos, esta condição de segurança é permeada por um risco maior. Assim a história da vida consiste de longos períodos de tédio interrompidos pelo pânico ocasional (KOLBERT, 2015).

E, em relação aos anfíbios, a autora informa que devido seus fósseis serem raríssimos, ainda não há um cálculo exato da taxa de extinção de fundo, porém considera que é quase certo que a taxa é inferior à taxa dos mamíferos, ou seja, é provável que uma espécie de anfíbios é extinta a cada mil anos. A autora cita que:

> Muitas outras classes estão se aproximando as dos anfíbios, como exemplo: um terço de recifes de corais, um terço dos moluscos de água doce, um terço dos tubarões e arrais, um quarto dos mamíferos; um quinto dos repteis e um sexto das aves estão a caminho do desaparecimento (KOLBERT, 2015).

Em seguida, a autora descreve a Teoria da Seleção Natural de Darwin, que demonstrava seu lyellianismo, por perceber que,

> Como as características do mundo inorgânico, que ocorriam por mudanças graduais, o mundo orgânico estava sujeito a fluxos constantes, como os seres humanos que teriam surgido por um processo de transformação que ocorrera ao longo de inúmeras gerações (KOLBERT, 2015).

Elizabeth Kolbert aponta, ainda, que, para Darwin, tanto para a biologia como para a geologia, o presente era a chave para o passado. E complementa com um dos trechos citados na obra "A Origem das Espécies", onde Darwin escreveu,

> A seleção natural esquadrinha todos os dias e todas as horas, em todo o mundo, todas as variações, mesmo as mais insignificantes, rejeita o que é ruim, preserva e incorpora o que é bom e acontece de maneira silenciosa e insensível, em todo momento e lugar nos quais a oportunidade se apresenta (KOLBERT, 2015).

Em relação à teoria de Darwin sobre o surgimento das espécies, a autora cita que a obra também serviu para a teoria dos desaparecimentos, que destaca: "a extinção

e a evolução eram a trama do tecido da vida e estavam intrinsecamente ligadas". Para Darwin, "cada nova espécie é produzida e conservada por dispor de vantagem sobre aquelas com as quais compete. E a extinção das menos favorecidas é uma decorrência quase inevitável".

Em seu livro "A Origem das Espécies", Darwin observa que os animais se tornam raros antes de se tornarem extintos, e que os processos de extermínio de animais, que ocorrem pelo mundo todo, se dão por meio da ação humana. Por fim, a autora conclui que "deveria haver uma categoria isolada para a extinção provocada pelo homem, nesse caso as pessoas mereceriam um status especial como criaturas à parte da natureza" (KOLBERT, 2015).

Ao longo dos anos, a autora apresenta uma infinidade de nomes diferentes sugeridos para a nova era que os seres humanos instauraram, como os termos Cenozoico, Catastrofozoico, Homogenoceno, Myxoceno, Antroceno, tendo a maioria desses termos a origem devido a Charles Lyell, jovem geólogo que nos anos 1830, cunhou as palavras Eoceno, Mioceno e Plioceno. E, por fim, a autora cita a palavra Antropoceno, de autoria de Paul Crutzen, químico holandês, que compartilhou o prêmio Nobel pela descoberta dos efeitos das substâncias depletivas de ozônio (ODS), a qual evitou a continuação da formação do buraco da camada de ozônio sobre a Terra. A autora comenta que Crutzen escreveu sua ideia num breve ensaio, Geologia da Espécie Humana, em 2002, publicado pela revista Nature (KOLBERT, 2015).

A autora comenta que, segundo Crutzen,

> Os seres humanos alteraram a composição da atmosfera, por conta de uma combinação de queima de combustível fóssil e desmatamento, a concentração de metano, um gás indutor do efeito estufa ainda mais potente, mais que duplicou, e por causa dessas emissões antropogênicas, o clima global deve se afastar significativamente do comportamento natural durante vários milênios no futuro (KOLBERT, 2015).

E conclui que o reconhecimento formal do termo Antropoceno depende ainda de aprovação da Comissão Internacional de Estratigrafia – ICS, grupo responsável pela manutenção do calendário oficial da história da Terra (KOLBERT, 2015).

3. DIMENSÕES DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

As causas mais importantes da atual crise de extinção provocada pelo homem são a perda e/ou fragmentação de habitat, superexploração de recursos naturais e invasões de espécies exóticas (DIAMOND, 1986; TERBORGH, 2015). Há um reconhecimento universal de que as áreas protegidas são essenciais para preservar a natureza e, assim, diminuir o ritmo de extinção (Ibid., xiv). Proteger e reconectar habitat, excluir caçadores e combater a invasão de espécies não-nativas é exatamente o que as áreas protegidas pretendem fazer. Parques e outras áreas estritamente protegidas são a resposta (Ibid.).

Além disso, a conservação dos recursos naturais vivos é crucial para o desenvolvimento social e econômico (LOCKE, 2015). As áreas protegidas não são consideradas apenas uma estratégia chave para proteger a biodiversidade (Ibid.), mas também uma contribuição para o alívio da pobreza (Ibid.). O objetivo da Convenção da Diversidade Biológica (e por extensão dos seus 193 estados signatários) é preservar a natureza, definida como biodiversidade, com áreas protegidas como ferramenta essencial (Ibid.).

Hoje em dia, nações em todo o mundo já estabeleceram mais de 130.000 áreas protegidas com o objetivo de conservar a natureza. Elas coletivamente abrangem cerca de 13 por cento da área terrestre e cerca de 2 por cento da área marinha (TERBORGH, 2015). Esta é uma conquista significativa, que aconteceu principalmente durante os últimos cinquenta anos (Ibid.). No entanto, apesar do amplo reconhecimento de que as áreas protegidas são a resposta para a conservação da biodiversidade, espécies ainda estão sendo extintas (Ibid.).

Isso é resultado tanto da implacabilidade das pressões humanas sobre a natureza como um todo e das áreas protegidas em particular, como também das falhas no planejamento e implementação das medidas de conservação.

A conservação da natureza tem sido em grande parte um processo alternadamente chamado de 'ad hoc', 'aleatório' e 'oportunista' (SOULÉ & TERBORGH, 1999; DRUMMOND, 2016; BALDI, 2017). Os espaços de terra foram protegidos do desenvolvimento, principalmente com o objetivo de fornecer serviços

ecossistêmicos: eles podem capturar carbono da atmosfera; proteger bacias hidrográficas contra erosão e deslizamentos de terra; fornecer água limpa e potável; restaurar ecossistemas degradados; limpar contaminantes e retornar o oxigênio para a atmosfera; e oferecer benefícios estéticos e recreativos; menos frequentemente, no entanto, porque abrigam espécies raras ou diversidade biológica notável (TERBORGH, 2015).

As abordagens ad hoc, aleatória e oportunista para a conservação biológica deixaram os sistemas de parques e reservas da maioria dos países com alguns elementos da biota nativa super-representados e outros totalmente sem representação. Adicionalmente, não só a maioria das áreas protegidas é pequena demais, mas também é isolada de outras áreas protegidas por terras agrícolas, estradas, zonas industriais ou outros ambientes não naturais que são inimigos da grande maioria das espécies nativas. A fragmentação resultante do ambiente natural ameaça severamente a diversidade biológica, por meio de efeitos tais como a impossibilidade de migrações sazonais criticamente importantes de grandes mamíferos e outros (SOULÉ & TERBORGH, 1999; OLIFIERS & CERQUEIRA, 2006; LOCKE, 2015).

Mesmo após a conscientização generalizada de que uma crise de extinção global estava em andamento, os envolvidos não sabiam como contê-lo (TERBORGH, 2015). A ciência da conservação da biodiversidade ainda não existia e as abordagens sistêmicas para a conservação não eram comuns. Isso levou a muitos falsos começos, feitos na ignorância dos processos naturais que mantêm a diversidade. O nascimento da biologia da conservação como uma ciência formal ocorreu apenas no final da década de 1970, um período que também foi caracterizado pelo surgimento do movimento ambiental global (SOULÉ, 1986; TERBORGH, 2015).

Em relação ao desenho de áreas protegidas, os biólogos da conservação enfatizaram a importância de considerações sociopolíticas e biológicas. Os últimos focaram em questões como causas potenciais de extinções; principais tipos de habitat que suportam comunidades biológicas distintas; principais distritos biogeográficos que constituem centros separados de endemismo; a área requerida para uma conservação eficaz; os habitats onde as reservas devem ser localizadas; o tamanho das

reservas; o número de espécies que as reservas podem manter, e se elas podem manter populações autossustentáveis (DIAMOND, 1986).

O interesse em uma abordagem sistêmica para o planejamento e implementação de áreas protegidas, vinculado aos planos nacionais e regionais e programas de desenvolvimento, remonta à Primeira Conferência Mundial sobre Parques Nacionais realizada pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) em Seattle, EUA, em 1962. Lá, recomendou-se a criação de um Comitê de Planejamento de Sistemas de Parques sob a égide da Comissão Internacional de Parques Nacionais da IUCN, com o objetivo de fornecer aos países da Ásia, África e da América do Sul assessoria no estabelecimento de sistemas de áreas protegidas (HART, 1966).

Nisso, um papel importante foi desempenhado pela Escola de Recursos Naturais da Michigan State University, onde especialistas brasileiros, que eram líderes no planejamento e implementação de áreas protegidas no seu país, foram treinados por renomados biólogos da conservação.

No Brasil, durante os primeiros 40 anos da existência de parques nacionais, a partir do final da década de 1930, a identificação de áreas protegidas foi baseada principalmente em atrações naturais cênicas, terras de importância geopolítica ao longo das fronteiras nacionais, curiosidades da natureza, espécies atraentes de vida selvagem e extraordinárias formações geológicas (WETTERBERG, 2004; DRUMMOND, 2016). Somente em meados dos anos 70, uma abordagem sistêmica para o planejamento e implementação de áreas protegidas foi realizada como resultado da cooperação internacional voltada para a conservação da natureza.

Entre 1975 e 1976, o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Florestal Brasileiro (PRODBPEF) foi implementado em conjunto pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pela Food and Agriculture Organization (FAO) das Nações Unidas. O projeto, sob a liderança do consultor americano Gary Wetterberg, no qual também foram envolvidos os biólogos de conservação Guillean

Prance, John Terborgh e Thomas Lovejoy[3], realizou uma "Análise das Prioridades de Conservação da Natureza na Amazônia".

O principal objetivo do estudo foi contribuir para um plano do sistema nacional de parques nacionais. Ele revisou as unidades de conservação existentes e planejadas e a localização geral das áreas a serem consideradas como amostras de cada região fitogeográfica e sua forma e tamanho mínimo. Já, em 1975, Guillean Prance tinha preparado um artigo sobre as subdivisões fitogeográficas da Amazônia, mostrando que a floresta amazônica não era uma massa uniforme de vegetação como se popularmente pensava (WETTERBERG, PRANCE & LOVEJOY, 1981).

Com base no trabalho de John Terborgh, para manter as taxas de extinção em menos de 1% do complemento inicial de espécies, o tamanho mínimo de reserva foi considerado em torno de 2.500 km^2. Outra recomendação foi a de que cada uma das oito regiões fitogeográficas da Amazônia identificadas anteriormente deveria conter uma média de pelo menos seis parques ou outras áreas protegidas para ser adequadamente representada.

Isso resultaria em um mínimo de 48 unidades, consistindo de 24 "principais unidades de conservação", da ordem de 5.000 km^2 cada, incluindo um núcleo de 2.500 km^2, mais uma faixa de amortecimento de 10 km de largura, e 24 "unidades de conservação menores" da ordem de 1.000 km^2, ou menor, a depender das circunstâncias locais. Com isso, ultrapassa a controvérsia SLOSS (‘Single large or several small’) sobre as várias vantagens e desvantagens de grandes e pequenas reservas naturais, que, na época, ocupava uma grande quantidade de biólogos da conservação (WETTERBERG, PRANCE & LOVEJOY, 1981; FRANCO, 2013; PRIMACK & RODRIGUES, 2001).

Isso elevou o total da área teoricamente sugerida para aproximadamente 185.000 km^2 (WETTERBERG, 2004). A localização geral das áreas a serem consideradas para proteção foram os chamados "refúgios do Pleistoceno", que foram

[3] O consultor da FAO e engenheiro florestal Gary Wetterberg, especialista em áreas protegidas na América Latina, mais tarde passa a integrar o departamento internacional do Serviço de Parques dos EUA *(National Park Service – NPS*). Os biólogos de conservação Guillean Prance, diretor do Jardim Botânico do Bronx em Nova York, John Terborgh, professor da Universidade de Princeton, e Thomas Lovejoy do World Wildlife Fund (WWF) tiverem muitos anos de experiência na Amazônia, pesquisando questões como endemismo, requerimentos mínimos para reservas, e efeitos de fragmentação.

identificados para aves, lagartos, plantas lenhosas e borboletas. Acreditava-se que esses refúgios tivessem um alto grau de endemismo. Muitos foram potencialmente ameaçados por atividades humanas existentes ou por planos de desenvolvimento (Ibid.).

Essas informações foram ainda mais refinadas considerando-se os planos prioritários de desenvolvimento rural e outros fatores, e resultaram na identificação de cerca de 30 áreas na região onde os esforços para estabelecer parques ou reservas poderiam ser concentrados de forma adequada (WETTERBERG, PRANCE & LOVEJOY, 1981).

A biologia da conservação é uma ciência aplicada e está sujeita a regras diferentes daquelas que governam a ciência pura (SOULÉ, 1986). O objetivo da biologia da conservação é resolver problemas, contidos por prazos e orçamentos impostos externamente. É preciso fazer as recomendações com base em qualquer conhecimento disponível na data do prazo. Na maioria das vezes, o conhecimento disponível é ridiculamente inadequado. Trata-se de comunidades de centenas ou milhares de espécies, cuja maioria ou todas as distribuições, histórias de vida e exigências são desconhecidas (DIAMOND, 1986).

Na opinião de Wetterberg, era melhor ter 10,7 milhões de hectares de parques e reservas amazônicos reservados nos últimos 30 anos do que não ter feito nada, aguardando informações perfeitas sobre um tema em constante evolução (WETTERBERG, 2004). A conservação deve começar em algum lugar, mesmo que exista informação imperfeita (Ibid.).

As partes relevantes do documento foram incorporadas no Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, aprovado pelo Presidente Figueiredo em junho de 1979, e, posteriormente, foram criadas 12 unidades de conservação, totalizando cerca de 107.000 km^2, sendo resultado do projeto (WETTERBERG, PRANCE & LOVEJOY, 1981; WETTERBERG, 2004). Como relatado por WETTERBERG (2004), John Terborgh parabenizou o IBDF pela "previsão de incorporar as evidências científicas mais atualizadas em seu planejamento".

Ele afirmou, ainda, que, se as recomendações contidas na publicação "...puderem ser incorporadas à lei, o Brasil pode contar com o melhor sistema

projetado de unidades de conservação do mundo". No entanto, o processo de estabelecimento de unidades de conservação reverteu para evoluir de forma ad hoc durante os anos 90, deixando de seguir uma abordagem estratégica geral (Ibid.).

Entretanto, apesar de sua importância e seu impacto para o posterior planejamento de UCs no Brasil, o plano não entrou na legislação, como decreto ou lei. Os resultados científicos da "Análise Amazônica" posteriormente se misturaram ao trabalho prioritário do IBDF, além de outros esforços, como o encontro de representantes de nove países amazônicos em 1990 em Manaus (o 'Workshop 90 - Áreas prioritárias para a conservação da Amazônia').

Isso resultou em mapas de regiões de alta prioridade para o estabelecimento de unidades de conservação, incluindo 57 no Brasil (Ibid.). No entanto, o processo de criação de unidades de conservação voltou a evoluir de maneira ad hoc durante a década de 1990, deixando de seguir uma abordagem estratégica global (Ibid.).

A partir dos anos 1980, o foco passou de áreas protegidas individuais e seu sistema, para planejamento regional, acrescentando a questão da manutenção da capacidade dos recursos naturais e da estabilidade ambiental aos objetivos mais tradicionalmente centrados no bem-estar humano (MILLER, 1974).

Agora, os parques e reservas foram tratados como elementos e recursos no planejamento em múltiplas escalas (MILLER, 1974). Isso incluiu a conservação de grandes áreas amostrais de ecossistemas em seu estado natural imperturbado para permitir a continuidade de processos evolutivos, migrações de animais e fluxos genéticos, assegurando a maior diversidade possível da rica ecologia tropical, e também para assegurar a continuidade das várias regulamentações e funções do ambiente.

O pêndulo da política também começou a se afastar da proteção e fiscalização do parque para o desenvolvimento econômico local. Como SOULÉ & TERBORGH lamentaram, o 'desenvolvimento sustentável' tornou-se o "bandwagon" e sua promoção "uma estratégia bem-intencionada, mas ingênua, de vincular o crescimento econômico à proteção da natureza" (1999).

No entanto, no Brasil como em outras partes do mundo foram implementadas formas pragmáticas de conservação e desenvolvimento, em maneiras que faziam sentido para as populações, a ciência e a natureza. Foi demonstrado que, com políticas e incentivos adequados, os governos e comunidades locais podem efetivamente planejar e pôr em execução programas de manutenção e restauração de recursos naturais, ao mesmo tempo que promovem seus meios de vida (MILLER, 1997[a]).

Esta abordagem também auxilia as comunidades locais a entenderem a conexão entre a conservação da biodiversidade e de seus próprios meios de vida, e as encoraja a começar voluntariamente a restauração de habitats, sítios e funções ecológicas que determinam a sanidade de grandes ecossistemas. (MILLER, 1997[b])

Categorias de áreas protegidas que tem os anseios de comunidades locais no centro como as Reservas Extrativistas (RESEXs) e de Desenvolvimento Sustentável (RDSs) surgiram a partir da década de 80. O conceito brasileiro de reservas extrativistas foi institucionalizado pela primeira vez, em 1987, por um regulamento emitido pelo órgão brasileiro encarregado da reforma agrária e colonização (INCRA), e três anos depois um decreto fez parte da lei nacional e disponível para os diferentes governos da federação (OLAVO LEITE, 2015).

Também se resolveu explorar novas oportunidades em expandir e fortalecer os programas de unidades de conservação, a fim de assegurar à sociedade os benefícios de terras incultas num meio ambiente cada vez mais fragmentado e domesticado. A resposta era o manejo e a interação entre as pessoas e a natureza, inclusive fora das áreas protegidas, onde elas vivem e trabalham, no manejo de flora e fauna silvestre, na pesca e outros usos da terra e seus recursos.

O primeiro passo buscou expandir as escalas geográficas dos programas de conservação e desenvolvimento - alterando seu escopo tradicional para englobar ecossistemas inteiros. Num segundo momento se procurou mudar os processos envolvidos nestes programas para incluir o amplo arranjo de pessoas e instituições que tem interesse no manejo da região. Apenas através da adoção desta abordagem "biorregional" mais ampla, fundamentada em uma forte ética quanto à localização e administração, seria possível manter os recursos naturais, dando às comunidades locais a chance de obter meios de vida sustentáveis a partir deles (MILLER, 1997[b]).

Instrumentos de conservação em escalas maiores, abrangendo regiões inteiras, foram "corredores ecológicos" e "mosaicos" de áreas protegidas, as Reservas da Biosfera (RBs) e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs); este último baseado no programa 'Man and the Biosphere – MAB' da UNESCO (OLAVO LEITE, 2015).

Mesmo contempladas na Lei do SNUC, as RBs não são consideradas Unidades de Conservação da Natureza (BOURSCHEIT & MENEGAT, 2018). Em seu Artigo 41, a Lei do SNUC define as RBs como "um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais" em determinados territórios (SNUC, 2004). Assim, a RB é muito mais um instrumento desenhado para servir como palco de uma articulação política multissetorial voltada a proteção da diversidade biológica, paisagística e cultural, ao desenvolvimento sustentável e a educação ambiental, e ao apoio logístico à pesquisa e monitoramento e as ações práticas de conservação (DOYLE, 2009).

A gestão de uma reserva (através de comités, conselhos e postos avançados, inclusive em níveis regionais e estaduais dependendo do tamanho da reserva) deve atender às necessidades básicas da população local, com vistas ao melhor relacionamento entre os seres humanos e o meio ambiente.

Para melhor orientar suas ações, cada reserva está dividida em três zonas, ou seja: 1) área núcleo, constituída por uma ou mais unidades de conservação de proteção integral, públicas ou privadas; 2) zona de amortecimento, estabelecida no entorno da área núcleo para minimizar impacto externos sobre esses núcleos (pode ser uma APA ou outra unidade de conservação de Uso Sustentável); e 3) zona de transição, voltada para o monitoramento e para a educação ambiental (DOYLE, 2009).

Enquanto a conectividade física e paisagística nos instrumentos biorregionais de RBs, APAs e corredores ecológicas é dada pela própria topografia, a conectividade e integração institucional entre governos, setor privado, academia e sociedade civil, e falta de recursos humanos e financeiros e de condições reais para exercer suas funções é frequentemente fraca (BOURSCHEIT & MENEGAT 2018).

Assim, muitas vezes as ações promovidas permanecem restritas a reuniões e a medidas administrativas, enquanto sua gestão deveria ser democrática, dinâmica e flexível e envolver direta e fortemente as comunidades locais e outros atores,

dificultando movimentos naturais - incluindo a dispersão extensa de espécies para troca genética entre populações e para a migração de animais em resposta às alterações climáticas (DOYLE, 2009).

4. ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO EM NÍVEL REGIONAL: PRIORIZAÇÃO DE ÁREAS E CORREDORES DE BIODIVERSIDADE

O autor Roberto B. Cavalcanti define que uma estratégia de conservação tem o objetivo de munir a sociedade de mecanismos que permitam promover a proteção dos recursos naturais e sistemas biológicos com eficiência, devido a pressão na extração de recursos biológicos ocasionada pela expansão dos ecossistemas antrópicos usados para diversas finalidades como para a produção agrícola, florestal e mineral, expansão urbana e industrial, infraestrutura de transporte, comunicação e geração de energia (CAVALCANTI, 2006).

O autor considera que a escala regional como unidade de planejamento é a mais apropriada para a conservação, por envolver unidades biológicas grandes o suficiente para permitir economias de escala nas intervenções e apresentar homogeneidade para um número limitado de alvos de conservação.

Entre as experiências dos workshops de prioridade de conservação realizados no Brasil, o autor descreve o "Workshop 90" realizado em Manaus:

> Um esforço pioneiro para identificar as áreas mais importantes para a conservação da Amazônia, ...optou-se por um modelo apoiado em informações científicas. Os cientistas convidados foram distribuídos em áreas temáticas por critério taxonômico, e cada grupo gerou um mapa de áreas prioritárias para a conservação (CAVALCANTI, 2006).

E, com base no workshop 90, cujo resultado estimulou a adoção desse método para realizar a avaliação de todos os biomas brasileiros e no workshop para a Mata Atlântica do Nordeste, o autor informa que foi estabelecida uma metodologia. Ela consistia basicamente em etapas de: coleta de dados mapeados em sistema georreferenciado sobre a região alvo; definição dos grupos temáticos para avaliar as prioridades de conservação; identificação de consultores para cada grupo temático; integração das informações coletadas sobre os grupos temáticos, em mapas de cobertura vegetal, unidades de conservação, pressão antrópica, inventário científico e

distribuição de espécies endêmicas, raras e ameaçadas de extinção; realização do workshop e distribuição dos resultados na forma de mapa, sumário executivo e publicações (CAVALCANTI, 2006).

O autor informa que, em 1993, o governo federal decidiu adotar essa metodologia para gerar a lista oficial de áreas prioritárias de conservação do país, no âmbito do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade, sendo realizados workshop para o Cerrado e Pantanal, Mata Atlântica, Campos Sulino, Zona Costeira, Amazônia e Caatinga. E que entre os sucessos destaca-se a criação de cerca de 1,5 milhões de hectares em áreas protegidas do cerrado, a criação de novas unidades de conservação particulares na Mata Atlântica e a significativa expansão do sistema de áreas protegidas na Amazônia. Segundo Cavalcanti "O grande avanço é que agora há uma linguagem comum de definição de ações e áreas para conservação abrangendo todo o Brasil" (CAVALCANTI, 2006).

O autor considera que existem também diversos métodos quantitativos para analisar a importância de áreas e espécies de conservação, e cita que "o melhor modelo é combinar as vantagens do processo participativo de geração de consensos com o rigor analítico das técnicas quantitativas". Os métodos quantitativos são a base da priorização de áreas promovida pela Birdlife International, organização que definiu 218 áreas de endemismo de aves, chamadas IBAs – Áreas Importantes para as Aves, exemplo que foi expandido para a biota pelas entidades Birdlife, Conservation International e Plantlife International, propondo as KBAs – Áreas Chaves para a Biodiversidade (CAVALCANTI, 2006).

O autor apresenta ainda a definição de corredor de biodiversidade:

> São grandes polígonos contíguos de escala regional, que incluem ecossistemas e espécies prioritárias para a conservação de determinado bioma e onde áreas protegidas estão conectadas entre si na matriz da paisagem, e cita que o conceito de corredores de biodiversidade é distinto do de corredores ecológicos, pois os ecológicos referem-se a estratégia para manter e recuperar processos biológicos e a conectividade entre fragmentos de biota natural inseridos numa matriz de uso antrópico (CAVALCANTI, 2006).

Cavalcanti comenta que o conceito de corredores como política de conservação no Brasil foi proposto por Ayres et al (1997), dentro do Plano Piloto para as Florestas

Tropicais (PP-G7), onde foram designados sete corredores, cinco na Amazônia e dois na Mata Atlântica. Posteriormente, adotados pelo IBAMA e MMA, são designados em todos os biomas, com destaque, para o Corredor Central da Amazônia, o Corredor Central da Mata Atlântica e o Corredor Cerrado-Pantanal (CAVALCANTI, 2006).

O autor considera que os mecanismos institucionais relacionados à declaração dos corredores combinam os instrumentos de política com o engajamento das instituições da sociedade que podem influir nas atividades de conservação no campo. E ressalta," o que todas as abordagens tem em comum é o objetivo de manter a integridade da paisagem regional em conjunto, numa escala maior que a simples administração das áreas protegidas individuais "(CAVALCANTI, 2006).

O autor ainda questiona: "Quais as perspectivas da sociedade construir mecanismos para garantir que as gerações futuras possam conhecer um mundo natural rico e diverso?". E complementa: "O mundo de clima temperado já foi quase totalmente ocupado e antropizado, restando apenas as terras tropicais e de altas altitudes. O Brasil contém as mais importantes frentes de florestas, água doce e savanas tropicais. Como será o futuro?". Ele conclui que "O grande obstáculo continua sendo a fragilidade institucional aliada à pressão econômica e populacional, caracterizando a erosão contínua das áreas mesmo nominalmente protegidas" (CAVALCANTI, 2006).

5. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC: CORREDORES ECOLÓGICOS E MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o SNUC, visando propiciar a preservação da biodiversidade dos ecossistemas naturais, por meio de um conjunto de critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação ambiental. (DRUMOND, FRANCO & OLIVEIRA, 2010). Dentre os conceitos previstos na Lei SNUC, encontra-se o conceito de corredores ecológicos, em seu artigo 2º, item XIX, a seguir descrito,

> Corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais e seminaturais, ligando unidades de conservação, que

> possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Cabe salientar que Lei SNUC estabelece, em seu artigo 25, que "as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos". Em relação a constituição de um mosaico, o SNUC considera em seu artigo 26 que:

"Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional."

O Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta os artigos da lei do SNUC, e estabelece os critérios de gestão do mosaico de unidades de conservação, determina em seu artigo 11, que "os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério de Meio Ambiente, integram os mosaicos para fins de sua gestão". E, em seu parágrafo único, que, "na ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento".

6. AS INICIATIVAS DO CORREDOR JAGUAR E DO CRIADOURO CIENTÍFICO NO EXTINCTION (NEX)

A Iniciativa do Corredor Jaguar, maior rede de conservação do mundo, com 4,5 milhões de km^2, consiste em uma ampla estratégia de conservação dos atributos biológicos e ecológicos da espécie onça-pintada (*Panthera onca*), maior carnívoro terrestre da América Latina, classificada como quase ameaçada de extinção pela IUCN em 2009. Ela teve como objetivo conservar um número aproximado de 90 populações

e mais de 180 corredores de onças-pintadas em todos os 18 países onde atualmente existem essa espécie.

Ela baseou-se em exercícios prévios de definição de prioridades que definem as principais populações, conexão entre elas, visando permitir a dispersão e a troca genética da espécie. Em seguida, este trabalho descreve a forma de avaliação em campo das populações e corredores da onça-pintada, de modo a permitir o refinamento dos dados e informações coletadas, e fornecer a linha de base para o monitoramento e a avaliação das ameaças e a identificação de oportunidades de conservação (ZELLER, RABINOWITZ, SALOM-PEREZ & QUIGLEY, 2013).

Os pesquisadores e os profissionais de conservação comentam que a grande extensão de abrangência da Iniciativa Corredor Jaguar exige um trabalho em vários níveis de engajamento, nacional até o proprietário local. Além de enfrentar desafios diferentes em cada região, portanto, apresenta abordagens de conservação colaborativa, transparente e variada, envolvendo todos níveis de entidades públicas e privadas, visando alcançar o sucesso de conservação duradouro, prevenindo preventivamente a fragmentação extensiva do habitat e mantendo as populações de onças conectadas.

No Brasil, o criadouro científico NEX (No Extinction) criado no ano de 2000, consiste em importante iniciativa de conservação das espécies *Panthera onca, Puma concolor, Puma yagouaroundi e Leopardus pardalis,* abrigando animais excedentes de zoológicos, animais apreendidos pelo IBAMA e animais órfãos. O estatuto do NEX estabelece como suas finalidades:

> A preservação da vida dos felídeos da fauna silvestre do Brasil ameaçados de extinção, defesa de seu habitat natural, proteção contra a caça a esses animais, integrando as populações rurais mais carentes ao trabalho de defesa e preservação por meio de conscientização, treinamento e educação ambiental "(FRANCO & MESQUITA & SANTANA, 2018).

Apesar dos problemas e das dificuldades enfrentadas nos últimos anos de existência, o NEX conquistou o reconhecimento pelo seu trabalho para a conservação dos felídeos ameaçados de extinção, portanto os autores consideram,

> O NEX é um exemplo de que zoológicos e criadouros científicos bem estruturado podem e devem desempenhar um papel importante nas estratégias de conservação da

> biodiversidade, articulando programas de manejo in situ e *ex situ*, desenvolvendo ações de educação ambiental, e proporcionando aos animais que abrigam saúde e qualidade de vida" (FRANCO & MESQUITA & SANTANA, 2018).

7. CONCLUSÃO

A influência da ação humana sobre as taxas alarmantes de extinção e os processos de extermínio de animais pelo mundo todo, ao longo da história do planeta, assim como a alteração da composição da atmosfera e do clima global, provocada pelas emissões antropogênicas, ocasionadas pela queima de combustível fóssil e desmatamento, culminaram no surgimento de uma infinidade de nomes diferentes sugeridos para a nova era instaurada pelos seres humanos. A de maior destaque e reconhecimento pela comunidade científica internacional, é o termo Antropoceno.

As causas mais importantes da atual crise de extinção provocada pelo homem são a perda de habitat, superexploração de recursos naturais e invasões de espécies exóticas. Há um reconhecimento universal de que as áreas protegidas são essenciais para preservar a natureza e diminuir o ritmo de extinção. No entanto, apesar do amplo reconhecimento da importância das áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, e de sua expansão no mundo, espécies ainda estão sendo extintas.

A conservação da natureza tem sido em grande parte um processo alternadamente chamado de 'ad hoc', 'aleatório' e 'oportunista', o que deixou os sistemas de áreas protegidas pouco representativos, com áreas pequenas demais e fragmentadas, ameaçando severamente a diversidade biológica do ambiente natural.

No Brasil, a identificação de áreas protegidas foi baseada principalmente em atrações naturais cênicas. Somente em meados dos anos 70, uma abordagem sistêmica, visando maior representatividade e focando na Amazônia foi realizada como resultado de cooperação internacional.

Isso levou a um Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil aprovado em 1979, que resultou na criação de 12 áreas protegidas baseada nas evidências cientificas mais atualizadas da época. No entanto, o processo de criação de unidades de conservação voltou a evoluir de maneira ad hoc na década de 1990 no país, deixando de seguir uma abordagem estreitamente estratégica e científica.

A partir dos anos 1990, o foco passou de áreas protegidas individuais e seu sistema para uma visão maior, ampliando a abordagem pelo lado socioambiental, envolvendo populações locais no planejamento e implementação de parques e reservas, bem como a sua expansão através de categoria novas de áreas protegidas.

As estratégias de planejamento de conservação para promover a proteção dos recursos naturais no Brasil foram desenvolvidas por meio de experiências de workshops realizados na década de 90, visando estabelecer metodologia para gerar a lista oficial de áreas prioritárias de conservação no país. Tendo sido um grande avanço na definição de ações para conservação da biodiversidade em todos os biomas brasileiros, assim como, para estabelecer mecanismos institucionais relacionados à declaração de corredores de biodiversidade com objetivo de manter e recuperar processos biológicos e a conectividade entre fragmentos da biota natural inseridos numa matriz de uso antrópico.

O estabelecimento de normas e critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, suas zonas de amortecimento, corredores ecológicos e mosaico de unidades, por meio da consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental, SNUC, propiciou a formação de diversas políticas públicas favoráveis a criação de corredores de biodiversidade em biomas brasileiros, e por conseguinte, o desenvolvimento sustentável regional, em conciliação com a proteção da biodiversidade e valorização da sociodiversidade.

A iniciativa de criação do Corredor Jaguar em amplo território da América Latina consiste em uma importante estratégia de conservação dos atributos biológicos e ecológicos da espécie onça-pintada, envolvendo um trabalho em vários níveis de engajamento, a nível nacional e local, com entidades públicas e privadas, e adotando uma abordagem colaborativa, visando o sucesso de conservação e prevenindo a fragmentação do habitat e mantendo as onças conectadas.

Por fim, pode-se concluir que iniciativas de proteção dos recursos naturais e de espécies ameaçadas de extinção, desenvolvidas com a união de esforços e de recursos, de forma colaborativa em diversos níveis, nacional e local, representam importante estratégia de conservação. Elas propiciam benefícios tanto para as gerações atuais, como para as futuras, advindos do equilíbrio ambiental do planeta terra.

REFERÊNCIAS

BALDI, Germán; TEXEIRA, Marcos; MARTIN, Osvaldo A.; GRAU, H. Ricardo; & Esteban JOBBÁGY, 2017. **Opportunities drive the global distribution of protected areas**. PeerJ 5: e2989; DOI 10.7717/peerj.2989.

BOURSCHEIT, Aldem & Rualdo MENEGAT, 2018. **Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal**: zona de ação pela sustentabilidade. Ciência & Trópico 42(2), September 2018.

CAVALCANTI, Roberto B. Estratégias de Conservação em Nível Regional: Priorização de Áreas e Corredores de Biodiversidade. In: ROCHA, Carlos Frederico Duarte; BERGALLO, Helena Godoy; SLUYS, Monique Van; ALVES, Maria Alice Santos. **Biologia da Conservação**: Essências. São Carlos: Rima, 2006, pp. 343-356. Capítulo 14.

DIAMOND, Jared, 1986. The Design of a Nature Reserve System for Indonesian New Guinea. In: SOULÉ, Michael (ed.). **Conservation Biology**: The Science of Scarcity and Diversity. Massachusetts: Michigan, 1986, pp. 485-503. Capítulo 24.

DOYLE, Patrícia Maria Machado Colela, 2009. **Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal**, IBRAM, Brasília, pp. 3-35.

DRUMMOND, José Augusto. From Randomness to Planning: The 1979 Plan for Brazilian National Parks. In: HOWKINS, Adrian; ORSI, Jared & FIEGE, Mark (ed.). **National Parks beyond the Nation**: Global Perspectives on "America's Best Idea", University of Oklahoma Press, pp. 318-359. Capítulo 10.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de, 2010. **Uma Análise sobre a História e a Situação das Unidades de Conservação no Brasil**. Conservação da Biodiversidade. Legislação e Políticas Públicas, pp. 341-385.

FRANCO, José Luiz de Andrade; MESQUITA, Fernanda Pereira de, & SANTANA, Marcelo Ismar, 2017. **No Extinction (NEX)**: História de um criadouro científico e do seu papel para a conservação da biodiversidade. Sustentabilidade em Debate, Brasília, v.8, n.1, p.158-184, abr/2017.

FRANCO, José Luiz de Andrade. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação**: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. In: *História* (São Paulo), v.32, nº 2, julho/dezembro de 2013, pp. 21-48.

KOLBERT, Elizabeth. **A Sexta Extinção**: Uma História não Natural. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LOCKE, Harvey. Nature Needs (at least) Half: A Necessary New Agenda for Protected Areas. In: WUERTHNER, George; CRIST, Eileen; & BUTLER, Tom. **Protecting the Wild**: Parks and Wilderness, the Foundation for Conservation. Washington: Island Press, 2015, pp. 3-15.

MILLER, Kenton R., 1975. **Ecological guidelines for the management and development of National Parks and Reserves in the American humid tropics**. The Use of Ecological Guidelines for Development in the American Humid Tropics. Proceedingsof an International Meeting held at Caracas, Venezuela, 20-22 February 1974. IUCN, Morges, Switzerland, 1975, pp. 91-108.

MILLER, Kenton R., 1997. **Em Busca de um Novo Equilíbrio**. Diretrizes para aumentar as oportunidades de conservação da biodiversidade por meio do manejo biorregional. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília.

MILLER, Kenton R., 1997. **Evolução do Conceito de Áreas Protegidas de Proteção** – Oportunidades para o Século XXI. Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação da Natureza (CBUC), Curitiba, PR. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, pp. 3-17.

OLAVO LEITE, André, 2014. Legal Transplants: The Case of Brazilian Protected Areas. In: **When East Meets West**: China-Brazil Deliberations on Contemporary Legal Issues. Florianópolis, CAXIF and Prava Publications, pp. 475-506. Capítulo 28.

OLIFIERS, Natalie & CERQUEIRA, Rui, 2006. Fragmentação de Habitat: Efeitos Históricos e Ecológicos. In: ROCHA, Carlos Frederico Duarte; BERGALLO, Helena Godoy; SLUYS, Monique Van; ALVES, Maria Alice Santos. **Biologia da Conservação**: Essências. São Carlos: Rima, 2006, pp. 261-279. Capítulo 11.

PRIMACK, Richard & RODRIGUES, Efraim. **Biologia da Conservação**. Londrina: E. Rodrigues, 2001, pp. 1-327.

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 5.ed. aum. Brasília: MMA/SBF, 2004. 56p.

SOULÉ, Michael & TERBORGH, John, 1999. The Policy and Science of Regional Conservation. In: Soulé, Michael, 1999. **Continental Conservation**: Scientific Foundations of Regional Reserve Networks. Washington, DC: Island Press, pp. 01-17. Capítulo 1.

SOULÉ, Michael. Conservation Biology and the "Real World". In: SOULÉ, Michael (ed.). **Conservation Biology**: The Science of Scarcity and Diversity. Massachusetts: Michigan, 1986. Capítulo 1, pp. 01-18.

TERBORGH, John. Foreword. In: WUERTHNER, George; CRIST, Eileen; & BUTLER, Tom. **Protecting the Wild**: Parks and Wilderness, The Foundation for Conservation. Washington: Island Press, 2015, pp. XI-XVII.

WETTERBERG, G., 2004. **The Concept of a Protected Area System Based on Pleistocene Refuges**. Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação da Natureza (CBUC), Curitiba, PR. Fundação Boticário de Proteção à Natureza, 12 p.

ZELLER, Kathy A.; RABINOWITZ Alan; SALOM-PEREZ, Roberto; & QUIGLEY, Howard, 2013. The Jaguar Corridor Initiative: A Range-Wide Conservation Strategy. In: RUIZ-GARCIA, Manuel & SHOSTELL, Joseph. M., **Molecular Population Genetics, Evolutionary Biology and Biological Conservation of Neotropical Carnivores**, 2013. Nova Science Publishers, Hauppauge, NY, pp. 629-657.

O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

Nathalia Fernandes Lima[1]
Solange Teles da Silva[2]

1. INTRODUÇÃO

Quando ouvimos a palavra *ecossistema*, o que imaginamos? Talvez as primeiras imagens sejam de paisagens deslumbrantes compostas por florestas, montanhas, vales, cachoeiras, praias desertas ou oceanos, componentes de um imenso e rico patrimônio natural da humanidade.[3] Mas, normalmente, esquecemos de um elemento fundamental que compõe o mundo natural: o ser humano.

No Brasil, os conflitos gerados entre a exploração dos recursos naturais e diferentes concepções da relação entre o ser humano e o meio ambiente tiveram origem durante o processo de colonização. Esses conflitos se iniciaram na zona costeira envolvendo povos indígenas e, com o passar do tempo, expandiram-se pelo território nacional envolvendo, além dos povos indígenas, também comunidades

---

[1] Professora de Direito Ambiental, Direitos Fundamentais e Direito Administrativo no Centro Universitário Brazcubas Educação. Assessora Jurídica na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Mestre em Direito Político e Econômico (Bolsista CAPES) - Universidade Mackenzie. Possui graduação em Direito pela mesma universidade, com bolsa de Iniciação Científica CNPq (2015). Visiting Researcher at Australian Centre for Agriculture and Law - University of New England (NSW, Austrália). Researcher at Paddle - Marine Spatial Planning: governance dynamics.

[2] Professora da Faculdade de Direito - Graduação e Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico – da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Direito e Desenvolvimento Sustentável. Bolsista de Produtividade em pesquisa CNPq.

[3] Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ao adotar a Convenção para proteção do Patrimônio, Mundial, Cultural e Natural, de 1972, reconheceu como patrimônio natural (artigo 2) "os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico".

tradicionais. Em realidade, os povos indígenas e comunidades tradicionais[4] possuem um modo de ser e viver diferenciado, na medida em que utilizam os recursos naturais de forma sustentável. Esses povos e comunidades, ao longo de gerações, tem produzido um conhecimento tradicional associado a essa utilização sustentável da biodiversidade (SANTILLI, 2005).

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) atribuiu valor ecológico, social, econômico, científico e cultural aos ecossistemas e estabeleceu a proteção de seus componentes ao instituir que cada parte contratante deve criar um sistema de áreas protegidas para conservar a biodiversidade (artigo 8, a). Mais do que isso, como estratégia para conservação da biodiversidade, a CDB reconheceu a importância de preservar, respeitar e aplicar o conhecimento tradicional associado à utilização sustentável dos recursos naturais no sistema de áreas protegidas (artigos 8, j e 10, c da CDB).

O respeito à diversidade cultural nasce como base para manutenção da diversidade biológica e, na sociedade contemporânea, surge uma nova aliança entre o ser humano e a natureza, trazendo uma nova forma de implementar a conservação dos recursos naturais e a manutenção da biodiversidade por meio de uma abordagem biocultural[5] (biodiversidade e cultura). Essa relação é nova para a sociedade atual, mas sempre existiu para os PICT.

A abordagem biocultural parte da concepção de que a diversidade cultural e a biodiversidade caminham juntas. Assim, também, o texto constitucional brasileiro

[4] O objetivo deste trabalho não é analisar a discussão sobre todas as categorias de povos e comunidades tradicionais. Mesmo assim, a título de ilustração, podemos citar as seguintes categorias: os indígenas, os quilombolas, povos e comunidades de terreiro/ povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fecho de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos (Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais).

[5] A abordagem biocultural tem o objetivo de proteger o modo de vida dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais, protegendo também os ecossistemas que cercam essas comunidades (SALTER; VON BRAUN, 2011). Assim, a conservação biocultural reconhece a importância central das tradições, práticas e conhecimentos culturais na manutenção da biodiversidade *in situ* e na implementação de iniciativas de conservação de forma mais ampla (DUSSAULT, 2017).

consagrou tanto os direitos à diversidade cultural quanto à proteção ambiental e dos recursos naturais.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC – Lei nº 9.985/00) instituiu uma das espécies dos ETEPs[6] ao regulamentar a forma pela qual o poder público deve criar os espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP). Essa lei estabeleceu duas categorias de manejo: as unidades de conservação de proteção integral (UCPI) e de uso sustentável (UCUS). Segundo o SNUC, as UCPI[7] devem ser livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Já as UCUS[8] permitem a exploração do ambiente, porém, de uma forma que garanta a conservação dos seus recursos ambientais e biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável.

Embora as UCPI não permitam a utilização direta dos recursos naturais, diversas unidades dessa categoria foram criadas em sobreposição às terras e territórios[9] ocupados por povos indígenas,[10] quilombolas[11] e comunidades tradicionais,[12] tais como os parques nacionais e estaduais. (DIEGUES, 2000; LEUZINGER, 2009; LIMA e TELES, 2019).

---

[6] Cabe mencionar que o Código Florestal (Lei nº 12.651/12) regulamentou outras categorias de ETEPs, tais como: a Reserva Legal (RL) e a Área de Preservação Permanente (APP).

[7] Art. 8 – O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre.

[8] Art. 14 – Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

[9] Os termos *terras* e *territórios tradicionais* são considerados neste trabalho como espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 231 da Constituição de 1988 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Decreto nº 6.040/07, artigo 3-II).

[10] O artigo 1 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (incorporada pelo Decreto nº 5.150/04) distinguiu os povos indígenas das demais comunidades denominadas como tribais pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país na época da conquista ou da colonização.

[11] As comunidades quilombolas foram definidas pelo Programa Brasil Quilombola da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos como "grupos com trajetória histórica própria, cuja origem se refere a diferentes situações, a exemplo de doações de terras realizadas a partir da desagregação de monoculturas; compra de terras pelos próprios sujeitos, com o fim do sistema escravista; terras obtidas em troca da prestação de serviços; ou áreas ocupadas no processo de resistência ao sistema escravista". O Programa Brasil Quilombola ainda reconhece que, em todos os casos, o território é a base da reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade desses grupos.

[12] O artigo 1 da C169OIT defini os povos tribais aos quais a Convenção se aplica como aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que

A sobreposição das UCPI às terras e territórios tradicionais foi prevista pela própria Lei nº 9.985/00, a qual estabeleceu no seu artigo 42, § 2º, que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas e realocadas pelo poder público.

Se a abordagem biocultural já foi reconhecida no âmbito internacional e os direitos socioambientais consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, quais são os mecanismos jurídicos que podem garantir a preservação da biodiversidade e da diversidade cultural na gestão de áreas protegidas?

2. OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No contexto brasileiro, os movimentos sociais caracterizados pelo socioambientalismo propulsionaram a inserção dessa temática no ordenamento jurídico de forma mais consistente a partir do cenário da pós-democratização. Esses movimentos, conduzidos por diversos atores – que vão dos povos indígenas e quilombolas a quebradeiras de coco, pescadores, caiçaras, agricultores familiares e outros segmentos sociais representativos da diversidade cultural – lutam por suas terras e territórios para assegurar os seus modos de ser e de viver. Os principais elementos constitutivos dessa luta são, assim, a proteção do território tradicional e o acesso aos recursos naturais, a afirmação de direitos sobre a biodiversidade e sobre os conhecimentos tradicionais a ela associados (SANTILLI, 2005).

A construção jurídica dos direitos socioambientais teve origem com a chegada da Constituição de 1988, que trouxe não só a ordem social, mas também dedicou um capítulo exclusivamente para tratar do meio ambiente. Além de proteger o patrimônio cultural material e imaterial e incluir nesses bens as manifestações das culturas populares, ela definiu também elementos importantes, como a função social da propriedade e o reconhecimento dos direitos às terras tradicionalmente ocupados por povos indígenas e comunidades quilombolas.

estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial. O Decreto nº 6.040/07 definiu *comunidades tradicionais* como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal.

Os direitos socioambientais constituem-se na união de diversos direitos consagrados na Constituição brasileira de 1988. Dentre eles, podemos citar os direitos indígenas (artigo 231), o direito às terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (ADCT, artigo 68), os direitos ambientais (artigo 225), os direitos agrários (artigo 184) e os direitos culturais (artigos 215 e 216), entre outros.

O texto constitucional traz a consciência de que não é suficiente proteger a biodiversidade – a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas – sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a ela. Nas palavras de Juliana Santilli (2005, p.93), "a síntese socioambiental está presente na interface entre biodiversidade e sociobidioversiade,[13] permeada pelo multiculturalismo, pela plurietnicidade e pelo enfoque humanista".

Após a nova ordem constitucional, em 1994, o Brasil incorporou no ordenamento jurídico interno a Convenção da Diversidade Biológica (CDB, Decreto Legislativo nº 2, de 1994), que trouxe o conceito de áreas protegidas[14] e determinou que cada parte contratante deverá criar um sistema de gestão dessas áreas.

Com o objetivo de definir algumas diretrizes para elaboração desse sistema, a Convenção estabeleceu que o conhecimento e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica deve ser mantido, respeitado e preservado (CDB, artigo 8-J). Além disso, de acordo com a Convenção para incentivar a utilização sustentável de componentes da diversidade biológica, cada parte contratante deve proteger e encorajar a utilização costumeira dos recursos naturais de acordo com as práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação sustentável. (CDB, artigo 10-C).

Assim como a CDB, a Constituição de 1988 também reconheceu a importância da proteção da diversidade cultural e dos recursos naturais a ela associados. Esse texto

[13] A riqueza da diversidade etnicocultural do Brasil é proporcional à riqueza da diversidade biológica, diversidade de geografias, biomas e ecossistemas. Essa relação intrínseca entre terra e território, biodiversidade e as gentes que a habitam, com sua diversidade de modos de vida e relação com a natureza, é o que denomina-se como sociobiodiversidade (SILVA, 2017, p.130).

[14] Conforme explicado na introdução do presente trabalho, quando nos referirmos às áreas protegidas estamos considerando as espécies de ETEPs definidas pelo PNAP, especialmente as unidades de conservação de proteção integral, nos termos da categoria de manejo estabelecida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985/00).

estabeleceu a proteção das manifestações das culturas indígenas e afro-brasileiras populares, e a proteção do patrimônio cultural imaterial associado a essas manifestações (artigos 215 e 216). Na proteção do patrimônio cultural imaterial brasileiro, além de reconhecer as manifestações das culturas populares, a Constituição de 1988 determinou a integração das ações do poder público no sentido de valorização da diversidade étnica e regional (CF/88, artigo 215-V). Esse reconhecimento revela a preocupação do texto constitucional com a proteção da diversidade cultural do país.

Como forma de promover a diversidade ética e regional e a proteção do patrimônio cultural imaterial representado pelas formas de ser e viver dos povos participantes do processo civilizatório nacional, a Constituição vigente garantiu o direito às terras indígenas e quilombolas, assim como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF/88, artigos 225 e 231; artigo 68 do ADCT). Já a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho[15] reconheceu não apenas o direito às terras, mas também aos territórios[16] tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais e/ou tribais.[17] E a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades e Tradicionais, aprovada em 2007 pelo Decreto nº 6.040/07, reconheceu esses mesmos direitos que a C169OIT. Os direitos socioambientais, portanto, não estão previstos de forma isolada, mas emergem do texto constitucional – seja por estarem previstos explicitamente ou de forma implícita,

[15] Incorporada no ordenamento jurídico interno pelo Decreto nº 5.051, de 2004.

[16] De acordo com o artigo 3-II do Decreto nº 6.040/07, Territórios Tradicionais são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Nos termos da Convenção 169 da OIT (artigo 13-II), a utilização do termo *terras* nos artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

[17] Comunidades tradicionais foram definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/07) como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição". A C169OIT traz um conceito muito semelhante para os povos tribais. Segundo ela, seriam tribais os povos cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial. A convenção apenas traz uma diferenciação com relação aos povos indígenas, pois estes descenderam de populações que habitavam o país na época da conquista ou da colonização. Sendo assim, nesta pesquisa, vamos considerar dois grupos – povos indígenas e comunidades tradicionais – para tratar tanto dos quilombolas quanto das demais categorias, tais como pescadores e extrativistas, observando sempre a distinção com relação ao regime jurídico de reconhecimento do direito às terras e territórios.

bem como podem ser evidenciados nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e em suas políticas públicas, refletindo a incorporação no ordenamento jurídico brasileiro da abordagem biocultural.

Os direitos socioambientais têm por objetivo, portanto, a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural e cultural – material e imaterial. Para isso, eles trazem como pressuposto a garantia do direito às terras e aos territórios tradicionais. Dessa forma, esses direitos estão alinhados com a abordagem biocultural, na medida em que buscam proteger elementos importantes para garantir que o conhecimento tradicional associado ao manejo sustentável dos recursos naturais seja respeitado no sistema de áreas protegidas.

Essa importância se expressa no estabelecimento do direito ao meio ambiente e da proteção do patrimônio natural e cultural material e imaterial como direitos fundamentais. No seu artigo 225, inciso III, a Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de criação dos espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP),[18] com o objetivo de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Com o objetivo de garantir o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF/88, artigo 225, inciso III), que constitui um dos pilares dos direitos socioambientais, o texto constitucional determina que é um dever do poder público criar algumas das categorias de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP). Com a finalidade de implementar a criação de uma das categorias desses espaços, o artigo 225 foi regulamentado pela Lei nº 9.985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de conservação (SNUC).

Esse sistema é um dos instrumentos para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir da proteção do patrimônio natural brasileiro e da conservação da biodiversidade *in situ*. Contudo, como esse sistema

[18] Conforme explicado na introdução, ETEP é o gênero das categorias protegidas pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/12) e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00). Além disso, de acordo com o Plano Nacional de Áreas Protegidas, o termo *áreas protegidas* abrange as unidades de conservação, as terras indígenas e os territórios quilombolas.

pode ser aplicado de forma a considerar os demais componentes dos direitos socioambientais?

O SNUC constitui também uma das estratégias para implementação da conservação *in situ* prevista no artigo 8 da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), do qual o Brasil é um dos países signatários.[19] Além de prever que cada parte contratante deve estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas nas quais medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica, a CDB estabeleceu que os países devem respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento.

Como então garantir as manifestações das culturas populares e a proteção do patrimônio cultural se não for assegurado o direito mais relevante para que as manifestações ocorram – o direito às terras e territórios –, bem como o acesso aos recursos naturais para os grupos formadores da sociedade brasileira, tais como os indígenas, os quilombolas e as demais comunidades tradicionais?

Destaque-se aqui, entretanto, que, além do reconhecimento da proteção ambiental e das manifestações culturais (indígenas, afro-brasileiras e demais grupos formadores do processo civilizatório nacional), a Constituição de 1988 reconheceu aos povos indígenas o direito a terras e o acesso aos seus recursos naturais, consagrando assim o direito originário sobre os territórios que tradicionalmente ocupam. Por meio do processo de demarcação de áreas indígenas (artigo 231), foi garantido a esses povos a posse permanente de suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Com relação às comunidades quilombolas, a Constituição reconheceu aos remanescentes dos quilombos a propriedade definitiva das terras mediante a titulação coletiva (ADCT, artigo 68). Já para as demais comunidades tradicionais, o texto constitucional não mencionou expressamente uma forma de garantir a elas os mesmos direitos. Faz-se necessário

[19] Decreto Legislativo nº 2, de 1994, aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

aqui realizar uma interpretação sistêmica desse texto e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha reconhecido de forma expressa apenas os direitos às terras indígenas e quilombolas, as demais comunidades consideradas tradicionais tiveram o direito ao seu território garantido tanto pela C169OIT quanto pela PNPCT. Além disso, a Constituição reconheceu a proteção das manifestações das culturas populares – indígenas e afro-brasileiras – e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (CF/88, artigo 215, § 1º), bem como a proteção do patrimônio cultural brasileiro portador da referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão e; II – os modos de criar, fazer e viver (artigo 216, incisos I e II). A proteção das manifestações culturais e dos modos de viver dos diferentes grupos só poderá ser assegurada se forem garantidas as terras e territórios tradicionais onde essas práticas ocorrem.

Para analisar, então, os direitos a terras e territórios das demais comunidades tradicionais, é fundamental compreender os conceitos trazidos pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (C169OIT). Em complemento ao reconhecimento e garantia dos direitos às terras indígenas e quilombolas, essa Convenção trouxe o dever de reconhecer aos povos indígenas e tribais os *direitos de propriedade e de posse* não só sobre as *terras*, mas também sobre os *territórios* que tradicionalmente ocupam (C169OIT, artigo 14-1). Por territórios, a Convenção entendeu que devem abranger a totalidade do habitat das regiões que os povos indígenas e tribais ocupam ou utilizam de alguma forma (C169OIT, artigo 13-2).

A C169OIT trouxe também uma definição para os sujeitos destinatários de sua aplicação. Esse diploma internacional aplica-se tanto aos *povos tribais*, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional (e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições), quanto, por legislação especial, aos *povos considerados indígenas* pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país na época da conquista ou da colonização, mas que ainda conservam suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (C169OIT, artigos 1-A e 1-

B). E, como veremos a seguir, o conceito atribuído a esses *povos tribais* é muito semelhante do conceito atribuído às comunidades tradicionais pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Como forma de implementar a Convenção da Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e demais documentos internacionais assinados com a mesma diretriz, foi elaborada a PNPCT através do Decreto nº 6040/07, cujo objetivo geral seria o reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização da identidade e formas de organização dos povos e comunidades tradicionais. Dentre seus objetivos específicos, estavam: garantir o acesso aos recursos naturais que são utilizados para reprodução física, cultural e econômica e solucionar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral sobrepostas aos territórios tradicionais.

Essa política também reconheceu o direito ao território tradicional[20] tanto dos indígenas e dos quilombolas quanto das demais comunidades consideradas como tradicionais. Segundo aquele decreto, povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, e que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. No que diz respeito aos territórios tradicionais, estes seriam os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõem, respectivamente, os artigos 231 da Constituição e 68 da ADCT.

Portanto, assim como os povos indígenas e os quilombolas, as demais comunidades tradicionais também têm o direito territorial garantido, mas quais são os

[20] Para o desenvolvimento dessa pesquisa, adotaremos os conceitos de povos indígenas e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto nº 6.040/07 e pela C169OIT. No que diz respeito à questão territorial, quando nos referirmos aos direitos às terras tradicionalmente ocupadas e utilizadas tanto pelos povos indígenas quanto quilombolas e demais comunidades tradicionais, utilizaremos o termo *terras* e/ou *territórios tradicionais*, observadas as peculiaridades dos regimes jurídicos diferenciados atribuídos aos indígenas e quilombolas pela Constituição de 1988, conforme explicamos acima.

instrumentos que asseguram esse direito? No caso dos indígenas, existe o processo de demarcação, e, quanto aos quilombolas, o procedimento de titulação. Porém, como o direito ao território tradicional será garantido no caso das demais comunidades tradicionais?

Se a abordagem biocultural já foi reconhecida no âmbito internacional e os direitos socioambientais consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, quais instrumentos apresentam possibilidades de conciliar as lógicas de proteção do patrimônio cultural imaterial e material, com as de conservação dos recursos ambientais, ou, do patrimônio natural?

3. INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E DO PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL E IMATERIAL

A nova ordem constitucional trouxe tanto a proteção do patrimônio cultural quanto a do natural, mas quais são os bens que compõe esses patrimônios e quais são os instrumentos jurídicos que garantem a sua proteção? Esses bens estão associados de que forma com os povos indígenas e comunidades tradicionais?

A teoria jurídica atribuiu aos bens de natureza material e imaterial a categoria de público ou privado, mas isso não altera a proteção jurídica que incide sobre o bem. Portanto, no caso de o bem pertencer ao patrimônio privado, o exercício do direito de propriedade sobre ele será limitado e dependerá de condições impostas pela legislação constitucional e infraconstitucional.

Além das limitações impostas à propriedade privada na defesa dos bens que constituem o patrimônio natural e cultural, a Constituição de 1988 atribuiu à toda coletividade e ao poder público o dever de contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse caso, a imposição legal ultrapassa o âmbito individual e coletivo e alcança uma natureza jurídica *difusa*. Mas, quando a Constituição garante a grupos específicos os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (CF/88, artigo 231) e o direito à propriedade definitiva (ADCT, artigo 68), a natureza jurídica que abrange esses bens é *coletiva*.

Carlos Marés (MARÉS, 2011, p.25-5), ao discorrer sobre a natureza jurídica do bem cultural, diz que:

> [...] Este novo bem que surge da soma dos dois, isto é, do material e do imaterial, ainda não batizado pelo Direito, vem sendo chamado de bem de interesse público, e tem uma titularidade difusa, e talvez outro nome lhe caiba melhor, como bem socioambiental, porque sempre tem que ter qualidade ambiental humanamente referenciada. [grifo nosso]

Esse autor busca no campo da antropologia a definição de cultura como um elemento identificador das sociedades humanas. Esse elemento abrange todas as formas de ser e viver de um povo, incluindo a língua pela qual ele se comunica, a forma de preparar seus alimentos, o modo como se veste, as construções de moradia, o desenvolvimento e a utilização de instrumentos, sua crença e religião e o conhecimento que envolve suas práticas. Diante dessa conceituação antropológica do termo *cultura*, fica clara a relação que se estabelece entre o processo de ocupação territorial e o ambiente como elementos indissociáveis (MARÉS, 2011).

Os bens que formam o patrimônio cultural imaterial são criados a partir de dinâmicas que se estabelecem entre as relações sociais de um grupo e suas interações com a natureza e o meio que os cerca. Esse movimento é gerador das culturas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, que não são estáticas e estão em constante mudança, seja por fatores internos ou externos às comunidades (DIEGUES, 1992).

Ao garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como a valorização das manifestações culturais, a Constituição de 1988 apresentou uma concepção multicultural dessa garantia, na medida em que estabeleceu como dever do Estado proteger as manifestações não só dos povos indígenas, mas também das culturas afro-brasileiras e de outros grupos que expressam as culturas populares participantes do processo civilizatório nacional (CF/88, artigo 215, § 1º). Nas palavras de Juliana Santilli (2005, p.46, essa proteção representa "a valorização da rica sociodiversidade brasileira, e o reconhecimento do papel das expressões culturais de diferentes grupos sociais na formação da identidade cultural brasileira".

Com a nova ordem constitucional, nasce uma nova perspectiva de patrimônio cultural permeada pela diversidade cultural, que retira da marginalização as manifestações das culturas populares expressadas também pelos povos e comunidades tradicionais como uma forma de valorização da cultura viva e dinâmica que brota do modo de ser, fazer e viver dessas populações.

O artigo 231 da Constituição é um exemplo dessa dupla proteção jurídica que abrange o *patrimônio natural e cultural*, uma vez que reconhece aos índios não só suas crenças, costumes, línguas e tradições, mas também o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Não seria suficiente proteger as manifestações culturais dos povos indígenas, quilombolas e de outros grupos sociais sem assegurar-lhes condições de sobrevivência física e cultural.

A International Union for Conservation of Nature (IUCN), editora do documento *From Strategy to Action* (1988), faz recomendações para implementação das diretrizes do documento *Nosso Futuro Comum*. Dentre as medidas sugeridas pela IUCN está a necessidade de se proteger ao mesmo tempo a *diversidade biológica* e a *cultural.* Esse documento (IUCN, 1988, p.25) afirma que:

> A IUCN há muito tempo vem preocupando-se com a perda, da diversidade das culturas humanas, consciente de que parte da riqueza da vida humana no globo se deve às inter-relações entre os povos e seus hábitats locais. A perda de culturas ou do conhecimento tradicional das culturas que sofrem mudança social rápida é um problema pelo menos tão grave quanto a perda das espécies.

Marés enfatiza a importância dessa inter-relação entre *natureza* e *cultura* ao afirmar que o patrimônio ambiental, natural e cultural é um elemento fundamental da civilização e da cultura dos povos. Segundo ele (2011, p.16), "enquanto o patrimônio natural é a garantia de sobrevivência física da humanidade, o patrimônio cultural é a garantia de sobrevivência social dos povos, porque é produto e testemunho de sua vida". Esse autor (2011, p.15) define a relação entre meio ambiente, cultura e direito da seguinte forma:

> O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos

> e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de serem humanos. Desta forma, para compreender o meio é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo.
>
> Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem: os chamamos de meio ambiente natural; outros são frutos de sua intervenção e os chamamos de meio ambiente cultural.

Antônio Diegues também explica que existe uma relação entre a natureza e a cultura que se desenvolve no âmbito das práticas tradicionais. Segundo ele (DIEGUES, 2000, p.82), essas sociedades desenvolveram formas de manejo dos recursos naturais que não priorizam exclusivamente o lucro, mas, principalmente, a reprodução social e cultural. Essa reprodução contém representações do mundo natural associadas com a natureza e a dependência de seus ciclos.

Diante dessa possibilidade, a permanência de povos indígenas e comunidades tradicionais não deveria ser restringida nas unidades de conservação de proteção integral, pois a forma como utilizam os recursos naturais pode colaborar com a promoção da biodiversidade.

Em 1972, a UNESCO reconheceu a importância de determinados bens do património cultural e natural que precisam ser protegidos como elementos do património mundial da humanidade no seu todo. Diante desse reconhecimento, ela promoveu a proteção desses bens pela Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Dentre os bens que compõem o patrimônio cultural estão as obras do homem, ou obras conjugadas do ser humano e da natureza, e as zonas (incluindo os locais de interesse arqueológico) consideradas de valor histórico, estético, etnológico ou antropológico. Com relação aos bens que integram o patrimônio natural, estão descritos os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas e os locais de valor para a ciência, conservação e/ou beleza natural.

Dentre os bens que compõem o patrimônio cultural, temos os materiais e os imateriais. Segundo a UNESCO, patrimônio cultural imaterial são “as práticas e conhecimentos junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados. Este patrimônio se transmite de geração em geração, é

constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza, gerando um sentimento de identidade e promovendo o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana [...]".

Existem diversas formas de manifestação do patrimônio cultural imaterial. Dentre elas, estão os conhecimentos e práticas relacionados à natureza, as técnicas artesanais tradicionais, as tradições e expressões orais (incluindo-se o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial), as expressões artísticas, as práticas sociais, rituais e atos festivos (artigo 2 da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial).

A UNESCO reconhece que o patrimônio cultural imaterial é recriado pelos grupos e comunidades em função do ambiente e de sua interação com a natureza. Diante dessa concepção, podemos entender os bens ambientais como gênero, do qual os bens culturais e naturais seriam espécies (MARÉS, 2011). Da mesma forma, o texto constitucional se preocupou em proteger tanto o patrimônio natural quanto o patrimônio cultural. A Constituição de 1988 apresentou uma concepção ampla e integradora de meio ambiente, que incluiu tanto os bens naturais quanto os culturais. O seu artigo 216 revela expressamente essa interface ao definir os bens que compõe o patrimônio cultural brasileiro com a inclusão dos *sítios ecológicos* (SANTILLI, 2005).

Os bens culturais também podem ter a natureza jurídica de imateriais e, nesse caso, constituem o patrimônio cultural imaterial, que depende para sua proteção da manutenção das condições necessárias à sua constante reprodução, cabendo ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger esses bens por quaisquer formas de acautelamento e preservação.

O patrimônio cultural imaterial, na maioria das vazes, depende da manutenção do patrimônio natural para garantir sua reprodução. A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) reconheceu essa relação ao estabelecer a preservação do conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (CDB, artigo 8-J).

Entre os bens que constituem o patrimônio natural brasileiro está a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal mato-grossense e

a Zona Costeira. Além destes, inclui-se também os processos ecológicos essenciais, as espécies, os ecossistemas, o material genético, a fauna, a flora, os recursos minerais e os recursos hídricos, dentre outros (CRFB, artigo 225).

Embora a Constituição estabeleça os bens que integram o patrimônio natural e cultural material e imaterial, quais são os instrumentos jurídicos que garantem a sua proteção? E, no caso dos bens imateriais que são vivos e transmitidos pela oralidade e ancestralidade, por meio de seu modo de criar, fazer e viver, qual é o regime jurídico mais adequado para protegê-los?

Os bens que constituem o patrimônio natural localizados nos meios terrestre e/ou marinho podem ser protegidos pela criação e gestão dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP) (CF/88, artigo 225). Dentre os instrumentos jurídicos que regulamentaram a criação e a gestão dos ETEPs, existem duas leis importantes: o Código Florestal (Lei nº 12.651/12) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/00).[21]

O Código Florestal estabeleceu as Áreas de Preservação Permanente (APPs) com o objetivo de proteger as zonas sensíveis dos terrenos, tais como topos de morro e encostas, e as nascentes e os corpos d'água. Esse Código também criou a categoria da Reserva Legal (RL), com a finalidade de garantir a preservação de uma parte da propriedade rural – cujo principal instrumento de implementação é o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Outro instrumento jurídico importante para proteção do patrimônio natural é o SNUC (Lei nº 9.985/00), pois ao regulamentar o artigo 225-III da Constituição, estabeleceu uma sistemática para a criação de espécies de Áreas Protegidas (AP), mecanismo previsto na Convenção da Diversidade Biológica (Decreto nº 2, de 1994) para conservação da biodiversidade *in situ* (artigo 8-A). Com o objetivo de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais, o SNUC estabeleceu a criação das unidades de

[21] Essas duas normas regulamentam a maioria desses espaços, mas ainda podem existir outros, tais como os jardins botânicos, por exemplo.

conservação de proteção integral e uso sustentável, por ato do poder público federal, estadual ou municipal.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) também trouxe um instrumento importante para proteção do patrimônio natural, que é zoneamento ambiental, regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02, o qual estabeleceu o Zoneamento Ecológico-Econômico. Esse zoneamento tinha o objetivo de assegurar a organização do território ao estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental destinados a garantir a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (artigo 2).

No âmbito das convenções e programas internacionais que foram incorporados pelo ordenamento jurídico interno, temos alguns instrumentos que protegem os bens e recursos naturais, tais como os sítios definidos pela Convenção de Ramsar como Zonas Úmidas, e o programa Homem e a Biosfera, responsável pela implementação das Reservas da Biosfera, dentre outros.

Explicados alguns dos instrumentos criados com o objetivo de proteger o patrimônio natural, passamos a analisar a preservação do patrimônio cultural brasileiro, que foi introduzida na Constituição de 1988, garantindo não só a proteção dos bens materiais como dos imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (artigo 216).

Com relação aos bens culturais materiais, o instrumento jurídico mais utilizado para garantir a sua proteção é o instituto do *tombamento*, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que foi elaborado antes da Constituição vigente. O procedimento para realizar o tombamento é constituído por um ato unilateral por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (artigo 5). A forma de proteção se dá mediante registro do bem junto às categorias de Livros do Tombo. Esse decreto apresenta quatro: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes e o Livro do Tombo das Artes Aplicadas (artigo 4).

Antes de 1988, somente os bens reconhecidos pelo poder público por meio do procedimento de tombamento eram considerados como parte do patrimônio cultural.

As manifestações culturais, entendidas como expressões das comunidades indígenas, quilombolas e demais populações, eram marginalizadas. A Constituição de 1988 rompe com a tradição de que patrimônio cultural era apenas aquele protegido pelo instituto jurídico do tombamento (Decreto-Lei nº 25/37). O artigo 215 da nova Constituição ampliou o patrimônio cultural ao reconhecer como parte desse patrimônio os bens imateriais portadores de referência à identidade.

Na obra *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*,[22] Carlos Marés demonstra que, embora, exista o reconhecimento constitucional de que os bens imateriais constituam o patrimônio cultural brasileiro, a legislação infraconstitucional estadual não incorporou essa diretriz. Segundos os dados apresentados pelo autor, as legislações estaduais apenas reproduziram o regime de proteção jurídica desenvolvido para os bens materiais, cujo principal instrumento é o instituto jurídico do tombamento.

Entretanto, Marés apresentou algumas soluções inovadoras desenvolvidas pela gestão de municípios, que utilizaram as leis de zoneamento para proteção de seu do patrimônio cultural e ambiental. O autor destaca a solução apresentada pela Lei Municipal nº 13.957, criada em 26 de setembro de 1979 em Recife, que instituiu em seu artigo 1 "normas de proteção à sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, avaliada a respectiva expressão arquitetônica ou histórica para o patrimônio artístico e cultural".

O principal instrumento criado pela lei para proteção do patrimônio é o zoneamento. Segundo Marés (2012, p.123), "a lei recifense é bastante inovadora e, sem recriar o instituto do tombamento ao nível municipal, promoveu a proteção de seu patrimônio cultural. O seu mérito reside em utilizar conceitos e normas urbanísticas para proteger o patrimônio cultural edificado, inovando o sistema de proteção".

O zoneamento, entendido como um instrumento de gestão urbana utilizado pela lei municipal de Recife para proteção do patrimônio cultural de natureza material,

[22] Para mais informações, ver MARÉS, *Bens culturais e proteção jurídica*, 2011.

poderia ser utilizado também para proteção do patrimônio cultural de natureza imaterial?

No que diz respeito à proteção dos bens culturais de natureza imaterial, que também integram o patrimônio brasileiro – incluindo-se os modos de criar, fazer e viver e as manifestações das cultural populares –, o Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, trouxe um regime jurídico muito semelhante ao decreto que instituiu o tombamento, na medida em que estabeleceu que o patrimônio cultural imaterial deve ser registrado em Livros de Registro.[23] Esse decreto também traz quatro categorias dos livros (artigo 1, § 1º):

> I – Livro de Registro dos **Saberes**, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;
>
> II – Livro de Registro das **Celebrações**, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;
>
> III – Livro de Registro das **Formas de Expressão**, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;
>
> IV – Livro de Registro dos **Lugares**, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas. [grifos nossos]

O Decreto nº 3.551, criado em 2000, estabeleceu o regime jurídico de proteção dos bens culturais que constituem o patrimônio imaterial brasileiro e trouxe uma novidade em relação ao decreto que estabeleceu o instituto do tombamento para proteção do patrimônio cultural material. O ato de registro não é unilateral, pois a norma reconhece que a sociedade ou associações civis também são partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro (artigo 2). Embora o procedimento de registro tenha sido democratizado, as comunidades detentoras desse conhecimento estão capacitadas para provocar esse processo na prática? O modelo de associações civis proposto pelo decreto corresponde às formas de organização dessas

[23] O patrimônio imaterial registrado pode ser consultado no site do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Para mais detalhes, acessar <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>. Acesso em: 5 abr. 2018.

comunidades? Além disso, o procedimento de registro seria o mais adequado para proteção de um patrimônio vivo que sempre foi transmitido de forma oral?[24]

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) criou um Roteiro Metodológico de Planejamento dos Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Nesse documento, o IBAMA previu a possibilidade de estabelecer a Zona Histórico-Cultural no Plano de Manejo das unidades de conservação de proteção integral com o objetivo de proteger o patrimônio cultural constituído pelo sítios históricos e/ou arqueológicos, em harmonia com o meio ambiente (IBAMA, 2002)

Os Planos de Manejo[25] de dois parques estaduais marinhos-costeiros – o Parque da Serra do Mar e o Parque de Ilha Bela – criaram essa zona com o objetivo não só de proteger o patrimônio cultural material, mas também o imaterial, na medida em que reconheceram o território tradicionalmente ocupado por comunidades caiçaras e quilombolas, como forma de garantir suas fontes de subsistência e assegurar a manutenção de suas formas de ser e viver associada à utilização sustentável dos recursos naturais.

Como forma de sistematizar e simplificar as informações apresentadas neste tópico, elaboramos um quadro (Quadro 1) para relacionar os bens que constituem o patrimônio natural e cultural e os seus instrumentos de proteção.

Quadro 1 – Instrumentos de proteção do patrimônio natural e cultural

	Patrimônio Brasileiro		
	Natural	Cultural Material	Cultural Imaterial
Instrumentos de Proteção	Áreas Protegidas (Convenção da Diversidade Biológica)	Tombamento (Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937)	Livros de Registro (Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000)

[24] O presente trabalho não tem o objetivo de responder a todas as questões aqui colocadas, mas sim, problematizar a teoria para incentivar e motivar nos leitores a realização de outras pesquisas a partir desses e de outros questionamentos.

[25] Os planos de manejo podem ser acessados no site da Fundação Florestal do Estado de São Paulo.

Zonas Úmidas (Convenção de Ramsar)	Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico	Livro de Registro dos Saberes
Reservas da Biosfera (UNESCO)	Livro do Tombo Histórico	Livro de Registro das Celebrações
Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (CF/88)	Livro do Tombo das Belas Artes	Livro de Registro das Formas de Expressão
Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00)	Livro do Tombo das Artes Aplicadas	Livro de Registro dos Lugares
Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (Código Florestal)	Zona Histórico-Cultural (Planos de Manejo)	Zona Histórico-Cultural (Antropológica) Planos de Manejo
Zoneamento Ecológico-Econômico (PNMA)		

O patrimônio brasileiro é constituído, portanto, pelos bens naturais e culturais. No âmbito jurídico normativo infraconstitucional existem situações nas quais a proteção desses bens gera conflitos, uma vez que pode ocorrer sobreposição de interesses. Um exemplo disso é a sobreposição de unidades de conservação de proteção integral, como é o caso de alguns parques brasileiros, aos territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais.

Diante desses casos, como criar alternativas para salvaguardar ambos bens que integram o patrimônio brasileiro? Quais são as soluções e os instrumentos elaborados

no sentido de propor uma conciliação em manutenção dos direitos socioambientais na sua dimensão biocultural na gestão de áreas protegidas?

A partir da abordagem biocultural, a criação e gestão das áreas protegidas poderiam figurar como um caminho de construção desses instrumentos no sentido de conciliar a permanência dos povos e comunidades com os objetivos de criação das áreas, mesmo no caso das unidades de conservação de proteção integral, que, ao menos no plano normativo, coloca esses bens como contraditórios. (LIMA e TELES, 2019).

4. CONCLUSÃO

A abordagem biocultural promovida pelas convenções e tratados que regem o direito internacional parte do princípio de que a conservação da biodiversidade e a proteção da diversidade cultural devem caminhar juntas. A partir dessa perspectiva, os textos internacionais adotaram o conhecimento tradicional como estratégia para manutenção dos recursos naturais e da diversidade de espécies no sistema de gestão de áreas protegidas (CDB, artigos 8-J e 10-C).

As terras e os recursos naturais são os principais componentes da relação entre natureza e cultura. Diante dessa relação, quando esses componentes são considerados como um só, passam a ser denominados de territórios. O direito ao território dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais é fundamental para a reprodução social, econômica e cultural desses grupos. Dentre os direitos socioambientais, o direito ao território tradicional é imprescindível quando pensamos em estratégias para conservação da biodiversidade e da diversidade cultural, pois é a garantia da terra e dos recursos naturais que irá possibilitar o desenvolvimento do conhecimento tradicional associado à utilização sustentável desses recursos.

Dessa forma, a perspectiva biocultural pode trazer uma diretriz para a implementação de um sistema de áreas protegidas ao lado do reconhecimento e do fortalecimento dos direitos socioambientais, especialmente o direito ao território tradicional. Por meio dessa abordagem, é possível aprimorar o SNUC, no sentido de apresentar balizas para a criação de instrumentos que possam garantir a permanência das populações tradicionais com os objetivos de criação das unidades de conservação

de proteção integral (UCPI), garantindo o direito às suas terras e territórios. Além de conciliar os conflitos decorrentes das sobreposições de UCPI aos territórios tradicionais, esses instrumentos podem contribuir para a proteção de bens socioambientais que carecem de um regime jurídico definido, tal como o patrimônio cultural imaterial.

REFERÊNCIAS

AMEND, S. Espacios sin habitantes? Parques nacionales en América del Sur. Barcelona, IUCN: Ed. Nueva Sociedad, 1992.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: Biodiversidade na Amazônia. São Paulo: Estação Liberdade: ISA, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. "Sustainable Development and People's Participation in Wetland Ecosystem Conservation in Brazil: Two Comparative Studies". In: GHAI, D.; VIVIAM, J. (Eds.). Grassroots Environmental Action. New York and London: Routledge, 1992.

_____. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: HUCITEC, 1996.

LIMA, Nathalia Fernandes e SILVA, Solange Teles. Conciliating the overlap of protected areas and traditional territories: legal innovations for biological diversity conservation in brazilian parks. Brazilian Journal of International Law. Vol 16. N2. 2019. ISSN: 2237-1036

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

ROZZI, R. "Biocultural Ethics: From Biocultural Homogenization toward Biocultural Conservation". In: Rozzi, R. et al. (Eds.). Linking Ecology and Ethics for a Changing World. Ecology and Ethics Vol.1. Dordrecht: Springer, 2013.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. Realização: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e Instituto Socioambiental (ISA). São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010.

STERLING, Eleanor J. et al. "Biocultural Approaches to Well-being and Sustainability Indicators across Scales". Nature Ecology & Evolution, 2017, vol.1, p.1798-1806. Disponível em: <http://www.nature.com/articles/s41559-017-0349-6#author-information>. Acesso em: 9 dez. 2017.

UNESCO. São Paulo City Green Belt. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/latin-america-and-the-caribbean/brazil/sao-paulo-city-green-belt/>. Acesso em: 18 dez. 2017.

WORBOYS, G. L. et al (Eds.) Protected Area Governance and Management. Camberra, Austrália: ANU Press, 2015.

A GOVERNANÇA COMO MEIO DE APRIMORAR A IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Izabela Zanotelli Collares[1]
Mônica Thaís Souza Ribeiro[2]
Cristiane Geiss Nardes Farinon[3]

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as ações governamentais, que buscam implementar as políticas de conservação da biodiversidade, levantar e verificar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as mesmas alcancem seus propósitos, bem como identificar as fragilidades e oportunidades de melhorias para que seja possível obtermos um resultando mais eficaz na proteção dessas áreas (COLLARES, 2019).

Buscaremos demonstrar como a governança na administração pública, tema atual e utilizado com frequência em contextos diversos, pode ajudar no sucesso das políticas governamentais e, no presente contexto, na melhoria da implementação de áreas protegidas em prol de obter eficácia na proteção da biodiversidade.

[1] Mestranda em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Membro da Rede Governança Brasil e conselheira fiscal do Instituto Latino Americano de Governança e Compliance Público. Advogada. Consultora em Governança Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Colunista na Folha do Meio Ambiente.
[2] Mestra em Direito e Políticas Públicas. Professora Universitária. Advogada.
[3] Jornalista. Leadership. Executive Coach. Compliance Officer. Fundadora Rede Governança Brasil.

2. DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

O poder público institui territórios especialmente protegidos (ETEP's), como as Unidades de Conservação (UC), sob regime especial de administração, com o objetivo de conservação, conforme previsto no Art. 2º inciso I da Lei 9.985/2000. Essas unidades são criadas e tem como principal finalidade, a proteção da biodiversidade, fazendo parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade, ratificada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)[4].

Além desta proteção, possuem outros objetivos, como visitação, pesquisa, exploração sustentável, haja vista sua importância ambiental, econômica e beleza cênica. As mesmas também são fundamentais para o equilíbrio climático global. Quanto à criação das unidades de conservação, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê estudos técnicos, consulta pública para a identificação da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade de conservação[5].

Ocorre que, o Tribunal de Contas da União (TCU) verificou que essas áreas de proteção estão com baixo aproveitamento econômico e socioambiental e, assim, não estão conseguindo atingir os resultados esperados, então, questionamo-nos: *Por que isto está acontecendo?* (NARDES, 2016, p.333)

2.1. Implementação e seus desafios

Um dos maiores desafios das áreas protegidas é a preservação dos processos que geram e mantêm a diversidade biológica que se pretende conservar. É necessário reconhecer que esses processos se dão de uma forma que transcende a área que se quer proteger, ou seja, vai além dos seus limites (NURIT, 2006, pg. 10). Nurit Bensusan, resume bem essa situação:

> À primeira vista, pode-se ter a impressão de que o grande obstáculo na questão das áreas protegidas concentra-se em sua

[4] Acordo multilateral firmado com o objetivo de reduzir a perda da biodiversidade em nível mundial. Essa convenção preceitua que o estabelecimento de um sistema de áreas protegida é medida fundamental para a conservação in situ e para combater a perda da biodiversidade.

[5] O processo de consulta foi parcialmente regulamentado pelo Decreto n° 4.340 e colabora na democratização dos procedimentos de seleção e criação de UC.

> criação e que, uma vez estabelecidas, tudo tornar-se muito simples. Evidentemente, os desafios da criação de unidades de conservação são múltiplos e trata-se, sem dúvida, de uma etapa crítica, porém, muitos são também os desafios da implementação e da gestão das reservas criadas. Ocorre, porém, que essa visão ingênua acaba por condicionar parte relevante das políticas públicas e reflete-se na alocação de recursos. (NURIT, 2006, p.49)

Muitas áreas são criadas nos gabinetes oficiais sem conhecimento ou análise das condições ecológicas e sociais locais, gerando problemas na gestão delas, desde o início de sua criação ao momento atual (NURIT, 2006, p. 23). Fato este que demonstra a importância do momento de seleção das mesmas. Muitas vezes são excluídos de seus limites elementos importantes para seu manejo e conservação. A atribuição do valor econômico dos benefícios gerados pela conservação facilita, em políticas públicas, a tomada de decisões e representa, assim, um importante aliado para o órgão gestor ambiental, desde o momento da proposição e criação de nova áreas protegidas, para que não se tenha as mesmas falhas do governo (por exemplo, analise de custo-benefício) (COLLARES, 2016, p.88).

Outro desafio é que, por vezes, a gestão dessas terras é submetida à regimes diferentes do vigente na paisagem circunvizinha, mas que depende dela. É importante analisar o conceito de zona de amortecimento, populações tradicionais, zoneamento da unidade, corredores ecológicos, pois todos esses instrumentos e políticas interferem no contexto geral da área. Um grave problema no Brasil, é que essa gestão conta com enormes limitações de recursos financeiros e humanos (NURIT, 2006, p.9).

Outro ponto relevante, que merece atenção, é que muitas dessas áreas declaradas de proteção ambiental são formadas por terras particulares, que ao serem declaradas de proteção, impedem seu livre uso diante de diferentes restrições, a depender do tipo de unidade de conservação, e o poder público já começa com o desafio de conseguir indenizar e desapropriar essas terras[6]. Citamos o caso da Reserva Extrativista Verde para Sempre, que além das dificuldades relacionadas aos títulos de propriedade, convive com o apossamento tradicional de diversas populações (seringueiros, quilombolas, castanheiros, ribeirinhos, etc.) que devem ser respeitados

[6] O problema se inicia com o levantamento da cadeia dominial, visto que em algumas regiões do Brasil, temos sérias brigas judiciais no que tange à titularidade da terra, aonde muitas vezes uma mesma matricula do imóvel possui diversos proprietários.

e inseridos na proteção devido aos seus conhecimentos tradicionais e vislumbrando o princípio do desenvolvimento sustentável.

É sabido que entes públicos decretam a criação de UCs nas três esferas de Poder e, geralmente, desenvolvem algumas pequenas atividades administrativas, como se de fato tivessem desapropriado as áreas particulares que ali se encontrem e como se o domínio privado houvesse realmente sido transferido para o público. Assim, são estabelecidas proibições para as atividades particulares que ultrapassam os limites estabelecidos pelo art. 22-A da Lei do SNUC, praticando um "desapossamento branco"[7] dos proprietários. A medida é, certamente, ilegal e caracteriza abuso de poder ou de autoridade, conforme o caso (ANTUNES, 2010).

A problemática poderia estar superada se o Poder Público, efetivamente, incumbisse de suas responsabilidades na implementação e gerenciamento das áreas protegidas a seu encargo. Ressalta-se que o mesmo pode ser compelido judicialmente a executar as unidades de conservação já criadas, promovendo a regularização fundiária e implementando o Plano de Manejo, não podendo ser aceita a alegação da falta de disponibilidade financeira (IRIGARAY, 2004).

Outrossim, diante da situação orçamentária carente, que surge os já mencionados "parques de papel", que entram nas contagens oficiais de áreas protegidas e apesar de colaborarem na diminuição das taxas de desmatamento, não podem ser computados como áreas que têm uma efetiva conservação da biodiversidade, mas, infelizmente, são contados como tal (NURIT, 2006, p. 50).

Carlos Teodoro Irigaray, pontua que*:*

> Infelizmente, inúmeras unidades de conservação, destacando-se os parques nacionais e estaduais, subsistem "apenas no papel" sem que o Poder Público tenha executado qualquer ação voltada para a implantação do espaço protegido. São rotineiras as denúncias de degradação dessas áreas que permanecem, quase sempre, sob domínio particular. (IRIGARAY, 2004)

[7] A discricionariedade não pode ser um privilégio da Administração Pública. O particular tem garantias constitucionais a serem garantidas. Não raras vezes, alguns proprietários sequer ficam sabendo que suas terras estão inseridas dentro dessas unidades, porque o ato instituidor apenas é publicado no Diário Oficial e a partir daí inicia-se o prazo prescricional para buscar indenização contra o Estado.

Não se pode aguardar por todos os dados para começar a agir, manejar e gerir, posto que a biodiversidade está continuamente ameaçada (NURIT, 2006, p. 54). Mais desafios[8] são encontrados quando percebemos situações como a demora em se obter um plano de manejo aprovado, a problemática com as populações locais, a ausência de recursos humanos para tornar possível a execução e fiscalização.

Por exemplo, o SNUC estipula que toda a unidade de conservação deve ter um plano de manejo[9], a ser elaborado nos primeiros cinco anos de sua existência. No entanto, isso não ocorre. Na prática, o lapso temporal é muito maior do que cinco anos. É importante observamos que o plano de manejo é o instrumento norteador das atividades a serem desenvolvidas na unidade conforme disposto no art. 27 do SNUC.

Outra questão relevante é a consolidação dessas áreas *versus* a presença de populações tradicionais residentes em áreas protegidas que não permitem sua permanência. Conforme o Art. 42 do SNUC, essas populações devem ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devem ser realocadas em local e condições acordadas com o poder público, responsável pelo reassentamento, até que o mesmo seja possível, devendo o processo indenizatório respeitar o modo de vida e as fontes de subsistência das populações.

Essas populações são essenciais na conservação da biodiversidade e no desenvolvimento sustentável, uma vez que excluí-las das unidades, acarreta na perda de representatividade de paisagens protegidas, de possibilidades de conexão entre áreas de conservação, gerando um risco de excluir aspectos importantes para a preservação dos processos geradores e mantenedores da biodiversidade; como o conhecimento humano sobre a utilização antrópica dos ecossistemas, essencial para a geração e manutenção da biodiversidade (NURIT, 2006, p. 65).

Outro elemento importante para a efetiva gestão das áreas, previsto no SNUC é a previsão de conselhos, deliberativos e consultivos, que assessoram a mesma.

[8] No estudo realizado pelo Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável sobre as unidades de conservação no Brasil, sendo APAS, PARNAS, etc, verificou-se que uma parcela muito baixa das unidades possui conselhos, sendo que nem todos estão em funcionamento e ainda sofrem de precariedade.

[9] Conforme disposto no Art. 27 do SNUC.

Devem, pois, ter representação paritária de órgãos públicos e da sociedade civil, estando suas atribuições dispostas no Art. 17 do SNUC.

3. GOVERNANÇA PÚBLICA

A Governança Pública[10] almeja promover desenvolvimento econômico e bem-estar. Constitui a capacidade de entregas para a sociedade, associando valor público e à condição do Estado de desenvolver programas que permitam atingir objetivos com maior eficiência, eficácia e efetividade. A ideia básica que pode ser definida como um conjunto de boas práticas de gestão utilizando os princípios da liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados das políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade.

Por meio das práticas de governança na administração pública, o ciclo de entrega das políticas públicas poderá ser exitoso, uma vez que buscará garantir ações como a preservação/conservação da biodiversidade, segurança hídrica, menos exploração predatória, maior compensação ambiental, melhoria da implementação de áreas protegidas propiciando, por exemplo, condições responsáveis de entrega do Estado.

Entender as razões que justificam a implementação de uma política de governança pública é fundamental para o gestor público: ela mitiga riscos, aumenta a segurança jurídica, garante a entrega de projetos com um menor passivo ambiental. A governança: (i) fortalece a confiança nas instituições públicas; (ii) fomenta a coerência e promove a coordenação; (iii) estabelece parâmetros mínimos de gestão eficiente. Portanto a ideia de aprimorar a governança, pode ser compreendida como desenvolver a instituição, prepará-la para melhor atender ao interesse público, de criar um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados. Assim, as políticas públicas

[10] A governança é exercida através dos seus mecanismos, quais sejam: Liderança - conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, tais como integridade, competência, responsabilidade e motivação, exercido nos principais cargos de órgãos ou entidades, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança; Estratégia - definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre os órgãos e entidades e as partes interessadas, de maneira que os serviços e produtos de responsabilidade do órgão ou entidade alcancem o resultado pretendido; e Controle - processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

entregues serão certamente melhores e mais eficazes, dando credibilidade e maior valor a imagem institucional da organização que a aplica[11].

Diante deste contexto, a governança ambiental é um processo que a vem ganhando espaço, envolve mudança cultural e conscientização. As ações não devem ser feitas de forma impositiva, porque: "as meras imposições de um comportamento favorável ao meio ambiente, através de proibições, autorizações, normas e regulamentações ou de incentivos à adoção de uma postura ecologicamente correta, não serão suficientes para proteger a biodiversidade se não houver adesão da população a este tema" (SOUZA, 2017, p. 130).

3.1. Os mecanismos da governança podem solucionar desafios enfrentados pelas UCs

Vimos que os desafios são muitos: a baixa manutenção de UCs; a ausência dos Planos de Manejo e dos Conselhos Gestores; a utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento, a ausência de regularização dominial e a centralização da gestão num ente sobrecarregado de atribuições. Consequentemente, essas áreas protegidas não atingem os resultados desejados e a necessidade de se estruturar uma governança em prol de aprimorar o processo de implementação se faz primordial[12].

A governança permite o efetivo ciclo de desenvolvimento de política pública. Mantém a conformidade entre as iniciativas, possibilitando ao governo a capacidade efetiva de gerar resultados para a sociedade (BRASIL, 2018, p.17). Preconiza a modificação do modo de governar a partir da adoção e exercício de ações adequadas

[11] Conforme Decreto Distrital nº 39.736 de 28 março 2019. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

[12] Nos estudos realizado pelo Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, do UniCeub, coordenado pela Professora Márcia Leuzinger, sobre as unidades de conservação no Brasil (e-books), LEUZINGER, Márcia, CAMPANA, Paulo; SOUZA DE, Lorene (org). *Áreas de Proteção Ambiental: desafio do desenvolvimento sustentável,* verificou-se que uma parcela muito baixa das unidades possui conselhos, sendo que nem todos estão em funcionamento e ainda sofrem de precariedade. Os livros sobre PARNAS e RVS também demonstram o mesmo resultado de baixa consolidação; In *Monumentos naturais, Refúgio da vida silvestre e áreas de relevante interesse ecológico: pesquisa e preservação*. Brasília, 2017 e LEUZINGER, Márcia, CAMPANA, Paulo; SOUZA DE, Lorene (org). *Áreas de Proteção Ambiental: desafio do desenvolvimento sustentável*.2018. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/12748/3/Ebook%20%C3%81reas%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental.pdf Acesso em: 20 agosto 2020.

que legitimem o processo decisório por meio da cooperação, da solidariedade e da democracia, condições sem as quais não é possível a expressão dos diversos interesses envolvidos. Assim, alguns elementos integram o este conceito de boa governança como a participação popular, a descentralização dos recursos e das decisões, a democracia, a responsabilidade das instituições, a efetividade, a eficiência, a efetividade a igualdade e a inclusão, a decisão orientada pelo consenso, entre outros[13].

As políticas de conservação da biodiversidade, principalmente, relacionadas à governança das UCs são de suma importância. O intuito é que as instituições públicas, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de governança pública. Assim, avaliar condições normativas, institucionais e operacionais adequadas para que elas alcancem sua finalidade, bem como identificar as fragilidades e oportunidades de melhorias. Para que seja possível uma governança eficaz para fomentar melhoria na implementação dessas unidades[14](TCU, 2016).

Além dos esforços para a criação de novas áreas protegidas, a União, Estados e Municípios, precisa avançar na governança efetiva, posto que a criação das unidades de conservação é essencial para garantir a conservação de seus recursos e valores e para direcioná-las ao real cumprimento dos seus objetivos (NARDES, 2016, p.333).

A prática da governança traz melhores resultados à manutenção da biodiversidade e uma vez bem avaliadas, direcionadas e monitoradas, contribuem para o desenvolvimento econômico, considerando a importância global do

[13] Portanto, a fiscalização coordenada voltada para a proteção do meio ambiente, planejamento em conjunto dos atores envolvidos, intercâmbio de informações, são instrumentos fundamentais para a eficácia na implementação de instrumentos de governança. NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNÍAN, Cláudio Sarian; e VIEIRA, Luís Afonso Gomes. Governança Pública: O desafio do Brasil. Editora Forúm. 2ª edição, revista e atualizada, 2016. In: COLLARES, Izabela Zanotelli. **Da (in)eficácia na implementação de instrumentos de governança**. In: Coluna do Meio. Folha do meio ambiente. Disponível em:http://www.folhadomeio.com.br/fma_nova/noticia.php?id=4878 Acesso em: 18 setembro 2020

[14] Ademais, Ao pesquisar as unidades de conservação no Brasil, segundo as informações disponibilizadas nos sites do ICMBio e IBAMA, por exemplo, a maioria não tem Plano de Manejo aprovado, fato este que impede o devido uso dos recursos, por ser o principal instrumento de planejamento e gestão, ou seja, vislumbra-se problemas de articulação entre os atores envolvidos na governança e gestão das áreas protegidas, decorrentes de uma coordenação insuficiente, baixa cooperação e frágil comunicação. A equipe de auditoria do TCU, verificou que apenas 45 das 107 unidades de conservação federais do bioma Amazônia, dispõe do seu Plano de Manejo dos quais apenas 5 foram totalmente implementados; *in* TCU. *Áreas Protegidas, Auditoria Coordenada.*

desenvolvimento sustentável (parte dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável -ODS)[15].

Os gestores do ICMBio apontam que o custo e a insuficiência de recursos humanos, são um dos principais desafios a serem vencidos para que assim seja possível a obtenção de mais planos de manejo aprovados, inclusive, dentro do prazo que o SNUC determina. Quando falamos em custo, podemos exemplificar, na medida em que, a obtenção de informações e diagnóstico da unidade é uma fase demorada e dispendiosa, pois envolve conhecimentos diversos, sendo uma fase multidisciplinar, com estudos em biologia, agronomia, geologia, entre outros, realizados por expedições de campo e, geralmente, são feitos por consultorias contratadas pelo órgão público responsável (COLLARES, 2018).

O conceito de "parques de papel" surge diante dessa problemática orçamentária. Assim, esses parques entram nas contagens oficiais de áreas protegidas e, apesar de colaborarem na diminuição das taxas de desmatamento, não podem ser computados como áreas que têm uma efetiva conservação da biodiversidade (NURIT, 2006, p. 50). Existem sérios problemas de articulação entre os atores envolvidos na gestão provenientes de uma coordenação insuficiente, baixa cooperação e frágil comunicação (NARDES, 2016, p. 334). O objetivo de um sistema nacional de gestão é estabelecer um conjunto articulado e descentralizado de ações, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se contemplam (NARDES, 2016, p. 335).

É essencial por parte do Estado que sejam adotadas ações que envolvam os atores civis e governamentais na gestão das Unidades de Conservação, pois essas

[15]Com base na auditoria do TCU. In *Áreas Protegidas, Auditoria Coordenada*. Ademais, para a garantia da nossa sobrevivência, precisamos entender o mundo e sua complexa diversidade de modo a descobrirmos como podemos transformar vidas e encontrar formas de proteger o planeta. Ver ainda os ODS, item 16 e seguintes que tratam da governança, sustentabilidade e integridade: In ONU- Nações Unidas do Brasil. *Transformando nosso mundo: A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/# Frente a isso, o GDF, tem como foco, avaliar e monitorar, os cumprimentos dessas metas. Estando a Governança e o Compliance, presentes nos objetivos de número 16. No regimento interno da Secretaria Executiva de Governança e Compliance, definiu em seu Art. 75, II, que compete a mesma: "acompanhar e avalizar, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os resultados de planejamento de Governo e indicadores de governança pública"

iniciativas são primordiais para o fortalecimento desses espaços e da ideia e conceito de governança.

Os caminhos para a mudança são muitos, porém, eles passam pela instauração e funcionamento dos Conselhos Gestores, pela promoção da educação ambiental nas escolas, nas Unidades de Conservação e no próprio setor público, além do cultivo de capacitar e de disseminar boas práticas. A criação de condições para a manifestação de um número cada vez maior de atores faz com que os elementos norteadores da noção de governança – participação, descentralização, consenso, responsabilidade etc – sejam desmembrados em atributos e valores específicos. (SOUZA, 2017, p. 130) Temos ainda a pouca interação entre a União, os estados e os municípios o que traz prejuízos para a implementação dos mosaicos[16] de unidades de conservação e dos corredores ecológicos (TCU, 2015).

Espera-se que o aprimoramento na gestão das unidades de conservação, faça com que essas áreas passem a oferecer mais resultados positivos para a manutenção da biodiversidade e, uma vez bem geridas, contribuam para o desenvolvimento econômico através do turismo e da exploração florestal sustentável (COLLARES, 2018).

4. CONCLUSÃO

A desobediência de boas práticas de governança gera um enorme problema devido à perda de confiança da sociedade na instituição. Frequentemente as instituições públicas realizam medidas voltadas ao aprimoramento de sua governança, para que suas ações estejam efetivamente direcionadas e alinhadas aos interesses da sociedade. Isto é observado nas avaliações das políticas públicas, nas verificações de cada trabalho, na reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, ansiando a melhora da organização pública e tornando-a cada vez mais capaz de atingir seu propósito institucional (BRASIL, 2018, p. 17).

[16] Ou seja, gestão integrada de UCs próximas, sobrepostas ou justapostas.

Assim, por meio de uma boa governança pública esses espaços podem ser tutelados adequadamente. É importante, pois, estabelecer metas e ter a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos. A governança exige uma implementação e execução eficaz e os meios para criar coerência entre as várias atividades dos governos que trabalham aliados no setor privado e a boa governança, também, requer meios para responsabilizar os gestores pelo desempenho das atividades e assegurar que a área pública seja suficientemente clara. A transparência permite que a sociedade observe o que está sendo feito e por quê (TCU, 2016).

Espera-se que a prática da governança das unidades de conservação, faça com que essas áreas de proteção passem a oferecer mais resultados positivos para a manutenção da biodiversidade e uma vez bem a validadas, direcionadas e monitoradas, contribuam para o desenvolvimento econômico através, por exemplo, do turismo, exploração florestal sustentável, atuando na redução do desmatamento e conservação do patrimônio natural (TCU, 2015).

A fiscalização coordenada voltada para a proteção do meio ambiente é necessária, bem como o planejamento em conjunto dos atores envolvidos e o intercâmbio de informações fundamentais para a eficácia na implementação de instrumentos de governança. As instituições devem realizar medidas voltadas ao aprimoramento de sua governança para que suas ações estejam efetivamente direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (COLLARES, 2018).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Unidades de Conservação e propriedade constitucional**. Disponível em: https://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/24030-unidades-de-conservacao-e-propriedade-constitucional/ pub. 9.11.2010 Acesso em: 18 agosto 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília.2018

COLLARES, Izabela Zanotelli. **Da criação de uma unidade de conservação, sua eventual violação ao direito à propriedade e possível instrumento de defesa**. In Forum de Direito Urbano e Ambiental. Ano 15-n.86, março/abril- 2016

COLLARES, Izabela Zanotelli**. Da (in)eficácia na implementação de instrumentos de governança.** In: Coluna do Meio. Folha do meio ambiente. Disponível em:http://www.folhadomeio.com.br/fma_nova/noticia.php?id=4878 Publicado: 08 outubro 2018. Acesso em: 18 setembro 2020.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. **Aspectos constitucionais da proteção de unidades de conservação.** Mato Grosso, 2003. Texto publicado na obra: FIGUEIREDO, Guilherme P. (Org.). Direito Ambiental em Debate, Vol. II. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 81-91.Disponível em: https://profmoraes.files.wordpress.com/2012/02/material-complementar-da-6c2bad-disciplina_complementar_bens-aspectos-constitucionais-de-unidades.pdf Acesso em: 18 agosto 2020

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública**: **o desafio do Brasil**. Ed. Fórum. 2 ed.rev. e atual. Belo Horizonte, 2016,

NURIT, Bensusan. **Conservação da Biodiversidade: em áreas protegidas**. Ed. FVG: Rio de Janeiro, 2006,

SOUZA, Lorene Raquel de. **A gestão das unidades de conservação do Distrito Federal**. Dissertação do Programa de Mestrado em Direito. UniCeub. Brasília. 2017. Orientadora: Márcia Leuzinger. Disponível em: https://www.uniceub.br/arquivo/86ng_20190128120820*pdf?AID=2483

TCU. Tribunal de Contas da União. **Áreas Protegidas, Auditoria Coordenada**. Relatório de auditoria coordenada em áreas protegidas da América Latina. Disponível em:< https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-nas-areas-protegidas-da-america-latina.htm publicado: 20.5.2015. Acesso: abr. 2020

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, 2016

.

A OBRIGATORIEDADE (OU NÃO) DE REALOCAÇÃO DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS EM UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL À LUZ DO INTERESSE PÚBLICO

Jandeson da Costa Barbosa[1]

1. INTRODUÇÃO

Objeto de infindável debate entre preservacionistas e socioambientalistas, a realocação de populações quando da instituição de determinadas categorias de manejo de unidades de conservação, para além das discussões acadêmicas, tem ampla relevância prática. Além das óbvias repercussões nas populações tradicionais implicadas, e nas populações vizinhas, a obrigatoriedade ou não do reassentamento dessas populações repercute em direitos transindividuais, como a proteção de ecossistemas, e consequente manutenção dos seus serviços ambientais, e o direito a um mundo diverso culturalmente.

O trabalho percorre brevemente o histórico de embate entre aqueles que defendem que a preservação dos ecossistemas não admite qualquer harmonização com populações locais, ainda que tradicionais, e aqueles que pensam o contrário. A seguir, busca-se identificar as previsões da Lei do SNUC sobre a temática, além das repercussões sociais e axiológicas da aplicação literal dessas previsões.

Em seguida, aprofunda-se a discussão naquele que é utilizado como argumento justificador para a solução adotada pela Lei do SNUC: o interesse público. Através de

[1] Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub. Especialista em Direito Público pela Unifacs. Servidor do Tribunal de Contas da União. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável, do UniCeub. Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas, do UniCeub.

revisão bibliográfica de autores que trazem visões distintas desse conceito, atreladas a interpretações díspares do texto constitucional, procura-se decantar um conceito de interesse público sóbrio e baseado em valores constitucionais que possa nortear a discussão.

Colhidas as previsões normativas, em conjunto com todo o bloco de juridicidade sobre o tema, e trabalhado o conceito constitucional de interesse público, busca-se, por fim, perquirir se hermenêutica constitucional permite compatibilizar a proteção dos ecossistemas com a permanência das populações tradicionais quando da instituição das unidades de proteção integral cuja literalidade da Lei do SNUC proíbe a presença humana.

2. A CELEUMA DA REALOCAÇÃO DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS QUE HABITAM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Poucas críticas sérias podem ser arguidas quando se defende abstratamente a proteção do meio ambiente natural e a preservação do modo de vida das populações tradicionais, quando isoladamente considerados. No entanto, o próprio movimento ambientalista se divide quando essas duas realidades se sobrepõem.

De um lado, os chamados preservacionistas, que defendem a ideia de que a preservação do meio-ambiente e a presença de populações tradicionais no mesmo território são inconciliáveis. De outro lado, os chamados socioambientalistas argumentam que a sustentabilidade não pressupõe apenas a preservação do meio ambiente natural, mas inclui também a identidade sociocultural dessas populações tradicionais (COSTA; MURATA, 2015).

Tal divergência teve como lugar de profundo embate a tramitação do projeto da Lei do Sistema Nacional de Unidades Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000), tendo como uma das questões mais debatidas o conceito de populações tradicionais (LITTLE, 2002). O projeto de lei chegou a estabelecer como critério para a definição de população tradicional a sua permanência em determinado ecossistema por duas gerações, depois alterado para três, sendo, por fim, o dispositivo vetado pelo Presidente da República (LEUZINGER, 2009, p. 207-208).

Nesse debate, é central a discussão sobre se as populações tradicionais ajudam ou prejudicam a preservação dos ecossistemas. E cada lado sempre terá um infindável número de dados e análises para defender uma ou outra tese (COSTA; MURATA, 2015). Enquanto parte da doutrina defende que a remoção dessas populações está baseada em crenças filosóficas e não em evidências científicas (LEUZINGER, 2016), outros sustentam que a sua permanência compromete esses *habitats* (BENJAMIN, 2001).

Desse embate nasceu a Lei do SNUC, que traz no seu bojo o retrato dessa divergência entre preservacionistas e socioambientalistas na divisão das unidades de conservação em duas categorias de manejo: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável (LEUZINGER, 2009, p. 207-208).

De acordo com o texto legal, o objetivo das unidades de proteção integral "é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei"[2]. Enquanto que o objetivo básico das unidades de uso sustentável é "compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais"[3].

3. A LEI DO SNUC E AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

A Lei do SNUC, no seu art. 8º, enumera cinco categorias de Unidades de Proteção Integral: Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Dessas categorias, a literalidade da Lei do SNUC obsta a permanência das populações tradicionais em três delas.

A espécie de Unidade de Proteção Integral que tem o manejo mais restrito é a Reserva Biológica. De acordo com o art. 10 da Lei do SNUC, a Reserva Biológica tem como objetivo "a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais".

[2] Trecho da redação do art. 7º, §1º, da Lei 9.985/2000 (BRASIL, 2000).
[3] Trecho da redação do art. 7º, §2º, da Lei 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

A Lei do SNUC disciplina que a instituição de Reserva Biológica exige a desapropriação da área (art. 10, § 1º), sendo proibida a visitação pública, salvo se houver objetivo educacional (art. 10, § 2º). Até a pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável, sujeitando-se a restrições (art. 10, § 3º). Por não admitir interferência humana, as "Populações tradicionais que eventualmente residam nas áreas devem ser removidas, pois sua permanência também não é permitida pelo regime de proteção legalmente estabelecido" (LEUZINGER, 2009, p. 137).

A Estação Ecológica, segunda categoria de manejo mais restritiva, tem como objetivo, conforme o art. 9º da Lei do SNUC, "a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas". A visitação também é proibida, com a mesma ressalva para visitas com fins educacionais (art. 9º, § 2º).

Diferentemente da Reserva Biológica, na Estação Ecológica são permitidas pesquisas científicas que causem alteração nos ecossistemas, desde que restritas a uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (art. 9º, § 4º, IV). Em relação às populações tradicionais, "Constituindo categoria absolutamente restritiva, não há, obviamente, possibilidade de permanência de população tradicional residente quando de sua instituição" (LEUZINGER, 2009, p. 134).

O Parque Nacional, por sua vez, tem um manejo menos restritivo que as duas primeiras Unidades de Proteção Integral, e, de acordo com o art. 11 da Lei do SNUC, tem como objetivo "a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico".

Como se observa do próprio texto legal, além de permitir pesquisas científicas e atividades educacionais, o Parque Nacional admite, inclusive, o turismo ecológico e atividades de recreação. Entretanto, paradoxalmente, "não é admitida a permanência

de populações humanas residentes, ainda que tradicionais" (LEUZINGER, 2009, p. 129), com exceção das populações indígenas[4].

O Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre, duas últimas categorias das Unidades de Proteção Integral, têm regras de manejo menos restritas, e, ao contrário das três primeiras, admitem ser constituídos em áreas particulares, respeitadas certas condições. No caso da Reserva Biológica, da Estação Ecológica e do Parque Nacional, o Poder Público deve, necessariamente, desapropriar as terras particulares das respectivas áreas.

Em relação ao Monumento Natural e ao Refúgio da Vida Silvestre não há grande celeuma quanto às populações tradicionais, até por permitir a sua constituição em áreas particulares e por representarem, geralmente, pequenas extensões de espaço.

Portanto, mesmo diante do esforço das populações tradicionais, e como fruto do já relatado embate entre preservacionistas e socioambientalistas, a Lei do SNUC previu, como já descrito, três categorias de Unidades de Proteção Integral que não admitem a sua permanência nas terras tradicionalmente ocupadas.

Por outro lado, se há celeuma quanto à regulamentação da temática das populações tradicionais, a doutrina é uníssona quanto ao mérito da Lei do SNUC quanto à "sistematização do tratamento normativo dessas unidades de conservação (UC's), que antes estavam previstas, de forma desordenada, em diferentes leis e atos normativos" (LEUZINGER, 2009, p. 120), havendo uma verdadeira pulverização de instrumentos normativos[5].

Há de se ressaltar, também, que a Lei do SNUC criou categorias de unidades de conservação que possibilitam a convivência no mesmo espaço da preservação dos ecossistemas e da permanência das populações tradicionais, conservando suas atividades, como é o caso das Reservas Extrativistas (Resex) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (COSTA; MURATA, 2015).

---

[4] Em nota de rodapé, Leuzinger (*in* LEUZINGER, 2009, p. 134) admite a permanência de populações indígenas em Parques Nacionais em situações específicas, e remete o leitor à seguinte obra: ISA, Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: os desafios das sobreposições. São Paulo: ISA, 2004; dentre outras. Importante citar que essa possibilidade foi reconhecida pelo STF no famoso caso Raposa Serra do Sol (Petição 3388).

[5] Sobre o assunto ver: MILANO, 2002.

Outro aspecto importante é o fato de que, apesar da Lei do SNUC criar categorias de unidades de conservação que em um primeiro momento não permitem de maneira absoluta a permanência de populações tradicionais, o diploma legal criou também mecanismos de compensação para essas comunidades em caso de realocação.

Mesmo com a revogação do dispositivo que permitia que unidades de proteção integral fossem reclassificadas para assegurar a permanência das populações tradicionais (SANTILLI, 2005, p. 157), a Lei do SNUC assegurou alguns direitos a essas populações, em caso de realocação, no seu art. 42, *caput* e parágrafos[6].

Dessa forma, a Lei do SNUC assegura um "duplo direito" às populações indígenas que serão realocadas: "elas têm direito tanto a serem indenizadas ou compensadas por benfeitorias existentes, como têm *também* direito a serem reassentadas pelo poder público" (SANTILLI, 2005, p. 157-158), bem como "o direito de participação na elaboração das normas e ações destinadas a compatibilizar a sua presença, ainda que temporária, dentro das unidades de conservação integral, até serem reassentadas" (SANTILLI, 2005, p. 158).

Vale lembrar que desde a disseminação do modelo norte-americano de Parque Nacional, no qual não é permitido qualquer tipo de habitação humana, as populações tradicionais se organizam contra a sua expulsão das terras em que habitam, frente à concepção desse modelo, segundo o qual o homem é visto como sinônimo necessário de destruição dos ecossistemas (DIEGUES, 2004).

Nesse aspecto, volta à baila a discussão sobre se as populações tradicionais promovem ou se são obstáculos à preservação dos ecossistemas. Segundo defendem os socioambientalistas: "Um dos questionamentos éticos que se fazem em relação à criação de unidades de conservação diz respeito às discriminações sociais

[6] Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. § 1o O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. § 2o Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. § 3o Na hipótese prevista no § 2o, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento. *In*: BRASIL, 2000.

engendradas. Por políticas que desconsideram o papel das populações tradicionais na conservação de seus hábitats naturais e simplesmente promovem sua expulsão para criar unidades de conservação" (SANTILLI, 2005, p. 155).

Assumindo, então, que há casos em que as populações tradicionais convivem harmonicamente com os ecossistemas e auxiliam na sua proteção, mostra-se que não pode haver "uma solução pronta" de expulsão desses povos sem levar em conta a sua relação com a proteção do meio ambiente como um dos elementos a serem considerados.

Bensusan (2004) defende que há uma distribuição desigual de sacrifícios. Enquanto algumas populações são beneficiadas com a instituição de áreas de proteção integral através dos serviços ambientais, proporcionando a melhoria na qualidade de vida, as populações tradicionais arcam com o ônus de serem retiradas das terras ocupadas há gerações. Na verdade, não se trata de uma distribuição desigual de sacrifícios, mais da imposição de ônus exclusivo para certas populações. Prossegue a autora com relevante ponderação:

> Mas a perversidade do modelo vai além: muitas das populações beneficiadas são aquelas responsáveis pelo modelo predatório que resultou na necessidade de se reservar áreas para proteção ambiental, enquanto as populações sacrificadas são aquelas que conservaram, por meio do uso tradicional da terra e dos recursos biológicos, as poucas áreas naturais ainda existentes e, paradoxalmente, têm como contrapartida sua destruição cultural e social" (BENSUSAN, 2004).

Desse modo, a solução encontrada pela Lei do SNUC quanto à obrigatoriedade de realocação de populações tradicionais em caso de instituição de Parque Nacional, Estação Ecológica e Reserva Biológica, sem levar em conta as especificidades de cada caso concreto, merece ser analisada sob um prisma para além da literalidade do texto legal.

4. INTERESSE PÚBLICO CONSTITUCIONAL: POR UM CONCEITO ACIMA DO ARBÍTRIO

A discussão sobre a possibilidade ou não da harmonização entre proteção dos ecossistemas e manutenção das populações tradicionais em unidades de conservação

tem como lugar relevante, senão principal, de embate axiológico a temática do interesse público.

É, pois, o interesse público na preservação da diversidade biológica a maior justificação dos preservacionistas para defenderem o modelo de unidades de conservação sem qualquer interferência humana, ainda que de comunidades tradicionais (BENJAMIN, 2001). Os socioambientalistas ora utilizam o interesse público como argumento para defender a presença das populações tradicionais nas unidades de conservação (BENATTI, 2009), ora invocam os direitos dessas populações frente ao interesse público.

A Lei do SNUC, ao criar categorias de unidade de conversação que permitem e outras que não permitem a presença de populações tradicionais, pretendeu resolver esse impasse, ao menos do ponto de vista jurídico, uma vez que a pacificação no âmbito social e na cena ambientalista sobre o tema está longe de ocorrer.

Todavia, 20 anos após a promulgação da Lei do SNUC, o impasse prossegue também no âmbito jurídico. Primeiro frente a aparente antinomia entre diferentes normas-regras (ALMEIDA; REZENDE, 2013). Além disso, em plena decadência do juspositivismo[7], não são poucos os autores que defendem que a norma, longe de ser apenas a literalidade do texto legal, necessita da análise do caso concreto para sua completa formação (BARROSO, 2015). Por fim, com a constitucionalização de todos os ramos do direito e prevalência dos direitos fundamentais no Estado Constitucional atual, há de se buscar a hermenêutica que melhor atenda à Constituição. E toda essa discussão, como veremos, passa pelo conceito de interesse público.

Há um debate, sobretudo no direito brasileiro dos últimos anos, acerca do conceito e utilização justificadora do interesse público. Em linhas gerais, vem crescendo uma corrente de defesa dos direitos individuais, de matiz notadamente neoliberal, que tece duras críticas ao conceito clássico de "supremacia" do interesse público.

[7] Sobre o tema, vale citar trecho de outro trabalho de nossa autoria: "Observa-se, portanto, uma mudança de paradigma, partindo-se de um modelo positivista em que os objetivos da letra da lei deveriam ser perseguidos como razão em si próprios, para uma sistemática em que a lei deve ser interpretada como modo de dar cor e forma aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais prescritos na Constituição". *In*: BARBOSA, 2020.

Os autores que defendem a existência de uma supremacia do interesse público, que chamaremos de "escola clássica do interesse público", argumentam que, como o interesse público está em um patamar superior em relação aos interesses individuais, salvo se houver previsão legal, o interesse particular sempre deverá ceder ao se confrontar com o interesse público. Vejamos o que defende a escola clássica[8]:

> No embate entre o interesse público e o particular há de prevalecer o interesse público. Esse o grande princípio informativo do Direito Público. [...]Com efeito, nem mesmo se pode imaginar que o contrário possa acontecer, isto é, que o interesse de um ou de um grupo possa vingar sobre o interesse de todos". (GASPARINI, 2004)

Os críticos dessa escola observam que a supremacia do interesse público sobre o particular é um conceito pré-constitucional incompatível com o sistema de direitos fundamentais. Sustentam que o instituto não deveria sobreviver frente à constitucionalização de direitos individuais e coletivos (BINENBOJM, 2014, p. 2). Afirmam que "Trata-se de uma teoria elaborada tendo em a preservação de uma lógica da autoridade, e não a construção de uma lógica cidadã" (BINENBOJM, 2014, p. 2-3).

De fato, o conceito clássico de supremacia do interesse público, como pensando no direito administrativo clássico, ao sobreviver em pleno Estado Democrático de Direito, passa a padecer de incompatibilidades no âmbito constitucional e de defesa dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos individuais.

Contudo, essa crítica deve ser abrandada com o mesmo fundamento que lhe dá subsistência: os direitos fundamentais. É que o conceito de interesse público pode guardar a defesa de direitos fundamentais transindividuais, também salvaguardados sob o manto constitucional.

Ao utilizar o termo "pode", acabamos por descortinar aquele que parece ser o ponto mais importante de ressignificação do instituto do interesse público: a

[8] Outra interessante passagem da literatura sobre o tema: "Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. Trata-se, de fato, de primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais". *In*: CARVALHO FILHO, 2008, p. 26.

necessária fundamentação da existência de um interesse público na demonstração de que, no caso concreto, há direitos fundamentais coletivos ou transindividuais a serem protegidos.

É que, por longo período da história, o instituto da supremacia do interesse público tem sido utilizado como justificativa para não observar os direitos individuais, sem maiores explicações, como um simples "argumento de autoridade". E mesmo quando motivada a sua utilização, tal motivação não ostenta qualidade de proteger nenhum direito fundamental da coletividade, apesar de suprimir direitos individuais.

Desse modo, sob o prisma constitucional, entendemos que aquele que invoca o "interesse público" para restringir um direito fundamental individual tem, de início, um duplo ônus: demonstrar no caso concreto qual o prejuízo que a coletividade suportaria em caso de prevalência do direito individual, bem como demonstra que esse bem jurídico coletivo também é objeto de proteção de direito fundamental.

De outro lado, os adeptos do que chamaremos de "escola individualista" sustentam que, em regra, os direitos fundamentais (termo utilizado quase sempre de modo restrito, ao que parece, aos direitos individuais) devem prevalecer sobre a coletividade com fundamento no Estado de Direito e, portanto, nas liberdades públicas. Vejamos:

> Portanto, o quadro que se delineia diante dos olhos é muito mais o de convergência entre interesse públicos e particulares do que o de colisão. Tal situação, repita-se, não constitui a exceção, mas a regra. Na imensa maioria dos casos, a coletividade se beneficia com a efetiva proteção dos interesses dos seus membros. Até porque, *[sic]*o interesse público é composto pelos interesses particulares *[sic]* dos membros da sociedade, razão pela qual se torna em regra impossível dissociar os interesses públicos dos privados". (SARMENTO, 2010, p. 83-84)

E prossegue o autor afirmando de maneira categórica: "E mais, por todas as razões acima aventadas, entendemos que, diante de conflitos entre direitos fundamentais e interesses públicos de estatura constitucional, pode-se falar, na linha de Alexy, numa 'precedência *prima facie'* dos primeiros" (SARMENTO, 2010, p. 103).

A escola individualista recebe severas críticas de parcela da doutrina. Sustentam alguns doutrinadores que essa escola propõe, na verdade, a defesa do interesse econômico em prejuízo dos direitos sociais e coletivos igualmente protegidos pela Constituição (DI PIETRO, 2010, p. 101). Em contundente crítica, afirma Di Pietro (2010, p. 101):

> A doutrina que se considera inovadora compõe, sob certo aspecto, uma ala retrógrada, porque prega a volta de princípios próprios do liberalismo, quando se protegia apenas uma classe social e inexistia a preocupação com o bem comum, com o interesse público. Ela representa a volta aos ideais de fins do século XVIII. As consequências funestas do liberalismo recomendam cautela na adoção dessas ideias, até porque se opõem aos ideais maiores que constam do preâmbulo e do título inicial da Constituição, para valorizarem excessivamente determinados princípios do capítulo da ordem econômica, privilegiando a liberdade de iniciativa e de competição.

De fato, as críticas feitas à escola individualista têm fundamentação idônea. É indiscutível que os direitos individuais existem para serem exercidos frente à coletividade e ao Estado. Entretanto, a inobservância dos direitos fundamentais coletivos e transindividuais, ou a prevalência *prima facie* dos direitos individuais sobre estes tendem a garantir a hegemonia de uma elite econômica, além de obstar o desenvolvimento de um senso e coletividade e cidadania.

Essa discussão acerca do interesse público é importante para situarmos o tema das populações tradicionais em unidades de conservação. Como aventado antes, o interesse público na preservação dos ecossistemas é a principal justificativa para a realocação das populações tradicionais em determinadas Unidades de Proteção Integral.

5. O INTERESSE PÚBLICO E A REALOCAÇÃO DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental transindividual, visto que deve ser usufruído por toda a humanidade, e em especial pelas comunidades mais próximas às áreas afetadas por unidade de conservação. Também é um direito que comporta a titularidade individual, pois cada

pessoa, isoladamente, tem o direito a viver em um mundo com certa qualidade de vida proporcionada pelos serviços ambientais fornecidos pela natureza e garantidos através da preservação dos ecossistemas fruto da instituição de unidades de conservação[9].

Por outro lado, o direito de permanência das populações tradicionais está amparado em direitos fundamentais individuais e coletivos (de determinada comunidade) como direito à identidade cultural (LEUZINGER, 2009, p. 49-61), para além de direitos individuais como o direito de propriedade. Ocorre que essa permanência também encontra amparo em direitos transindividuais de toda a humanidade, como o direito ao acesso à cultura e ao conhecimento tradicional dessas populações.

Dessa forma, nota-se que há interesse público constitucional, analisando-se isoladamente, tanto na permanência das populações tradicionais nas terras tradicionalmente habitadas como na preservação dos ecossistemas.

Pode-se mencionar, ainda, que, em que pese a previsão na Lei do SNUC de realocação das populações tradicionais, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assim dispõe[10]:

> 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, **os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam**.
>
> 2. Quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. (Grifo nosso)

Registre-se que há posições no sentido contrário. Benjamin (2001) sustenta que seria inconstitucional condicionar a realocação dessas populações ao seu consentimento, justificando a obrigatoriedade do seu reassentamento justamente no "interesse público". O autor é categórico nesse sentido: "A manutenção de populações

[9] Sobre o assunto ver: HACHEM, 2013.

[10] A Convenção 169 da OIT foi promulgada pelo Decreto 5.051/2004, que posteriormente foi consolidado no Decreto 10.088/2019.

tradicionais em Unidades de Proteção Integral é incompatível com os limites funcionais dessas figuras jurídicas" (BENJAMIN, 2001).

Todavia, seguindo posição daqueles que entendem haver aparentes incongruências no ordenamento jurídico sobre o tema, surgem mais dois questionamentos. O primeiro é como resolver a antinomia aparente da Lei do SNUC com a Convenção 169 da OIT, visto que a Lei do SNUC ostenta condições mais brandas que a Convenção para a realocação dessas populações. O segundo questionamento é como compatibilizar os direitos fundamentais em jogo e encontrar a solução que atenda ao interesse público, que é uno[11].

Para resolvermos o problema da antinomia aparente, utilizemos a teoria de Pérez-Luño, segundo a qual o texto normativo é a *norma-dado*, e o significado que o intérprete dá a ele com base nas peculiaridades do caso concreto é a *norma-produto* (PÉREZ-LUÑO, 1999). O texto legal é norma, mas não é a norma acabada, pois necessita do caso concreto para termos a interpretação mais adequada de aplicação da *norma-dado* no caso concreto. Esse esforço interpretativo obviamente deve ser conformado aos mandamentos constitucionais.

Ao analisar-se as normas-dado, no caso a Lei do SNUC e a Convenção 169 da OIT, o intérprete deve partir da literalidade do texto. Segundo a Convenção, em regra, as populações não serão realocadas. A Lei do SNUC dispõe que, em caso de instituição de Reserva Biológica, Estação Ecológica e Parque Nacional, as populações tradicionais deverão ser realocadas.

Ou seja, a regra é a não realocação das populações tradicionais, e é o que ocorre na maioria das categorias das unidades de conservação. Em apenas três categorias parte-se da premissa de realocação dessas populações. Não é, ou deveria ser, uma regra absoluta, pois as peculiaridades da população no caso concreto devem ser analisadas, tudo sob a ótica da concretização de direitos fundamentais e do interesse público constitucional.

[11] Ambos os direitos, quando analisados isoladamente, estão claramente amparados pelo interesse público. Contudo, não consideramos correto afirmar que, no caso concreto, com a colisão desses direitos, há "interesses públicos", pois o interesse público é uno, e se consubstanciará na solução da colisão dos direitos fundamentais no caso concreto. Sobre o assunto ver: HAEBERLIN, 2017, p. 243-244.

Imagine-se dois casos concretos: No primeiro exemplo, é instituído Parque Nacional abrangendo uma área em que vive uma população tradicional específica. Essa população é única em seu estilo de vida, tem preceitos religiosos ligados àquela terra específica e possui conhecimentos únicos sobre a utilização da flora daquela região, conhecimentos estes já utilizados, inclusive, para descoberta de doenças até então incuráveis e cosméticos de alta performance. A área ocupada pela população corresponde a menos de 1% da área do parque, e essa população tem, também, o costume de jamais cortar árvores.

No segundo exemplo, é instituída uma Reserva Biológica para abrigar um a última parcela preservada de um ecossistema específico, contendo ali diversas espécies endêmicas. A população tradicional que ali habita tem como principal traço distintivo a relação com o mar, e eventual realocação para uma área costeira um pouco mais distante não interferiria significativamente no seu modo de vida ou na sua identidade cultural.

Para ambos os casos, o texto legal da Lei do SNUC apresenta a mesma resposta: as populações tradicionais devem ser realocadas. Contudo, se o intérprete partir da premissa de que o texto normativo é a *norma-dado*, este poderá, com base em características extremamente distintas dos casos concretos, chegar a *normas-produto* distintas.

Com base em outra solução hermenêutica, a teoria da proporcionalidade e seus elementos parciais desenvolvida por Alexy (2006), o intérprete pode chegar a conclusão semelhante. Retornando aos exemplos, temos a colisão dos direitos fundamentais já mencionados: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à identidade cultural. A solução sob o crivo da proporcionalidade é a realocação das populações tradicionais.

No primeiro exemplo, a realocação atende à adequação (*geeignetheit*), pois se presta a proteger os ecossistemas[12]. Contudo, não atende ao elemento da necessidade (*notwendigkeit*), pois não é possível afirmar, com base no princípio da prevenção ou

[12] Para simplificar o exemplo, nos abstivemos da relevante discussão sobre a importância das populações tradicionais justamente para a preservação dos ecossistemas, o que deve ser considerado pelo intérprete no caso real.

mesmo da precaução, que a retirada da população tradicional é necessária para a efetiva preservação do ecossistema. Por fim, a solução também não é proporcional em sentido estrito (*Amgemessigkeit*), tendo em vista que existem outras medidas que são aptas a proteger os ecossistemas com menor agressão ao direito das populações tradicionais.

Já no segundo exemplo, a realocação da população tradicional se mostra adequada, necessária e proporcional, pois o ecossistema será preservado, é necessária a medida e impactará a população da menor forma possível.

Importante destacar, também, que se o direito objeto da colisão fosse o de propriedade apenas, a medida de realocação ou indenização sempre seria proporcional, pois, ao realocar ou indenizar o proprietário, o poder público acaba por proteger o núcleo essencial do direito, tendo em vista que não haverá redução do seu patrimônio.

Cabe mencionar, ainda, que, em caso excepcional de permissão de permanência de populações tradicionais em áreas com instituição das três categorias mais restritas de Unidades de Proteção Integral, outras medidas podem ser adotadas pelo intérprete para melhor salvaguardar a proteção aos ecossistemas, como delimitação da área ou percentual de utilização da unidade de conservação (como ocorre na Estação Ecológica, para fins científicos), ou determinação de abstenção de certas atividades, como incêndio, derrubada de árvores, dentre outros.

Por derradeiro, como se está a tratar de ferramentas hermenêuticas para garantir a normatividade da Constituição e a prevalência dos direitos fundamentais, ou seja, para alcançar o interesse público constitucional, defendemos que tal interpretação pode (poder-dever) ser aplicada pelo instituidor da unidade de conservação, seja ele administrador público ou legislador, bem como pelo Poder Judiciário em sede de ações coletivas.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por finalidade analisar a legislação nacional sobre a obrigatoriedade da realocação de populações tradicionais quando da instituição de

determinadas unidades de conservação, que, de acordo com a Lei do SNUC, são o Parque Nacional, a Estação Ecológica e a Reserva Biológica.

Verificou-se, primeiramente, que as previsões da Lei do SNUC sobre o tema foram frutos da celeuma entre preservacionistas e socioambientalistas, culminando na previsão, por essa Lei, das três categorias de manejo de unidades de conservação citadas que, de acordo com a literalidade do seu texto, proíbem assentamentos humanos na sua área. Procurou-se, também, indagar a justificativa axiológica e as consequências sociais de tais previsões, buscando-se uma leitura da solução legal à luz da hermenêutica constitucional e em conjunto com outros dispositivos legais.

A revisão bibliográfica dá conta de que a aplicação literal e absoluta da regra de realocação obrigatória das populações tradicionais, para além dos prejuízos ao direito de identidade cultural desses povos e da preservação da pluralidade cultural e conhecimento tradicionais, causa, por vezes, uma perversa distribuição de ônus para diferentes populações. Enquanto as populações tradicionais, que normalmente são exemplos de convivência harmônica com a natureza, arcam com o ônus da sua retirada das terras que tradicionalmente ocupam há gerações, outras populações, por vezes causadoras da degradação ambiental, não sofrem qualquer impacto.

No centro dessa discussão, como principal justificador da realocação das populações tradicionais, foi perscrutado o conceito de interesse público. Verificou-se que ora o interesse público acaba por ser utilizado de forma arbitrária pelos detentores do poder político para a tomada de decisões sem maiores justificativas, ora o conceito é relativizado em nome dos direitos individuais, o que não raras as vezes acaba favorecendo os detentores do poder econômico e criando uma disfunção democrático-social.

A partir de um conceito de interesse público objeto de uma ponderação de diversos axiomas constitucionais, passou-se à análise do bloco de juridicidade sobre o tema. À luz da hermenêutica constitucional, foi possível concluir que as previsões da Lei do SNUC sobre a realocação de populações tradicionais não são absolutas e merecem necessariamente ser ponderadas sob o prisma do interesse público constitucional no caso concreto. A partir da *norma-dado*, que é o texto legal, o

intérprete deve, com base nas peculiaridades do caso concreto, chegar à *norma-produto*, que é a solução mais adequada para aquela situação específica.

Diante dessa conclusão, dois apontamentos adicionais merecem destaque. O primeiro é que a *norma-dado* é o ponto de partida do intérprete, de modo que a excepcionalização da sua literalidade no caso concreto exige grande esforço argumentativo. Por fim, sendo o intérprete aquele que aplica o dispositivo legal e todo o bloco de juridicidade ao caso concreto, esse esforço hermenêutico pode, conclui-se, ser realizado tanto pelo instituidor da unidade de conservação quanto pelo Poder Judiciário em sede de ação coletiva.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALMEIDA, M. W. Barbosa de; REZENDE, R. Uma nota sobre comunidades tradicionais e unidades de conservação. RURIS - Revista do Centro de Estudos Rurais - UNICAMP, 2013, v. 7, n. 2, 11.

BARBOSA, Jandeson da Costa. A possibilidade de prorrogação de contratos administrativos por apostilamento. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 jul 2020. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53469/a-possibilidade-de-prorrogao-de-contratos-administrativos-por-apostilamento. Acesso em: 20 jul 2020.

BARROSO, Luiz Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e as populações tradicionais-uma análise jurídica da realidade brasileira. Novos cadernos NAEA, v. 2, n. 2, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman; Edis Milaré (Org.). Revista de Direito Ambiental. Ano 6, n. 21, jan-mar/2001.

BENSUSAN, Nurit. “Terras Indígenas: as primeiras Unidades de Conservação”, in Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio da sobreposição. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL, Decreto 10.088, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5> Acesso em: 21 jul 2020.

_____, Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Trecho da redação do art. 7º, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> Acesso em: 21 jul 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COSTA, Ana Clara Giraldi; MURATA, Afonso Takao. A problemática socioambiental nas Unidades de Conservação: conflitos e discursos pelo uso e acesso aos recursos naturais. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 6, n. 1, p. 86-100, jan/abr 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Princípio da Supremacia do Interesse Público: Sobrevivência diante dos Ideais do Neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. Saberes tradicionais e etnoconservação. In: Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da Mata Atlântica[S.l: s.n.], 2004.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2004.

HACHEM, Daniel Wunder. Dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

HAEBERLIN, Martín. Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação e proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; LYNGARD, Kylie. The land rights of indigenous and traditional peoples in Brazil and Australia. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, n. 1, 2016 p.419-439.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma abordagem da territorialidade. Brasília: Séria Antropologia, 2002.

MILANO, M. S. (org.) Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Curitiba: FBPN, 2002.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La interpretación de los derechos fundamentales. In: Derechos humanos, estado de derecho y constituición. Madrid: Tecnos, 1999.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: SARMENTO, Daniel (org.) Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

.

RECATEGORIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Lorena Ribeiro de Almeida Carneiro[1]
Fernanda Santos de Carvalho [2]
Danielle Vieira Lopes[3]
Marcela Versiani Venancio Pires[4]

1 INTRODUÇÃO

O estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas é uma das principais medidas adotadas mundialmente para garantir a conservação de amostras da biodiversidade, dos recursos naturais, dos serviços ecossistêmicos e culturais associados (IUCN, 1994; MEDEIROS, 2006; DUDLEY, 2008; SURATMAN, 2018). Além de proteger os estoques de capital natural, cultural e social em longo prazo, gerando fluxos de bens e serviços economicamente rentáveis que beneficiam a sociedade (POWPA, 2004; TEEB, 2010), tais espaços geográficos protegidos por

[1] Graduada em Biologia pelo Centro Universitário de Brasília e em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília. Mestre em Ecologia pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Manaus/AM). Atua como Técnica de Atividades do Meio Ambiente, especialidade Agente de Unidades de Conservação e Parques do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Brasília – DF, Brasil)

[2] Graduada em Ciências Biológicas com bacharelado em Gestão Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Betim- MG, Brasil). Especialista em Gestão da Biodiversidade pela Escola Nacional de Botânica do Rio de Janeiro e (Rio de Janeiro- RJ, Brasil). Mestre em Gestão de Áreas Protegidas e Desenvolvimento Ecorregional pela Escola Latinoamericana de Áreas Protegidas (San José-Costa Rica). Analista de Atividades de Meio Ambiente, especialidade Bióloga, do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, (Brasília-DF, Brasil).

[3] Graduada em Oceanologia pela Universidade Federal de Rio Grande (Rio Grande/RS) e em Biologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Goiânia/GO). Mestre em Ciências Marinhas Tropicais pela Universidade Federal do Ceará (Fortaleza - CE). Analista de Atividades de Meio Ambiente, especialidade Bióloga, do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Brasília – DF, Brasil).

[4] Graduada em Engenharia Agronômica pela Universidade de Brasileia, Mestre em Produção Sustentável pela Universidade de Brasília. Técnica de Atividades de Meio Ambiente, especialidade Agente de Unidade de Conservação e parques do Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Brasília-DF)

normas legais podem também mitigar os impactos das mudanças climáticas globais (MANHÃES et al. 2018), contribuir no cumprimento das metas de Aichi (CDB, 2011) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UNEP, 2015);

A depender dos objetivos de sua categoria de manejo, as áreas protegidas (APs) podem desempenhar diferentes funções, tais como a regulação dos serviços ecossistêmicos em meio às áreas urbanas (BOLUND e HUNHAMMAR, 1999), a proteção de habitats e populações de espécies ameaçadas de extinção (DEGUISE e KERR, 2006; SILVA et al., 2020), garantir a subsistência de populações tradicionais (DIEGUES, 2008; SILVA et al, 2019), preservar paisagens de grande beleza cênicas (DU et al., 2020), entre outros (CROFTS, 2019; PÉREZ, 2020).

As primeiras iniciativas de definição de categorias para gestão de áreas protegidas surgiram na Europa em meados do ano de 1932 (JEPSON E WHITTAKER, 2002), décadas após a criação do Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos da América (1872), um marco moderno na história das Áreas Protegidas na política ambiental mundial (JEPSON et al., 2011; AGUIAR et. al., 2013; PELIZZARO et al., 2015). Isso porque após a criação dos parques nacionais americanos, surgiram outros modelos de gestão e categorias de áreas protegidas, que consideravam as particularidades regionais de cada país (JEPSON et al., 2011).

Com intuito de coordenar os esforços entre nações para consolidar os conceitos e critérios de criação, definição de categorias e implementação de áreas protegidas (JEPSON e WHITTAKER, 2002), foi criada em 1949, a International Union of Nature Protection (IUNP – União Internacional para a Proteção da Natureza), atual International Union for Conservation of Nature (IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza). Em 1994, a IUCN propôs um novo sistema global de classificação de áreas naturais protegidas (IUCN, 1994), entretanto, o modelo não foi integralmente utilizado por todos os países partícipes (PELIZZARO et al., 2015).

No Brasil, as primeiras áreas protegidas foram criadas na década de 1930, na categoria “Parque Nacional”, inspiradas no modelo americano, e na década de 1940, foram criadas as primeiras “Reservas Biológicas”. Apesar da criação destas APs, apenas em 1965, por meio do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771, de 15-09-1965), foi previsto a definição das categorias “Parque Nacional, Estadual e

Municipal"; "Reserva Biológica"; "Floresta Nacional" e a previsão do estabelecimento de florestas particulares. Outras normas constando categorias de APs foram criadas conforme o contexto histórico/socioambiental e político da época, como a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 05-01-67) prevendo as "Reservas Biológicas", o "Parque de Caça", a Lei nº 6.902, de 27-04-81 regulamentando as "Estações Ecológicas", dentre outros instrumentos avulsos (MILANO, 2001; MEDEIROS, 2006; STRAPAZZON E MELLO, 2015).

A concepção da atribuição ao poder público para definir "espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos" foi citada na Constituição Federal de 1988, e a terminologia "Unidades de Conservação" foi adotada na construção do sistema oficial brasileiro para regulamentação desta previsão do art. 225, III, da CF, considerando algumas categorias já consolidadas no país e criando novas (DRUMMOND e BARROS-PLATIAU, 2006). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000) também adotou algumas das categorias previstas pela IUCN, entretanto, previu tipologias para incorporar as particularidades socioambientais do País.

Além do SNUC estabelecer os critérios, tipologias e normas para a criação e gestão de áreas naturais protegidas, a lei trouxe ainda diretrizes para a recategorização de eventuais APs instituídas antes da publicação da norma, não enquadradas nas categorias previstas na lei vigente[5].

1.1 As Unidades de Conservação no Distrito Federal

A primeira área legalmente protegida - AP no Distrito Federal foi o Parque Municipal do Gama, criada em 1961, com área de 790 hectares na Região Administrativa do Gama. Nas duas décadas seguintes foram instituídas 11 áreas protegidas. Apenas nas décadas de 1990 e 2000, o processo de criação de APs ganhou força, quando foram criadas, respectivamente, 46 e 34 áreas protegidas. De modo geral, essas APs foram criadas fruto de iniciativa popular, acatada pela Administração

[5] **Art. 55.** As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

Pública à época, e chancelada por parlamentares. Porém, a maioria com histórico de não possuírem planejamento, estudos técnicos ou delimitações geográficas definidas em projetos urbanísticos ou em normas legais.

Estas APs foram criadas com nome, funções e objetivos diversos, sem padrão, critério ou normas previamente estipuladas. Isso explica o histórico de APs criadas no DF antes do SDUC, com tipologias similares, mas com características e objetivos diferentes, e APs com áreas e objetivos divergentes, mas com nomenclaturas coincidentes.

Em 14 de dezembro de 1999 foi então sancionada a Lei Complementar nº 265 (atualmente revogada), dispondo sobre a criação de APs nas categorias "Parque Ecológico" e "Parque de Uso Múltiplo" no Distrito Federal. Tais categorias previam a visitação e o uso sustentado dos recursos nestas áreas, e assim, os parques do Distrito Federal passaram a ser disciplinados por essa norma. No entanto, mesmo após o advento da Lei, alguns parques ainda foram criados sem observar as categorias previstas na norma até então vigente.

Em 18 de julho de 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC é instituído pela Lei nº 9985, onde consta que os estados e municípios podem elaborar normas específicas para instituir seus próprios Sistemas de Unidades de Conservação[6].

Assim, em 22 de julho de 2010, foi instituído o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, através da Lei Complementar nº 827, que regulamenta o art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabeleceu os critérios e normas para a criação, implantação, recategorização e gestão das Unidades de Conservação no território do Distrito Federal. A norma específica instituída pelo DF incluiu algumas

[6] Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

nomenclaturas diferenciadas para contemplar as especificidades do seu contexto socioambiental, e de suas áreas protegidas.

As Unidades de Conservação da Natureza, de acordo com o SDUC, são separadas em dois grandes grupos com particularidades e distintos graus de restrição de uso:

> I - Unidades de Proteção Integral - voltadas à preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei;
>
> II - Unidades de Uso Sustentável - objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (IBRAM, 2014).

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Distrital; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre. E compõem o grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Distrital; Parque Ecológico; Reserva de Fauna; Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Antes de 2010, ano de criação do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, muitos parques do Distrito Federal não se enquadravam como Unidades de Conservação, apesar de possuírem os critérios necessários para serem recategorizadas, conforme a lei. Com o advento do SDUC, muitas destas APs ganharam a prerrogativa de alcançarem este *status*, possibilitando o aumento do grau de proteção dos atributos ambientais presentes, cada vez mais ameaçados conforme a dinâmica do crescimento populacional no DF, e do avanço da fronteira agrícola sobre o bioma, no entorno dos centros urbanos (IBRAM, 2014).

Aos moldes do SNUC, consta no SDUC as seguintes recomendações para recategorização de APs:

> **Art. 46.** As unidades de conservação e demais áreas naturais protegidas, criadas anteriormente e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei Complementar, serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até cento e cinquenta dias, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei Complementar.

O Distrito Federal é a menor unidade federativa brasileira, mas possui um histórico de incentivo ao parcelamento irregular de solo, e uma malha urbana dinâmica e em constante crescimento (BLANCO, 2018). Assim, a criação de Unidades de Conservação é fundamental para assegurar amostras do patrimônio ambiental, genético e seus serviços ecossistêmicos associados.

A definição das categorias pode representar também avanços na pacificação de conflitos históricos de dominialidade territorial, por meio do enquadramento em categorias que permitam a permanência de propriedades privadas em sua poligonal, desde que obedeçam às diretrizes ambientais de uso e ocupação do solo. Para isso, tornou-se fundamental que o poder público distrital definisse diretrizes para recategorização de suas APs criadas antes do SDUC, obedecendo os ritos previstos nas normas legais vigentes.

O trabalho de recategorização das Unidades de Conservação - UC do Distrito Federal teve por objetivo reformular a nomenclatura dos parques do DF, geridos pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (IBRAM), conforme a Lei Complementar nº 827 de 22 de junho de 2010, buscando adequá-las às categorias mais indicadas previstas ou não no SDUC, considerando suas características ambientais, socioambientais e de uso e ocupação do solo.

Para isso, foi instituída no âmbito do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM um Grupo de Trabalho – GT interdisciplinar para conduzir o processo dentro do escopo técnico, que adotou a metodologia descrita a seguir (IBRAM, 2014).

2 METODOLOGIA

2.1 Referenciais teóricos

O arcabouço teórico do trabalho contemplou as literaturas técnicas, científicas e legislações pertinentes às áreas protegidas, como Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica do Distrito Federal, Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, Sistema Distrital de Unidades de Conservação do Distrito Federal - SDUC, Decreto nº 18.585, de setembro de 1997, que regulamenta o Art. 30 da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, as Áreas de Proteção de Mananciais, os instrumentos

normativos que instituíram os parques do Distrito Federal e a já citada Lei Complementar nº 265 de 14 de dezembro de 1999.

Outra referência que cabe destacar foi o produto "Estudo da Representatividade das Áreas Protegidas do DF e sua adequação ao Sistema Distrital de Unidades de Conservação - SDUC", realizado pela pesquisadora Mônica Veríssimo dos Santos (2014), em consultoria contratada pelo IBRAM em cooperação com a UNESCO.

É válido destacar que, apesar da questão fundiária não ter sido alvo de trabalho do GT, foi necessário estabelecer um referencial geográfico propositivo na análise de recategorização de áreas que não possuíam poligonal publicada em norma legal. Desta forma, a comissão considerou documentos históricos, plantas/croquis históricos, memoriais descritivos - MDEs e projetos urbanísticos – URBs aprovados ou registrados, e poligonais indicadas nos mapas ambientais do IBRAM, como referência para propor um limite geográfico para estas. As proposições de poligonais foram encaminhadas ao setor encarregado no IBRAM, para dar continuidade às tratativas de regularização fundiária, pós processo de recategorização (IBRAM, 2014).

2.2 Aspectos locais

A integração da legislação e dos trabalhos técnico-científicos contribuiu fortemente para a definição dos critérios no enquadramento dos parques nas categorias de unidades de conservação. Entretanto, a percepção local da gestão de cada área foi o diferencial para a escolha e proposição da melhor categoria para a recategorização.

2.3 Critérios e conceitos para enquadramento nas categorias

Para o enquadramento dos parques nas categorias de unidades de conservação previstas pelo SDUC, foram estabelecidos os seguintes critérios:

2.3.1. Dentro de outra Unidade de Conservação

Considerando que no Distrito Federal existem algumas unidades de conservação sobrepostas, este critério foi considerado para enfatizar a relevância da unidade.

2.3.2. Fitofisionomia

A vegetação do bioma Cerrado apresenta formações vegetais com características florestais, savânicas e campestres (RIBEIRO & WALTER, 1998). Segundo Adámoli & Azevedo (1983), as fitofisionomias savânicas não se distribuem uniformemente pelo bioma. Algumas formações vegetais são consideradas raras ou sensíveis, o que justificam medidas de proteção restritivas nas áreas em que são detectadas (ex. Mata seca, Parque de Cerrado (campos de murundus), Veredas).

Neste trabalho, foi utilizado a classificação de fitofisionomias proposta por Ribeiro e Walter, a saber: mata ciliar, mata de galeria, mata seca, cerradão, cerrado denso, cerrado típico (stricto sensu), cerrado ralo, parque de cerrado, palmeiral, vereda, cerrado rupestre, campo rupestre, campo sujo e campo limpo.

2.3.3. Área de Proteção de Mananciais (APM):

As APM dedicam-se à conservação, recuperação e manejo das bacias hidrográficas situadas à montante dos pontos de captação de água da Caesb, sendo vedado o parcelamento do solo urbano ou rural nestas áreas. O conceito de estar inserido em APM foi utilizado neste trabalho como um dos critérios para identificar áreas de maior sensibilidade ambiental.

2.3.4. Aspectos da paisagem - conectores naturais no entorno das áreas ainda não recategorizadas:

Foram mapeadas as Unidades de Conservação ou áreas protegidas localizadas em um raio de 3 km da unidade a ser recategorizada. Esta medida da paisagem foi utilizada para definir objetivos de manejo relacionados à conservação ou recuperação da vegetação (à depender do estado de cada uma), para melhor definir as categorias

visando otimizar corredores de habitats (SIMBERLOFF et al.,1982) ou trampolins ecológicos (*stepping stones)* (BAUM et al., 2004).

Este critério também foi utilizado para propor o traçado dos parques desprovidos de poligonais legalmente instituídas, e ainda na proposição de eventuais ampliações de poligonais de parques, visando englobar áreas próximas providas de atributos ambientais, em permuta às áreas desconstituídas na região, devido a total descaracterização de áreas protegidas.

2.3.5. Uso:

Utilização da Unidade para práticas diversas (visitação, esportes, lazer), regulamentadas ou não.

2.3.6. Presença de Ocupações:

Edificações diversas, regulares ou não, destinadas para fins residenciais, comerciais e outros.

2.3.7. Infraestrutura:

Edificações e demais construções regulares pertencentes e destinadas à gestão da Unidade e uso público.

2.3.8. Atributos Ambientais Sensíveis:

São atributos de maior vulnerabilidade ambiental necessários à conservação da biodiversidade e processos ecológicos bem como à proteção dos recursos hídricos, geológicos e edáficos. Para este trabalho foram considerados como atributos relevantes para a conservação: as Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de recarga hídrica (áreas vegetadas), Áreas de Proteção de Mananciais (APM), Abrigos de fauna, Fitofisionomias raras, presença de espécie tombada do Cerrado, Trampolins ecológico, Vales, Potencial Erosivo, Áreas Brejosas, Áreas declivosas, Cachoeiras,

Conectividade com corredores ecológicos, Zona de Vida Silvestre definidas nos zoneamentos e planos de manejo de Unidades de Conservação (IBRAM, 2014).

2.3.9. Vegetação nativa consolidada:

Presença de vegetação nativa não degradada.

Os critérios acima elencados foram então organizados e utilizados para indicar a recategorização para cada área protegida, de modo a compatibilizar os atributos e situação de uso e ocupação, com os objetivos de cada categoria de manejo prevista no SDUC.

Conforme o SDUC:

> Art. 9º A **Estação Ecológica** tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.
>
> [...]
>
> § 2º **É proibida a visitação pública**, exceto com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o plano de manejo da unidade ou regulamento específico.
>
> [...]
>
> Art. 10. A **Reserva Biológica** tem como objetivo a **preservação integral da biota** e dos demais **atributos naturais existentes em seus limites**, **sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.**
>
> **[...]**
>
> Art. 11. O **Parque Distrital** tem como objetivo a **preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica**, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.
>
> [...]
>
> Art. 12. O **Monumento Natural** tem como objetivo **preservar sítios naturais raros**, **singulares ou de grande beleza cênica.**
>
> [...]
>
> Art. 13. O **Refúgio de Vida Silvestre** tem como objetivo **proteger os ambientes naturais onde se asseguram**

condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

[...]

Art. 15. **A Área de Proteção Ambiental –** APA é uma área em geral **extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais,** especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, **e tem como objetivo proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação desse território e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.**

[...]

Art. 16. A **Área de Relevante Interesse Ecológico** – ARIE é uma área em geral de **pequena extensão**, **com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abrigue exemplares raros da biota regional**, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

[...]

Art. 17. A **Floresta Distrital** é uma área com **cobertura florestal de espécies nativas ou exóticas** e tem como objetivo o uso múltiplo dos recursos florestais e a pesquisa científica, **com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas.**

[...]

Art. 18. O **Parque Ecológico** tem como objetivo **conservar amostras dos ecossistemas naturais, da vegetação exótica e paisagens de grande beleza cênica; propiciar a recuperação dos recursos hídricos, edáficos e genéticos; recuperar áreas degradadas,** promovendo sua revegetação com espécies nativas; incentivar atividades de pesquisa e monitoramento ambiental e **estimular a educação ambiental e as atividades de lazer e recreação em contato harmônico com a natureza**.

§ 2º O Parque Ecológico deve possuir, no mínimo, **em trinta por cento da área total da unidade, áreas de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou mancha representativa de qualquer fitofisionomia do Cerrado**.

[...]

Art. 19. A **Reserva de Fauna** é uma área natural com **populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias**, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Durante a recategorização dos parques, conforme os critérios acima estabelecidos observou-se que alguns deles não possuíam os atributos mínimos necessários para o seu enquadramento nas categorias do SDUC, e, portanto, não foram considerados como Unidade de Conservação. Estes parques foram categorizados como Parques de Uso Múltiplo, denominação instituída pela Lei Complementar nº 265 de 1999, que, na época dos trabalhos do GT, se encontrava parcialmente revogada no que se referia aos Parques Ecológicos. Apesar destas áreas não possuírem atributos ecológicos significativos que justificassem a sua inclusão no SDUC, foram considerados como espaços que proporcionam o lazer e o bem estar da população, alguns tendo potencial para recuperação e futuro enquadramento no SDUC (IBRAM, 2014).

Como continuidade do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho da recategorização, foi instituído novo GT com outras instituições e publicada a Lei Complementar nº 961, de 26 de dezembro de 2019 que criou os Parques Urbanos. Essa lei unificou a denominação dos parques que não se enquadram como UC, de forma a facilitar o entendimento da população sobre a vocação destes para o uso público, porém sem a obrigatoriedade do conceito ambiental.

Assim, foi revogada a Lei Complementar nº 265 de 1999 e a nomenclatura "Parques de Uso Múltiplo", passando a denominarem-se Parques Urbanos.

2.4 Consulta pública

Visando consultar a população sobre seus anseios quanto à categoria das áreas protegidas a serem recategorizadas, para dar transparência ao processo e atender ao princípio da publicidade, o GT realizou uma consulta à Procuradoria Jurídica - PROJU do IBRAM, solicitando um parecer sobre o procedimento mais adequado para a condução do processo participativo.

A PROJU utilizou como base para sua proposição os artigos 4º e 5º do Decreto 4.340 de 2002, que regulamentou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC[7]. Eis o entendimento da PROJU:

> Por uma questão de cautela e em face dos princípios que regem a própria atuação pública, observa-se que o legislador optou por consultar a população diretamente interessada durante o processo de criação de uma determinada unidade de conservação.
>
> Embora os diplomas legais não tratem sobre o assunto, entende-se que, por simetria, tais ideais também devem ser reproduzidos na recategorização que busca, a priori, reanalisar a vocação ambiental de uma determinada unidade de conservação.
> Ademais, como há a intenção de se reformular a nomenclatura das áreas protegidas no âmbito do Distrito Federal pode ser que durante esse processo de recategorização uma determinada unidade passe a ser regida por um arcabouço jurídico mais restritivo, ou passe a integrar um grupo de proteção cujo aproveitamento de seus recursos seja mais maleável, ou simplesmente possa deixar de ser uma unidade de proteção integral ou de uso sustentável, ao ser enquadrado em outra categoria.
>
> (...)
>
> Da documentação acostada ao presente expediente, infere-se que o estudo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho, estimou a recategorização de, aproximadamente, 60 unidades.
>
> Diante de uma estimativa tão significativa e alta, obviamente que se for realizada uma audiência pública para tratar pontualmente do reenquadramento de cada unidade não será possível concluir o projeto dentro de um prazo plausível.

Aproveitando a previsão do artigo 5º §, 1º do referido decreto[8] acrescenta:

> Dentre as hipóteses que se enquadram como outras formas de oitiva, provavelmente, poderiam ser incluídas as consultas

[7] Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta."

[8] § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

> realizadas em ambiente virtual, tais como fóruns, enquetes e envio de e-mails.
>
> Para se implementar esse tipo de consulta online, entretanto, é necessário garantir a lisura do processo de participação, além de se buscar meios para assegurar o amplo acesso dos possíveis interessados.
>
> (...)
>
> Por todo o exposto, visando instrumentalizar os princípios da publicidade, da transparência e da participação democrática, opina-se pela realização de consulta pública, ainda que a recategorização não altere a poligonal da unidade, pela possibilidade de realização de oitiva cujo objeto seja a discussão da recategorização de várias unidades ao mesmo tempo e pela possibilidade de utilização de consultas virtuais, desde que observadas às ressalvas feitas.

Utilizando como base o entendimento da PROJU, o Grupo de Trabalho optou por realizar as consultas públicas na modalidade virtual, para dar maior celeridade ao processo, considerando o vasto território afetado, sem prejudicar a participação da população.

Foram realizadas duas consultas, ambas intermediadas pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) do IBRAM:

- Uma consulta interna, para os técnicos do IBRAM contribuírem com o trabalho, de acordo com a visão interdisciplinar dos diversos setores sobre os parques geridos pela autarquia ambiental;
- Uma consulta externa, com a ampla participação da população de todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Para a consulta interna, foi aberto um comunicado na rede interna do IBRAM, e disponibilizado o parecer com a proposta da recategorização por 10 (dez) dias para análise dos servidores e envio de suas contribuições para o Grupo de Trabalho. Foi criado um *e-mail* institucional para esta finalidade. Todas as contribuições e questionamentos foram respondidos individualmente.

Após a consulta interna e incorporação das contribuições pertinentes, iniciou-se a consulta externa por 45 (quarenta e cinco) dias. Para tanto, foram confeccionadas e publicadas matérias jornalísticas sobre o assunto no *site* do IBRAM, onde foi criado um espaço fixo contendo informações gerais sobre a proposta de recategorização e documentações relacionadas.

A ASCOM concretizou parcerias com todas as Administrações Regionais, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Parques com sede administrativa, visando à divulgação nos *sites* institucionais, e à manutenção de pontos de apoio físicos, para que a população pudesse ler o Parecer Final da Recategorização e encaminhar, posteriormente, as considerações por *e-mail*. Foram distribuídos junto aos veículos de imprensa, *press-releases* (aviso de pauta), contendo informações gerais sobre a consulta pública virtual da recategorização. Diversas mídias fizeram cobertura jornalística sobre o assunto, a exemplo de jornais impressos, rádios, televisão, *sites* e blogs de notícias, entre eles: Correio Braziliense, Agência Brasília, Jornal do Guará, blogs DF Águas Claras, Portal Lago Sul, Acontece Brasília, Blog do Amarildo, Blog da UP- Urbanizadora Paranoazinho, Brasília Web, rádio Guará FM, Fato Online e TV Globo Brasília.

As contribuições foram enviadas para o mesmo *e-mail* institucional utilizado na consulta interna e todos os questionamentos foram respondidos individualmente pelo Grupo de Trabalho, e apensados nos autos do processo.

3 ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE RECATEGORIZAÇÃO

Para a definição do formato para o envio dos instrumentos normativos de recategorização, o Grupo de Trabalho realizou nova consulta à PROJU, que emitiu parecer com o entendimento de que deveriam ser elaborados processos individuais para cada parque e as normas deveriam ser publicadas respeitando a hierarquia dos instrumentos de criação originais. Portanto, foram elaborados instrumentos para 3 níveis hierárquicos de normas: (1) leis complementares, (2) leis ordinárias e (3) decretos.

Considerando que a mudança de categoria pode trazer consigo mudanças na destinação e vocação das áreas, o grupo de trabalho elaborou as minutas dos instrumentos normativos individuais para cada parque e, além da proposta de recategorização, incluiu nas minutas os objetivos de cada área, adequados às categorias de manejo propostas, com justificativas e exposição de motivos, conforme preconiza a administração pública local para tais publicações. Assim, os instrumentos normativos trariam consigo, não só a categoria, mas também objetivos compatíveis

com a nova denominação, sem incorrer em conflitos com os instrumentos de criação originais, que seriam tacitamente revogados.

No entanto, no decorrer do processo, objetivando dar maior celeridade à recategorização, foram elaborados apenas três instrumentos normativos (uma lei complementar, uma lei ordinária e um decreto) coletivos e sintéticos, contendo apenas uma lista dos parques e as respectivas categorias, sem considerar as mudanças de objetivos acarretadas pela mudança de categoria.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interesses políticos divergentes e interpretações jurídico-administrativas errôneas levaram à morosidade e a simplificação na publicação dos atos de recategorização propostos conforme as orientações iniciais da PROJU, e o método adotado pelo Grupo de Trabalho-IBRAM. Apesar do lapso temporal e da pendência na publicação dos atos de algumas unidades avaliadas, os encaminhamentos do GT resultaram em ganho de área e no aumento do número de APs enquadradas nas categorias do SDUC, e, portanto, consideradas Unidades de Conservação.

Na tabela em anexo, constam os instrumentos legais de cada AP gerida pelo IBRAM, e a compilação das categorias de cada AP pré e pós recategorização (sugerida ou já publicada), bem como sua área, conforme publicação em norma. As APs desprovidas de poligonal publicada, e as desconstituídas, alvo de ação direta de inconstitucionalidade devido a vícios de iniciativa no instrumento de sua criação, também foram tabuladas e avaliadas pelo GT quanto à categoria mais adequada, visando sua futura recriação pelo IBRAM.

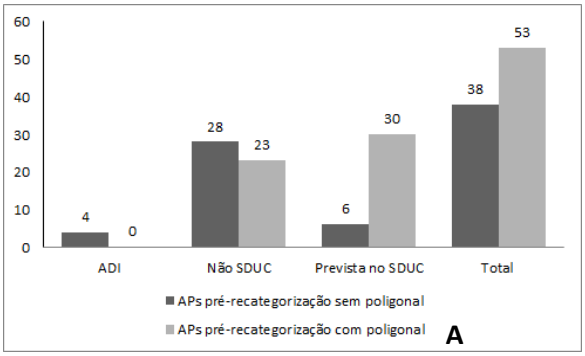
O levantamento documental e normativo relacionado às questões fundiárias de cada unidade e as sugestões de traçado das áreas protegidas desconstituídas ou desprovidas de definição de poligonal publicada em norma legal foram encaminhados pelo GT para serem tratados por setor específico no IBRAM, como continuidade aos trabalhos da recategorização.

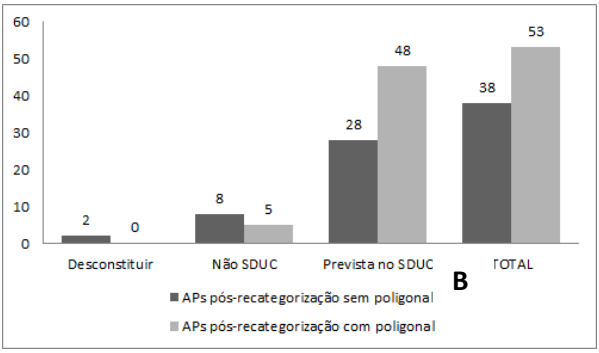
Demonstram-se, abaixo, o quantitativo de APs e área geográfica em hectares (ha) - sendo que em cinza claro estão representadas aquelas que são citadas em normas

legais e em cinza escuro as não publicadas, adotadas esquematicamente no banco de dados do IBRAM, até sua definição fundiária.

Os dados das quatro (4) Áreas de Proteção Ambiental - APAs, geridas pelo IBRAM (APA do Lago Paranoá; APA da Bacia do Rio São Bartolomeu; APA das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado; APA de Cafuringa) não foram incluídos nas análises quantitativas abaixo, para não extrapolar a variação dos valores absolutos de área (ha) e visto que estas não foram alvo de recategorização, uma vez que já foram criadas na categoria APA, prevista no SDUC.

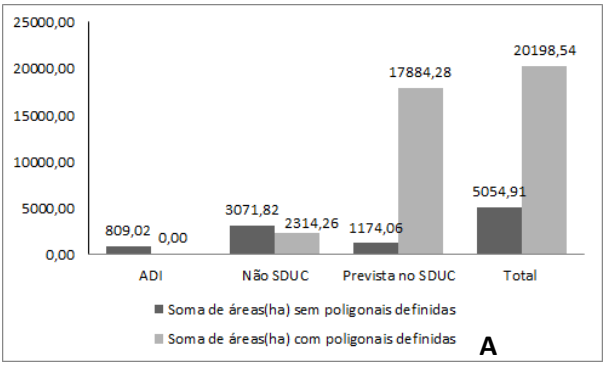
Gráfico 1: Em A, o quantitativo (eixo y) de áreas protegidas geridas pelo IBRAM, no cenário pré-recategorização; e em B, o quantitativo (eixo y) de áreas protegidas geridas pelo IBRAM, no cenário pós-recategorização. "ADI" – representam APs decretadas como inconstitucionais (com instrumentos legais de criação alvos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI); "Não SDUC" representam APs não consideradas Unidades de Conservação - enquadradas em outros instrumentos legais, tais como Parques Urbanos; "Previstas no SDUC" representam APs enquadradas em categorias como Unidades de Conservação; Em cinza escuro, as APs desprovidas de poligonal e/ou tamanho absoluto (área publicada em norma legal); e em cinza claro, as APs providas de poligonal e/ou tamanho absoluto publicado em norma legal.

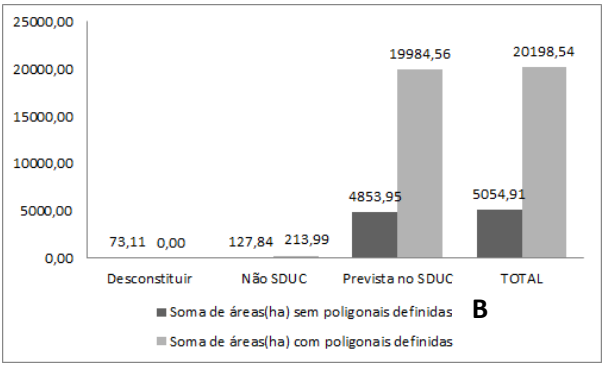




Conforme consta nos gráficos comparativos acima, é previsto um incremento de 38 APs enquadradas em categorias do SDUC, totalizando 76 Unidades de Conservação consolidadas (80 considerando as APAs). Além de 13 APs que foram enquadradas como "parques urbanos", e a previsão de recriação de quatro áreas desconstituídas devido ADI em seus atos de criação. Houve, ainda, a recomendação de desconstituição de duas áreas descaracterizadas ambientalmente, que deverão ser compensadas no processo de definição fundiária das UCs, desprovidas de poligonal publicadas.

Gráfico 2: Em A, a soma de áreas em hectares (eixo y) de APs geridas pelo IBRAM, no cenário pré-recategorização; e em B, a soma de áreas em hectares (eixo y) de APs geridas pelo IBRAM, no cenário pós-recategorização. "ADI" – representam APs decretadas como inconstitucionais (com instrumentos legais de criação alvos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI); "Não SDUC" representam APs não consideradas Unidades de Conservação - enquadradas em outros instrumentos legais tais como Parques Urbanos; "Previstas no SDUC" representam APs enquadradas em categorias como Unidades de Conservação; Em cinza escuro, as APs desprovidas de poligonal e/ou tamanho absoluto (área publicada em norma legal); e em cinza claro, as APs providas de poligonal e/ou tamanho absoluto publicado em norma legal.





Da mesma forma, nos gráficos comparativos de área (ha), no cenário pré e pós recategorização, é previsto um incremento de cerca de 2.944 hectares de APs (com poligonais previstas em norma legal) à serem enquadradas como Unidades de Conservação e cerca de 2.100 hectares de área que devem ser avaliados pelo setor de regularização fundiária do IBRAM, para validação das poligonais sugeridas, também como UC.

Com relação às áreas geográficas de APs desconstituídas, previu-se a redução de 809 ha para 73 ha no cenário pós recategorização, onde coube ao GT o trabalho de encaminhar os documentos levantados, as poligonais sugeridas e as categorias propostas para o setor de criação de UCs do IBRAM prosseguir com os estudos de recriação das áreas providas de atributos ambientais desconstituídas por ADI em suas normas de criação.

Da entrega dos trabalhos da comissão em 2016 até setembro de 2020, foram publicados os seguintes instrumentos de recategorização:

- Decreto nº 37.274, de 22 de abril de 2016 (recategoriza o Parque de Uso Múltiplo Burle Marx);
- Decreto nº 38.367, de 26 de julho de 2017 (recategoriza o Parque Boca da Mata); Decreto nº 38.368, de 26 de julho de 2017 (recategoriza o Parque dos Jequitibás);
- Decreto nº 38.371, de 27 de julho de 2017 (recategoriza o Parque Vivencial Pinheiro);
- Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019 (recategoriza o Parque de São Sebastião; o Parque do Paranoá; o Parque Areal; o Parque Ecológico do Rasgado; o Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte; o Parque de Uso Múltiplo da Asa Sul; o Parque de Uso Múltiplo das Sucupiras; o Parque de Uso Múltiplo Vale do Amanhecer; o Parque Ecológico e de Uso Múltiplo Gatumé; o Parque de Uso Múltiplo do Cortado);
- Decreto nº 40.316, de 16 de dezembro de 2019 (Recria o Parque Ecológico do Gama - com a categoria sugerida pela comissão e validada no estudo de recriação);

- Lei Complementar nº 955, de 28 de novembro de 2019 (recategoriza o Parque Ecológico e Vivencial Estância; do Parque de Uso Múltiplo do Morro do Careca; do Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul e do Parque Ecológico Dom Bosco); Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019 (recategoriza o Parque Ecológico e Vivencial Estância; o Parque de Uso Múltiplo do Morro do Careca; o Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul e o Parque Ecológico Dom Bosco);
- Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019 (recategoriza o Parque Recreativo Sucupira; o Parque Três Meninas; o Parque Recreativo de Santa Maria; o Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo; o Parque Ecológico e Vivencial de Candangolândia; o Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão; o Parque Ecológico Canjerana; o Parque Ecológico Garça Branca; o Parque Ecológico dos Pequizeiros; o Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho; o Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas e o Parque Ecológico e Vivencial Cachoeira do Pipiripau);
- Lei nº 6584, de 22 de maio de 2020 (recategoriza o Parque das Copaíbas);

Ainda não foram publicados os instrumentos legais de recategorização de 9 APs indicadas para serem enquadradas como UCs. As 13 APs indicadas para serem enquadradas como "Parques Urbanos" também aguardam os encaminhamentos jurídicos. Permaneceram nas categorias do SDUC 33 Unidades de Conservação, conforme já constavam nos respectivos instrumentos legais (incluídas as 4 APAs geridas pelo IBRAM).

A recategorização e o enquadramento de grande parte das APs em categorias previstas no SDUC, possibilita uma maior garantia de proteção ambiental e maior amparo jurídico à estas unidades, considerando o arcabouço de normativas regulatórias vinculadas ao SDUC. Além disso, viabiliza o aumento de investimentos nestas áreas, por se tornarem aptas a receberem recursos de compensação ambiental[9].

[9] Segundo o SDUC (Lei complementar nº 827/2010): **Art. 33.** Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos que causem impacto ambiental, assim considerados pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo técnico, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei Complementar.
§ 2º Ao órgão executor da política ambiental do Governo do Distrito Federal compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, tendo prioridade as de Proteção Integral, considerando as propostas

Já o enquadramento das APs desprovidas de atributos ambientais na categoria "parques urbanos"[10], prevista na Lei Complementar nº 961, de 26 de dezembro de 2019, possibilita a transferência da gestão destas pequenas áreas para outros órgãos públicos do governo distrital (ex. administrações regionais), sem comprometer as diretrizes ambientais previstas, e viabilizando o cumprimento das suas demais funções. Esta transferência desonera o IBRAM, que pode concentrar seus esforços na gestão das numerosas Unidades de Conservação distritais providas de atributos ambientais relevantes.

O reordenamento das categorias das APs do DF representa um avanço na política de estado para a administração destes espaços territoriais especialmente protegidos, uma vez que alinha os objetivos, diretrizes e normas de cada área às recomendações constantes nos instrumentos legais vigentes (Lei Complementar nº 827 de 22 de junho de 2010 e Lei Complementar nº 961, de 26 de dezembro de 2019), por sua vez alinhados com a política ambiental federal (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

A recategorização também representa uma maior contribuição do Distrito Federal no cumprimento de tratados internacionais importantes firmados pelo país, como a meta 11 do tratado de Aichi, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, que consistiu no compromisso de proteger, até 2020, ao menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, incluindo áreas de especial importância para a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos associados, por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa (CDB-A, 2011; CDB-B, 2011).

---

apresentadas nos estudos técnicos e ouvido o empreendedor, podendo contemplar a criação de novas unidades de conservação ou aplicar esses recursos em unidades de conservação de Uso Sustentável.

§ 3º Quando o empreendimento afetar os recursos de uma unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo."

[10] "**Art. 3º** Parque urbano é categoria de espaço livre de uso público, bem de uso comum do povo, que desempenha as seguintes funções no espaço urbano:

I - recreativa e de socialização na oferta para a população de espaços de convivência, lazer, esporte, descanso, passeio e manifestações culturais;

II - paisagística no equilíbrio da composição entre espaços urbanos construídos e livres, constituição da paisagem e identidade local;

III - ambiental na prestação dos serviços ecossistêmicos."

Contribui, ainda, no 15º objetivo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que prevê ações para a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres; gestão das florestas de forma sustentável; o combate à desertificação; a detenção e reversão da degradação da terra e da perda de biodiversidade.

REFERÊNCIAS

ADÁMOLI, J. & AZEVEDO. Regionalização dos Cerrados: parâmetros quantitativos L.G. 1983.

BAUM, K.A.; HAYNES, K.J.; DILLEMUTH, F.P.; CRONIN, J.T. The matrix enhances the effectiveness of corridors and stepping stones. Ecology. 2004. 85: 2671-2676.

BLANCO, Karoline Cunha. As peculiaridades das ocupações irregulares no Distrito Federal. Cadernos de arquitetura e urbanismo. n.21. DOI: http://dx.doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n21.2018.04

BOLUND, P. & HUNHAMMAR, S. Ecosystem services in urban areas. Ecol. Econ. 2009. (29 293–301).

Convenção da Diversidade Biológica - CDB - A . The Strategic Plan for the CBD. 2011. Disponível em: https://www.cbd.int/cop/cop-10/doc/press/press-briefs-en.pdfacessado em: 10/09/2020.

Convenção da Diversidade Biológica - CDB - B. Metas de Aichi. 2011. Disponível em: https://www.cbd.int/sp/targets/ . acessado em: 10/09/2020.

CROFTS, R. Linking geoconservation with biodiversity conservation in protected areas. Int J Geoheritage Parks. 2019; https://doi.org/10.1016/j.ijgeop.2019.12.002

DEGUISE, I.E.; KERR, J.T. Protected areas and prospects for endangered species conservation in Canada. Conserv Biol. 2006; 20(1):48-55. doi:10.1111/j.1523-1739.2005.00274.x

DIEGUES, A.C. Marine Protected Areas and Artisanal Fisheries in Brazil. Samudra Monograph. International Collective in Support of Fishworkers (ICSF). 2008. 68p.

DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A.F. Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934– 2002: A Critical Overview. Law and Policy. 2006. 28.

DU, A.; XU, W.; XIAO, Y.; CUI, T.; SONG, T.; OUYANG, Z. Evaluation of Prioritized Natural Landscape Conservation Areas for National Park Planning in China. Sustainability 2020, 12, 1840.

DUDLEY N, editors. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN; 2008. 86 p.

IBRAM. Processo administrativo IBRAM/DF nº 0391-000912/2012 - Recategorização das unidades de conservação.

IBRAM. Parecer Técnico nº 500.000.001/2014 – Sugap/Ibram. Disponível em: http://www.ibram.df.gov.br/images/Arquivos%20site/1.Parecer%20Final%20Recategorizacao.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

IUCN – International Union for Conservation of Nature. Guidelines for protected areas: management categories. Gland: International Union for Conservation of Nature – IUCN, World Conservation Monitoring Centre – WCMC, 1994.

JEPSON, P., WHITTAKER, R.J. Histories of Protected Areas: Internationalisation of Conservationist Values and Their Adoption in the Netherlands Indies (Indonesia). Environment and history, 2002. 129-172.

JEPSON, P., WHITTAKER, R.J., LOURIE, S.A. The Shaping of the Global Protected Area. Conservation biogeography, 2011. 93-135.

MANHÃES AP, LOYOLA R, MAZZOCHINI GG, GANADE G, OLIVEIRA-FILHO T, CARVALHO AR. Low-cost strategies for protecting ecosystem services and biodiversity. Biological Conservation. 2018; 217:187–194. doi: 10.1016/j.biocon.2017.11.009.

MILANO, Miguel Serediuk. Parques e reservas: uma análise da política brasileira de unidades de conservação. Revista Floresta e Ambiente, Rio de Janeiro, 2001; v.VIII, p.04-09.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. Ambiente & Sociedade, Campinas, 2006; v.9, n.001, p.41-64.

PÉREZ, J.L.J. As Reservas Naturais Urbanas como Materialização da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio d Janeiro, 2020; 1(37):96-115.

Programme of Work on Protected Areas (PoWPA). Convention on Biological Diversity. 2004. Disponível em: https://www.cbd.int/protected/overview/. Acesso em 08/09/2020.

RIBEIRO, J.F. & WALTER, B.M.T. Fitofisionomias do Bioma Cerrado. In: SM. Sano; S.P. Almeida; J.F. Ribeiro (eds.). Cerrado: Ecologia e flora. Embrapa – CPAC. Brasília, 1998; P.98-166.

SILVA, A.M., LOCKS, G.A., MELO, J.E.B. Turismo de Base Comunitária e Desenvolvimento Sustentável em Urupema-SC. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. 2019. v. 7, n. 2 (2019).

SILVA, T.C., CÔRTES, L.G., SIQUEIRA, M.F. (2020). Could Protected Areas in Brazil's Semi-Arid Conserve Endangered Birds Facing Climatic and Land Cover Changes? Revista Cietífica BioBrasil n. 2: Diálogos entre a Academia e a Gestão de Áreas Protegidas: Programa de Pós-Graduação Profissional. (2020); DOI: https://doi.org/10.37002/biobrasil.v10i2.1469

SANTOS, Mônica Veríssimo. Estudo da Representatividade das Áreas Protegidas do DF e sua adequação ao Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC. Brasília/DF, 2014.

SIMBERLOFF, D.S.; ABELE, L. G. Refuge design and island biogeography theory: Effects of fragmentation. American Naturalist, 1982; 120: 41-50.

STRAPAZZON, M. C.; MELLO, N. A. Um Convite à Reflexão sobre a Categoria de Unidade de Conservação Refúgio de Vida Silvestre. Ambiente & Sociedade, 2015;v. 18, n.4, p. 161 – 178.

SURATMAN, M. N. Introductory Chapter: Conserving Biodiversity in Protected Areas. 2018; DOI: 10.5772/intechopen.73566

TEEB; The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB, 2010.

UNEP – United Nations Environment Programme. Sustainable Development Goals-SDG. 2015. Disponível em: https://www.unenvironment.org/explore-topics/sustainable-development-goals. Acesso em 27/08/2020.

ANEXO

	Área protegida (AP) PRÉ recategorização	RA	Categoria sugerida	Área protegida (AP) PÓS recategorização	Legislação de recategorização	Legislação da AP	Área (ha)
1	Parque Bosque dos Tribunais	I	Uso Múltiplo	-	PL elaborado e remetido à PROJU/IBRAM para análise. 391-00009404/2019-94	- Decreto nº 30.720/2009 - Aprova a criação do Parque Bosque dos Tribunais;	58,81
2	Parque Bosque dos Constituintes	I	Uso Múltiplo	-	PL elaborado e remetido à PROJU/IBRAM para análise. 391-00009404/2019-94	- Decreto nº 29.641/2008 - Fica criado o Parque Bosque dos Constituintes; - Decreto nº 33.823/2012 - amplia a área do Parque Bosque dos Constituintes;	7,63
3	Parque dos Pássaros (das Aves)	I	Uso Múltiplo	-	PL elaborado e remetido à PROJU/IBRAM para análise. 391-00009404/2019-94	- Decreto nº 17.767/1996 - Cria o Parque dos Pássaros;	77,83
4	Parque da Asa Sul	I	Ecológico	Parque Ecológico Asa Sul	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 24.036/2003 - Cria Parque de Uso Múltiplo da Asa Sul;	21,73
5	Parque Enseada Norte	I	Ecológico	-	-	- Decreto nº 27.472/2006 - Cria o Parque de Uso Múltiplo da Enseada Norte;	11,99
6	Parque Olhos d'Água	I	Ecológico	Parque Ecológico Olhos d'Água	Decreto nº 33.588, de 22 de março de 2012;	Lei nº 556/1993 - Autoriza criação Parque ; Decreto nº 15.900/1994 - Cria Parque Olhos D'Água; - Lei 2900/2002 - Dispõe sobre gestão do Parque e poligonal; - Decreto nº 33.588/2012 - amplia e recategoriza para Parque Ecol. Olhos d'Água;	24,83
7	Parque Uso Múltiplo Vila Planalto	I	Uso múltiplo	-	-	- Decreto nº 24.213/2003 - Cria Parque Vila Planalto;	126,68

8	Parque de Uso Múltiplo Burle Marx	I	Ecológico	Parque Ecológico Burle Marx	Decreto nº 37.274, de 22 de abril de 2016;	Decreto nº 12.249/1990 - Cria Parque Ecológico Norte; Decreto nº 13.231/1991 - Altera o Decreto nº 12.249/1990; Lei nº 2.007/1998 - Renomeia Pq Ecológico Norte para Parque Ecol. Burle Marx; Decreto nº 28.685/2008 - Amplia poligonal do Parque Ecol. Burle Marx; Decreto nº 30.023/2009 - Transforma o Parque Ecol. Burle Marx em Parque de Uso Múltiplo Burle Marx e transfere para Terracap; Decreto nº 35506/2014 - devolve para IBRAM. - URB 25/90;	280,43
9	Parque Recreativo do Gama (Prainha) - se juntará com a REBIO	II	Distrital	-	-	- Decreto nº 108/1961 - Cria o Parque Municipal do Gama; - Decreto nº 6.953/1982 - Renomeia o Parque Recreativo do Gama; - Decreto nº 25.867/2005 - Altera Poligonal;	537,63
10	Parque Ecológico e Vivencial Ponte Alta do Gama	II	Refúgio de Vida Silvestre	-	-	- Lei nº 1.202/1996 - Cria Parque Ecológico Vivencial Ponte Alta do Gama; - Lei Complementar nº 720/2006 - Dá nova classificação ao Parque - ADI 1112-7/2006 - TJDFT;	293,13
11	Parque Urbano e Vivencial do Gama	II	Ecológico	Parque Ecológico do Gama	Decreto nº 40.316, de 16 de dezembro de 2019;	Decreto nº 11.190/1988 - Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Parque Ecológico do Gama; Decreto nº 40.316/2019 - Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Parque Ecológico do Gama	51,49
12	Parque Ecológico e Vivencial Boca da Mata	III	Distrital	Parque Distrital Boca da Mata	Decreto nº 38.367, de 26 de julho de 2017;	- Decreto nº 13.244/1991 - Cria Parque Boca da Mata - Lei nº 1.002/1996 - - Decreto nº 26.435/2005 - Define Poligonal Parque Boca da Mata	196,35

13	Parque Ecológico Saburo Onoyama	III	Ecológico	Parque Ecológico Saburo Onoyama	-	- Decreto nº 17.722/1996 - Cria Parque Saburo Onoyama - Decreto nº 26.434/2005 - Define Poligonal do Parque - Lei nº 1.045/1996 - Dispõe sobre busto de Saburo Onoyama	93,10
14	Parque Ecológico e de Uso Múltiplo do Cortado	III	Ecológico	Parque Ecológico do Cortado	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Lei Complementar nº 638/2002 Cria Parque Lago do Cortado; - Decreto nº 26.436/2005 - Define Poligonal Parque Lago do Cortado;	45,50
15	Parque Recreativo Taguatinga	III	Uso Múltiplo	-	-	- Lei Complementar nº 637/2002 - Cria Parque Recreativo de Taguatinga; - ADI 2050-8/2010 - TJDFT;	7,59
16	Parque Ecológico Veredinha	IV	Ecológico	Parque Ecológico Veredinha	-	- Lei nº302/1992 - Autoriza o Poder Executivo a criar, instalar o Parque Ecológico Veredinha; - Decreto nº 16.052/1994 - Cria Parque Ecológico Veredinha;	29,00
17	Parque dos Jequitibás	V	Ecológico	Parque Ecológico dos Jequitibás	Decreto nº 38.368, de 26 de julho de 2017;	Decreto nº 16.239/1994 - Cria o Parque Jequitibás;	11,20
18	Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho	V	Ecológico	Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho	-	- Lei nº 1.457/1997 - Cria Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho; - ADI 16680-8/2013 - TJDFT;	93,68
19	Parque Ambiental Colégio Agrícola de Brasília	VI	ARIE	-	-	Lei Complementar nº 630/2002 - Transforma a área que integra o centro de educação profissional - Colégio Agrícola de Brasília, em Parque Ambiental;	526,65
20	Parque Vivencial Vale do Amanhecer	VI	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Vale do Amanhecer	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 25.928/2005 - Cria Parque Vale do Amanhecer;	36,0318
21	Parque Ecológico do DER	VI	Ecológico	Parque Ecológico do DER	-	- Lei nº 2.312/1999 - Cria o Parque Ecológico do DER;	155,78
22	Parque Ecológico dos Pequizeiros	VI	Distrital	Parque Distrital dos Pequizeiros	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 2.279/1999 - Cria Parque Ecológico dos Pequizeiros;	781,84

23	Parque Ecológico e Vivencial da Cachoeira do Pipiripau	VI	ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico Cachoeira do Pipiripau	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.299/1996 - Cria o Parque Ecológico e Vivencial Cachoeira do Pipiripau;	85,90
24	Parque Ecológico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros	VI	Refúgio de Vida Silvestre	-	-	- Lei nº 2.247/1998 - Cria o Parque Ecologico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros;	42,87
25	Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho	VI	Distrital	Parque Distrital do Retirinho	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 2.355/1999 - Cria Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho;	624,74
26	Parque Ecológico e Vivencial Estância	VI	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Mestre d'Armas	Lei Complementar nº 955, de 28 de novembro de 2019;	- Lei Complementar nº 623/2002 - Cria Parque Ecológico Vivencial Estância;	32,22
27	Parque Recreativo Sucupira	VI	Ecológico	Parque Ecológico Sucupira	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.318/1996 - Cria Parque Recreativo Sucupira;	124,29
28	Parque das Esculturas	XXVII	Uso Múltiplo	-	-	- Decreto nº 28.516/2007 - Cria Parque de Uso Múltiplo das Esculturas;	6,09
29	Parque Urbano do Paranoá	VII	Ecológico + ARIE (se unirá a ARIE e a parte do Cachoeirinha)	Parque Ecológico do Paranoá	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 15.899/1984 Cria Parque do Paranoá; - Lei nº 1.438/1997 Cria Parque Urbano do Paranoá; - Lei nº 2.333/1999 Centro Cultural no Parque Urbano do Paranoá;	37,72
30	**Parque Ecológico da Cachoeirinha** (parte para o Parque Ecológico Paranoá (urbano + ARIE), parte para o Pinheiros)	VII	Parte Ecológico/Parte Floresta Distrital	Parque Ecológico da Cachoeirinha	-	- Lei Complementar nº 614/2002 - Cria Parque Ecológico da Cachoeirinha - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007.00.2.000756-4 - julgada procedente em 31/07/2007 - inconstitucionalidade formal	684,85
31	Parque Vivencial dos Pinheiros (com parte do Cachoeirinha)	VII	Floresta Distrital	Floresta Distrital dos Pinheiros	Decreto nº 38.371, de 27 de julho de 2017;	- Decreto nº 24.057/2003 - Aprova Projeto Urbanístico de Parcelamento na Região Administrativa do Paranoá; - URB 101/99	315,13
32	Parque Ecológico Sementes do Itapoã	VII	Ecológico	Parque Ecológico Sementes do Itapoã	-	-Decreto nº 35.508/2014 - cria o parque ecológico sementes do Itapoã;	9,40
33	Parque Ecológico Córrego da Onça	VIII	Estação Ecológica	-	-	- Decreto nº 24.481/2004 - Cria Parque Ecológico Córrego da Onça;	363,12

34	Parque Ecológico Lauro Muller (Ecológico do Catetinho)	VIII	Ecológico	Parque Ecológico Lauro Muller	-	- Decreto nº 13.147/1991 - Parque do Catetinho - Decreto nº 23.730/2003 - Renomeia Parque Catetinho para Parque Ecológico Lauro Muller - URB 76/90	24,09
35	Parque Ecológico Luiz Cruls	VIII	Ecológico	Parque Ecológico Luiz Cruls	-	- Decreto nº 13.147/1991 - Parque do Catetinho - Decreto nº 23.731/2003 - Renomeia Parque Catetinho para Parque Ecológico Luiz Cruls;	36,91
36	Parque Recreativo do Núcleo Bandeirante	VIII	Uso Múltiplo	-	-	- Lei nº 1.446/1997 - Cria Parque Recreativo do Núcleo Bandeirante	2,48
37	Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto	IX	Monumento Natural	-	-	Lei nº 547/1993 - Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto;	317,24
38	Parque Corujas	IX	Uso múltiplo	-	-	- Decreto nº 23.187/2002 - Aprova Projeto Urbanístico de Parcelamento da Área Perimetral Norte; - URB 16/02, folha 6/20	3,16
39	Parque Recreativo do Setor "O"	IX	Uso múltiplo	-	-	- Lei nº 871/1995 - Cria Parque Recreativo do Setor O	11,87
40	Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos	X	Uso Múltiplo	-	-	- Lei nº 2.014/1998 - Cria Parque Ecológico Vivencial Bosque dos Eucaliptos; Decreto nº 27.371/2006 - Define poligonal do Parque Ecol. e Vivencial Bosque dos Eucaliptos; - Decreto nº 27.439/2006 - Revoga 27371/06 que defínia a poligonal;	15,30
41	Parque Ecológico Ezechias Heringer (se juntará com a REBIO)	X	Distrital	-	-	Lei nº 756/1994 - Renomeia Pq do Guará para Pq Ecológico Ezechias Heringer; - Lei nº 862/1995 - Cria o Museu Ezechias Heringer no Parque do Guará; - Lei nº 1826/1998 - Cria o Parque Ecologico Ezechias Heringer; Lei Complementar nº 916/2016 - Altera a Lei nº 1.826/1998, que cria o	344,95

						Parque Ecológico Ezechias Heringer;	
42	Parque Vivencial Denner	X	Uso Múltiplo	-	-	- Lei nº 739/1994 - Cria o Polo de Confecção do Distrito Federal;	2,73
43	Parque Ecológico e Uso Múltiplo Gatumé	XII	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Gatumé	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 26.437/2005 - Cria Parque Ecológico e Uso Múltiplo Gatumé;	148,22
44	Parque Três Meninas	XII	Ecológico	Parque Ecológico Três Meninas	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 576/1993 - Cria Parque Três Meninas; - Decreto nº 26.433/2005 - Define Poligonal Parque Três Meninas; - Decreto nº 15.901/1994 - Regulamenta Lei nº 576 que Cria Pq Três Meninas;	72,86
45	Parque Ecológico Tororó	XIII	Ecológico	Parque Ecológico Tororó	-	- Decreto nº 25.927/2005 - Cria o Parque Ecológico do Tororó; - Decreto nº 38.900/2018 - Redefine a poligonal do Parque Ecológico do Tororó;	315,79
46	Parque Recreativo Santa Maria	XIII	Ecológico	Parque Ecológico de Santa Maria	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 2.044/1998 - Cria Parque Recreativo Santa Maria;	51,08
47	Parque de São Sebastião	XIV	Distrital	Parque Distrital de São Sebastião	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 15.898/1994 - Cria o Parque São Sebastião;	17,69
48	Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas	XV	Distrital	Parque Distrital Recanto das Emas	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.188/1996 - Cria Parque Ecológico e Vivencial Recanto das Emas;	266,29
49	Parque das Copaíbas	XVI	Distrital	Parque Distrital das Copaíbas	Lei nº 6.584, de 22 de maio de 2020;	-URB 65/94 - Decreto nº 17.391/1996 - Cria o Parque das Copaíbas - Lei nº 1.600/1997 - Cria Parque das Copaíbas - Lei nº 2.082/1998 - Altera Lei nº 1600;	72,76

50	Parque Ecológico Bernardo Sayão	XVI	Distrital	Parque Ecológico Bernardo Sayão	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Decreto nº 23.276/2002 - Cria Parque Ecológico do Rasgado - Decreto nº 24.547/2004 - Renomeia Parque do Rasgado para Bernardo Sayão - Decreto nº 27.550/2006 - Define poligonal Parque Bernardo Sayao	205,68
51	Parque Ecológico Dom Bosco	XVI	Monumento Natural	Monumento Natural Dom Bosco	Lei Complementar nº 955, de 28 de novembro de 2019;	- Decreto nº 19.292/1998 - Cria Parque Ermida Dom Bosco - Lei Complementar nº 219/1999 - Cria Parque Ecológico Dom Bosco - Lei Complementar nº 263/1999 - Altera LC 219/1999	171,73
52	Parque Ecológico e Vivencial Canjerana	XVI	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Canjerana	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.262/1996 - Cria Parque Ecológico e Vivencial Canjerana; - Lei nº 2.667/2001 - Altera Lei nº 1262 Parque Canjerana;	59,40
53	Parque Ecológico da Garça Branca	XVI	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Garça Branca	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.594/1997 - Dispõe sobre a criação do Parque Ecológico Garça Branca;	135,59
54	Parque Ecológico Península Sul	XVI	Ecológico	Parque Ecológico Península Sul	-	- Decreto nº 24.214/2003 - Cria Parque Ecológico Península Sul; - Decreto nº 36.689/2015 - Altera os artigos 1º, 3º e 5º do Decreto nº 24.214/03;	19,94
55	Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul	XVI	Ecológico	Parque Ecológico do Anfiteatro Natural do Lago Sul	Lei Complementar nº 955, de 28 de novembro de 2019;	- Lei Complementar nº 57/1998 - Cria Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul;	10,43
56	Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo	XVII	Ecológico	Parque Ecológico do Riacho Fundo	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.705/1997 - Cria Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo; - Decreto nº 28.363/2007 - Define poligonal Parque do Riacho Fundo;	462,69

57	Parque de Uso Múltiplo do Lago norte	XVIII	Ecológico	Parque Ecológico do Lago norte	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	- Lei nº 2.429/1999 - Dispõe sobre a criação do Parque Vivencial e Recreativo do Lago Norte; Lei nº 2.669/2001 - Revoga a Lei nº 2.429; - Decreto nº 23.315/2002 - Cria Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte; - Decreto nº 36.735/2015 - Altera o Decreto nº 23.315/2002;	35,39
58	Parque Morro do Careca	XVIII	Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre Morro do Careca	Lei Complementar nº 955, de 28 de novembro de 2019;	- Lei Complementar nº 641/2002 - Cria Parque Morro do Careca	8,51
59	Parque Ecológico das Garças	XVIII	Ecológico	Parque Ecológico das Garças	-	Decreto nº 23.316/2002 - Cria o Parque Ecológico das Garças;	10,39
60	Parque Ecológico Taquari	XVIII	Ecológico	Parque Ecológico Taquari	-	- Decreto nº 23.911/2003 - Cria Parque Ecológico do Taquari;	67,04
61	Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia (Pioneiros)	XIX	Ecológico	Parque Ecológico da Candangolândia (Pioneiros)	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.300/1996 - Cria Parque Ec. Vivenc. Candangolândia	53,68
62	Parque Ecológico Águas Claras	XX	Ecológico	Parque Ecológico Águas Claras	-	Decreto nº 39607/2018 - Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Parque Ecológico Águas Claras;	113,47
63	Parque do Areal	XX	Ecológico	Parque Ecológico do Areal	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	Decreto nº 16.142/1994 Cria Parque Areal - Lei nº 1.402/1997 - Plano Diretor Parque Areal - Decreto nº 41035/2020 - Dispõe sobre a definição de Poligonal do Parque Ecológico Areal;	49,74
64	Parque de Uso Múltiplo das Sucupiras	XXII	Ecológico	Parque Ecológico das Sucupiras	Decreto nº 40.116, de 19 de setembro de 2019;	Decreto nº 25.926/2005 - Cria o Parque de Uso Múltiplo das Sucupiras;	26,29
65	Parque Urbano Bosque do Sudoeste	XXII	Uso Múltiplo	-	-	- Lei nº 2.360/1999 - Cria Parque Urbano Bosque do Sudoeste	6,88
66	Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão	XXIII	Ecológico	Parque Ecológico da Vila Varjão	Lei nº 6.414, de 3 de dezembro de 2019;	- Lei nº 1.053/1996 - Cria o Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão; - Decreto nº 27.199/2006 - Define a poligonal do	63,19

						Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão;	
67	Parque Urbano da Vila Estrutural	XXV	Uso Múltiplo	-	-	- Decreto nº 28.080/2007 - Aprova o Projeto Urbanístico de Parcelamento da Zona Especial de Interesse Social;	22,41
68	Parque de Uso Múltiplo Centro de Lazer e Cultura Viva de Sobradinho (Sobradinho II)	XXVI	Refúgio de Vida Silvestre	-	-	- Lei nº 923/1995 - Cria Parque Recreativo Sobradinho II; - Lei Complementar nº 743/2007 - Cria o Parque de Uso Múltiplo denominado 'Centro de Lazer e Cultura Viva Sobradinho';	9,56
69	Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema	XXVI	Refúgio de Vida Silvestre	Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema	-	- Lei nº1.400/1997- Cria o Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema; -ADI 8012-4/2015 - TJDFT;	28,54
70	**Parque da Lagoinha**	**IX**	**desconstituir**	**-**	**-**	**- Decreto nº 23.187/2002 - Lagoinha - URB 1602, folha 12/20**	**62,25**
71	**Parque Irmãos Afonso Haus (santuário dos pássaros)**	**III**	**desconstituir**	**-**	**-**	**- Decreto nº 19.619/1998 - Renomeia Parque Santuário dos Pássaros para Parque Irmão Afonso Haus**	**10,86**
72	Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá	I, XVI e XVIII	APA	APA do Lago Paranoá	-	Decreto nº 12.055/1989 - Criação; Decreto nº 33.537/2012 - Plano de Manejo; Decreto nº 24.743/2004 - Conselho Gestor;	1598,02
73	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu	V, VI, VII e XIV	APA	APA da Bacia do Rio São Bartolomeu	-	Decreto nº 88.940/1983 - Criação; Lei nº 5344/2014 - Plano de Manejo;	83310,31
74	Área de Proteção Ambiental das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado	XVI	APA	APA das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado	-	Decreto nº 9.417/1986 - Criação; Decreto nº 27.474/2006 - Plano de Manejo; Decreto nº 23.238/2002 - Conselho Gestor;	23624,37

75	Área de Proteção Ambiental de Cafuringa	IV e V	APA	APA de Cafuringa	-	Decreto n° 11.123 /1988 - Cria a Área de Proteção Ambiental Cafuringa; Decreto nº 11.251/1988 - altera Dec 11123/88; Decreto nº 24.255/2003 - Dispõe sobre o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental – APA de Cafuringa; Decreto nº 34008/2012 - Altera o Decreto nº 24.255, de 27 de novembro de 2003, que dispõe sobre o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental APA de Cafuringa; Decreto nº 31.756/2010 - Conselho Gestor;	46422,24
76	Área de Relevante Interesse Ecológico do Parque JK	III, IX, XII	ARIE	ARIE do Parque JK	-	Lei nº 1.002/1996 - Cria a Área de Relevante Interesse Ecológico denominada "Parque Juscelino Kubitschek"; Lei nº 1.719/1997 - Acrescenta parágrafo ao art 2º da Lei n° 1.002/96; Lei Complementar nº 885/2014 - ltera os limites da Área de Relevante Interesse Ecológico Parque Juscelino Kubistchek; Portaria nº 112/2006 - Plano de Manejo;	2986,71
77	Área de Relevante Interesse Ecológico da Granja do Ipê	VIII, XVII, XXI	ARIE	ARIE da Granja do Ipê	-	Decreto nº 19.431/1998 - Criação; Instrução nº 164/2013 - Plano de Manejo;	1140,86
78	Área de Relevante Interesse Ecológico do Riacho Fundo	I, XVI e XIX	ARIE	ARIE do Riacho Fundo	-	Decreto nº 11.138/1988 - Dispõe sobre a criação de Área de Relevante Interesse Ecológico do Santuário de Vida Silvestre do Riacho Fundo;	477,25
79	Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque	XVI	ARIE	ARIE do Bosque	-	Lei Complementar nº 407/2001 - Dispõe sobre a criação da area de relevante interesse ecologico do Bosque;	19,54

80	Área de Relevante Interesse Ecológico Dom Bosco	XVI	ARIE	ARIE Dom Bosco	-	Decreto nº 21.224/2000 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque;	72,56
81	Área de Relevante Interesse Ecológico Paranoá Sul	VII	ARIE	ARIE Paranoá Sul	-	Decreto nº 11.209/1988 - Dispõe sobre a criação de Área de Relevante Interesse Ecológico do Paranoa Sul — ARIE. Lei complementar nº 635/2002 - (...)estabelece a criação ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico do Paranoá Sul.	39,86
82	Área de Relevante Interesse Ecológico do Córrego Mato Grande	XXV	ARIE	ARIE do Córrego Mato Grande	-	Decreto nº 25.067/2004 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE do córrego Mato Grande;	132,13
83	Área de Relevante Interesse Ecológico da Vila Estrutural	XXV	ARIE	ARIE da Vila Estrutural	-	Decreto nº 28.081/2007 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico da Vila Estrutural	44,30
84	Área de Relevante Interesse Ecológico do Córrego Cabeceira do Valo	XXV	ARIE	ARIE do Córrego Cabeceira do Valo	-	Decreto nº 28.081/2007 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico do Córrego Cabeceira do Valo;	62,52
85	Área de Relevante Interesse Ecológico do Torto	XVIII	ARIE	ARIE do Torto	-	Decreto nº 27.261/2006 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE do Torto; Plano de Manejo - Instrução 181 de 27/08/2014;	212,60
86	Área de Relevante Interesse Ecológico Cruls	I	ARIE	ARIE Cruls	-	Decreto nº 29.651/2008 - Aprova a poligonal da Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE Cruls;	54,97
87	Estação Ecológica de Águas Emendadas	VI	Estação Ecológica	Estação Ecológica de Águas Emendadas	-	Decreto nº 771/1968 - Cria a Reserva Biológica de "Aguas Emendadas" e dá outras providências;	9361,90

88	Reserva Biológica do Guará	X	REBIO	Reserva Biológica do Guará	-	Decreto nº 11.262/1988 - Cria a Reserva Ecológica do Guará.; Decreto nº 29.703/2008 - Transforma a Reserva Ecológica do Guará, em Reserva Biológica do Guará	147,00
89	Reserva Biológica do Gama	II	REBIO	Reserva Biológica do Gama	-	Decreto nº 11.261/1988- Criação da Reserva Ecológica do Gama; Decreto nº 25867/2005 - Define as coordenadas da poligonal do Parque Recreativo do Gama; Decreto nº 29.704/2008 - Transforma a Reserva Ecológica do Gama, em Reserva Biológica do Gama;	537,63
90	Reserva Biológica do Rio Descoberto	IX e IV	REBIO	Reserva Biológica do Rio Descoberto	-	Decreto nº 26.007/2005 - Dispõe sobre a criação da Reserva Biológica do Rio Descoberto;	434,50
91	Reserva Biológica do Cerradão	XXVII	REBIO	Reserva Biológica do Cerradão	Decreto nº 31.757 de 2 de junho de 2010;	Decreto nº 19.213/1998 - Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico do Cerradão; Decreto nº 31.757/2010 - Transforma a Área de Relevante Interesse Ecológico ARIE do Cerradão em Reserva Biológica do Cerradão;	54,12
92	Monumento Natural do Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira	V	Monumento Natural	Monumento Natural do Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira	-	Decreto nº 31.758/ 2010 - Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Monumento Natural do Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira;	90,71
93	Parque Distrital Salto do Tororó	XIII	Parque Distrital	Parque Distrital Salto do Tororó	-	Decreto nº 36.472/2015 - Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Parque Distrital Salto do Tororó;	61,36
94	Reservas Ecológicas no Lago Paranoá	XVIII	Refúgio de Vida Silvestre	-	-	Decreto 14422 de 26/11/1992. Decreto 17277 de 10/04/1996. Plano de Manejo - Portaria 50 de 28/06/2009.	1,96

95	Refúgio de Vida Silvestre da Mata Seca	XXXI	RVS	Refúgio de Vida Silvestre da Mata Seca	-	Decreto 36.497/2015 - Dispõe sobre a criação do Refúgio de Vida Silvestre da Mata Seca;	250,00

1 - Parte das poligonais das UCs do DF não são oficialmente consolidadas por meio de norma legal ou memorial descritivo devidamente detalhado e publicado. O traçado destas poligonais não definidas é baseado em indicações constantes nas suas respectivas normas legais, mas sem detalhamento geográfico em nível de coordenadas gerográficas. Estes casos estão sendo tratados, caso a caso, no Instituto Brasília Ambiental pelo setor de regularização fundiária das Unidades de Conservação do DF. Apesar de não ser tratado a questão fundiária no processo de recatorização, foram elaboradas proposições de poligonais, considerando documentos históricos e atributos ambientais de áreas vizinhas, na definição das categorias das APs que não possuíam poligonal publicadas.

2 - Neste estudo foram utilizados os traçados esquemáticos adotados pelo órgão ambiental do DF (Mapas ambientais do Instituto Brasília Ambiental) nas análises fundiárias das Unidades de Conservação distritais sem poligonal definida em norma legal. Estas áreas, por ainda não serem legalmente definidas, foram representadas nos gráficos, barras na cor cinza escuro. Tais valores (barras cinza escuro) representam as UCs e suas áreas ainda não geograficamente detalhadas (em processo de regularização fundiária) e em cinza claro, os dados publicados em normas legais do DF;

3 - A Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília (administrada pelo Jardim Botânico de Brasília), A APA do Planalto Central (ICMBio), o Parque Nacional de Brasília (ICMBio), a Reserva Biológica da Contagem (ICMBio), a Floresta Nacional de Brasília (ICMbio), o Parque Dona Sarah Kubitschek (Secretaria de Turismo/GDF); o Parque de Uso Múltiplo Taguaparque (Administração de Taguatinga/GDF), Não foram incluídos no processo de recategorização conduzido pelo IBRAM, por não serem APs geridas por esta autarquia ambiental.

CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO COM COMUNIDADES TRADICIONAIS RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: UMA ALTERNATIVA FRENTE À INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 42 DA LEI DO SNUC

Valmirio Alexandre Gadelha Júnior[1]

1. INTRODUÇÃO

Decorridos vinte anos desde a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, observam-se grandes avanços na proteção da biodiversidade a partir da constituição de unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais. A despeito das conquistas, muito ainda precisa ser realizado a fim de se dar cumprimento às diretrizes elencadas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, doravante denominada Lei do SNUC, e às regras e princípios constitucionais sobre meio ambiente natural e cultural.

Nesse sentido, em virtude de omissões deliberadas no processo de elaboração da Lei do SNUC, tornou-se tarefa árdua para os órgãos ambientais compatibilizar a proteção da biodiversidade com os direitos das populações tradicionais que residem no interior das UCs de proteção integral.

Embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado seja direito fundamental do ser humano e a criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs decorra de mandamento constitucional insculpido no art. 225, § 1º, inciso III, as manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos

[1] Advogado da União, graduado pela UFPB, especializado em Direito Processual Civil pelo IDP-DF, mestrando em Direito com ênfase em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento pelo Uniceub. Atualmente desempenhando a função de Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

que participam do processo civilizatório nacional também constituem direitos humanos fundamentais, assegurados pelos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

Em complementação, a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, tratado de direitos humanos com caráter supralegal, assegura às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais o gozo, em condições de igualdade, de direitos e oportunidades oferecidos aos demais membros da população, ressaltando a imprescindibilidade de consulta prévia, livre e informada, sempre que alguma medida legislativa ou administrativa possa afetar seus direitos de qualquer forma.

Nesse sentido, a remoção forçada de comunidade tradicional para a criação de UC de proteção integral e domínio público (estação ecológica, reserva biológica e parque nacional), sem a comprovação de que sua permanência na área é incompatível com os objetivos de preservação da UC, poderá ocasionar a perda de conhecimentos tradicionais, valores culturais inestimáveis, privando a comunidade de sua peculiar relação com o território e com as práticas de manejo dos recursos naturais ali existentes que, em geral, trazem baixo impacto ambiental.

Desse modo, o problema a ser enfrentado pelo presente artigo consiste em verificar se processos administrativo-ambientais de constituição de UCs obedeceram às formalidades exigidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção da OIT nº 169, de 7 de julho de 1989, especialmente a realização de consulta livre, prévia e informada aos atingidos pela medida, bem como a realização de estudos que comprovem a incompatibilidade de manutenção dessas populações nos limites da UC.

Ao final do artigo, ficará evidenciado que a formalidade da consulta determinada pela Convenção OIT 169/89 não foi efetivamente seguida em diversos procedimentos administrativo-ambientais de constituição de UCs de proteção integral.

Como consequência, a solução atualmente adotada para preservação dos laços culturais das comunidades com os territórios que tradicionalmente habitam, qual seja, a celebração de termo de compromisso, aparece como única medida apta a compatibilizar os direitos culturais desses povos com a preservação da biodiversidade.

Embora a validade jurídica dessa solução possa ser questionada frente às disposições constitucionais e aos tratados de direitos humanos que o Brasil é signatário, em razão da existência de vício de forma no processo de constituição da UC, que o tornaria nulo, demonstrar-se-á que a medida fornece garantias mínimas para uma governança ambiental baseada no socioambientalismo.

A pesquisa utiliza como arcabouço jurídico diversos tratados internacionais sobre direitos humanos, regras constitucionais sobre proteção ao meio ambiente natural e cultural, leis infraconstitucionais, sobretudo a Lei do SNUC, doutrina e jurisprudência. Ademais, através de estudo de casos, explica-se a dinâmica adotada pelo ICMBio para celebração de termos de compromisso com as comunidades tradicionais. Desse modo, pode-se afirmar que a metodologia empregada para a construção do presente trabalho foi histórica, de estudo de caso e dedutiva.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

A perda acelerada da diversidade biológica resultante da ação antrópica degradadora do meio ambiente, citando-se, apenas a título de exemplo, o avanço desenfreado da fronteira agrícola sobre a Floresta Amazônica no Brasil e o não cumprimento, por diversos países, da redução da emissão de gases causadores do aquecimento global, conforme previsto no Acordo de Paris, desperta interesse e preocupação de todo o mundo sobre a necessidade da instituição e cuidado com os espaços territoriais especialmente protegidos - ETEPs.

São longínquos os primeiros registros sobre a constituição de ETEPs, onde a presença humana era proibida ou, ao menos, restringida, destinando-se tais áreas à prática de caça, à celebração de rituais religiosos ou, ainda, para fornecimento de recursos naturais à realeza (BENSUSAN, 2006).

Em momento subsequente, a criação de ETEPs, a partir da segunda metade do Século XIX, destinou-se à proteção de espaços de rara beleza cênica e ao turismo, quando se iniciaram os primeiros conflitos com as populações tradicionais residentes, deslocadas forçadamente de seu habitat natural, porquanto, naquele momento, não

havia possibilidade de conciliação da preservação dos espaços naturais e a permanência do homem em seus limites (LEUZINGER, 2007).

A criação de ETEPs passou a ter por objetivo principal a conservação da biodiversidade apenas a partir da segunda metade do Século XX. De acordo com Antônio Carlos Diegues, "a manutenção da biodiversidade apareceu com o objetivo da conservação como resultado rápido do desaparecimento de espécies e ecossistemas, particularmente a partir da década de 60" *(DIEGUES et al., 2000)*.

A Constituição Federal de 1988, no art. 225, § 1º, III (BRASIL, 1988), enfatiza que um dos mecanismos aptos a assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos. O texto constitucional, contudo, não traz a definição jurídica de tais espaços, cabendo à doutrina elaborar a definição mais adequada. Nesse sentido, Márcia Leuzinger os define "como qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais" (LEUZINGER, 2009).

A concepção de destinação de áreas que mantivessem suas características prístinas foi defendida pela União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN, sendo seguida por diversas legislações, inclusive a brasileira, que, através da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000a), instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, classificando as UCs em unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, restringindo a presença de populações nas primeiras, em especial nas de domínio público.

Como sabido, a Lei do SNUC não trata de todos os tipos de ETEPs. Diversos outros tipos de espaços protegidos, como terras indígenas, hortos florestais, jardins botânicos, territórios quilombolas, entre outros, são regulamentados em legislação própria. Desse modo, Edis Milaré faz a distinção entre ETEPs em sentido estrito, constituindo-se nas UCs previstas na Lei do SNUC, e ETEPs *lato sensu,* englobando todos os demais espaços que tenham alguma proteção legal (MILARÉ, 2018).

Dentre as UCs de proteção integral, as estações ecológicas, as reservas biológicas e os parques nacionais têm o objetivo básico de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ensejando, portanto, maior

restrição à permanência humana em seus limites territoriais (BENSUSAN, 2006; LEUZINGER, 2007).

Conforme a Lei do SNUC, a estação ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9º), enquanto a reserva biológica destina-se à preservação integral da biota e dos demais atributos naturais em seus limites (art. 10). Márcia Leuzinger considera não haver nenhuma diferença substancial entre esses dois tipos de UC, apenas ressaltando que a restrição à presença humana nas reservas biológicas é maior do que o previsto nas estações ecológicas, em razão de não ser permitida, sequer, pesquisa que possa resultar em alterações ecossistêmicas (LEUZINGER, 2009).

Também de acordo com a Lei do SNUC, os parques nacionais destinam-se à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11). O turismo ecológico é sempre lembrado quando se pretende criar um parque nacional, embora nem sempre existam meios para efetivar tal atividade (RODRIGUES, 2009).

As características comuns a essas três categorias de UCs de proteção integral dizem respeito à necessidade de serem criadas em áreas de posse e domínio públicos, de maneira que as eventuais áreas particulares incrustadas em seus limites devem ser desapropriadas e as populações aí residentes devem ser reassentadas pelo Poder Público ou, alternativamente, indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes na área que terão que desocupar (LEITÃO, 2004). Objetiva-se a proteção integral da biodiversidade, vedando-se a exploração de recursos naturais como caça, pesca, coleta de frutos, agricultura, entre outros (RODRIGUES, 2009).

Jeffrey A. McNeely enfatiza que, quando apenas 4% das áreas terrestres se constituíam em áreas protegidas, era possível enxergá-las como espaços que deveriam permanecer intocados pelo homem. Contudo, hoje, quando mais de 15% das terras do planeta são consideradas áreas protegidas, faz-se necessário adotar novas abordagens (MCNEELY, 2015).

Acrescenta Bertha K. Becker que, no caso específico da região amazônica, fazem-se presentes dois vetores de transformação: o vetor tecno-industrial e o vetor tecno-ecológico, antagônicos, almejando o primeiro o avanço da fronteira agrícola, através do agronegócio, sendo representado por grandes corporações e por diversos atores estatais, incluindo as Forças Armadas. O vetor tecno-ecológico, a seu turno, subdivide-se entre aqueles que almejam projetos preservacionistas e os que vislumbram projetos conservacionistas. Os primeiros, além da consciência ecológica e da ideia de manutenção da natureza intocada, também demonstram interesses geopolíticos, na medida em que enxergam os recursos naturais como fonte indispensável de "reserva de valor". Já os conservacionistas buscam, sobretudo, a proteção da biodiversidade da floresta e das populações tradicionais que nela habitam, representando "novas territorialidades resistentes à expropriação" (BECKER, 2010). Nesse sentido, apenas o vetor tecno-ecológico, em seu prisma conservacionista, demonstra algum tipo de preocupação com as populações tradicionais e com os territórios por elas habitados.

Diante desse cenário de interesses divergentes e em razão do aumento considerável de unidades de conservação incompatíveis com a presença humana em seus limites, as populações indígenas, as comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais estão se mobilizando politicamente, exigindo das autoridades públicas que sejam consultadas sobre a constituição de novas UCs, bem como que sejam devidamente compensadas pelas restrições que vierem a sofrer (MCNEELY, 2015).

No Brasil, esse problema toma maiores proporções uma vez que a Lei do SNUC não compatibiliza, de modo definitivo, a instituição de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais com a permanência de comunidades tradicionais que ali residam. O § 2º do art. 42 apenas estabelece que, até que seja realizado o reassentamento da comunidade, devem ser estabelecidas normas e ações específicas a fim de compatibilizar a presença da população tradicional com os objetivos da UC.

Os direitos culturais das comunidades tradicionais são, entretanto, direitos fundamentais, conforme será demonstrado no próximo item, de modo que seus

conhecimentos tradicionais, as formas que manejam a terra para cultivo de produtos agrícolas e a especial relação que desenvolvem com a natureza não podem ser tolhidos em virtude da instituição de UCs de proteção integral.

3. DIREITOS CULTURAIS

De forma semelhante ao meio ambiente natural, que, embora não expressamente previsto no rol de garantias do art. 5º da Constituição Federal de 1988, é um direito fundamental (BENJAMIN, 2005), as garantias ao acesso à diversidade cultural brasileira, representada através das manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório brasileiro, bem como a conexão entre identidade cultural e patrimônio cultural (CUREAU, 2005), por dizerem respeito ao meio ambiente cultural, também se configuram como direitos humanos fundamentais.

Para Uadi Lammêgo Bulos, "cultura é o conjunto de hábitos do homem na vida em sociedade, condicionando seu comportamento, suas reações, seu modo de ser" (BULOS, 2015). Em adição, Jorge Miranda aponta que "cultura abrange [...] os usos e costumes quotidianos, a religião, os símbolos comunitários, as formas de apreensão e de transmissão de conhecimentos, as formas de cultivo da terra e o mar e as formas de transformação dos produtos daí extraídos" (MIRANDA, 2017).

No plano internacional, o Brasil aderiu a diversas Convenções cujos objetivos destinam-se à proteção do patrimônio cultural, como, por exemplo, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção OIT 169 sobre povos indígenas e tribais e a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, que passou a vigorar no Brasil com a edição do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 (BRASIL, 1998), realça a importância dos conhecimentos tradicionais, das inovações e das práticas relevantes à conservação da diversidade biológica resultantes dos estilos de vida tradicionais, os quais são considerados expressões culturais das comunidades tradicionais. Sandra Akemi Kishi ressalta que a "preservação da integridade do patrimônio genético e do patrimônio cultural associado à biodiversidade são direitos fundamentais da pessoa humana" (KISHI, 2005).

Já a Convenção nº 169 da OIT, internalizada no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), e, atualmente, pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019b), sobre povos indígenas e tribais, reconhece a necessidade de manter e fortalecer as identidades, línguas e religiões desses povos, ressaltando sua particular contribuição para a diversidade cultural e para harmonia social e ecológica da humanidade. Conclui Carlos Marés que a Convenção OIT 169/89 estabelece direitos às populações "indígenas, quilombolas e demais comunidades 'cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes e tradições'" (SOUZA FILHO, 2019).

A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, v.g., adotada em Paris, em 2003, fora ratificada pelo Governo brasileiro em 2006, mediante a promulgação do Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006 (BRASIL, 2006), reconhecendo o papel desempenhado pelas comunidades, especialmente as indígenas, na produção, manutenção e transmissão do patrimônio cultural imaterial. Define patrimônio cultural imaterial como aquilo que as comunidades e grupos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural, tais como práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas. Lembra Chiara Bortolotto que a definição de patrimônio cultural imaterial é vasta justamente para poder "adaptar-se à diversidade de suas formas de compreensão do conceito de 'tradição' e de suas estruturas administrativas" (BORTOLOTTO 2011).

Denota-se, assim, que os saberes, conhecimentos tradicionais e ancestrais, crenças, hábitos, usos e tradições das comunidades e povos tradicionais, repassados de geração em geração, constituem inestimável patrimônio cultural brasileiro, cabendo ao Estado brasileiro promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

A Lei do SNUC não traz definição expressa do que se entende por comunidades e povos tradicionais. O então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao sancionar a Lei nº 9.985/2000, vetou o disposto no inciso XV do art. 2º, que trazia tal conceito. Consta das razões do veto que a definição era

abrangente demais, podendo, sem muito esforço, incluir toda a população brasileira (BRASIL, 2000b).

De todo modo, como afirmado por diversos autores, pode-se, mediante o conceito de Reserva de Desenvolvimento Sustentável previsto no art. 20 da Lei do SNUC, entender que comunidades tradicionais são aquelas que, através de considerável período de tempo (duas gerações, ao menos), desenvolvem formas distintas de manejar a terra em que habitam, dependendo da extração dos recursos naturais nela existentes para sua reprodução sociocultural, causando baixo impacto ambiental, de forma que a simbiose entre os elementos humanos, culturais e naturais é essencial para a preservação ecossistêmica (SANTILLI, 2004b; LEITÃO, 2004; LEUZINGER, 2007).

Sérgio Leitão vai além e diz que a Lei do SNUC teria criado duas categorias de populações tradicionais, sendo a segunda decorrente da redação do art. 18, que, ao configurar a reserva extrativista, aponta como populações extrativistas tradicionais aquelas em que a subsistência se baseia no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Para ele, no entanto, "essas distinções são muito pouco objetivas e podem gerar confusão" (LEITÃO, 2004).

Após a entrada em vigor da Lei do SNUC, diversos outros atos normativos trouxeram definições sobre comunidades tradicionais. Tais disposições, embora não regulamentem os procedimentos administrativo-ambientais de constituição de unidades de conservação, podem auxiliar no reconhecimento da presença de comunidades e povos que possuem uma relação peculiar com o ecossistema em que estão inseridos e que não se reconhecem como pertencentes à sociedade envolvente.

A Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, por exemplo, que, entre outros assuntos, regulamenta a Convenção sobre Diversidade Biológica, define comunidade tradicional como

> [...] grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. (BRASIL, 2015).

Idêntica definição é encontrada no Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019 (BRASIL 2019a), cujo objetivo é desenvolver, ordenar e promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.

Em arremate, aponta-se o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016 (BRASIL 2016), instituidor do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, o qual, de maneira não exaustiva, reconhece os seguintes povos e comunidades tradicionais: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e juventude de povos e comunidades tradicionais.

Pode-se, portanto, a partir do arcabouço jurídico nacional e internacional, entender que comunidades e povos tradicionais são aqueles que, ainda que interagindo com a sociedade urbana, capitalista e hegemônica, com ela não se identifica, mantendo vivos seus traços culturais, suas leis, seus modos de organização e governo. “Por força de circunstâncias geográficas e históricas” (MIRANDA, 2017) que as tornam distintas, manejam os recursos naturais do habitat em que vivem, de forma sustentável, retirando do meio ambiente seu sustento e passando para as gerações futuras seus conhecimentos. Assumem, assim, relevância no papel de conservação do patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido também é a definição apresentada por Carlos Marés (SOUZA FILHO, 2019).

Evidencia-se, desse modo, que as comunidades tradicionais desempenham papel fundamental na preservação do meio ambiente cultural, representado por seus bens de natureza material e imaterial, portadores que são de referência às suas identidades, ações e memórias. À guisa de conclusão, tais bens ensejam a mesma proteção constitucional dispensada ao meio ambiente natural, por serem ambos essenciais à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-los e preservá-los para as presentes e futuras gerações.

Disso resulta que a criação de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas, a despeito de almejar a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado de forma intergeracional, não pode ensejar a expulsão das comunidades tradicionais do seu interior, medida que viola frontalmente o direito ao meio ambiente cultural de povos que, por considerável período de tempo e de forma peculiar, desenvolveram técnicas especiais de manejo da terra, preservando os recursos naturais ali existentes e criando um cultura particular, única, intrinsecamente ligada ao ecossistema em que habitam.

Cabe, ainda, lembrar que o reassentamento forçado de comunidades tradicionais resultante da expulsão de seus territórios originais pode causar êxodo rural, precarização das relações empregatícias, aumento do trabalho infantil, elevação dos índices de pobreza extrema e aumento da população vivendo em periferias urbanas (PACHECO, PORTO e ROCHA, 2013), não se coadunando com o "tripé do desenvolvimento includente, sustentável e sustentado" (SACHS, 2004).

Constatada a necessidade de adoção de medidas de governança ambiental que sejam capazes de conciliar a preservação da biodiversidade com o respeito aos direitos culturais das comunidades tradicionais, discorre-se, no tópico vindouro, sobre aspectos do procedimento administrativo-ambiental de instituição de UCs de proteção integral, analisando se estão em consonância com disposições constitucionais e com tratados internacionais sobre direitos humanos que o Brasil seja signatário.

4. CONSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PROTEÇÃO INTEGRAL À LUZ DAS DIRETRIZES DA CONVENÇÃO OIT 169/89

Diversas UCs no país foram criadas sem qualquer interlocução com as comunidades tradicionais que viviam no interior ou no entorno das áreas protegidas (LEITÃO, 2004), muitas vezes, inclusive, à sua revelia.

Com a promulgação da Lei nº 9.985/2000 e, em seguida, do Decreto nº 4.340/2002, a criação de UCs passou a ter, ao menos no âmbito federal, um regramento mínimo, embora tais atos normativos não estabeleçam, com precisão, como deve se dar o desenrolar de todo o procedimento administrativo, desde a

realização de estudos prévios até a expedição da norma instituidora da UC (LEUZINGER, 2009), nem assegurem, de forma efetiva, o respeito à vontade das comunidades tradicionais residentes.

A despeito da inexistência de detalhamento sobre as fases do procedimento, da leitura do art. 22 da Lei do SNUC e dos arts. 4º e 5º do Decreto que a regulamenta, infere-se que o procedimento deve ser iniciado mediante a realização de estudos técnicos preliminares e consulta pública ou outras formas de oitiva da população local e das demais partes interessadas, competindo ao órgão executor indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da área a ser afetada.

Nos procedimentos de criação de parques nacionais, a realização de consulta pública é obrigatória. A lei, contudo, apenas exige sua realização, nada dispondo sobre os interesses e as reivindicações das comunidades tradicionais. O Roteiro de Criação de Unidades de Conservação Municipais do Ministério do Meio Ambiente evidencia que a consulta pública "não tem caráter deliberativo" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019). Assim, pouco adiantarão os apelos de comunidades tradicionais para não criação de parque nacional na área que habitam com tradicionalidade, mesmo que comprovem a existência de relação simbiótica entre seres humanos, meio ambiente natural e meio ambiente cultural.

Em pior situação estão as comunidades tradicionais residentes em áreas que viraram ou estão em vias de se tornar reservas biológicas e estações ecológicas. A consulta pública, conforme prevê o § 4º do art. 22 da Lei do SNUC, não é obrigatória para os procedimentos de sua criação. A não obrigatoriedade de realização de consulta pública nesses casos é enfatizada pelo Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais do Ministério do Meio Ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019).

A inconstitucionalidade do § 4º do art. 22 da Lei do SNUC é patente, tendo em vista que a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos povos indígenas e tribais, nesse conceito incluídas todas as comunidades tradicionais e povos quilombolas, sempre que sejam previstas medidas administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, é regra que se impõe, segundo o art. 6º da Convenção OIT 169/89.

Não é demais lembrar que a supralegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal desde o julgamento do RE 466.343/SP, de 2008 (STF, 2008), o que faz com que as disposições da Convenção OIT 169 prevaleçam, afastando-se a legislação infraconstitucional que com ela seja incompatível (SARLET e FENSTERSEIFER, 2017).

Percebe-se, portanto, que a legislação infraconstitucional não deveria conter dispositivos que afastem (reserva biológica e estação ecológica) ou mitiguem (parque nacional) o resultado da consulta prévia às comunidades tradicionais, sobretudo nos casos em que um procedimento administrativo possa resultar em quebra dos laços culturais que mantêm seus integrantes unidos ou tenha a possibilidade de afetar os modos como tal comunidade lida com o ecossistema em que está inserida.

Sobre o procedimento de consulta, ressalta-se a obrigatoriedade do fornecimento à comunidade afetada de informações detalhadas sobre o que se pretende fazer, como será o desenrolar da atividade e como a medida poderá impactar seu modo de vida (DUPRAT, 2014; SOUZA FILHO, 2019).

A não realização de consulta prévia, livre e informada, nos ditames estabelecidos pela Convenção OIT 169/89, configura vício de forma do procedimento administrativo-ambiental de criação de UC. Define-se vício de forma como a omissão ou observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, "b", da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 – Lei da Ação Popular (BRASIL, 1965).

Maria Sylvia Zanella DiPietro assevera que a forma de um ato administrativo pode ser essencial ou não. Ressalta, contudo, que estará caracterizado o vício de forma quando a lei exigir uma forma específica ou quando uma finalidade só possa ser atingida mediante forma prescrita legalmente (DIPIETRO, 2014). Seguindo-se o pensamento da autora e considerando-se que a exigência de realização de consulta prévia, livre e informada decorre da Convenção OIT 169/89, tratado de direitos humanos dotado de supralegalidade, a forma (consulta) no procedimento administrativo de criação de UCs é essencial à validade do ato. Sua inobservância invalida, portanto, todo o procedimento.

Constatando-se a existência de vício sanável, advoga Márcia Leuzinger que não é necessária a edição de lei para transformar uma estação ecológica, uma reserva ecológica ou um parque em UC de uso sustentável. A autoridade que expediu o ato de criação da UC, ao comprovar a existência de comunidades tradicionais dentro de seus limites territoriais e a baixa lesividade à manutenção dos recursos naturais, pode corrigir o procedimento administrativo-ambiental, convertendo-a em algum tipo de UC de uso sustentável que admita a presença humana em seu interior (LEUZINGER, 2007).

O pensamento não é compartilhado por Sérgio Leitão, ao apontar que a Lei do SNUC "refuta qualquer possibilidade de reclassificação das Unidades de Uso Indireto" (LEITÃO, 2004). Nesse ponto, filiamo-nos à concepção adotada por Márcia Leuzinger. Observa-se que é dever de qualquer agente público respeitar todos os elementos do ato administrativo, aí se incluindo a forma. Logo, constatado o vício de forma pela não realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais residentes no perímetro da UC, a autoridade tem o dever de corrigir os defeitos de seu ato. Assim agindo, não estará procedendo à reclassificação de uma UC de proteção integral para uma UC de uso sustentável, mas à correção de um procedimento administrativo, eivado de nulidade, por vício de forma. Trata-se, portanto, de um ato anulável, passível de convalidação (DIPIETRO 2014).

A posição aqui adotada não se confunde com a desafetação, que ocorre quando, por ato de conveniência e oportunidade, decide-se retirar a proteção ambiental anteriormente instituída, medida que só pode ser efetivada com a edição de lei, conforme estabelece o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Em que pese a possibilidade de alteração de uma UC de proteção integral para UC de uso sustentável, se constatado vício sanável no procedimento administrativo-ambiental, a realidade demonstra, entretanto, que os órgãos de proteção ambiental, utilizando-se da disposição contida no § 2º do art. 42 da Lei do SNUC, preferem celebrar termos de compromisso com as comunidades tradicionais, permitindo que continuem a residir em seus territórios, estabelecendo, em contrapartida, algumas restrições quanto à exploração dos recursos naturais, conforme será melhor estudado no tópico seguinte.

5. TERMOS DE COMPROMISSO CELEBRADOS ENTRE ICMBIO E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O procedimento administrativo de criação de uma UC é lento, dispendioso, cheio de percalços, com interesses conflitantes (GRABNER, SIMÕES e STUCCHI, 2014) e com a participação de múltiplos atores. Chegar-se à sua conclusão, com a publicação do ato normativo de constituição, é uma vitória imensa, ainda que, na prática, muitas delas não passem de "parques de papel" (RODRIGUES, 2009; BENSUSAN, 2006), como são chamadas aquelas UCs que não possuem funcionários, plano de manejo, conselho gestor ou qualquer instrumento de planejamento e gestão – UCs inefetivas.

Nesse cenário, ainda que não se mantenha compatibilidade absoluta com o ordenamento jurídico nacional, é preferível ter uma UC de proteção integral com habitantes em seu interior do que não ter nenhuma área legalmente protegida. E, para que seja viabilizada a conservação da biodiversidade, objetivo primordial da constituição de uma UC de proteção integral, com a preservação do meio ambiente cultural das comunidades tradicionais aí residentes, a alternativa utilizada pelos órgãos ambientais acaba por fazer com que uma situação temporária – estabelecimento de normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade (art. 42, § 2º, Lei do SNUC) – torne-se definitiva.

Valendo-nos da prerrogativa prevista no art. 10 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011(BRASIL, 2011) - Lei de acesso à informação –, solicitamos ao ICMBio relação de termos de compromisso celebrados com comunidades tradicionais residentes em UCs de proteção integral, nos moldes do art. 42, § 2º, da Lei nº 9.985/2000, e do art. 39 do Decreto nº 4.340/2002. Em resposta, informou-se a celebração de 22 termos de compromisso com comunidades tradicionais.

Analisando-se a documentação fornecida pelo ICMBio em conjunto com dados constantes no sítio eletrônico da autarquia (https://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao), observa-se que, em várias UCs de proteção integral, os procedimentos de consulta ou não foram

devidamente realizados ou foram feitos apenas como cumprimento de mera formalidade, não sopesando as reivindicações das comunidades tradicionais.

Os procedimentos administrativo-ambientais de criação das Estações Ecológicas Guanabara, Mata Preta e Mico-Leão-Preto, v.g., constataram a presença de comunidades tradicionais e, mesmo tendo sido iniciados após a internalização da Convenção OIT 169 no Brasil, quando a exigência de consulta, livre, prévia e informada já era obrigatória, tiveram como resultado a instituição de UCs que, teoricamente, não deveriam permitir a presença humana em seus limites.

Acaso ouvidas todas as comunidades residentes nos perímetros das UCs de proteção integral, de forma prévia e de maneira concatenada com as demandas desses povos, os procedimentos administrativos provavelmente iriam caminhar para a constituição de reservas extrativistas ou reservas de desenvolvimento sustentável, unidades de conservação compatíveis com a permanência de comunidades tradicionais no seu interior, "destinadas a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações" (SANTILLI, 2004a), sem descurar da preservação da biodiversidade.

Da documentação analisada, evidencia-se, também, a existência de diversas comunidades tradicionais residindo em UCs de proteção integral sem que, até hoje, tenha sido celebrado qualquer tipo de acordo entre elas e os órgãos ambientais. Se a presença de comunidades tradicionais é comprovada em cerca de 36% das unidades de uso indireto (LEUZINGER, 2009) e considerando que, só na Amazônia Legal, existem 120 UCs dessa espécie (ISA, 2020), constata-se que, pelo menos, 43 UCs de proteção integral contêm comunidades tradicionais residindo em seu interior. Como até os dias atuais só foram celebrados 22 termos de compromisso, chega-se à conclusão que diversas comunidades tradicionais mantêm-se em UCs de proteção integral de forma precária, sujeitas a sofrerem reassentamento forçado a qualquer momento.

Entretanto, a mais relevante contribuição oriunda dos documentos analisados diz respeito a práticas socioambientais que conciliam a preservação dos recursos naturais com a promoção de desenvolvimento social e econômico (BENSUSAN, 2006) das comunidades residentes nos limites das UCs de proteção integral, mediante a celebração de termos de compromisso.

A seguir, são citados dois exemplos que demonstram ser possível a adoção de políticas públicas que assegurem a igualdade do tripé socioambiental (SACHS, 2004; SARLET e FENSTERSEIFER, 2017).

O Termo de Compromisso nº 4/2018, celebrado entre o ICMBio e a Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão – ASCOLOMBOLAS-RIOS (ICMBio, 2018), com o acompanhamento do Ministério Público Federal, vem tornando possível a manutenção de comunidade tradicional dentro da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins.

Seu objetivo é estabelecer regras de convivência entre os membros da comunidade quilombola, pactuando condições de uso e manejo das terras e dos recursos naturais. O documento permite a realização de atividades de baixo impacto ambiental, como a agricultura de base agroecológica, segundo o uso e manejo tradicionais da comunidade, uso de máquinas de pequeno e médio porte para preparo do solo, criação limitada de gado, extração de madeira e palha para fins exclusivamente domésticos, extrativismo vegetal de frutos, folhas, cascas e raízes, pesca artesanal, entre outros.

O órgão federal reconheceu as particularidades inerentes à comunidade quilombola que a torna distinta da sociedade hegemônica, a necessidade de preservar seus conhecimentos tradicionais, os modos peculiares com que se relacionam com o espaço em que habitam e todos os demais direitos culturais (SOUZA FILHO, 2019). Evidenciou-se, desse modo, a imprescindibilidade da garantia dos direitos culturais, direitos fundamentais que merecem o mesmo nível de proteção dispensado à proteção ambiental.

Já o termo de compromisso nº 1/2017, celebrado entre o ICMBio e os pescadores da comunidade de Tarituba-RJ (ICMBio, 2017), busca compatibilizar os objetivos de conservação da Estação Ecológica de Tamoios com as necessidades de subsistência de pescadores de pequeno porte que vivem em uma comunidade caiçara.

Fundamentando-se no Decreto nº 6.040, de 7 fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o ICMBio reconheceu como povos tradicionais os pescadores da comunidade Tarituba, formado por caiçaras, que utilizam

exclusivamente canoas a remo ou à vela para a pesca de subsistência ou comercial artesanal.

Observa-se, portanto, que os termos de compromisso demonstram a necessidade premente de se avançar nas políticas públicas de promoção da preservação ambiental, aliadas à preservação do patrimônio cultural brasileiro e ao respeito aos direitos culturais de todos os integrantes da nossa sociedade (MIRANDA 2017). Nesse sentido, correntes preservacionistas, que buscavam alijar o ser humano dos processos de conservação da natureza, cedem espaço para concepções que enxergam a indispensável relação do homem com o ambiente em que está inserido como forma necessária para se efetivar o "Estado Socioambiental de Direito" (SARLET e FENSTERSEIFER 2017).

6 CONCLUSÃO

A ideia de separar áreas naturais, de beleza cênica inigualável e que pouco tinham sofrido com a presença humana demonstra a força que a corrente preservacionista detinha vinte anos atrás, quando sancionada a Lei do SNUC. Naquele momento, onde a pressão antrópica sobre o meio ambiente era menor que a atualmente exercida, fazia sentido manter grandes áreas livres da presença humana.

Tais concepções, muito em decorrência do aumento de conflitos provocados por populações que foram desalojadas de suas terras em virtude da criação de UCs, foram lentamente cedendo espaço para a noção de desenvolvimento sustentável, de modo que a preservação da biodiversidade passou a ser realizada de modo a assegurar à população mecanismos que promovam seu desenvolvimento social e econômico.

De igual modo, concretizou-se a compreensão de que os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, merecem o mesmo nível de proteção assegurado à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, com base em tratados internacionais de direitos humanos, especialmente a Convenção OIT 169/89, e com a evolução jurisprudencial acerca da hierarquia desses atos internacionais frente à legislação infraconstitucional nacional,

a realidade exigiu dos órgãos integrantes do SNUC que passassem a enxergar as comunidades tradicionais de outra maneira, respeitando suas crenças e tradições, seus modos peculiares de relação cosmológica, garantindo sua permanência nos limites territoriais das UCs de proteção integral, atribuindo-lhes, em contrapartida, obrigações para a conservação da biodiversidade.

Constata-se que ainda são escassos os termos de compromisso celebrados entre o Poder Público e as comunidades tradicionais, mas já foram dados passos importantes para a viabilidade da implantação de uma gestão ambiental verdadeiramente comprometida com o socioambientalismo.

Desse modo, embora sem ter havido qualquer alteração na Lei do SNUC, adotam-se, na atualidade, temperamentos que permitem a permanência de comunidades tradicionais em estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, havendo, se não totalmente, mínimo respeito às disposições insertas nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e na Convenção OIT 169/89. E isso só foi possível a partir da convicção dos diversos atores estatais de que a preservação ambiental não é feita sem a participação ativa do ser humano, mas, ao contrário, com sua integração ao meio ambiente, agindo como instrumento indispensável para o manejo dos recursos naturais e conservação da biodiversidade.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha Koiffmann. 2010. “New territorialities in the Amazon: a challenge to public policies”. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas* 5 (1): 17–23. https://doi.org/10.1590/S1981-81222010000100003.

BENJAMIN, Antônio Herman. 2005. “O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988”. In *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI - estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores.

BENSUSAN, Nurit. 2006. *Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV.

BORTOLOTTO, Chiara. 2011. "A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial na implementação da Convenção da UNESCO de 2003". *Revista Memória em Rede* 3 (4). https://doi.org/10.15210/rmr.v3i4.22.

BRASIL. 1965. "Lei 4.717, de 29 de junho de 1965". 1965. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm.

———. 1988. "Constituição Federal de 1988". 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

———. 1998. "Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998". 1998. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm.

———. 2000a. "Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000." a de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm.

———. 2000b. "Mensagem de veto n. 967, de 18 de julho de 2000." b de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm.

———. 2004. "Decreto n 5.051, de 19 de abril de 2004". 2004. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm.

———. 2006. "Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006". 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm.

———. 2007. "Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007." 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm.

———. 2011. "Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011." 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

———. 2015. "Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015". 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm#art50.

———. 2016. "Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016". 2016. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm.

———. 2019a. "Decreto nº 9.763, de 11 de abril de 2019." 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9763.htm.

———. 2019b. "Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019". 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5.

BULOS, Uadi Lammêgo. 2015. *Curso de Direito Constitucional*. 9º ed. São Paulo: Saraiva.

CUREAU, Sandra. 2005. "Patrimônio, uma noção complexa, identitária e cultural." In *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI - estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, 728–52. São Paulo: Malheiros Editores.

DIEGUES, Antônio Carlos, Rinaldo Sérgio Vieira ARRUDA, Viviane Capezzuto FERREIRA DA SILVA, Francisca Aida Barboza FIGOLS, e Daniela ANDRADE. 2000. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo: NUPAUB - USP; PROBIO - MMA; CNPq.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2014. *Direito Administrativo*. 27º ed. São Paulo: Atlas.

DUPRAT, Deborah. 2014. "A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA". *Revista Culturas Jurídicas* 1: 22.

GRABNER, Maria Luiza, Eliane SIMÕES, e Débora STUCCHI. 2014. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção intergral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais.* Brasilia: MPF.

ICMBio. 2017. "Termo de compromisso nº 1/2017 - celebrado entre o ICMBio e a comunidade Tarituba."

———. 2018. "Termo de Compromisso nº 4/2018 - celebrado entre ICMBIO e ASCOLOMBOLAS-RIOS".

ISA. 2020. "https://us.socioambiental.orf". 2020.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. 2005. "Proteção da biodiversidade: um direito humano fundamental". In *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI - estudos em homenagem a Paulo Affonso de Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores.

LEITÃO, Sérgio. 2004. "Superposição de leis e vontades. Por que não se resolve o conflito de Terras Indígenas e Unidades de Conservação?" *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições.*, Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições., , 17–23.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. 2007. "Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais." Brasília-DF: Universidade de Brasília. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4803/1/2007_MarciaDieguezLeuzinger.pdf.

———. 2009. *Natureza e Cultura: Unidades de Conservação e Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes*. Curitiba: Letra da Lei.

MCNEELY, Jeffrey A. 2015. "A Political Future for Protected Areas". *Oryx* 49 (2): 189–90. https://doi.org/10.1017/S0030605315000150.

MILARÉ, Édis. 2018. *Direito do Ambiente*. 11º ed. São Paulo: Thomson Reuters.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2019. *Roteiro para criação de unidades de conservação municipais*. Brasília-DF: 2. http://www.mma.gov.br/publicacoes/areas-protegidas/category/51-unidades-de- conservacao.html.

MIRANDA, Jorge. 2017. "Notas sobre Cultura, Constituição e Direitos Culturais." *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 66: 95–107.

PACHECO, Tania, Marcelo Firpo PORTO, e Diogo ROCHA. 2013. "Metodologia e Resultados do Mapa: uma síntese dos casos de injustiça ambiental e saúde no Brasil." In *Injustiça ambiental e saúde no Brasil - o Mapa de Conflitos.* Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. 2009. "O uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade." Brasilia: UNB. File:///Volumes/NO%20NAME/MESTRADO/DESENVOLVIMENTO%20SUSTENTA%CC%81VEL/TESES/O%20uso%20pu%CC%81blico%20dos%20parques%20CamilaGoncalvesdeOliveiraRodrigues.pdf.

SACHS, Ignacy. 2004. "Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas". *Estudos Avançados* 18 (51): 23–49. https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200002.

SANTILLI, Juliana. 2004a. "A política nacional de biodiversidade: o componente intangível e a implementação do artigo 8 (j) da Convenção da Diversidade Biológica". *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições.*, Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições., , 76–77.

———. 2004b. "Povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais: a construção de novas categorias jurídicas." *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições.*, 42–49.

SARLET, Ingo Wolfgang, e Tiago FENSTERSEIFER. 2017. *Direito Constitucional Ambiental*. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. 2019. "OS POVOS TRIBAIS DA CONVENÇÃO 169 DA OIT". *Revista da Faculdade de Direito da UFG* 42 (3): 155–79. https://doi.org/10.5216/rfd.v42i3.55075.

STF. 2008. "RE 466.343/SP - SÃO PAULO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 03/12/2008". 2008. https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323/false.

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA CRIAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Márcia Maria Macedo Franco[1]

1. INTRODUÇÃO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se previsto no artigo 225, da Constituição Federal como bem de uso comum do povo, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Com vistas ao alcance de tal desiderato, a Constituição Federal atribuiu ao Poder Público uma série de deveres específicos, dentre os quais o de definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Compreendendo a expressão Poder Público todos os entes federados, faz-se mister nos debruçarmos sobre a divisão de competências engendrada pela Constituição Federal, a fim de vislumbrarmos com precisão os deveres e poderes outorgados a cada esfera federativa do Estado brasileiro, notadamente no tocante à criação e gestão das Unidades de Conservação, categoria que se insere no conceito de espaço territorial especialmente protegido.

[1] Procuradora do Estado do Piauí atuando junto aos Tribunais Superiores em Brasilia, Pós –graduada em Direito Administrativo e Processo Administrativa pela Fundação Getúlio Vargas-FGV, Pós-graduada em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público- IDP, mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília- Uniceub, pesquisadora do grupo de pesquisa em direito e desenvolvimento sustentável do UNICEUB.

Mister, portanto, relembrarmos que o Estado brasileiro detém organização política-administrativa peculiar, na medida em que se encontra composto por quatro entes federados autônomos, os quais detêm competências próprias e, por vezes, partilhadas.

Com efeito, a federação brasileira detém quatro ordens jurídicas distintas, em razão da sua divisão política-administrativa, quais sejam: a ordem total, composta por leis nacionais; a ordem geral, composta pelas leis federais, com campo próprio e distinto da lei nacional, e as ordens parciais, compostas pelas leis estaduais e municipais[2].

Outra importante divisão de atribuições no constitucionalismo brasileiro diz respeito à divisão de competências em legislativas e materiais. A primeira, atinente à competência para elaboração de leis sobre determinada matéria, e a segunda, referente a competência voltada à implementação e execução de determinada atribuição legal.

Com efeito, a repartição de competências constitui ponto fundamental do Estado federado, que concebido sob a forma de abranger mais de uma ordem jurídica em um mesmo território, tem no correto equacionamento da esfera de validade das diversas ordens jurídicas, importante instrumento viabilizador de uma atuação pública eficiente.

2. SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A Constituição de 1988, inspirada nas Constituições anteriores, trouxe no seu texto um vasto rol de competências dos entes federados, dividindo-as inicialmente em competências legislativas e materiais e, posteriormente, em privativas, comuns e concorrentes.

[2] A divisão dentro do Estado Federal de três ordens jurídicas diferentes foi engendrada por Hans Kelsen, em sua *Teoria geral do direito e do estado*, o qual assevera que o Estado abriga uma Constituição total (*gesammtverfassung*) de conteúdo mais vasto, e reguladora dos princípios gerais de organização e ordenamento da União e Estados-membros; a da União (*bund*) e a dos Estados-membros (*lander*), estas duas últimas juridicamente iguais, e subordinadas à ordem jurídica superior da Constituição total. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luiz Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

A doutrina pátria aponta que as normas atinentes à competência legislativa são as previstas nos artigos 22, 24 e 30, incisos I e II, da Carta Magna Federal. Já a competência político-material estaria declinada nos artigos 21, 23 e 30, incisos II a IX, não havendo, todavia, unanimidade em relação ao enquadramento desses incisos em cada modalidade de competência retro declinada (SILVEIRA, 2002).

Cumpre salientar que a dicotomia entre a competência material, que abrange a realização de medidas administrativas e a prestação dos serviços públicos atinentes às matérias elencadas no artigo 23, e a competência legislativa foi uma inovação da Carta Federal de 1988, visto que as Constituições anteriores outorgavam a competência material ao detentor da competência legislativa (MACHADO, 2001).

Todavia, para o correto equacionamento das competências constitucionais importa salientar que, tanto a competência legislativa, como a administrativa, provém da lei, consistindo a diferença no fato de a primeira ser explicitamente legislativa, e a outra, implicitamente legislativa (SILVEIRA, 2002). Assim, mesmo se reportando a competência material a metas, ações, planos, proteção, fiscalização ou qualquer outro ato decorrente do disposto em lei, necessita, nos termos de parte da doutrina constitucionalista brasileira, de um ato normativo precedente em relação às atribuições dispostas nos artigos 21 e 23, sendo nessa toada o entendimento abraçado por Anna Cândida da Cunha Ferraz, pois "embora se cogite, na espécie, de exercício de 'poder', de execução de atividade ou de desempenho de encargo, as competências gerais não excluem ação normativa precedente, emanada da própria esfera de poder"(FERRAZ, 1989, p. 65).

Pode-se afirmar que a grande diferença traçada pela Carta Magna acerca do exercício da competência legislativa e material diz respeito à suplementariedade da competência dos demais entes federativos em face da União, em relação à primeira, em contraposição a natureza cooperativa da atuação de todos entes federados quanto à segunda.

Assim, enquanto na competência legislativa atribui-se à União o poder de baixar normas gerais, que deverão ser observadas pelos demais entes subnacionais, aos quais foi facultada a complementação legislativa da norma federal, tal modelo não

foi reproduzido na competência material, que adotou uma competência partilhada fulcrada na cooperação entre os entes federados.

Para melhor operacionalização da competência material, a Constituição Federal de 1988 delegou às leis complementares a função de fixar as normas destinadas a regular a forma e instrumentos a serem utilizados na atuação cooperativa dos entes federados, sendo editada sobre a matéria, na seara ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, é norma de caráter geral, editada pela União, na qual dispôs-se sobre a operacionalização do exercício da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regulando as ações administrativas relativas à proteção das paisagens, naturais notáveis, à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

3. DA HERMENÊUTICA JURÍDICA ACERCA DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM

A definição das competências administrativas ambientais sempre se mostrou complexa ante a dificuldade de se estabelecer os agentes legitimados para agir de maneira preponderante em cada caso, e de se determinar em lei se na competência material poderia haver exclusão da participação de um ente da Federação no exercício de determinada tarefa (CIRNE, 2013).

Dentro do grande vácuo transcorrido entre a promulgação da Constituição e a edição da Lei Complementar nº 140/2011, os aplicadores do Direito debateram-se acerca da práxis da competência comum, traçando a doutrina alguns princípios a serem observados no exercício desta competência pelos entes federados, notadamente quando se mostrava difícil a atuação coordenada, visto que os entes federados, apartando-se do ideal cooperativo, agiam com habitual litígio, especialmente na seara ambiental, no qual se assistiu várias judicializações e embates ocorridos entre os entes federados, notadamente em relação ao licenciamento ambiental (AMADO , 2014).

A grande diferença entre o regime constitucional atribuído as competências legislativas e materiais, como acima pontuado, diz respeito a competência dos entes

periféricos[3], que em matéria legislativa ambiental é subsidiária, e no tocante a competência material é cooperativa.

E tal se extrai de texto expresso da Carta Magna Federal, que dispõe:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, a chamada competência ou, nos termos da lei, atuação supletiva não pode ser estendida ao exercício da competência material, sob pena de ferir o sistema federativo brasileiro, posto que não há hierarquia na atuação dos diferentes entes federados no tocante ao exercício da competência material comum, na medida em que a suplementariedade só se encontra prevista para o exercício da competência legislativa concorrente, conforme artigo 24, da Constituição Federal.

Portanto, forçoso asseverar que as competências legislativas e materiais, sejam ou não relacionadas à matéria ambiental, não devam deter o mesmo disciplinamento, porque assim não optou o constituinte de 1988.

A preponderância de interesses, que legitima a competência da União para edição de normas de conteúdo geral, não pode servir de suporte a uma pretensa preponderância no exercício de competências materiais, visto que o texto constitucional não legitima o protagonismo de quaisquer dos entes federados quando do exercício da competência comum material, que se rege pela cooperação entre os entes federados, nos expressos termos do artigo 23, da Constituição Federal.

Também há que se salientar que a Lei Complementar nº 140/2011 é norma essencialmente interpretativa no tocante às competências ambientais, uma vez que não estabelece competências aos entes federados, a qual decorre do próprio texto constitucional (MUKAI,2011), mas simplesmente disciplina como se dará o exercício coordenado das competências comuns. Sob tal raciocínio, o exercício da competência

[3] O município foi expressamente excluído da competência legislativa concorrente disposta no art 24, sendo-lhes facultado legislar sobre assunto de interesse local.

material prescinde de qualquer solicitação de outro ente federativo, mas deve observar as diretrizes de cooperação ditadas pela legislação infraconstitucional.

A diferença entre subsidiariedade e cooperação veio magistralmente realizada por Tiago de Oliveira, ao dispor:

> Considerando que o Estado federal contrapõe-se ao centralismo, ao consistir, juridicamente, em uma ampla forma de descentralização político-administrativa e de divisão territorial de poder, afirma-se que a subsidiariedade está implícita no princípio federativo, por exigir que a comunidade maior ou central realize apenas o que as comunidades menores ou periféricas não possam resolver por si próprias. A interpretar-se a subsidiariedade como uma divisão de competências entre grupos superpostos, portanto, há de reconhecer-se, conforme sustenta Sanches Agesta, que ela supõe a estrutura de uma organização federativa.
>
> Somente quando a unidade do governo local não for capaz de atuar de maneira razoavelmente eficiente ou quando for imprescindível a atuação conjunta e coordenada é que se deve privilegiar a atuação do ente central. O que uma comunidade pode fazer por si não deve ser absolvido por uma comunidade superior, é uma garantia de autonomia das comunidades inferiores (OLIVEIRA, 2010).

Assim, nada obstante a subsidiariedade seja um princípio ínsito ao federalismo, é certo que o mesmo não foi adotado na sua integralidade pelo federalismo brasileiro, que no tocante à competência comum concorrente, não prevê qualquer protagonismo do governo local para seu exercício, sendo efetivamente o caso de atuação coordenada e cooperativa.

Heline Sivini Ferreira, citando Paulo José Leite Faria, por seu turno, defende a aplicação do princípio da subsidiariedade para o exercício da competência comum, nos seguintes termos:

> O princípio da subsidiariedade, ao lado do princípio da predominância do interesse, é um dos preceitos informadores da repartição de competências e verdadeira ferramenta de execução do federalismo flexível. Segundo tal princípio, as entidades estatais superiores somente deverão assumir as atribuições que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. No caso do exercício da competência comum, isso significa dizer que só serão atribuídas à União e aos Estados aquelas tarefas que não podem ser executadas com eficiência pelos Municípios (FERREIRA, 2008).

O princípio da subsidiariedade também é citado por Nicolau Dino Neto como passível de utilização pela União sempre que houver necessidade, ou seja, na ocorrência de omissão ou atuação ineficiente de quaisquer dos demais entes federados, mesmo em matérias que, a princípio, não atrairiam a competência do ente federal. E segue argumentando:

> Tais diretivas convivem com a concepção de federalismo cooperativo. Assim, as questões em que predomine interesse geral são de competência da União; questões restritas ao Estado federado, sem repercussão no patrimônio nacional ou em bens federais, devem ser de competência dos Estados Federados ou do Distrito Federal e, finalmente, questões de interesse eminentemente local são de competência dos Municípios e do Distrito Federal. A par disso, em nome da proteção necessária e suficiente do bem ambiental, é de se admitir a atuação subsidiária da União, ou de suas autarquias, nas hipóteses de inércia ou tutela deficiente dos demais entes políticos (NETO, 2013).

Noutro giro, segundo Vitta (VITTA,1998), todos os entes podem e devem atuar conjuntamente, observados os seus limites territoriais, donde a norma regulamentadora viria apenas para indicar o modo como se daria a cooperação, entendimento que encontra eco em outros estudiosos da matéria (MACHADO, 2001).

Como visto, o debate hodiernamente se encontra arrefecido na medida em que, atendendo aos preceitos do parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal, a União editou, como visto, a Lei Complementar nº 140, de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII, do *caput* e do parágrafo único, do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Como se explicitou acima, a competência material para proteção do meio ambiente é comum, exigindo dos aplicadores o desenvolvimento de técnicas para o exercício de seus misteres, com vistas ao alcance de resultados coordenados e eficazes.

Pelo aludido diploma legal se colmatou o vazio legislativo acerca das balizas para efetiva realização de cooperação dos entes federados no exercício da competência

material comum, que, segundo se salientou, foi originalmente outorgada para o exercício igualitário de todos os entes federados, fixando tanto os instrumentos de cooperação quanto as ações de cooperação dos entes federados que deverão garanti-las, além dos princípios do desenvolvimento sustentável, harmonização e integração de todas as políticas governamentais listadas no artigo 3º da lei complementar supracitada[4].

Com efeito, a lei deu enfoque à cooperação entre os entes e o entrelaçamento da gestão e políticas ambientais, com vistas a evitar a sobreposição de sua atuação, porém fragmentou a competência material, delimitando o território de cada ente ao dispor nos seus artigos 7º, 8º e 9º sobre as ações administrativas a cargo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (MUKAI, 2011).

4. DA COMPETÊNCIA PARA CRIAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Constituição Federal, ao assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, traz os instrumentos para a efetividade do mesmo, dentre os quais, como visto, a definição de espações territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos engloba não apenas as Unidades de Conservação, mas "qualquer espaço ambiental instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais" (LEUZINGER, 2009), estando incluídas neste rol, portanto, as áreas de preservação permanente e reserva legal previstas no Código Florestal.

---

[4] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Da leitura sistemática dos dispositivos legais atinentes à competência material ambiental dos entes federados, infere-se que a criação de Unidades de Conservação encontra-se no rol das competências materiais comuns dos entes federados, motivo pelo qual as Unidades poderão ser criadas por atos (decreto, portaria, lei) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entendimento que se encontra expresso no artigo 3º, da Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Há que se frisar, porém, que em face da autonomia dos entes federados, os Estados e os Municípios não estão obrigados a integrar o SNUC, donde as normas gerais da Lei nº 9.985/2000 só se aplicam a tais entes se os mesmos criarem e mantiveram unidades que se ajustem aos dispositivos da aludida lei, podendo ainda criar unidades próprias, em face das peculiaridades locais, que tenham objetivos de manejo não abrangidos pelos modelos por ela descritos.

Também a Lei Complementar Federal nº 140/2011, ao discorrer nos seus artigos 7º, 8º e 9º sobre a competência administrativa dos entes, elencou, dentre as ações administrativas a cargo de todos os entes federados, "definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos", o que não poderia ser diferente, tendo em vista que tal poder, como visto, foi conferido diretamente pelo artigo 225 da Carta Magna Federal ao Poder Público, aí entendido como entes políticos que integram a Federação.

Ademais, forçoso observar que a Lei Complementar nº 140/2011 não trouxe modificações em relação ao regime legal infraconstitucional dos espaços protegidos, quanto à criação de Unidades de Conservação, ou ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC como um todo, este último regido pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

Portanto, a competência para criação e gestão de unidades de conservação foi outorgada de forma igualitária a todos os entes federados, que em seus territórios, podem validamente e de forma independente, criar e gerir suas unidades de conservação sem necessidade de anuência ou consulta a qualquer outra unidade federada.

Todavia, esta atuação independente traz a necessidade de equalização de situações geradoras de conflito de atribuições, que se apresentam na ocorrência de sobreposição de competências, que se dá, por exemplo, no tocante a gestão de unidades criadas por entes federais diferentes dentro do mesmo território, a chamada sobreposição de unidades de conservação.

Há que se observar que a sobreposição de Unidades de Conservação é uma realidade fática no Brasil, o qual mesmo diante da imensidão do nosso território e ante a possibilidade de eleição pelo Poder Público da área a ser abrangida na instituição de Unidades de Conservação[5], dá-se principalmente pela ausência de monitoramento e diálogo entre os entes federais criadores e gestores destes espaços (FRANCO, 2018).

Saliente-se que a criação de Unidades de Conservação por um ente não levanta qualquer óbice à criação de nova área protegida sob o mesmo território por outro ente federado, notadamente porque tal se dá, principalmente, além da ausência de diálogo, pela falta de implementação ou a má gestão da UC precedente, que não alcança os fins preservacionistas, educacionais, científicos e de desenvolvimento a que se propôs.

O certo é que em casos como os tais, a gestão sai de uma única esfera de atuação (a do ente criador da unidade) para observar outro regime de gestão, necessariamente compartilhado, dada a natureza cooperativa do exercício desta competência material.

5. DAS HIPÓTESES E INSTRUMENTOS DE GESTÃO COMPARTILHADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A sobreposição de Unidades de Conservação está prevista no SNUC, que estabelece a possibilidade de instituição dos Mosaicos (artigo 26 da Lei nº 9.985/2000).

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002 (Lei do SNUC) e dá outras providências, relativamente ao equacionamento da questão da gestão das unidades sobrepostas,

[5] A eleição de área para criação de Unidades de Conservação deve considerar, nos termos da legislação pátria, aspectos atinentes aos atributos ecológicos da mesma, aos estudos técnicos e à consulta pública pertinente.

prevê nos seus artigos 8º, 9º, 10 e 11, basicamente, que o Mosaico deverá ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, e deverá dispor de um conselho com caráter consultivo e gestor das unidades que compõem o Mosaico, ao qual competirá a elaboração do regimento interno, a proposição das diretrizes e ações para compatibilização e otimização das atividades desenvolvidas em cada Unidade de Conservação, e manifestação sobre as propostas de solução para a sobreposição de unidades.

Nos termos do referido decreto, a composição dos conselhos gestores das Unidades de Conservação será definida na portaria de instituição do mosaico e eles terão como presidente um dos chefes das UC que os compõem, escolhido pela maioria simples de seus membros.

Nas unidades sobrepostas, que não integrem os mosaicos, a gestão deve observar também a regra cooperativa, decorrente do mandamento constitucional, devendo ser utilizados os instrumentos prescritos na Lei Complementar 140/2011.

O principal instrumento de gestão das unidades de conservação, como sabido, é o plano de manejo. Assim, na ocorrência de sobreposição e diante da ausência de plano de manejo em ambas as UC sobrepostas, parece-nos válido a realização de convênios de cooperação entre os entes federados envolvidos, seja para viabilizar o intercâmbio de servidores necessários a contrafação dos planos de manejo da área, visto que nos termos do decreto regulamentador da Lei do SNUC, compete ao gestor da unidade ou ao proprietário, quando for o caso, a elaboração do plano de manejo (art.12 do Dec. 4340/2002) ou a formação de consórcio público para contratação de empresa especializada (FRANCO, 2018).

Já diante da existência de planos de manejo nas UCs sobrepostas, nos parece que duas são as soluções possíveis para as questões de sobreposição não abrangidas em mosaicos. A primeira se dará quando a União tiver mais condições de levar a cabo a administração das unidades sobrepostas, daí haverá preponderância do plano de manejo da unidade federal, que a exemplo da competência legislativa (de caráter suplementar), revogará o plano da unidade sobreposta no que seja incompatível com o mesmo. A segunda hipótese será quando o Estado/Município tiver mais condições de levar a cabo a administração, neste caso deverá haver uma delegação da União da

competência gerencial de parte da unidade sobreposta, para o ente que irá gerir as unidades (FRANCO, 2018).

Em ambas as hipóteses, os entes federados deverão se valer dos instrumentos listados no artigo 4º da Lei Complementar nº 140/11, que prevê como instrumentos de cooperação institucional na área ambiental: os consórcios públicos, os convênios, os acordos de cooperação técnica e outros instrumentos**,** cabendo relembrar que tal rol não é taxativo. Também estão previstos fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, bem como a possibilidade de delegação de atribuição entre os entes, nos termos dos requisitos previstos na referida lei complementar[6].

A baixa institucionalização dos modelos de cooperação e o escasso debate sobre a matéria trazem questionamento acerca da operacionalização dos instrumentos legais disponibilizados no nosso ordenamento e meios de sua implementação.

A cooperação administrativa, entretanto, se mostra como uma opção eficiente para a descentralização de atividades estatais compartilhadas, na medida em que

---

[6] Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:
I – consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
II – convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
III – Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
IV – fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
V – delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;
VI – delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.
§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do *caput* podem ser firmados com prazo indeterminado.
§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.
§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.
§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.
§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.
Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.
Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no *caput*, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

confere maior independência aos entes na busca de objetivos de interesse comum (DURÃO, 2004).

Os consórcios e convênios se apresentam na doutrina e na práxis administrativa pátria como os instrumentos próprios e mais utilizados para a realização de serviços de interesse comum dos entes, onde os partícipes buscam o mesmo resultado.

Os consórcios públicos encontram-se regidos inicialmente pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que discorre sobre as normas gerais dirigidas a todos os entes federais com a finalidade de contratação de consórcios públicos para realização de objetivos comuns.

Tal espécie de ajuste não sofreu qualquer alteração na Lei Complementar nº 140/2011, que se reportou à legislação em vigor. Com efeito, vários Estados e Municípios detêm legislação própria acerca dos consórcios, e em algumas, além da especificidade das partes, impõe-se a existência de um conselho executivo, uma autoridade executiva e um conselho fiscal, sendo a estrutura administrativa outro aspecto diferenciador entre consórcios e convênios públicos (FIGUEIREDO, 2013).

O convênio tem o regime jurídico disciplinado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que expressamente consignou, em seu artigo 116, que suas normas se aplicam aos convênios, no que couber.

O convênio disciplinado na Lei Complementar nº 140/2011 traz algumas alterações em relação à disciplina legal da Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre tal espécie de ajuste, na medida em que, ao contrário do previsto na Lei de Licitações, poderá ser firmado por prazo indeterminado.

Já os acordos de cooperação técnica e demais ajustes a que se reporta, juntamente com o convênio, o inciso II do artigo 4º da citada Lei Complementar nº 140/2011, embora não detenham qualquer regramento a nível infraconstitucional, devem respeitar, de todo modo, o artigo 241 da Constituição Federal, assim como os princípios reitores da ordem jurídica administrativa nacional.

No que pertine às comissões tripartites, a que se reporta o inciso III do citado artigo 4º, infere-se serem instrumentos de cooperação criados no bojo da Lei

Complementar nº 140/2011, sem nenhuma previsão ou regramento em norma legal anterior.

Tais instrumentos visam a fomentar a gestão compartilhada e descentralizada do meio ambiente, por meio de órgão coletivo com composição paritária dos representantes dos Poderes Executivos da União, Estados e Municípios, cabendo ao regimento interno a disciplina da sua organização e funcionamento.

Órgãos coletivos de deliberação já haviam sido previstos no ordenamento jurídico nacional para gerenciamento e atuação em matéria ambiental, como por exemplo na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e criou tanto o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com papel normativo e articulador dos recursos hídricos (MILARÉ, 2005), como os Comitês de Bacias hidrográficas, com atuação restrita às decisões políticas sobre a utilização da água dentro da Bacia.

Cumpre salientar que dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões poderão advir a celebração de consórcios públicos, convênios ou acordo de cooperação técnica (FIGUEIREDO, 2013).

A Lei Complementar nº 140/2011 elenca ainda os fundos públicos e privados como passíveis de utilização pelos entes federados como instrumentos de cooperação institucional.

A previsão de criação de fundos encontra-se na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, no artigo 165, § 9º, inciso II, caber à lei complementar estipular as condições para instituição e funcionamento de fundos, dependendo a criação destes entes de autorização legislativa e obrigatória inclusão no Orçamento Fiscal.

Os fundos públicos são mecanismos de descentralização orçamentária dos entes públicos, com seu regramento disposto na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Carta Magna Federal de 1988.

Já os fundos privados detêm regramento diverso, classificando-se em fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos no artigo 16 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro se 2004, e fundos de avais privados.

Vê-se que os fundos privados se sujeitam a estatutos e regulamentos próprios, já havendo sido criados vários fundos específicos de meio ambiente, tanto por organismos internacionais (GEF/CDB) quanto por privados (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio), iniciativa levada a efeito também pela União, com a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA por meio da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, pelos Estados, e pelos Municípios, que também detêm fundos ambientais próprios.

Também os instrumentos econômicos, citados genericamente na Lei Complementar nº 140/2011, encontram-se previstos no âmbito da Lei nº 9.985/2000 (Snuc), que relaciona uma gama deles, a saber: pagamento por serviços ambientais (artigos 33, 47, 48), pagamento por compensação (artigo 36) e a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços biológicos, cênicos, culturais ou das imagens de UC (artigo 33), trazendo ainda previsão para cobrança da água nos artigos 47 e 48[7].

Outro instrumento econômico previsto no ordenamento jurídico pátrio no âmbito da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, artigo 66, inciso III, e § 5º, inciso III, é a compensação da reserva legal com doação de terra no interior de Unidade de Conservação.

Entre os instrumentos de cooperação previstos no artigo 4º, da Lei Complementar nº 140/2011, o inciso V autoriza a delegação de atribuições de um ente federativo para outro, salientando a necessidade e observância dos requisitos previstos nesta lei.

Por seu turno, o inciso VI prevê também a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, deste que respeitados os requisitos da lei complementar.

Os requisitos necessários à delegação da execução de ações administrativas vêm arrolados no artigo 5º, da lei complementar em apreço, que traz preceito que autoriza a delegação, mediante convênio, para a execução de ações administrativas

[7] A cobrança da água também vem prevista no artigo 19 da Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

atribuídas ao ente federativo pelo referido diploma legal, condicionando a delegação à necessidade de o ente destinatário dispor de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e, ainda, de um conselho de meio ambiente.

Vê-se, portanto, que com exceção das comissões tripartites, os demais instrumentos de cooperação já se encontram previstos na legislação nacional, sendo utilizados com mais ou menos frequência pelos entes federados, que, todavia, deverão utilizá-los tendo em mente os objetivos fixados na Lei Complementar nº 140/2011, quais sejam; a gestão descentralizada, democrática e eficiente do meio ambiente (artigo 3º, inciso I), a harmonização das políticas e ações administrativas evitando a sobreposição de atuação (artigo 3º, inciso III), e, por fim, a garantia da uniformidade da política ambiental no país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (artigo 3º, inciso IV).

6. CONCLUSÃO

A criação e gestão de unidades de conservação encontra-se inserida na competência material concorrente, que pela técnica de repartição de competências adotada pela Constituição Federal de 1988, confere autonomia aos entes federados no seu exercício, mas impõe a cooperação de todos para a execução dos poderes comumente outorgados, dando ensejo ao federalismo cooperativo democrático. Nesse sistema, há um equilíbrio de forças e interesses dos entes federados, sem que se dê a preponderância de qualquer um deles, regime diverso do previsto para o exercício da competência legislativa concorrente, no qual a União detém papel protagonizador ao deter competência para edição de normas gerais, que não poderão ser violadas pelos demais entes, detentores de competência meramente supletiva na matéria.

Mesmo defendendo a doutrina constitucionalista a subsidiariedade como uma característica ínsita ao estado federado, a Constituição Federal de 1988 apartou-se deste modelo ao dispor sobre a competência material, delegando às leis complementares a função de fixar as normas para cooperação dos entes federados, sendo editada sobre a matéria a Lei Complementar nº 140/2011, que trouxe como objetivo a promoção de gestão descentralizada, democrática e eficiente, assim como

relacionou os instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federados para o alcance da atuação administrativa coordenada e eficaz na seara ambiental.

Pela Lei Complementar 141/2011 se colmatou o vazio legislativo acerca dos instrumentos legais a serem aplicado para o alcance da efetiva realização de cooperação dos entes federados no exercício da competência material comum ambiental, que foi originalmente outorgada para o exercício igualitário de todos os entes federados, fixando tanto os instrumentos de cooperação quanto as ações de cooperação dos entes federados que deverão garanti-las, além dos princípios do desenvolvimento sustentável, harmonização e integração de todas as políticas governamentais listadas no artigo 3º da lei complementar supracitada.

Assim, mesmo que para criação de unidades de conservação, os entes federados, amparados no art. 225,§1º,III da Constituição Federal, atuem de forma independente, obedecendo seus territórios e as leis reitoras de tais espaços na ocorrência de sobreposição de competências, como se dá na gestão de unidades sobrepostas que não estejam abrangidas em mosaicos, deverão utilizar os instrumentos e princípios legais listados da Lei Complementar 141/2011 que melhor se adequem ao objetivos cooperativos impostos ao exercício da competência comum, equacionando os conflitos decorrentes de possível sobreposição de atuação.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. *Direito ambiental esquematizado.* 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020

. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em 1 jun. 2020

. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.* Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020

_____.*Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lcp140.htm>. Acesso em: 13 jun. 2020

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 72, out.-set. 2013.

DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos.* Curitiba: Juruá, 2004.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova Constituição*: enfoque jurídico-formal. A nova Constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 65.

FERREIRA, Heline Sivini. *Competências Ambientais.* In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FRANCO, Marcia Maria Macedo. *SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: uma breve análise da possibilidade e regime jurídico em face do ordenamento jurídico brasileiro.* In: Leuzinger, Márcia Dieguez, et al. *Ensaios sobre sustentabilidade* / Márcia Dieguez Leuzinger et al. (coord.) – 1. Ed. – Brasília: Coutinho, Praeceptor, 2018.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura*: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da lei, 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, Toshio. A lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Ano 10, n. 60, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2011, p. 88-94.

NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas Direito Ambiental, Direitos Difusos e coletivos e direito do consumidor.* São Paulo: Jus Podivm, 2013.

OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte. Fórum, 2010.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental.* Curitiba: Juruá, 2002

VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

.

CAMINHOS PARA COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS DECORRENTES DAS SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS

Larissa C. Ribeiro da Cruz Godoy[1]

1. INTRODUÇÃO

Conflitos territoriais, sobretudo aqueles decorrentes de divergências sobre o regime de uso de recursos naturais, podem ser resultado de um arcabouço jurídico-institucional complexo e contraditório, que pode possibilitar a violação de direitos que o Estado é obrigado a proteger. É o caso de conflitos decorrentes da sobreposição territorial de unidades de conservação e áreas indígenas. Essas situações evidenciam interesses de proteção ambiental e de garantia dos direitos originários dos povos indígenas, sob o mesmo espaço territorial.

Trata-se de tema já previsto na legislação, mas que ainda não foi totalmente equacionado no âmbito da implementação da Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza- SNUC. Desde 2000, há dispositivo legal para se endereçar a questão das chamadas sobreposições territoriais entre as unidades de conservação e as terras indígenas (art. 57). Isso, no entanto tem se arrastado pelos anos, com algumas experiências já implementadas, que se busca apresentar sistematicamente nesse artigo.

[1] Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília- UniCEUB. Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública. MBA em Gestão Ambiental em Cidades pela Universidade Católica de Brasília. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina-UEL.

A sobreposição das unidades de conservação e das terras indígenas pode gerar conflitos socioambientais decorrentes de divergências quanto à forma de utilização de recursos naturais existentes sobre a mesma base territorial. De um lado, constitucionalizou-se o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado impondo-se ao Poder Público o dever de destinar espaços territoriais a serem protegidos (art. 225, III, da CF/88) e, de outro, no mesmo texto constitucional, reconheceu-se o direito originário às terras ocupadas por povos e comunidades indígenas (art. 231, da CF/88), atribuindo-se também ao Poder Público competente o dever de destinar essas terras por meio de reconhecimento formal de direitos sobre elas.

O artigo tem por objetivo inventariar os principais modelos de composição dos conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação federais e terras indígenas tradicionalmente ocupadas, até hoje experimentados, apontando suas principais vantagens e desvantagens, seus limites e suas possibilidades para o enfrentamento da questão controversa que a realidade impõe.

Para isso, apresenta-se, primeiramente, as nuances do problema, que passa pela formulação jurídico-institucional das políticas territoriais em tela, caracterizando o contexto decorrente dos marcos regulatórios e das instituições nas quais esses conflitos se desdobram. Em seguida, com base em documentação de fonte primária, fornecida pelos órgãos implementadores das políticas públicas em questão, e em bibliografia especializada, busca-se uma sistematização dos principais instrumentos e instâncias (arenas) já utilizadas para a composição dos conflitos analisados.

Tem-se, assim, uma descrição do problema das sobreposições de unidades de conservação e terras indígenas tradicionalmente ocupadas, cotejada com a exposição de experiências já empreendidas pelos órgãos federais responsáveis pela implementação das políticas de conservação e defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil. A partir da análise realizada, reforça-se a necessidade de se adotar arranjos institucionais que privilegiem a cooperação e a busca pelo consenso em âmbito administrativo, assim como o tratamento caso a caso, conforme a extensão e a gravidade do conflito, considerando-se imprescindível, em qualquer situação, a participação das populações envolvidas, nas soluções propostas.

2. O CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DAS TERRAS INDÍGENAS

É preciso pontuar, inicialmente, que há inegável legitimidade das pretensões da agenda de conservação da natureza, bem como das decorrentes da agenda protetiva dos direitos territoriais indígenas. Ambas possuem tutela constitucional. Em princípio, não existe hierarquia nem priorização diferenciada constitucionalmente entre as políticas públicas em análise.

Essa premissa, no entanto, pode enfrentar certa resistência no sentido de se argumentar que os direitos indígenas sobre seus territórios são originários e anteriores a quaisquer atos, sendo a homologação das terras indígenas somente um ato formal de reconhecimento, e que a criação de uma unidade de conservação incidente sobre o mesmo espaço territorial originalmente indígena seria ato nulo. Esse entendimento, no entanto, não prosperou em face de decisão emblemática emanada do Supremo Tribunal Federal- STF em sede de Ação Popular (Petição 3388-4/RR)[2] que manteve a designação do Parque Nacional do Monte Roraima quando do reconhecimento da constitucionalidade do processo de homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no Estado de Roraima, orientando a possível controvérsia para uma gestão integrada do parque nacional e da terra indígena sobrepostos em regime de dupla afetação (MARETTI; SIMÕES, 2020 p. 72; GRABNER; SIMÕES; STUCCHI, 2014). Assim, parte-se aqui do entendimento que não há prevalência sobre direitos constitucionalmente protegidos e que se deve buscar a composição de conflitos decorrentes da implementação das duas políticas ambientais de cunho territorial.

2.1 As unidades de conservação

É atribuição do Poder Executivo a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, III, da Constituição Federal de 1988). As unidades de conservação são o elemento central das estratégias de conservação da natureza em diversos países do mundo, sendo internacionalmente conhecidas como áreas

[2] STF. Petição 3388 Roraima. Relator Min Carlos Britto. DJ: 19/03/2009. STF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur180136/false . Acesso em: 20ago2020.

protegidas. São desenhadas, em maior ou menor medida, para manter o funcionamento de ecossistemas naturais que, pelas dinâmicas sociais de uso e ocupação do território, não poderiam sobreviver sem algum nível de proteção formal, por meio da legislação pertinente (CISNEROS & McBREEN, 2010).

O conceito de unidade de conservação é dado pelo art. 2º, I da Lei do 9985/2000 (doravante denominada Lei do SNUC) como: "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção".

No âmbito do Governo Federal, cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade- ICMBio executar ações para implementação das unidades de conservação da natureza, em especial as relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União (art. 1º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007).

De acordo com o disposto na Lei do SNUC as unidades de conservação devem ser criadas por ato do Poder Público, após processos administrativos baseados em estudos técnicos, realizando-se consultas públicas para que se possa identificar a melhor localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade (art. 22 da Lei do SNUC). Esses procedimentos são conduzidos pelo ICMBio e, posteriormente, pelo Ministério do Meio Ambiente- MMA, que encaminha a proposta ao Presidente da República.

Após avaliação política, jurídica e administrativa, de conveniência e oportunidade, a unidade de conservação pode ser criada por Decreto Presidencial[3]. Esse ato normativo, entretanto, não pode ser revogado, pois isso importaria na desconstituição da área protegida, o que só é permitido por meio de Lei, conforme disposição expressa no art. 225, III, da Constituição Federal. Assim, a alteração ou supressão de uma unidade de conservação somente pode ser realizada por meio da

[3] Embora não seja usual, as unidades de conservação também poderiam ser criadas por Lei, cujo projeto poderia provir do Executivo ou do Poder Legislativo, desde que obedecido o procedimento disposto na legislação de regência, ou seja, a Lei do SNUC.

aprovação do Congresso Nacional. A Constituição também veda, no mesmo dispositivo, qualquer utilização da área que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

Segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- CNUC, coordenado e mantido pelo MMA, existem no Brasil 1453 unidades de conservação sob gestão do Poder Público, sendo 334 federais, 731 estaduais e 388 municipais. Há ainda 993 reservas particulares reconhecidas pelo Poder Público, mas que são geridas por seus proprietários privados. Assim, o SNUC é composto por 2446 unidades que somam uma área total de aproximadamente 2,5 milhões de quilômetros quadrados, ou seja, mais de 18% do território continental e 23% da área marinha brasileira. As 334 unidades federais sob gestão direta do ICMBio somam pouco mais de 1,7 milhões de quilômetros quadrados (MMA, CNUC, 2020).

2.2 As terras indígenas

Cabe à União Federal demarcar, proteger e fazer respeitar os direitos indígenas que envolvem sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, da CF/88). A Carta de 1988 estabelece que serão reconhecidas como indígenas as terras tradicionalmente ocupadas em extensão territorial necessária para a reprodução física e cultural dos povos indígenas. Esse dispositivo é considerado um avanço significativo em termos de reconhecimento de direitos territoriais dessas populações e foi basilar para a ampliação dos processos de demarcação de terras indígenas no Brasil, a partir da década de 1990, seja em termos de extensão como na questão da qualidade dos limites definidos (SOUSA & ALMEIDA, 2015).

Em termos antropológicos, os territórios de posse ancestral são considerados, pelos povos indígenas, como espaços necessários para sua sobrevivência física e cultural. Referem-se à construção de suas identidades e devem abrigar os recursos necessários para a sua subsistência e seus modos de vida. Desse modo, são considerados como condição necessária para se concretizarem outros direitos relativos a esses povos originários (CISNEROS & McBREEN, 2010).

As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, sendo os direitos sobre elas imprescritíveis. No mesmo sentido, é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, com autorização do Congresso Nacional, em casos específicos de catástrofe ou epidemia que ponha em risco a população, ou no interesse da soberania do País, garantindo-se, em qualquer hipótese, o retorno imediato das populações logo que cessado o risco (art. 231, §4º e §5º da CF/88).

A partir desses direitos e garantias constitucionalmente assegurados, o procedimento de demarcação de terras indígenas -- cujas diretrizes estavam definidas na Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio -- ganhou fôlego e foi pormenorizadamente regulamentado pelo Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Segundo esse ato normativo, cabe à Fundação Nacional do Índio- Funai a condução do procedimento administrativo demarcatório (art. 1º).

É atribuição da Funai proteger e promover, em nome da União, os direitos dos povos indígenas, bem como promover estudos de identificação, delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, baseado, dentre outros, no princípio da garantia ao direito originário, à inalienabilidade e à indisponibilidade das terras que tradicionalmente ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes (cf. arts. 1º, 2º e 4º do Estatuto da FUNAI, constante no Anexo I do Decreto nº 7.778, de 27 de julho de 2012, em conformidade com a Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967).

O procedimento de demarcação deve ser fundamentado em estudo antropológico de identificação. Estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação devem ser realizados por grupos técnicos da Funai, coordenados por antropólogos (art. 2º, caput e § 1º, do Decreto nº 1.775/1996).

Após conclusão dos trabalhos de identificação e delimitação territorial, o grupo técnico designado deve apresentar relatório circunstanciado caracterizando a terra indígena a ser demarcada. Aprovado o relatório pela Funai, a localização da área sob demarcação, acompanhada de memorial descritivo e mapa, deve ser publicada na sede da Prefeitura Municipal da situação dos imóveis eventualmente afetados, bem como no Diário Oficial da União (art. 2º, § 6º e § 7º, do Decreto nº 1.775/1996).

Cabe ao Ministro da Justiça declarar, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinar sua demarcação. Esta deve, ainda, ser homologada por Decreto Presidencial. Após a homologação, pelo Presidente da República, a Funai deve proceder com o registro em cartório imobiliário e na Secretaria de Património da União-SPU (Art. 2º, § 10º, art. 5º e art. 6º, do Decreto nº 1.775/1996). O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, deverá participar do procedimento em todas as suas fases (art. 2º, §3º do Decreto nº 1.775/1996).

A complexidade do procedimento técnico pode ser aferida pela quantidade de estudos realizados pela Funai, bem como das etapas administrativas necessárias para se chegar a homologação. Existem atualmente 119 estudos para se demarcar novas áreas (FUNAI, Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, 2020). Embora não esteja previsto no procedimento administrativo de demarcação, a Funai tem realizado estudo de qualificação da demanda antes de formar grupo de trabalho técnico para identificação e delimitação das áreas. O objetivo é a reunião de informações sobre a reivindicação e o grupo que a faz, bem como sobre os indícios de ocupação tradicional da área a ser estudada (MPF, 2016).

Atualmente, existem cerca de 300 povos indígenas no Brasil e 488 terras indígenas regularizadas, ou seja, áreas que, após a homologação, por Decreto Presidencial, foram registradas em cartórios e na Secretaria de Patrimônio da União-SPU. Em termos de extensão territorial, as terras regularizadas equivalem a aproximadamente 106 milhões de hectares ou pouco mais de 12% do território nacional. Além das terras regularizadas, há, segundo a Funai, 119 terras indígenas em estudo e 6 áreas interditadas (cerca de 668 mil hectares) que possuem restrições de uso e ingresso de terceiros, com a finalidade de proteger povos indígenas isolados (FUNAI, 2020).

Com base nesse contexto jurídico-institucional, fica claro que a atuação da Funai e do ICMBio, está igualmente legitimada e representam um contingente significativo em termos de gestão territorial do País, amparada por previsão constitucional e legal. No entanto, quando se verifica um conflito de gestão decorrente de uma dupla destinação de um território pertencente à União, a efetividade da

implementação das áreas pode ficar comprometida, tornando muitas vezes inócua a proteção constitucional dos direitos.

Deve-se considerar também que, historicamente, tanto as unidades de conservação como as terras indígenas têm sido definidas de forma mais ou menos empírica e contingencial, com precário regramento e com emprego de instrumentos técnicos pouco precisos. O contexto de conflito territorial decorrente de sobreposições, da mesma forma que muitos conflitos fundiários no Brasil, não é recente e tem se arrastado por décadas (CISNEROS & McBREEN, 2010). A historicidade dos conflitos é ingrediente que não pode ser negligenciado, pois adiciona e revela maior complexidade ao processo de implementação das políticas públicas (HOWLETT et al., 2013).

Passa-se agora a tratar ao problema histórico das sobreposições e seus conflitos e, posteriormente, dos mecanismos de mediação disponíveis para sua composição.

3 A QUESTÃO DAS SOBREPOSIÇÕES

Conflitos decorrentes de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação remontam às décadas de 1960 e 1970, quando a política de destinação de áreas para a proteção da natureza e a política de demarcação e destinação de terras aos indígenas brasileiros começavam a se estruturar (SANTILLI, 2004). Desde então, esses dissensos, atualmente conhecidos como conflitos socioambientais (VIVACQUA & VIEIRA, 2005, p. 140), têm aumentado, com algumas perspectivas de solução.

De acordo com dados levantados e organizados por Grupo de Trabalho Interinstitucional[4], composto por representantes da Funai e do ICMBio existem 60 casos de sobreposição territorial, que envolvem 49 terras indígenas e 42 unidades de

[4] O referido Grupo de Trabalho trabalhou por aproximadamente 2 anos com objetivos de identificar e analisar situações de interface entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, a fim de caracterizar situações de conflito e situações não conflituosas, identificar instrumento já utilizados para a resolução de conflitos e propor medidas para implementação de ações de gestão territorial e ambiental nas áreas. Foi criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013, e teve seu prazo estendido pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio, nº 2, de 9 de maio de 2014, publicada no DOU em 5 de junho de 2014. Os resultados dos trabalhos do GTI estão sistematizados no relatório "Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas", ainda não publicado.

conservação federais. A maioria das ocorrências está localizada na Amazônia Legal[5]. De acordo com diagnóstico realizado pelas equipes técnicas dos dois órgãos, há casos de unidades sobrepostas a mais de uma terra indígena, assim como terras indígenas sobrepostas a mais de uma unidade (GTI Funai-ICMBio, 2014, p. 5).

Importante mencionar, no entanto, que nem todas as sobreposições são necessariamente conflituosas, pois há casos de relação colaborativa entre as comunidades indígenas e o órgão ambiental (SOUSA & ALMEIDA, 2015). A situação de conflito e tensão varia, prioritariamente, conforme as relações sociais são desenhadas historicamente no território. Podem haver situações, por exemplo, de área indígena sobreposta a zonas de uso restrito de unidades de proteção integral, na qual se identifica um conflito exclusivamente normativo entre os atos que criaram a unidade e os que reconheceram os direitos indígenas sob o mesmo território. Um caso desse pode se tornar conflituoso, na medida em que se diminui o grau de tolerância recíproca em relação às restrições de uso das áreas e dos recursos impingidas pelos gestores das unidades ou pelas próprias comunidades indígenas, com base em normas vigentes.

Por outro lado, pode-se encontrar casos em que há divergência quanto ao regime de utilização dos recursos naturais por populações tradicionais residentes em unidades de uso sustentável (como reservas extrativistas, por exemplo) e grupos indígenas. Nessas circunstâncias, além da contradição normativa, pois a permanência humana dos dois ou mais grupos pode estar amparada por atos normativos federais que os conferem o direito de habitar e utilizar legitimamente o mesmo território, pode haver também uma situação de animosidade mútua, gerando a necessidade premente de se compatibilizar a coexistência de grupos sociais rivais e ainda proteger bens ambientais.

Enfim, as peculiaridades contextuais de cada conflito evidenciam a necessidade de soluções específicas, caso a caso. Não há como se adotar solução

[5] A Amazônia Legal corresponde a uma área de aproximadamente 59% do território do Brasil. Abrange oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão, estendendo-se por quase 5,0 milhões de km².

única, ampla e geral a ser aplicada a todos os casos existentes. Cada conflito deve ser analisado de forma individualizada.

As restrições de uso dos recursos naturais nas unidades de conservação variam conforme o grupo e a categoria de manejo de cada unidade. A Lei do SNUC divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: unidades de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, admitindo-se somente o uso indireto dos seus recursos naturais, como o turismo ecológico, por exemplo, salvo as exceções admitidas na própria Lei; e unidades de uso sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso de forma sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º).

Dentre as categorias de manejo de unidades de proteção integral estão: as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. As categorias de manejo de uso sustentável são: as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

De acordo com dados levantados pelo GTI Funai-ICMBio, a maioria das sobreposições territoriais envolve unidades de proteção integral, especialmente Parques Nacionais, ou seja, áreas de proteção integral. A área total dos Parques sobreposta a terras indígenas é de aproximadamente 4,7 milhões de hectares, afetando 15 unidades dessa categoria de manejo. Trata-se de cerca de 64% da área total em sobreposição. O quadro a seguir, ilustra essa situação:

Tabela 1: Distribuição das unidades de conservação federais (UC) em sobreposição com terras indígenas (TI), conforme o grupo e categoria de manejo.

Grupo da UC	Categoria da UC	Número de UC	% das UC	Área Total da Sobreposição	% da Área Total
Uso Sustentável	APA	5	11,9%	16.222	0,2%
	ARIE	3	7,1%	5.686	0,1%
	FLONA	7	16,7%	1.920.354	26,0%

	RESEX	5	11,9%	50.737	0,7%
Proteção Integral	ESEC	3	7,1%	247.329	3,3%
	PARNA	15	35,7%	4.720.745	63,9%
	REBIO	3	7,1%	420.741	5,7%
	REVIS	1	2,4%	2636	0,0%
TOTAL		42	100,0%	7.384.450	100,0%

Fonte: GTI Funai-ICMBio, 2014.

Segundo os números apresentados pelo GTI Funai-ICMBio, 73% da área total em sobreposição envolve categorias de manejo de unidades de conservação do grupo de proteção integral, ou seja, unidades que possuem regime restrito de uso dos recursos naturais, nas quais, em tese, não seria permitida a permanência humana.

Interessante lembrar que durante a discussão sobre a Lei do SNUC, além da inserção das unidades de uso sustentável que protegem as culturas e populações tradicionais, como as Reservas Extrativistas, foi sugerida a inclusão na lei de uma categoria de manejo de unidade de conservação de uso sustentável que contemplaria as terras indígenas: a Reserva Indígena de Recursos Naturais-RIRN.

Por meio da RIRN pretendia-se proteger os recursos ambientais das terras indígenas (SANTILLI, 2004). Essa categoria, no entanto, por pressão do próprio Poder Executivo, influenciado por setores mais radicais do ambientalismo e de entidades defensoras das questões indígenas, foi excluída da versão final do texto da Lei (MERCADANTE, 2002).

Em referência às terras indígenas, conforme já nos referimos anteriormente, restou apenas uma disposição normativa de se instituir grupos de trabalho para, no prazo de **cento e oitenta dias**, propor diretrizes para a regularização das eventuais sobreposições (que o texto da lei chama de *superposições*) entre áreas indígenas e unidades de conservação, garantindo-se a participação das comunidades envolvidas (art. 57 caput e parágrafo único da Lei do SNUC). Isso até hoje não foi amplamente implementado (RAMOS, 2004).

Conforme argumentam Ferreira (2014) e Bensusan (2006), a história da conservação da natureza no Brasil e em outras partes do mundo, por meio da criação de áreas protegidas, muitas vezes, foi construída às custas da exclusão e da expulsão

de populações que tradicionalmente faziam uso de áreas e recursos naturais. Assim, a reclamação de direitos sobre territórios e uso de recursos naturais pelos povos originários tem significado, em muitos casos, uma oposição sistemática à existência de áreas protegidas, pois que sua manutenção importa, muitas vezes, em impedimento à titulação e reconhecimento de direitos coletivos sobre os territórios ocupados (CISNEROS & McBREEN, 2010).

Por isso, considera-se aqui que qualquer medida jurídico-administrativa a ser adotada para a solução dos conflitos de sobreposição territorial necessitará de certo despojamento de posições ideologicamente constituídas, bem como processos de capacitação de gestores e equipes (FALEIRO, 2005) para um contexto de gestão pública mais democrática e socialmente justa.

Além disso, deve-se lembrar ainda que durante esses 20 anos de implementação da Lei do SNUC, buscou-se construir marcos normativos que podem sinalizar uma tentativa complementariedade entre a agenda indígena e a da conservação da natureza.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas-PNAP, instituído pelo Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006, por exemplo, reconheceu papel relevante das terras indígenas na estruturação de um sistema abrangente de áreas protegidas, bem como na promoção do acesso aos recursos genéticos e na repartição justa e equitativa dos custos e benefícios provenientes da conservação da biodiversidade.

Na mesma perspectiva, foi instituída por meio do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas– PNGATI, que tem por objetivo "garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural" (art. 1º).

São diretrizes da PNGATI, dentre outros, o reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos

povos e comunidades indígenas; e a garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Esse tratado internacional foi internalizado no Brasil por meio do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Trata da proteção de direitos e garantias relativos a Povos Indígenas e Tribais pelos Países que a adotam. Seu ponto chave é a previsão do direito desses povos à consulta prévia, livre e informada sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. (DUPRAT, 2016).

Nesse sentido, o Eixo 3 da PNGATI (art. 4º, III do Decreto nº 7.747/2012) inclui dentre os objetivos específicos da política, no que se refere a questões referentes às áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas, a realização de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente; a elaboração e a implementação de planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas, e com sua participação e da Funai; a promoção da participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas; e a garantia da participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato.

Esses instrumentos e instâncias previstos nesses marcos legais, bem como outros que têm sido utilizados para mediação dos conflitos decorrentes das sobreposições das terras indígenas e unidades de conservação federais, serão analisados a seguir.

4 OS CAMINHOS PARA COMPOSIÇÃO DOS CONFLITOS

As principais alternativas hoje existentes para compor os conflitos decorrentes das sobreposições territoriais entre unidades de conservação e terras indígenas seriam: a judicialização das questões, colocando-se Funai e ICMBio em lados antagônicos em processos judiciais, ou a composição administrativa das controvérsias, no âmbito do próprio Poder Executivo. No âmbito do presente trabalho vamos tratar apenas das experiencias administrativas de composição desses conflitos.

A partir de informações levantadas junto às equipes da Funai e do ICMBio, registra-se que há pelo menos sete tipos de instrumentos formais de gestão, com graus de complexidade e alcance distintos, e ao menos três instâncias (arenas) de mediação de conflitos que já foram ser adotadas nos casos de sobreposições territoriais entre terras indígenas e unidades de conservação federais.

Os instrumentos de gestão identificados são: a) Dupla Afetação de Bens Públicos; b) Acordos de Convivência e Acordos de Gestão; c) Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas; d) Planos de Manejo de Unidades de Conservação; e) Planos de Administração Conjunta; e f) Termos de Compromisso.

As instâncias de mediação de conflitos são: a) Conselhos dos Mosaicos de áreas protegidas; b) Conselhos Gestores das Unidades de Conservação e c) Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Passa-se, então, a examinar primeiramente os instrumentos de formalização das negociações e posteriormente as instâncias de mediação dos conflitos, sempre considerando que eles não são excludentes e que sua utilização depende do contexto de cada conflito.

4.1 Instrumentos de gestão para mediação de conflitos

A partir daqui, passa-se a discorrer sobre os principais instrumentos já utilizados para tratar dos conflitos decorrentes das sobreposições de terras indígenas e unidades de conservação federais.

4.1.1 Dupla afetação de bens públicos

Trata-se da adoção formal de um regime administrativo de gestão de bens públicos como forma de compatibilizar os objetivos de preservação da natureza e a permanência de povos indígenas em áreas duplamente afetadas. Assim, constatadas áreas sobrepostas e considerando que não há disposição de se redefinir os limites da unidade de conservação ou de rever os estudos de identificação e delimitação das áreas

indígenas, lança-se mão de uma solução normativa que vincule os órgãos vinculados ao Poder Executivo.

Destarte, no uso da competência de dispor sobre organização e funcionamento da Administração (art. 84, VI, a da CF/88), um Decreto Presidencial pode reconhecer e dispor sobre a afetação do bem público. Isso se dá, nos casos concretos, formalmente, por meio de um ato normativo que vincula todos os órgãos da Administração, ou seja, um Decreto Presidencial.

Tanto as unidades de conservação federais quanto as terras indígenas são bens da União, classificados como bens de uso especial, nos termos do artigo 99, II, do Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), pois a eles foi dada uma utilização específica, chamada afetação. A afetação diz respeito à utilização de um bem público (art. 98, do Novo Código Civil Brasileiro). Diz-se que determinado bem está afetado a determinado fim público. Assim, quando as áreas são criadas, no caso das unidades de conservação, ou homologadas, no caso das terras indígenas, o Presidente da República estabelece, por Decreto, sua destinação a um fim público, isto é, afeta as áreas a determinados fins públicos.

A opção pela adoção de um regime de dupla afetação de um bem público seria uma construção jurídica que permite resolver uma situação de conflito entre normas, criado dentro do âmbito da própria Administração Pública Federal. Seria um possível encaminhamento de um conflito intragovernamental entre órgãos da Administração Federal. Daí a competência do Presidente, como Chefe maior do Poder Executivo.

A adoção do regime de dupla afetação já foi utilizada, em quatro casos:

a) Decreto s/n de 15 de abril de 2005, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima, em sobreposição com o Parque Nacional Monte Roraima;

b) Decreto s/n de 18 de abril de 2006, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Inãwébohona, localizada nos Municípios de Pium e Lagoa da Confusão, no Estado do Tocantins, em sobreposição com o Parque Nacional do Araguaia;

c) Decreto s/n de 5 de junho de 2012, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Riozinho do Alto Envira, localizada nos Municípios de Feijó e Santa Rosa do Purus, no Estado do Acre, em sobreposição com a Floresta Nacional Santa Rosa do Purus; e

d) Decreto s/n de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre a criação e ampliação do Parque Nacional do Descobrimento, no Município de Prado, Estado da Bahia, em sobreposição com a Terra Indígena Comexatibá.

No entanto, deve-se lembrar que essa alternativa alcança prioritariamente a questão de compatibilização dos atos normativos que regulamentam os usos das áreas sob o duplo regime. Deveria, portanto, ser complementada com a adoção de algum outro instrumento mais executivo decorrente da negociação em campo com os atores diretamente afetados e interessados no eventual conflito. No caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, por exemplo, foi previsto no Decreto de homologação um Plano de Administração Conjunta das áreas sobrepostas, conforme se tratará mais adiante.

4.1.2 Acordos de Convivência e Acordos de Gestão

Esses instrumentos servem para formalizar negociações sobre áreas e usos dos recursos naturais em territórios em sobreposição. Devem ser realizados após conhecidas as demandas das populações envolvidas. Sua construção requer dos gestores públicos e das instituições envolvidas boa capacidade de escuta, habilidade de negociação e comprometimento com o acompanhamento e o monitoramento das ações acordadas (GTI Funai-ICMBio, 2014).

Como exemplo de Acordo de Convivência, registrou-se o caso da sobreposição territorial entre a Terra Indígena Baixo Seruini (ainda em fase de estudos) e a Reserva Extrativista Médio Purus, localizadas no Estado do Amazonas. Foi firmado, em 2010, para que o grupo indígena e a população extrativista, em conflito latente, pudessem compartilhar o uso de recursos florestais como a castanha e o livre trânsito sobre um rio da região (GTI Funai-ICMBio, 2014).

Os Acordos de Gestão são contratos firmados ente o Poder Público e as comunidades envolvidas com a gestão das unidades de conservação que permitem uso sustentável dos recursos naturais, compatibilizado com a presença da população humana. São utilizados pelo ICMBio para formalizar regras definidas em conjunto com populações tracionais residentes em unidades de uso sustentável para regulamentar atividades tradicionalmente praticadas, formas de manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação do meio ambiente. Estão previstos na Instrução Normativa nº 29 do ICMBio, de 5 de dezembro de 2012, que regulamenta o artigo 23 da Lei do SNUC. Nela consta um guia para sua elaboração do documento.

São requisitos para se constituir um Acordo de Gestão a existência de organização comunitária, formal ou informal, representativa das populações tradicionais, com interesse na manutenção e utilização dos recursos naturais como instrumento de reprodução social, bem como uma avaliação do ICMBio sobre a conveniência e a oportunidade de se firmar o instrumento (IN º 29, de 2012, do ICMBio).

Considerando essas características, o Acordo de Gestão poderia ser adequado para formalizar situações de sobreposição em que há possibilidade de utilização dos recursos naturais de forma sustentável, seja por indígenas, por populações tradicionais ou por ambos concomitantemente.

Exemplo de como já se utilizou o instrumento é o Acordo de Gestão da Floresta Nacional de Humaitá, no Estado do Amazonas, que acolheu propostas de gestão das comunidades residentes na Floresta, o que é permitido expressamente pela Lei, bem como dos indígenas da Terra Jiahui, no qual, até mesmo, foi possível se acordar "[...] uma zona de intervenção baixa de dez quilômetros no entorno da TI Jiahui, na Flona de Humaitá, para amortecimento de possíveis degradações na TI Jiahui" (Portaria ICMBio nº 207, de 10 de julho de 2013, Acordo de Gestão da Floresta Nacional de Humaitá, item 48).

Percebe-se que os Acordos de Convivência e os Acordos de Gestão tratam-se de instrumentos similares que, em essência, prestam-se a mesma finalidade, ou seja, formalizar negociações de acordos intercomunitários, dando institucionalidade e reconhecimento das demandas sociais por parte do Estado.

4.1.3 Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PGTA são instrumentos de planejamento para a gestão territorial e ambiental das terras indígenas. Devem ser elaborados pelos povos indígenas com apoio e em colaboração com outros parceiros e o governo. Têm por base noções de autonomia, protagonismo e autodeterminação dos povos na medida em que os acordos firmados devem fortalecer a construção de estratégias e projetos para proteção e controle territorial pelos indígenas (BAVARESCO & MENEZES, 2014, p. 25). A ideia é que esses planos propiciem o fortalecimento dos sistemas próprios de tomada de decisão dos povos indígenas e possam contribuir para a valorização do conhecimento sobre seus territórios.

Esses planos estão previstos na PNGATI e devem auxiliar na visualização das necessidades de uso e preservação dos recursos naturais nas Terras Indígenas de modo a facilitar possíveis negociações dos acordos internos e externos, construindo canais de diálogo com atores estatais e sociais (FUNAI, 2013, p. 10).

A PNGATI instituiu ainda mais duas ferramentas de gestão, que deverão servir de base para a elaboração dos PGTA: o etnomapeamento e o etnozoneamento das terras indígenas. O etnomapeamento é um mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes dessas populações. Já etnozoneamento é um instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento (BAVARESCO & MENEZES, 2014).

Os PGTAs devem ser feitos com base na especificidade de cada território. Trata-se de processo continuo de discussão, negociação e construção de acordos para uso das áreas considerando tempo presente e aspirações futuras (FUNAI, 2013, p. 8).

Até o momento tem-se apenas um exemplo de utilização do PGTA para tratar questão de sobreposição de terra indígena com unidade de conservação. Trata-se do Plano *Aragwaksã*, que foi elaborado pelo Povo Pataxó da Terra Indígena de Barra Velha do Monte Pascoal, que fica sobreposta com o Parque Nacional e Histórico do

Monte Pascoal, no litoral sul da Bahia. Nele, há previsão de gestão compartilhada entre indígenas, ICMBio e Funai, há sinalização sobre a necessidade de participação efetiva dos indígenas no Conselho Gestor do Parque Nacional, bem como necessidade da participação indígena na elaboração do Plano de Manejo da unidade de conservação. Há, ainda, previsão de parceria entre as comunidades, Funai, ICMBio, e representantes dos Governos Municipais e Estadual (ARAGWAKSÃ, 2012, p. 71).

Os conflitos decorrentes da sobreposição territorial sobre essas duas áreas, por sua gravidade e complexidade, também já foram objeto de demanda judicial e de arbitragem e conciliação na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, no âmbito da Advocacia Geral da União - AGU, conforme se tratará logo mais adiante.

4.1.4 Planos de Manejo de Unidades de Conservação

Os planos de manejo são documentos técnicos que orientam a gestão das unidades de conservação, estabelecendo seu zoneamento e as normas e restrições de uso da área e o manejo dos recursos naturais, a fim de se garantir os objetivos de conservação para os quais as unidades foram criadas. A Lei do SNUC estabelece que todas as unidades de conservação devem ter planos de manejo. Eles devem abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, e incluir medidas com o objetivo de promover a integração da unidade à vida econômica e social das comunidades vizinhas (art. 27, § 1º).

Assim, percebe-se a necessidade de que esse instrumento de planejamento e gestão seja uma ferramenta dialógica que incorpore questões fundamentais para a gestão efetiva das unidades, como, por exemplo, a existência de sobreposições territoriais. Um dos grandes desafios da gestão das unidades de conservação é combinar o planejamento, baseado em regras estritas, à necessidade de flexibilização que situações reais e concretas, e em constante modificação, que se impõem aos gestores das áreas protegidas. A circunstância das sobreposições, que muitas vezes se encontram à margem da legislação ambiental *strito sensu*, potencializam esses desafios.

O plano de manejo é o instrumento de gestão mais relevante de uma unidade de conservação. Mais que um simples documento técnico, o plano de manejo deve institucionalizar um acordo político (NEIVA et al., 2013) de gestão, ou seja, uma oportunidade para que se acomodem também e ao menos diretrizes para o gerenciamento de conflitos decorrentes de eventuais sobreposições territoriais.

Como exemplo de incorporação de mediação de conflitos sobre o uso dos recursos naturais nesse instrumento de planejamento pode-se citar a inclusão de acordo de pesca, decorrente de conflito entre indígenas das Terras Xipaya e Cachoeira Seca e populações tradicionais extrativistas da Resex do Rio Iriri, ao Plano de Manejo da unidade. Embora nesse caso não haja sobreposição territorial, há registros de conflitos de usos dos recursos naturais pelas populações residentes e no entorno da unidade (GTI- Funai-ICMBio, 2014; ICMBIO, 2010).

4.1.5 Planos de Administração Conjunta

A elaboração e implementação dos planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação foram previstos no Eixo 3 da PNGATI. Por meio deles, fica resguardada a gestão do território pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas (art. 4º, III, b, do Decreto nº 7.747/2012).

O Decreto s/n de 15 de abril de 2005, que homologou a demarcação Terra Indígena Raposa Serra do Sol em sobreposição ao Parque Nacional Monte Roraima, além de reconhecer a dupla afetação da área, previu uma administração conjunta da área sobreposta pela Funai, Ibama (hoje ICMBio) e índios Ingarikó mediante a apresentação de um "[...] plano de administração conjunta do bem público [...]" que deveria ser elaborado pelo MMA, MJ, Funai, Ibama (ICMBio) e comunidade indígena e submetido à homologação pelo Presidente da República (Art. 3º, §§ 1º e 2º).

Três anos depois, por meio da Portaria Interministerial nº 838, de 8 de maio de 2008, foi criado um grupo de trabalho com participação de representantes das comunidades indígenas, do ICMBio e da Funai para elaborar o citado plano. Embora concluído e apresentado em março de 2009, o Plano de Administração Conjunta não

foi aprovado em termos técnicos e jurídicos pelo ICMBio (GTI- Funai-ICMBio, 2014, p. 35).

Cabe destacar, no entanto, que no relatório elaborado pelo GTI Funai-ICMBio foi mencionada a baixa conflituosidade dessa sobreposição, pois que toda área do Parque está inserida na imensa Terra Indígena demarcada, sendo que o uso pretendido pelos indígenas é indireto, pois trata-se de área sagrada e utilizada apenas para rituais. Esse caso, vale lembrar, também foi objeto de emblemática decisão judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que ratificou a dupla afetação das áreas sobrepostas[6], conforme constava no Decreto de homologação.

A dificuldade de aprovação do Plano de Administração Conjunta pelo órgão ambiental pode sinalizar a extensão das dificuldades e desafios que devem ser superados para dar efetividade aos direitos ambientais e indígenas. O desafio estaria no rompimento com o formalismo e na superação o viés preservacionista que ainda hoje marca os conflitos socioambientais (VIVACQUA & VIEIRA, 2005).

Cabe pontuar que a ideia dos Planos de Administração Conjunta ou Planos Conjuntos de Administração, semelhantes aos Acordos de Gestão ou Acordos de Convivência, já tratados anteriormente, seria formalizar e institucionalizar negociações e combinados a fim de se compor conflitos de sobreposição territorial entre unidades de conservação e terras indígenas, sem, necessariamente, rever instrumentos normativos instituídos *a priori*.

4.1.6 Termos de Compromisso

Os termos de compromisso são instrumentos previstos na Lei do SNUC (art. 42) e no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 (art. 35 e ss), para regulamentar a permanência de populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua presença não seja permitida, ou seja, onde há ocupação de unidades de proteção integral por comunidades tradicionais.

[6] STF. Petição 3388 Roraima. Relator Min Carlos Britto. DJ: 19/03/2009. STF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur180136/false . Acesso em: 20ago2020.

Sua adoção seria alternativa para compatibilizar o uso das áreas e seus recursos naturais, a ser adotada pelo órgão ambiental e fundiário, até que fosse possível efetuar o reassentamento das famílias afetadas. Trata-se de solução provisória e temporária, pois o pressuposto é o de que as populações devem ser retiradas das áreas, assim que se encontrarem formas de realocação.

Em princípio, essa não seria a situação de territórios duplamente afetados por unidades de conservação e terras indígenas, pois que os indígenas têm direitos originários sobre as terras que ocupam, reconhecidos constitucionalmente. A solução da dupla afetação dos territórios deriva inclusive da impossibilidade de se restringir direitos indígenas sobre as áreas sobrepostas. Essa é a razão pela qual a legislação refere-se apenas às populações tradicionais, o que não necessariamente engloba as comunidades indígenas.

No entanto, considerando o caráter conciliador e mediador de conflitos adotado na Instrução Normativa ICMBio nº 26, de 4 de julho de 2012, publicada no DOU em 6 de julho de 2012, os procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento dos termos de compromisso poderiam ser adotados para negociação de outros instrumentos já citados, tais como Acordos de Convivência, Acordos de Gestão ou Planos de Administração Conjunta. Todos esses instrumentos visam estabelecer, de forma mais ou menos transitória, acordos de utilização dos recursos naturais e de uso do território de forma a compatibilizar a gestão ambiental com a presença humana.

Já foram assinados termos de compromisso com populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas, envolvendo as unidades de conservação nas seguintes unidades: Parque Nacional Lagoa do Peixe, Parque Nacional Jurubatiba, Reserva Biológica Lago Piratuba, Reserva Biológica do Rio Trombetas, Parque Nacional Cabo Orange, Estação Ecológica Serra Geral, Parque Nacional do Juruena, Parque Nacional do Jaú (GRABNER, SIMÕES & STUCCHI, 2014; RIBEIRO & DRUMOND). Esses casos, no entanto, ainda são poucos e isolados, considerando a demanda e as necessidades de composição de conflitos entre as populações tradicionais e alguns gestores de unidades de conservação (RIBEIRO & DRUMOND).

Tem-se notícia da utilização de termo de compromisso para mediar conflitos entre a Reserva Biológica de Serra Negra em sobreposição com as terras indígenas Pipipã e Kambiwá, por conta de controvérsia quanto à utilização de área sobreposta para realização de ritual indígena. O Termo de Compromisso nº 23/2012 foi assinado pela Funai, ICMBio e comunidades indígenas, contando ainda com a interveniência do Ministério Público Federal- MPF. Teve seu prazo de vigência finalizado em setembro de 2015 e não foi prorrogado, devido às dificuldades de monitoramento (GTI- Funai-ICMBio, 2014).

Chama a atenção, também, a utilização de um Termo de Ajustamento de Conduta- TAC, instrumento semelhante aos Termos de Compromisso, mas previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (art. 5º, § 6º), para restabelecer direitos e obrigações no que tange ao uso sustentável dos recursos pesqueiros realizado pelas comunidades indígenas da Terra Indígena Inãwébohoma na área sobreposta ao Parque Nacional do Araguaia. Esse TAC foi firmado entre a Funai, o ICMBio e as Comunidades Indígenas, com a interveniência do Ministério Público Federal - MPF no Estado do Tocantins (ISA, 2016; GRABNER, SIMÕES & STUCCHI, 2014, p. 105). Vale notar que esse caso de sobreposição é a segunda experiência de reconhecimento administrativo de dupla afetação de bens da União reconhecida por Decreto Presidencial, efetivada em 2006. Confirma-se daí a necessidade da conjugação de instrumentos, que são complementares e não excludentes.

4.2 Instâncias de mediação de conflitos

Passa-se agora a discorrer sobre três possíveis instâncias para se tratar dos conflitos decorrentes das sobreposições de terras indígenas e unidades de conservação federais.

4.2.1. Conselhos de mosaicos de áreas protegidas

Mosaico é um instrumento de gestão integrada e participativa, previsto na Lei do SNUC, regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 2002, Decreto nº 5.759, de 2006 e pela Portaria MMA nº 482, de 14 de dezembro de 2010. O art. 26 de Lei citada dispõe que dispõe que quando houver um conjunto de unidades de conservação,

próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas, a gestão do conjunto que forma um verdadeiro mosaico de territórios deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

A legislação permite, e até incentiva, que a gestão do conjunto de áreas protegidas, inclusive as áreas sobrepostas, seja realizada de forma integrada, assegurando-se a participação social. O reconhecimento de um mosaico é realizado pelo MMA, por solicitação dos órgãos gestores das unidades de conservação (art. 8º e ss, do Decreto nº 4.340/2002). A Portaria MMA nº 482, de 2010, dispõe que, no caso de outras áreas protegidas (tipologia na qual se podem se enquadrar as terras indígenas) integrarem o mosaico, o órgão responsável pela gestão da área deverá se manifestar formalmente sobre o desejo de integrar esse conjunto (art. 4º).

O Decreto nº 4.340, de 2002, dispõe ainda que cada mosaico deve dispor de um Conselho Consultivo, com a função de atuar como instância de gestão integrada das áreas, composto por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, sempre que possível, de forma paritária (Art. 9º e 17, § 3º). Como a regulamentação da Lei só mencionou mosaicos compostos por unidades de conservação, o direito de exercer a presidência do conselho foi conferido somente aos chefes das unidades de conservação integrantes do arranjo. Essas normas veiculadas pelo Decreto devem, no entanto, ser interpretadas de maneira mais abrangente, porquanto a Lei já se referiu às outras áreas protegidas não pertencentes ao SNUC.

São atribuições do conselho do mosaico, dentre outras, "[...] propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população residente na área do mosaico e manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades[...]" (art. 10 do Decreto 4.340/2002). Desse modo, os conselhos dos mosaicos, como instâncias locais, poderiam desempenhar papel relevante no sentido de mediar, em ambiente participativo e democrático, possíveis negociações e acordos para questão de sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas.

Atualmente, somente um mosaico contendo terras indígenas, foi reconhecido pelo MMA. Por meio da Portaria MMA nº 4, de 3 de janeiro de 2013, foi instituído

formalmente o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que é composto por seis unidades de conservação (duas federais, duas estaduais e duas municipais) e três terras indígenas[7], cuja soma das áreas corresponde a aproximadamente 12,4 milhões de hectares[8]. Em princípio, verifica-se que não há sobreposição entre as áreas que constituem o referido mosaico.

4.2.2. Conselhos Gestores das Unidades de Conservação

Fundados em diretrizes como a de assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 5º, III, da Lei do SNUC), os conselhos gestores são instâncias de gestão participativa por excelência. Cada unidade do grupo de proteção integral disporá de um conselho consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras e das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (art. 29, da Lei do SNUC). Algumas unidades de categorias de manejo de uso sustentável, como as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, podem ter conselhos de caráter deliberativo, conforme autorizado pela própria Lei (ABIRACHED et. al, 2014).

Os conselhos gestores são colegiados que auxiliam o processo de implantação das unidades de conservação, propiciando a democratização da gestão dos espaços públicos. A representação dos órgãos públicos e privados, assim como das populações locais, deve espelhar a diversidade de interesses e relações existentes no território onde a unidade está inserida, devendo buscar sempre a paridade entre representantes do setor público e privado (art. 17 do Decreto º 4.340/2002). Assim, as representações das comunidades indígenas e da própria Funai, quando for o caso, são desejáveis, principalmente, quando existirem interesses ou conflitos de gestão com esses atores.

---

[7] Compõem o Mosaico: o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque; a Floresta Nacional do Amapá; a Floresta Estadual do Amapá; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru; o Parque Natural Municipal do Cancão (municipal); a Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo (municipal); e as Terras Indígenas Wajãpi, Parque do Tumucumaque e Rio Paru D´Este.

[8] ICMBio. *Mosaicos reconhecidos oficialmente*. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/mosaicosecorredoresecologicos/moscaicos-reconhecidos-oficialmente . Acesso 20ago2020.

De acordo com a cartilha "*Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais- um guia para gestores e conselheiros*", dentre as atribuições de todo conselho de unidade de conservação deve estar a identificação de problemas e conflitos e a proposição de formas para sua gestão (ABIRACHED et. al, 2014, p. 31). Partindo-se dessa premissa, os conselhos gestores podem assumir, conforme o caso, o papel de arenas para composição dos conflitos decorrentes das sobreposições entre as unidades e as terras indígenas. A grande vantagem dessa instância de gestão é a proximidade com a realidade local e a presença permanente na área em eventual conflito.

Um exemplo emblemático de inclusão de comunidades indígenas no Conselho Gestor é o caso do Parque Nacional Pico da Neblina. A unidade possui sobreposição com a Terra Indígena Médio Rio Negro II, e sete etnias indígenas diferentes habitando o Parque e seu entorno. Recentemente, por iniciativa de uma nova equipe de gestão, que ingressou no ICMBio em 2009, foi articulado e finalmente formado um conselho gestor que espelha as circunstâncias e eventuais conflitos de gestão envolvendo a unidade e os indígenas locais (GTI - Funai-ICMBio, 2014, p. 32 e 33).

4.2.3 Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal

Trata-se de instância jurídico-administrativa criada para prevenção e redução do número de litígios judiciais resultantes de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF também possui atribuição de resolver controvérsias entre órgãos federais e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios (AGU, 2012).

A atuação da CCAF está regulamentada no Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que dispõe sobre suas atribuições, dentre as quais, além da conciliação/mediação dos conflitos em âmbito administrativo, estão também buscar a solução de conflitos já judicializados, promover a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e propor ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação que envolvam órgãos federais litigantes uns contra os outros (art. 18).

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, reforçou a legitimidade da atuação da CCAF estabelecendo que "[...] no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito[...]" (art. 36). Além disso, fixou que cabe à AGU, por meio do Advogado-Geral da União, "[...] autorizar a propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal [...]" (art. 39).

Essas disposições legais criaram novo cenário para a atuação do órgão jurídico federal na composição dos conflitos administrativos, sobretudo os relativos a controvérsias decorrentes de disposições normativas. A perspectiva é que conflitos em âmbito administrativo sejam prioritariamente mediados dentro da própria Administração, evitando-se que se leve ao Poder Judiciário desavenças entre órgãos governamentais, o que evidencia característica marcante das políticas públicas, isto é, sua fragmentação.

A atuação da CCAF na mediação dos conflitos de sobreposição territorial entre terras indígenas e unidades de conservação seria sempre cabível na medida em que há conflitos entre os atos normativos de criação da área sob proteção ambiental e o reconhecimento dos direitos originários das populações indígenas. Deve-se avaliar, no entanto, as peculiaridades de cada caso e a premente necessidade de participação direta das comunidades envolvidas nas disputas. É que o tipo de conflito em questão não se encerra nas vontades burocráticas e competências dos agentes públicos para transacionarem acerca dos direitos das comunidades eventualmente envolvidas.

Os conflitos de sobreposição territorial entre unidades de conservação e terras indígenas, invariavelmente, transcendem questões meramente burocráticas e formalidades normativas. O entendimento da realidade social dos litígios e a necessidade da busca de consenso são condições para a efetivação das negociações e acordos em campo.

Por isso, os órgãos responsáveis deveriam avaliar com profundidade custos e benefícios de se trazer para uma instância burocrática a possibilidade de deslinde desse

tipo de conflito. A atuação da AGU por intermédio da CCAF deveria ser subsidiária de uma estratégia de conciliação iniciada em campo, que poderia ser facilitada em sua formalização pelo órgão mediador.

Exemplo de mediação efetivada pela AGU, por meio da CCAF, é o caso da sobreposição entre o Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal e a Terra Indígena Barra Velha do Monte Pascoal. A dificuldade de construção de consenso fez com que o caso tenha se resolvido, num primeiro momento, por meio de arbitragem, em 2009[9].

Essa solução, no entanto, não pacificou os conflitos e, portanto, não surtiu os efeitos esperados. Muito pelo contrário, os gestores da Funai, ICMBio e Incra constataram que as medidas recomendadas no parecer arbitral poderiam agravar a situação conflituosa, potencializando aumento na pressão sobre os recursos naturais do Parque e a vulnerabilidade dos índios Pataxó, que estavam mobilizados para a demarcação da Terra Indígena. Desse modo, as autarquias envolvidas, ICMBio, Funai e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra, que também figurou neste caso pois existiam questões relativas à assentamentos de reforma agrária, decidiram, em 2011, retomar as discussões e solicitar à AGU a reabertura do procedimento de conciliação.

Após várias reuniões, coordenadas pela CCAF/CGU/AGU, foi firmado, em 2012, um Termo de Conciliação no qual se acordou a eliminação da extração ilegal de madeira no Parque, a implementação do Conselho Consultivo, a revisão do Plano de Manejo da unidade e a construção de uma estratégia para o uso sustentável da área sobreposta. Os índios Pataxó já elaboraram o etnomapeamento, o etnozoneamento e o PGTA da Terra Indígena, conforme se pontou anteriormente. No entanto, por se tratar de caso grave, altamente conflituoso, segundo informação do GTI, o termo conciliatório produzido ainda não tem sido efetivamente implementado.

5 CONCLUSÃO

[9] Cf. Parecer de Arbitragem AGU/SRG-01/2009, no Processo n° 00410.006126/2004-06, da lavra da Advogada da União Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves, conciliadora da CCAF, de 30 de abril de 2009, aprovado mediante despacho do Advogado-Geral da União Substituto, Evandro Costa Gama, em 2 de junho de 2009.

Os conflitos socioambientais decorrentes das sobreposições territoriais entre terras indígenas e unidades de conservação federais são ainda um desafio de gestão ambiental territorial no Brasil. Os marcos legais possuem a mesma prioridade constitucional. A questão, no entanto, transcende o conflito jurídico-normativo, pois não se trata apenas de conflitos de normas, mas de conflitos sociais em torno da utilização dos recursos naturais.

Assim, é necessário que os órgãos competentes, Funai e ICMBio, conduzam procedimentos de composição e mediação adequados à realidade fática dos conflitos. Ao assumir o protagonismo jurídico-institucionalmente atribuído, deve-se adotar arranjos institucionais que privilegiem a cooperação e a busca pelo consenso. Assim, mediação dos conflitos deve ser realizada caso a caso, conforme a extensão e a gravidade da disputa, tendo-se em mente que é absolutamente necessária a participação das populações envolvidas de forma a dar legitimidade às soluções institucionalizadas.

Os instrumentos e instâncias de mediação desse tipo de conflito devem ser avaliados, considerando-se que não são excludentes, mas muitas vezes complementares. O reconhecimento da dupla afetação territorial dos bens públicos, por exemplo, tem caráter normativo para orientar as instituições que devem complementá-lo com a utilização de Acordos de Convivência, de Gestão ou outros instrumentos apresentados, conforme o caso concreto. Os órgãos envolvidos devem liderar esses procedimentos, envolvendo, quando necessário, esferas jurídicas especializadas, como a AGU, por meio da CCAF, e órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público Federal que também pode auxiliar nesses processos.

O esforço empreendido pelo GTI Funai/ICMBio é indício da dificuldade de se organizar uma agenda como essa, mas também de sua inestimável valia para análises e proposições de novos arranjos institucionais capazes de dar conta da pluralidade das demandas sociais do Estado contemporâneo. A criação de um observatório para registro e acompanhamento dos casos e suas composições poderia auxiliar no aperfeiçoamento da gestão dos conflitos, bem como disseminar o conhecimento advindo da prática administrativa que possa servir de paradigma e, eventualmente, de estudos de caso para futuras mediações.

Os diferentes modelos de composição dos conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação e terras indígenas devem garantir a implementação de comandos constitucionais de conservação da natureza e proteção dos direitos originários das populações indígenas, e consequentemente o meio ambiente ecologicamente equilibrado e bem-estar das populações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade et al. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais* – um guia para gestores e conselheiros. Brasília: ICMBio, GIZ/GOPA, 2014. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf . Acesso em: 7jun2016.

AGU- Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União- CGU. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF*: cartilha. 3. ed. atual. Brasília: AGU, 2012.

ARAGWAKSÃ. Plano de Gestão Territorial do Povo Pataxó de Barra Velha e Águas Belas. Brasília: UNESCO/FUNAI, 2012. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/3914/0795/9288/PGTA_Pataxo.pdf . Acesso em 31mai2016.

BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela. *Entendendo a PNGATI*: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas. – Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

CISNEROS, Paúl; McBREEN, James. *Superposición de territórios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*. Resumen Ejecutivo. Quito: IUCN/DFID, 2010.

DUPRAT, Deborah. *A Convenção 169 da OIT e o Direito à consulta prévia livre e informada. In*: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Impacto das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 165-189.

FALEIRO, Rodrigo Paranhos. *Unidade de conservação versus Terra Indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

FERREIRA, Iara. *O Dilema das Terras Indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema*. *In:* A diversidade cabe na unidade: Áreas Protegidas no Brasil. Bensusan, N. e PRATES, A.P. (Orgs.). Brasília: Editora Mil Folhas – IEB. p. 364-397, 2014.

FUNAI- Fundação Nacional do Índio. Coordenação Geral de Gestão Ambiental. (Org.). *Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas*: Orientações para Elaboração. Brasília: FUNAI, 2013.

FUNAI- Fundação Nacional do Índio. *Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas*. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas . Acesso em: 30ago2020.

FUNAI- Fundação Nacional do Índio. *Terras Indígenas*. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas e http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas . Acesso em: 30ago2020.

GRABNER, Maria Luiza; SIMÕES, Eliane; STUCCHI, Débora (coord.) *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral*: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais/ 6. Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral . Acesso em: 30mai2016.

GTI- Funai-ICMBio. Relatório *"Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas"*, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013. Brasília, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas:* uma abordagem integradora. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ICMBIO. *Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Rio Iriri.* Altamira: 2010. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM%20Resex%20do%20Rio%20Iriri%202011.pdf . Acesso em 2jun2016.

ISA- Instituto Socioambiental. *Unidades de Conservação no Brasil. PARNA do Araguaia. Histórico Jurídico.* Disponível em: https://uc.socioambiental.org/uc/755 Acesso em: 6jun2016.

ISA- Instituto Socioambiental. Unidades de Conservação. *Instrumentos de gestão e planos de manejo*. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/gest%C3%A3o/instrumentos-de-gest%C3%A3o . Acesso em 2jun2016.

LEITÃO, Sérgio. *Superposição de leis e de vontades:* por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação? *In:* Ricardo, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação*: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura:* unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009, p. 121.

MARETTI, C.C. & SIMÕES, J.F. TICCAs: *Análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs*. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 2020.

MERCADANTE, Maurício. *Uma década de debate e negociação*: a história da elaboração da lei do SNUC. **In:** BEJANMIN, Antonio H. (coord.). Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231.

MMA. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- CNUC, atualizado em 28jan2020. Disponível em: http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados . Acesso em: 30ago2020.

MPF -Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. *Fases do Processo de Demarcação de Terras Indígenas.* Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/fases-do-processo-de-demarcacao-de-terras-indigenas . Acesso em 15mai2016.

NEIVA, Alessandro *et. al. Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação*: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação. Brasília: WWF-Brasil, 2013.

OST, François. *A natureza à margem da lei*: ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

RAMOS, Adriana. O GT do Conama: aquele que foi sem nunca ter sido. *In:* Ricardo, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação*: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

RIBEIRO, Bianca Guimarães; DRUMOND, Maria Auxiliadora. *Sobreposição de unidades de conservação e territórios tradicionais:* o termo de compromisso como ferramenta para a gestão de conflitos no Brasil**.** Disponível em: https://www.academia.edu/8906467/SOBREPOSI%C3%87%C3%83O_DE_UNIDADES_DE_CONSERVA%C3%87%C3%83O_E_TERRIT%C3%93RIOS_TRADICIONAIS_O_TERMO_DE_COMPROMISSO_COMO_FERRAMENTA_PARA_A_GEST%C3%83O_DE_CONFLITOS_NO_BRASIL . Acesso em: 6jun2016.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. *In:* Ricardo, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação*: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de. *Gestão territorial em terras indígenas no Brasil.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2015.

TERBORGH, John; PERES, Carlos A. *O problema das pessoas nos Parques. In:* TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (orgs.). *Tornando os parques eficientes*: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: ed. UFPR e Fundação O Boticário, 2002.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. *Conflitos socioambientais em unidades de conservação*. Política e Sociedade - Revista de Sociologia Política, V. 4, n. 7, p. 139-162

.

A TRAJETÓRIA DA LEI Nº 9.985/2000 DURANTE SEUS PRIMEIROS 20 ANOS DE VIGÊNCIA: REFLEXOS DA CONCRETIZAÇÃO DO § 1º, INCISOS I, II, III E VII, DO ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Carolina F. F. de Alvarenga Nogueira[1]

Flávio Aurélio Nogueira Júnior[2]

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma abordagem da concretização da Constituição Federal pela norma infraconstitucional, que regulamenta um aspecto do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, qual seja, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, no âmbito dos três Poderes do Estado, desde o início da vigência da norma, no ano 2000, até a presente data.

A Lei do SNUC será analisada sob a perspectiva das tentativas de mudanças do conteúdo ali previsto, seja por meio de outras leis, ou por meio de ações de constitucionalidade apresentadas perante o Poder Judiciário. Outro viés a ser observado, feito com auxílio do mapeamento trazido pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, é a constatação do quanto cresceu o Sistema de Unidades de Conservação instituído pela Lei, ou seja, quantas unidades de

[1] Mestre em Direito e Políticas Públicas do UniCEUB DF. Pesquisadora do grupo de pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público IDP. Bacharel em Ciências Jurídicas pelo UniCEUB. Advogada nos Correios.

[2] Mestre em Direito e Políticas Públicas do UniCEUB DF. Integrante do grupo de pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Secretário Geral do Instituto de Direito Político e Partidário - Pluris. Cofundador do Escola Prática de Direito. Assessor Técnico da Câmara dos Deputados.

conservação e quais os tipos de áreas protegidas foram formados durante esses 20 anos.

Desse modo, analisa-se no presente trabalho, a trajetória legislativa, com aspectos da vigência, alteração, normas derivadas do procedimento de criação das unidades de conservação disposto na Lei n° 9.985/2000, levando-se em consideração o resultado de sua concretização no ordenamento jurídico nacional.

Estando a tutela ambiental dentro do arcabouço constitucional, em especial o art. 225 da CF/88, o presente trabalho pretende trazer uma reflexão acerca da concretização dessa garantia constitucional delineada na Lei n° 9.985/2000.

O Brasil carece de estudos aprofundados de técnica e processo legislativo. Não é possível, por exemplo, identificar qual a média de mudanças no texto de uma lei durante toda a sua vigência. Do mesmo modo, não foram encontrados dados sobre qual é a média de vigência de uma norma no Brasil.

Apesar da falta de informação dos aspectos práticos da norma jurídica, analisar a história e os efeitos decorrentes da Lei do SNUC pode auxiliar na compreensão do traçado constitucional ao longo dos anos e a demanda política pela proteção de áreas de conservação.

2. A NORMA JURÍDICA COMO DEVER DE CONCRETIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A trajetória histórica de uma norma jurídica infraconstitucional ao longo de sua vigência reflete vários aspectos essenciais do direito fundamental constitucional por ela subrogado. Extrai-se da Lei n° 9.985/2000 o movimento da tutela de proteção de áreas ambientais de natureza constitucional por meio da manifestação dos Poderes do Estado Democrático de Direito na concretização dos preceitos constitucionais sobre o tema nela inseridos.

A Constituição de 1988 é uma norma fundamental que deve ser respeitada por toda a coletividade. Teorias como a do constitucionalismo da efetividade serviram como “afirmação da normatividade da Constituição [...]”, por exemplo. Já a Teoria da Constituição dirigente ajudou na superação de “um senso comum teórico antes

existente, que via a Constituição mais como proclamação retórica do que como norma jurídica." (SOUZA NETO; SARMENTO, 2016, p. 198).

Assim, no Estado Democrático de Direito brasileiro, a tutela do meio ambiente foi elevada à categoria de norma constitucional. O meio ambiente ecologicamente equilibrado, como disposto na Constituição Federal vigente, deve ser visto na categoria de um direito fundamental, em pé de igualdade, ou acima do direito de propriedade (BENJAMIN, 2011, p. 132).

Esse entendimento levou alguns doutrinadores a elaborarem um pensamento de evolução do Estado Democrático de Direito brasileiro. Defende-se uma evolução do Direito Ambiental dentro do Direito Constitucional, ou mesmo em conjunto. Não é um fenômeno somente brasileiro, mas uma mudança de paradigma para conceder maior efetividade aos Direitos Fundamentais de proteção ao meio ambiente. Para alguns, hoje estaria prevalecendo para todos os atores jurídicos do Estado uma obrigação genérica de contribuir com um resultado de manutenção dos limites planetários, uma defesa do Estado Ecológico de Direito Antropocênico (ARAGÃO, 2017).[3]

Outros defendem que o modelo de Estado de Direito contemporâneo de proteção ao meio ambiente evoluiu de um Estado Social para um Estado Socioambiental. Nesse novo estágio o comprometimento da sociedade não é unicamente com a estabilização ambiental, e passa a ser o da prevenção dos riscos e da degradação ambiental (SARLET, 2011).

Por mais que existam essas novas demandas ambientais, para as quais "o valor do Estado de Direito Ambiental se dá preponderantemente como 'construção teórica, que se projeta no mundo real ainda como dever" (MORATO, 2007, p. 148), no Brasil, essas teorias ainda não ultrapassaram a fase embrionária.

Ademais, "o desafio acha-se justamente na convergência das agendas social e ecológica para um projeto jurídico-político unificado em direção ao desenvolvimento humano sustentável"? (KRELL, 2017, p. 45). O que leva a assertiva de que no Brasil

[3] Para melhor compreensão sobre o tema ver: ARAGÃO, Alexandra. O ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO NO ANTROPOCENO E OS LIMITES DO PLANETA.

ainda não existe no campo da prática um Estado de Direito SocioAmbiental ou Ecológico.

De qualquer maneira, o simples fato da tutela ambiental estar contida no texto constitucional como direito fundamental já projeta um grande avanço. A "constitucionalização do Direito, com a irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento". Significa dizer que a Constituição deve ser respeitada em todas as relações dentro do Estado, na administração pública, nas relações pessoais, cabendo ao Poder Judiciário verificar o descumprimento a esses preceitos. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2016, p. 198).

Em outras palavras, com a constitucionalização, houve uma "judicialização da política e das relações sociais", nesse último caso, o Poder Judiciário também passa a exercer muitas das funções dos outros Poderes (SOUZA NETO; SARMENTO, 2016, p. 198). A partir do momento em que as normas constitucionais passaram a ser vistas com *status* de norma jurídica, o que ocorreu ao longo do século passado, o Poder Judiciário passou também a ter um papel relevante na concretização do conteúdo constitucional. A Constituição não era mais um documento essencialmente político, no qual "a concretização de suas propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador." (BARROSO, 2020).

Houve um fortalecimento do papel da Constituição e do Poder Judiciário, em razão das garantias postas no texto constitucional e a consequente postura de seus intérpretes ao reconhecerem a "constitucionalização do direito" (BARROSO, 2020). Há, portanto, a partir do constitucionalismo, uma ordem social de respeito à norma. Nesse estágio, o Estado de Direito pode ser visto no Brasil como "uma virtude ou qualidade moral presente em alguns regimes jurídicos que estabelecem um meio legítimo de proceder no uso e na aplicação das normas jurídicas". (GALVÃO, 2014, p. 309).

O Poder Executivo tem o dever de aplicar as políticas públicas, o legislador de responder às demandas da sociedade por meio de regulamentação da Constituição e o

Judiciário verificar o cumprimento do ordenamento fundamental pela sociedade e pelos demais poderes.

Assim, por ser a concretização da Constituição Federal um dever a ser respeitado no âmbito dos três Poderes, os aspectos fáticos e políticos das atividades incidentes na Lei 9.985/2000, realizadas por esses, podem revelar o movimento que a tutela ambiental constitucional de proteção das unidades de conservação passou ao longo desses 20 anos.

3. ASPECTOS DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA LEI DE SNUC

A mudança no texto da própria Lei n° 9.985/2000 traduz peculiaridades da sua trajetória, o que pode ajudar na constatação de evolução ou não dos fatores de proteção ambiental inscritos no processo de criação das Unidades de Conservação.

Alterações feitas por uma lei posterior ou por ações de constitucionalidade que, de alguma forma, modifiquem o seu texto (uma interpretação conforme ou por meio de uma retirada de parte do texto por ser ele inconstitucional), demonstram que é possível refletir sobre parâmetros políticos e jurídicos da concretização da norma fundamental de proteção ao meio ambiente.

Quanto ao Poder Executivo, é possível verificar a intenção de cada gestão de governo quanto aos aspectos ambientais, a medida em que se verifica quais e quantas as unidades de conservação foram criadas por meio de Decretos ou Leis de iniciativa do Poder Executivo, durante os primeiros 20 anos de vigência da Lei do SNUC.

Por meio das ações de controle de constitucionalidade, observa-se o grau de judicialização da relação entre a tutela ambiental e o Estado de Direito no contexto específico da lei em análise.

A Lei n° 9.985, promulgada em 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, como resposta à regulamentação do § 1º, incisos I, II, III e VII, do artigo 225 da Constituição Federal[4], no que tange apenas

[4] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

a uma das categorias de espaços territoriais protegidos, que é a unidade de conservação (BENJAMIN, 2001, p. 299).

Apesar da descrição da Lei englobar o § 1º, inciso III, do artigo 225 na sua totalidade, dando a entender que a lei cuida de todos os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, a Lei do SNUC restringe-se apenas às unidades de conservação (MILARÉ, 2005, p. 363 e 364; LEUZINGER, p. 115), razão pela qual não estão inseridas "as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a Reserva da Biosfera, as Áreas de Servidão Florestal, Reserva ecológica, os monumentos naturais tombados e as reservas indígenas" (BENJAMIN, 2001, p. 299).

A Lei do SNUC só foi promulgada 8 anos após (Câmara dos Deputados, 2020) a apresentação do Projeto de Lei – PL 2892, que a originou. O referido PL foi encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem n° 176/1992 (Câmara dos Deputados, 2020), pelo então Presidente da República Fernando Collor de Mello, em maio de 1992 (SANTILLI, 2005, p. 73). Durante esse período, houve apresentação de emendas e projetos substitutivos, inclusive com solicitação de urgência, em 05/03/1997, por meio de requerimento de deputados de pelo menos 7 (sete) partidos políticos.

Quais os motivos dados à época para a necessidade de criação da Lei? Extrai-se da Exposição de Motivos 40/92 que o projeto de lei foi aprovado em reunião ordinária do CONAMA e justificado na importância de proteção de regiões primitivas, tendo em vista o rápido desenvolvimento tecnológico e a expansão demográfica descontrolada e também na necessidade de preservação das espécies com risco de extinção (Câmara dos Deputados, 1992). Tal fundamentação nos remete a uma

---

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

concepção muito mais preservacionista (SANTILLI, 2005, p. 71), ou seja, com ênfase na natureza, sem a interferência humana.

A apresentação do PL 2892/1992 coincidiu com um momento ambientalmente favorável no mundo. Entre 03 a 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, conhecida como Rio-92 ou Eco 92. O evento aprovou duas importantes convenções: Convenção sobre Biodiversidade Biológica (MMA, 2020) e Convenção sobre Mudança do Clima -UNFCCC (MMA, 2020), além do programa de ações da Agenda 21 (MMA, 2020).

No mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e a União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN publicaram o documento internacional denominado "Estratégia Global para a Biodiversidade", que ressalta a importância das áreas protegidas para a conservação da biodiversidade (LEUZINGER, 2009, p. 82), com ênfase para a proteção da vida silvestre dentro de reservas naturais, por meio do estabelecimento de "diretrizes e métodos que promovam a conservação e o uso equitativo da biodiversidade". (SOCIOAMBIENTAL, 2020).

Ainda em 1992, ocorreu o 4º Congresso Mundial de Parques Nacionais em Caracas5 (LEUZINGER, 2009, p. 82) onde se concluiu que até aquele momento poucas áreas protegidas teriam dado total atenção para as questões atinentes à biodiversidade e seria necessário que "todos os países realizassem pesquisas para identificar áreas críticas para a conservação da diversidade biológica, de modo a, sempre que possível, conceder total proteção a elas" (IUCN, 1993)6.

Além dos eventos internacionais que marcaram o ano de 1992, o PL foi uma resposta à Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.931/1981, que passou a prever, por meio da Lei nº 7.804/1989, como um dos instrumentos de gestão ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder

[5] Ver sobre o *World Congress on National Parks and Protected Areas, 4th*, Caracas, VE, 10-21 February 1992 em: https://portals.iucn.org/library/node/6584. Acesso em: 07 set. 2020.

[6] Tradução livre. The Congress therefore requested that all countries urgently undertake surveys to identify additional sites of critical importance for conservation of biological diversity, and, wherever possible, accord total protection to them.

Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (Lei 6938/1981, artigo 9º, inciso VI).

4. AS TENTATIVAS E AS MODIFICAÇÕES SUBSTANCIAIS DA LEI DO SNUC OCORRIDAS ENTRE 2000 E 2020 — ASPECTOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS

O Processo Legislativo é visto pela maioria dos doutrinadores constitucionais tão somente como um procedimento. Não se colocam os vetores subjetivos e interdisciplinares essenciais à criação da norma jurídica. Apesar de o Legislador "confrontado com ampla e variada demanda por novas normas" (MENDES, 2007) sopesar em sua responsabilidade de criação mais do que o exame jurídico e do processo, "imprescindível revela-se, igualmente, a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo."(MENDES, 2007).

No aspecto prático e jurídico sobre o resultado do processo legislativo, pode-se afirmar que "as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição". Desse modo, as mudanças totais ou parciais de uma lei refletem a interpretação constitucional do legislador e a resposta pelas demandas a eles exigidas para o momento histórico.

Contudo, refletir sobre as alterações no texto da lei, sob a perspectiva Constitucional, nem sempre é possível, pois a criação legislativa no Brasil é uma atividade que não segue um padrão ordenado. Especialmente porque:

> Desde 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da atual Constituição Federal), até agora (base 30/09/2019), foram editadas 6.087.473 (seis milhões, oitenta e sete mil, quatrocentos e setenta e três) normas que regem a vida dos cidadãos brasileiros. Isto representa, em média, 538 normas editadas todos os dias ou 776 normas editadas por dia útil (AMARAL et. al, 2019, p. 2).

4.1. Projetos de Lei e Leis relacionadas à Lei n° 9.985/2000

Quanto à Lei do SNUC, foram poucas as alterações legislativas efetivamente concretizadas durante esses 20 anos. Foram 4 leis, sendo uma em 2005, duas em 2007

e a mais recente em 2018. O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta essa norma, também sofreu poucas alterações, mas apesar de ser uma norma jurídica *lato sensu*, será tratado mais à frente.

A Lei nº 11.132, de 04/07/2005, que trouxe a possibilidade do Poder Público "decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação (...)" (Art. 22-A, da Lei nº 9.985/2000). A referida alteração, ao mesmo tempo que demonstra uma preocupação com as atividades causadoras de degradação ambiental, ao excepcionar as atividades agropecuárias e econômicas em andamento e as obras públicas licenciadas, fragiliza a gestão das unidades de conservação quanto ao aspecto do risco de danos.

A Lei nº 11.460, de 21/03/2007, que acrescentou o § 4º, ao artigo 27, bem como inseriu o artigo 57-A à Lei nº 9.985/2000, trouxe a possibilidade de cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as exigências da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBIO, desde que observados os limites estabelecidos pelo Poder Executivo e com aprovação no Plano de Manejo para as unidades de conservação que não sejam Áreas de Proteção Ambiental e Reservas de Particulares do Patrimônio Nacional. (BRASIL, Lei 9985/2000).

A Lei nº 11.516, de 28/08/2007 criou o Instituto Chico Mendes – ICMBIO e acrescentou o inciso III ao artigo 6º, dando competência ao referido órgão para implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação (BRASIL, Lei 9985/2000). A criação do ICMBIO foi um marco importante para o SNUC, ainda que os recursos financeiros destinados à autarquia não sejam suficientes, pois a existência de uma entidade voltada especificamente para a proteção, fiscalização e implementação e gestão das UCs contribui para um melhor alcance dos objetivos estabelecidos para o SNUC.

A Lei nº 13.668, de 28/05/2018 permitiu que a obrigação do empreendedor em apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção

integral fosse ampliada também para o grupo de uso sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal (artigo 36, § 4º) (BRASIL, Lei 9985/2000).

Quanto ao conteúdo abordado por cada lei apresentada anteriormente, seria necessário um estudo aprofundado para se ter uma clara compreensão das razões fáticas, políticas e legais para tais previsões. Em termos gerais, não houve modificações drásticas que possam significar perda de proteção das UC e seu processo de criação. No entanto, destaca-se a Lei nº 11.460/2007, que passou a permitir o cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental, significou um retrocesso.

Em pesquisa realizada somente no banco de dados do *site* da Câmara dos Deputados, constatou-se a existência de aproximadamente 167 projetos de lei cuja descrição normativa ou as justificativas continham a expressão: Lei nº 9985/2000 ou unidade de conservação da natureza. Desses, 96 foram arquivados e três foram transformados em norma jurídica.

Os assuntos mais comuns tratados nos PLs verificados são: artigos 18, 22 e 35 da Lei do SNUC; florestas, terras indígenas, regularização fundiária, co-gestão das Unidades de Conservação, proteção dos biomas Cerrado (PL 3338/2019), Caatinga (PL 4623/2019 e PL 9076/2017), Amazônia (PL 6271/2019), e do Pantanal (PL 9950/2018), criação de nova categoria de unidade de conservação denominada Estrada Parque (PL 984/2019), proteção dos sítios espeleológicos (PL 855/2011 e PL 7182/2014), Unidades de Conservação Marinhas (PL 5399/2019), RPPNs, dentre outros.

Essas leis posteriores, bem como os inúmeros projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional sobre o tema, respaldam o entendimento de que há um destaque para as Unidades de Conservação e que as demandas de proteção ambiental continuam mantendo influência do Parlamento Brasileiro.

Paralelamente a essas alterações legislativas diretas na Lei do SNUC, dentre as normas que guardam relação com questões que dizem respeito aos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs, publicadas entre 2000 e 2020, destacamos algumas a seguir.

A Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica; Decreto 5758/2006 que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP; Decreto n.º 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca; a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima – 12.187/2009, o Novo Código Florestal Brasileiro – 12.651/2012, que trata das áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal (BRASIL, Lei 9985/2000).

As Medidas Provisórias podem ser analisadas sob dois aspectos: refletem a vontade do Presidente da República de um ato que tem força de lei e podem ser apreciadas pelo Congresso Nacional (artigo 62, CF/88).

No caso, ainda sob o aspecto legislativo, após a criação do ICMBIO, houve a edição da Medida Provisória nº 809, de 1 de dezembro de 2017, que alterou a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, e foi convertida na Lei nº 13.688, de 03 de julho de 2018. Destaca-se por facilitar a administração de fundo privado "a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União."

Como dito, foram 4 normas aprovadas para alterar diretamente o texto da Lei do SNUC durante esses 20 anos. Por outro lado, foram mais de 150 projetos de lei sobre o tema apresentados no âmbito do Poder Legislativo. Assim, considerando a importância e os impactos trazidos pela Lei nº 9985/2000 durante seus primeiros 20 anos, conclui-se ser razoável a quantidade de mudanças sofridas pelo texto original.

4.2 As Ações de Constitucionalidade de dispositivos da Lei do SNUC

Sob o aspecto do Poder Judiciário, foram pelo menos três tentativas de declarar alguns artigos inconstitucionais, no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, por meio de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, quais sejam. ADINS:

3646/DF, 3378/DF 5180/20187. Dessas, apenas a 3378/DF foi julgada parcialmente procedente. As demais foram julgadas improcedentes.

Houve a declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução do texto, do § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, na ADI nº 3.378/DF, para possibilitar a fixação de outras formas de compensação ambiental pelo órgão responsável, que não somente a fixação do valor mínimo em meio por cento do custo total do empreendimento.

Por sua vez, o STF afirmou (ADI 5180) que o "compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. (....)"

No mais, por meio da ADI 3646, o STF reconheceu a constitucionalidade do artigo 22, caput, e §§ 5º e 6º da Lei nº 9.985/2000, no sentido de dispensa da observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, ou ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. (STF, 2019).

A declaração de inconstitucionalidade do artigo § 1º do 36 por meio do ajuizamento da ADI 3378/2004 demonstra o quão sensível é o tema do montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor em virtude de impacto ambiental causado pelo empreendimento. Inclusive, o mesmo artigo foi objeto de Projetos de Lei (PL 2042/2007, PL 2915/2008 e PL 2916/2008).

Além disso, outras ações tramitam no âmbito do STF acerca da legalidade de criação de algumas unidades de conservação, a exemplo da Floresta Nacional do Jamanxim (MS 26012) e do Parque Nacional das Araucárias (Ação Cível Originária 838). No entanto, o presente trabalho traz apenas nas ações constitucionais que influenciaram diretamente as alterações dos dispositivos da Lei do SNUC.

[7] Para conferir o inteiro teor das ADINS no site do STF: ADI 5180; Plenário; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; DJU: 13/06/2018; ADI 3646; Plenário, DJU: 02/12/2019; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI e ADI 3378; Plenário, DJU: 20/06/2008; Relator(a): Min. CARLOS BRITTO.

4.3 Reflexões sobre a criação das unidades de conservação

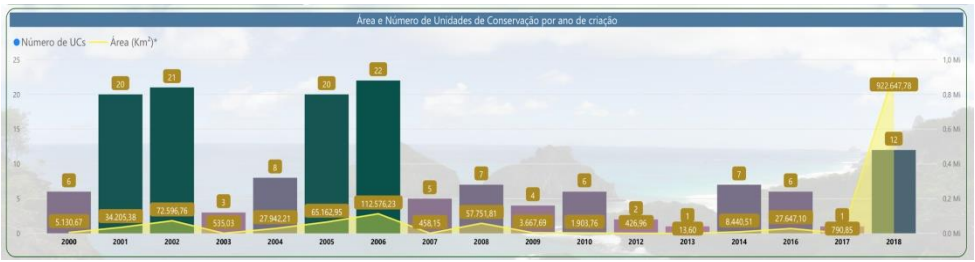
Sob o aspecto do Poder Executivo, é interessante observar que é possível analisar as gestões dos presidentes da república ao longo da vigência da Lei em estudo se comparado o número de áreas protegidas e de novas unidades de conservação para o período de cada governante. Lógico, que não se está colocando todos os demais vetores envolvidos, o que demandaria um aprofundamento nos estudos sobre o tema.

De qualquer forma, os atos administrativos, incluindo os normativos, refletem a vontade de quem os ordenou e quais as políticas públicas têm prioridade. Por exemplo, quantidades de valores destinados para cada pasta, valores investidos na modernização de fiscalização e de insumos, melhoramento dos quadros de pessoal, enfim há diversas formas de se analisar as prioridades e os rumos. Aqui, restringe-se tão somente às unidades de conservação criadas em cada período da gestão e ao tamanho das áreas protegidas.

Sob o aspecto da trajetória da norma, destaca-se o ato do poder normativo de competência do Presidente da República, que é o instrumento regulamentador da Lei do SNUC, qual seja o Decreto 4340/2002, que não sofreu mudanças substanciais em seu texto, a ponto de impactar na criação, gestão e proteção das unidades de conservação.

Em pesquisa ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, o qual disponibiliza um banco de dados com informações oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, possibilitando o acompanhamento das ações governamentais de proteção do patrimônio biológico nacional (MMA, 2020), constatou-se que, entre os anos 2000 até 2020, foram criadas 151 unidades de conservação, não contabilizadas as Reservas Particulares do Patrimônio Nacional, que totalizam 583 UCs. O quadro a seguir apresenta a quantidade de unidades de conservação criada por ano:

Unidades de conservação por ano de criação.



Fonte: (MMA, 2020)

Para a análise, foram excluídas as RPPNS, que são instituídas por portaria, a pedido do proprietário privado. Quanto às unidades de conservação em cada período do mandato ocupado por cada presidente da República, bem como o tamanho da área protegida, conforme dados do CNUC, chega-se ao presente quadro:

Quadro de unidades criadas por cada Presidente da República entre 2000 e 2020.

PRESIDENTE	PERÍODO	UNIDADES CRIADAS	TAMANHO DA ÁREA PROTEGIDA
Fernando Henrique Cardoso	de 2000 a 2002	47	Área Total Protegida (km²)* 111.932,81; Área Continental Protegida (km²) 109.496,16; Área Marinha Protegida (km²) 2.436,65
Luiz Inácio Lula da Silva	de 2003 a 2010	75	Área Total Protegida (km²)* 269.997,83; Área Continental Protegida (km²) 265.273,03; Área Marinha Protegida (km²) 4.724,80
Dilma Rousseff	de 2011 à 31 de agosto de 2016	22	Área Total Protegida (km²)* 38.431,93; Área Continental Protegida (km²) 36.333,92; Área Marinha Protegida (km²) 2.098,01
Michel Temer	de 31 de agosto de 2016 a 2018	13	Área Total Protegida (km²)* 923.438,63; Área Continental Protegida (km²) 18.172,41; Área Marinha Protegida (km²) 905.266,22
Jair Bolsonaro	de 2019 a 2020	-	-

Fonte: (MMA, 2020)

Em termos absolutos, resta claro da leitura do quadro, que na gestão do penúltimo governo houve a maior criação em extensão de área protegida, mais que o dobro dos últimos 14 anos. Essa discrepância se deve ao fato de terem sido criadas

grandes áreas marinhas, em especial duas unidades de conservação: Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz, no Estado da Bahia, e a Área de Proteção do Ambiental no Arquipélago de São Pedro e São Paulo, no Estado da Paraíba.

Ressalta-se que as APAs marinhas não têm nenhum custo para o Estado, nem econômico, nem político. Por outro lado, não é possível aferir a efetividade das áreas de proteção marinhas.

Do quadro anterior, pode-se extrair outro cenário que reflete a média de proteção por unidades criadas por ano de gestão e por área protegida.

Quadro com a média por ano de mandato de áreas protegidas

PRESIDENTE	Médias de UCs criadas por ano de governo.	Média de áreas protegidas por km² e ano de governo.
Fernando Henrique Cardoso	15,6	37.310,93
Luiz Inácio Lula da Silva	9,375	33.749,72
Dilma Rousseff	4	6.987,62
Michel Temer	5,2	369.375,45
Jair Bolsonaro	0	0

Fonte: (MMA, 2020)

O quadro anterior não serve para analisar se um governo tem programas mais efetivos de proteção que outro. Os dados apresentados são tão somente para saber como foi em números a política de criação de áreas protegidas.

Destaca-se, que a maioria das unidades criadas durante os 20 últimos anos se deu por meio de Decreto, por isso o estudo pode refletir melhor a vontade do Poder

Executivo e não do Poder Legislativo. Poucas foram criadas por Lei, como o Parque Nacional de Saint-Hilarie/lange, Lei 10.227/2001, e a Área de Proteção Ambiental Serra da Meruoca, Lei 11.891/2008. Outras poucas sofreram modificações, como a do Parque Nacional de Jericoacoara, Lei 11.486/2007. Essas que sofreram alterações serão contadas somente pela última norma. Também, o Monumento Natural dos Pontões Capixabas foi criado em 2002 e sofreu Recategorização pela Lei 11.686/2008, constando no quadro com essa última data a sua criação.

Nesse contexto, pode-se identificar que, quanto à quantidade de UCs criadas, o primeiro governo possui o maior número absoluto por ano. Todavia, em média de extensão de área protegida, o penúltimo governo, apesar de sua duração de apenas 2,5 anos, tem disparadamente a maior quantidade média de área protegida por ano.

Outro fator interessante a ser observado é que as maiores quantidades de áreas protegidas criadas foram nos finais de mandato. Em 2002, final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2006, final do primeiro mandato de Lula. E em 2018, final do mandato de Michel Temer. Esses foram os três anos que tiveram as maiores altas. Não houve, porém, um aumento no final do segundo mandato de Lula, nem no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Esses números poderiam nos levar a crer que foi cumprido o objetivo primeiro da norma quanto à criação de unidades de conservação, tanto que são 171.263925 hectares de áreas protegidas. No entanto, uma das perguntas que podem ser feitas, mas que não será possível ser respondida neste trabalho, é se essas áreas estariam protegidas no papel e não efetivamente protegidas.

5. CONCLUSÃO

A Lei do SNUC foi um marco importante que trouxe instrumentos essenciais para a efetivação das unidades de conservação. O objetivo principal desta pesquisa foi pontuar os aspectos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação trazidos pela Lei 9.985/2000, na perspectiva Legislativa, Judicial e Executiva, para se compreender por meio das leis anteriores, das ações de constitucionalidade e das unidades de conservação criadas durante vinte anos, quais foram seus impactos e avanços.

Nesse viés, ao se constatar a grande quantidade de projetos de lei existentes na Câmara dos Deputados que não foram aprovados e confrontando com as poucas mudanças ocorridas no texto da Lei, pontuamos as seguintes reflexões.

Apesar de o Brasil normatizar em excesso, a Lei em análise sofreu poucas mudanças, que não alteraram em si o seu papel inicial. Conclui-se que, apesar de terem se passado 20 anos de sua edição, a garantia constitucional de proteção de áreas por meio de unidades de conservação ainda é forte na sociedade, a ponto de a sua flexibilização não ser uma demanda que tenha deixado brechas na norma infraconstitucional.

Outro aspecto observado é que, no âmbito do Poder Judiciário, os efeitos das ações constitucionais foram sutis. Seus efeitos demonstram que o texto original foi bem trabalhado e analisado. Todavia, confirmaram a sensibilidade de temas tratados dentro Lei do SNUC que ainda não estão bem sopesadas, como a compensação ambiental.

No que tange às unidades de conservação criadas entre 2000 e 2020, pode-se verificar que, em números absolutos, tanto em quantidade como em tamanho, o Brasil está bem avaliado. É possível observar que a Lei atravessou o governo de 5 presidentes brasileiros. Em 2002, final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que sancionou a Lei, em 2006, final do primeiro mandato do Presidente Lula, e em 2018, final do mandato do Presidente Michel Temer, foram os períodos em que houve um crescimento muito grande em número e tamanho de áreas protegidas.

Por fim, o presente estudo não avaliou a efetividade da proteção das unidades de conservação, mas foi possível mensurar a vontade política. No caso, observa-se que o penúltimo governo teve uma maior atuação na criação de unidades de conservação, em razão do tamanho de áreas protegidas, apesar de serem marinhas e de unidades que demonstram maior flexibilidade quantos aos meios de utilização, qual seja, Área de Proteção Ambiental - APA.

Em que pese à Lei do SNUC permitir a criação de UC por meio de Decreto, sua diminuição somente é possível por Lei *stricto sensu*. Assim, a gestão de chefes do Poder Executivo cujos programas de governo não prevejam a proteção das unidades de conservação, ainda que não criem novas UCs, como a gestão do Presidente Jair

Bolsonaro, traz a responsabilidade de concretização das garantias constitucionais ambientais ao Poder Legislativo. Até o momento, o Poder Legislativo tem possibilitado preservar as unidades de conservação já existentes, tendo em vista a manutenção e a não alteração das normas jurídicas relacionadas ao SNUC.

De todo modo, conclui-se que, até o momento, de seu aniversário de 20 anos, a Lei 9.895/2000 tem cumprido o seu papel ao dificultar a redução ou a extinção de áreas protegidas e impedir mudanças abruptas no Sistema de Unidades de Conservação, além de favorecer a criação de novas áreas protegidas.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre. O Estado de Direito Ecológico no antropoceno e os limites do planeta. In: DINNEBIER, Flávia França; MORATO, José Rubens (Org.) *Estado de Direito Ecológico:* Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 20-37

BARROSO, L. R.. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. Disponível em:vhttp://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf Acesso em: 10 mar. 2020.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In Direito Ambiental das Áreas Protegidas. O regime jurídico das unidades de conservação*. Coordenação: Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, . p. 276-316.

IUCN (1993). Parks for life. Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. 10-21 february, 1992. IUCN, Gland, Switzerland. Disponível em: Acesso em: 07 set. 2020.

KRELL, Andreas J. O Estado Ambiental como princípio estrutural da constituição brasileira. In: DINNEBIER, Flávia França; MORATO, José Rubens (Org.) *Estado de Direito Ecológico:* Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 38-56

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MENDES, Gilmar. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. Salvador: RERE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 11 - Set./out./nov. 2007.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. Doutrina -jurisprudência-glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MORATO, José Rubens; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. Princípios Estruturantes do Estado de Direito para a natureza. In: Dinnebier, Flávia França; MORATO, José Rubens (Org.) *Estado de Direito Ecológico:* Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 38-56.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente,* 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho 2. ed. 2. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Sites:

AMARAL, Gilberto Luiz Do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Leticia M. Fernandes Do; YAZBEK, Cristiano Lisboa; STEINBRUCH, Fernando. Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 31 anos da Constituição Federal de 1988. Paraná: IBPT, 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf . Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. MMA. Convenção Sobre Diversidade Biológica. Disponível em: https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html. Acesso em 07 set. 2020.

BRASIL. MMA. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas. Acesso em 07 set. 2020.

BRASIL. MMA. Capítulo 36 da Agenda 21. Disponível em: https://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/pol%C3%ADtica-nacional-de-educa%C3%A7%C3%A3o-ambiental/documentos-referenciais/item/8067-cap%C3%ADtulo-36-da-agenda-21.html. Acesso em 07 set. 2020. CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J.R. M. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. MMA. Áreas protegidas Cadastro das Unidades de Conservação - CNUC. Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html. Acesso em: 10 set. 2020.GILBERTO LUIZ DO AMARAL JOÃO ELOI OLENIKE LETÍIA M

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS

SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO – 1972. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

Decreto nº 4340 de 2002: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Decreto nº 5758: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm Acesso em: 11 set. 2020.

Decreto nº 6040: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm Acesso em: 11 set. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. A estratégia global da biodiversidade: diretrizes de ação para estudar, salvar e usar de maneira sustentável e justa a riqueza biótica da terra. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/estrategia-global-da-biodiversidade-diretrizes-de-acao-para-estudar-salvar-e-usar. Acesso em: 02 set. 2020.

SANTILLI, Juliana. S*ocioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.* São Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/publicacoes/socioambientalismo-e-novos-direitos-protecao-juridica-a-diversidade-biologica-e. Acesso em: 08 set. 2020.

STF. ADIN 5180/2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur386604/false . Acesso em: 05 set. 2020.

STF. ADIN 33782014. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2262000. Acesso em: 05 set. 2020.

STF. ADIN 3646/DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416112/false. Acesso em: 05 set. 2020.

Lei nº 9.985: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm Acesso em: 11 set. 2020

Lei nº 11.132: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11132.htm Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 11.428: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 11.460: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 11.516: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 11.959: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 12.187: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 11.516: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº: 12.651: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm Acesso em: 11set. 2020.

Lei nº 13.668: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

Lei nº 13.688: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13688.htm Acesso em: 11 set. 2020.

Medida Provisória nº 809. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%20%C2%BA,e%20dos%20Recursos%20Naturais%20Renov%C3%A1veis. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 855/2011: Câmara dos Deputados Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/496395. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 7182/2014: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/606747. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 9076/2017: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2162123. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 9950/2018: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2170839. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 3338/2019: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2206681. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 4623/2019: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2216597. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 6271/2019: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2231774. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 984/2019: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2192602. Acesso em: 11 set. 2020.

PL 5399/2019: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2224224. Acesso em: 11 set. 2020.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Earth Summit. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/unced. Acesso em: 02 set. 2020..

A GOVERNANÇA DO MECANISMO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Aline Valéria Archangelo Salvador[1]
Sandra Akemi Shimada Kishi[2]

Há tempos, além da preocupante estagnação no crescimento de Unidades de Conservação (UCs) existentes no Brasil, quase sempre as UCs não recebem os recursos e insumos necessários para honrar seus objetivos nem os em nível de gestão, nem tampouco o de conservação da biodiversidade. Esses insumos e receitas são cruciais à adequada gestão das UCs e compreendem desde os recursos advindos das outras compensações financeiras (obrigações previstas em outras leis, além da outra compensação financeira prevista no artigo 47 da lei do sistema nacional das Unidades de Conservação - SNUC), a par da compensação ambiental do artigo 36 da Lei do SNUC. Tais verbas visam a cobrir custos necessários da gestão de uma UC, para além das obrigações de implementar a altamente custosa regularização fundiária e de elaborar e revisar planos de manejo, e ainda cobrir custos com serviços de usuários, recursos humanos adequados, infraestruturas, equipamentos, efetivação de instrumentos de gestão ambiental e de governança integrada e participativa. A deficiência de boa estrutura para atender a tais demandas colabora para prejuízos em cascata na efetividade de outros instrumentos de gestão de UCs.

[1] Mestre em Conservação da Biodiversidade e Sustentabilidade. Especialista em Meio Ambiente e Urbanismo. Coordenadora do NUMA. Núcleo da Mata Atlântica do Ministério Público do Estado da Bahia. Promotora de Justiça Regional Especializada em Meio Ambiente e Patrimônio Cultural - Estado da Bahia.

[2] Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Procuradora Regional da República na Procuradoria Regional da República da 3ª Região/SP, Vice-Presidente da Associação Brasileira dos membros do Ministério Público do Meio Ambiente – ABRAMPA, Coordenadora SG Mineração do GT Valoração do Dano Ambiental do CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Coordenadora do Projeto Qualidade da Água e do Projeto Conexão Água da – 4ª. CCR/MPF.

No Brasil, atualmente, de quase duas mil UCs, pouco mais da metade tem gestão pública. Promover uma harmônica e sólida conjugação entre essa gestão pública e a gestão de recursos de natureza privada das várias compensações financeiras e da ambiental exige uma articulação entre a governança intersetorial e participativa, da UC destinatária e a forte estrutura de governança do fundo do gestor financeiro. O ideal seria que cada Bacia Hidrográfica, unidade territorial da área de abrangência de todo e qualquer projeto tivesse o seu Comitê Gestor de UC intersetorial e participativo já consolidado, como a instância coletiva intersetorial e participativa executora e gestora da UC, para acompanhar os investimentos dos recursos "preferentemente junto à área", como previsto no artigo 1º. da Resolução CONAMA 10/1987 conjugada com as deliberações acerca de metodologias de destinações na 9ª Reunião Ordinária[3] e na 3ª Reunião Extraordinária[4] do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF). [5]

Milaré (2018) e Machado (2016) entendem que os recursos devidos pelo empreendedor devem ser destinados às UCs situadas na área afetada, na área de influência do projeto, ou seja, na sua bacia hidrográfica. Já Morato Leite (2003) sustenta que a compensação ambiental deve ser destinada primordialmente ao local afetado, "pois é esse onde ocorrem os impactos negativos à natureza".

O Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF é um órgão colegiado instituído pela Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225, de 30 de junho de 2011, que busca um melhor embasamento técnico à destinação dos recursos da compensação ambiental, no tocante à deliberação, divisão, destinação, finalidade e ao acompanhamento da execução dos recursos destinados às UCs beneficiárias, como também a decisão acerca da criação de novas UCs (MMA, 2011).

O CCAF em sua 9ª Reunião Ordinária deliberou com metodologia de destinação o ranqueamento considerando a associação do porte dos montantes compensatórios; a espacialização da UCs e a tipologia de empreendimento (classificadas em pontual terrestre; linear e costeiro/marinho). E na 3ª. Reunião

[3] IBAMA. Disponível em https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/9-ro-ccaf-pdf. Acesso em 1.10.2020.
[4] IBAMA. Disponível em https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/03-re-ccaf-pdf. Acesso em 1.10.2020

Extraordinária, o CCAF ampliou o critério de classificação das UCs elegíveis, acrescentando à noção de ecorregiões, as definições estabelecidas pelo art. 4º, incisos I e V, do Decreto n.º 5.300/2004, que regulamenta a Lei n.º 7.661/1988. Passaram a ser elegíveis para serem beneficiárias dos recursos de compensação ambiental, nas hipóteses de empreendimentos marinhos ou costeiros, todas as UCs situadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontante com o mar. (SALVADOR & CERQUEIRA, 2020, p. 76-77)

Nesse passo, relevante é anotar o que o Tribunal de Contas da União, no acórdão n.º 1.791/2019 (TCU, 2019), passou a entender, à luz da lei n.º 13.668/2018 (BRASIL, 2018):

- Avalizou o mecanismo financeiro federal concebido pela Lei n.º 13.668/2018;
- Reafirmou o caráter de alternatividade voltado ao empreendedor, entre as duas formas de prestação da obrigação compensatória – dar e aportar;
- Reafirmou o caráter concorrente entre a União, Estados e Municípios, das normas ambientais, e reconheceu a possibilidade de coexistência de mecanismos financeiros distintos entre os diversos entes federativos, quer sejam estes de natureza jurídica pública, quer privada;
- Registrou a possibilidade de criação de fundos privados, pelos demais entes federativos, ao estender aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza "a autorização para a seleção de instituição financeira oficial, dispensada a licitação", com vistas a criá-lo e a administrá-lo;
- Delimitou a competência do TCU em hipóteses de licenciamentos ambientais conduzidos por outros entes federativos – esfera estadual ou municipal – , firmando o entendimento pelo qual: nas obrigações de aportar, a jurisdição do TCU alcançaria somente até o momento em que o empreendedor federal se desonere das obrigações mediante o depósito, enquanto que nas obrigações de fazer, a jurisdição da Corte permanece acompanhando todos os atos do empreendedor.

A Lei n.º 13.668/2018 inseriu o art. 14-A à Lei n.º 11.516/2007, suprimindo uma lacuna legislativa reclamada pelo TCU e permitindo o cumprimento da

compensação ambiental pela via indireta mediante o aporte de recursos ao Fundo específico.

Antes de se avançar nas questões relacionadas à governança do mecanismo financeiro da compensação ambiental com vistas à adequada gestão da conservação da biodiversidade e dos processos ecológicos, se faz necessário percorrer as recentes alterações normativas.

A Lei n.º 13.668/2018 houve por bem regulamentar um mecanismo financeiro para a compensação ambiental, no âmbito da União. Cada mecanismo deve ter clara a sua missão, a sua natureza jurídica, seus objetivos, quais as fontes de recurso, tipologias de operações financeiras, bem como regras de governança e procedimentos a serem adotados para a sua operacionalização (GELUDA et al, 2015).

Segundo o artigo 14-A da Lei n.º 11.516/2007, o Instituto Chico Mendes foi autorizado a selecionar uma instituição financeira pública oficial apta a criar e a "recepcionar os recursos de compensação ambiental destinados pelos órgãos licenciadores às unidades de conservação federais". Tal instituição é responsável pela execução direta e indireta, além da gestão centralizada dos recursos da compensação ambiental, sendo possível firmar contratos com instituições financeiras locais ou regionais (BRASIL, 2018).

O fundo – privado, contábil e de natureza financeira – encontra seu respaldo no artigo 69 da Lei n.º 4.728, de 1965 (BRASIL, 1965). Denominado de "Fundo de Compensação Ambiental" (FCA), tem seu conceito estabelecido pela Instrução Normativa ICMBio n.º 03/2018 (ICMBio, 2018), publicada em 02 de fevereiro de 2018.

Esta IN n.º 03/2018 tem por escopo regular "(...) os procedimentos administrativos para a celebração de termo de compromisso para cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental" (art. 36 da Lei n.º 9.985/2000) "no âmbito das unidades de conservação federais (...).

O atual *caput* do artigo 14-A, da lei n.º 11.516/2007, na linha do entendimento no âmbito do TCU e da AGU, sanou um ponto de muitas controvérsias: a natureza jurídica privada dos recursos da compensação ambiental.

No dia 31 de julho de 2018, em atenção ao artigo 40 da IN ICMBio n.º 03/201832 e artigo 14-A da Lei n.º 11.516/2007, foi publicado no DOU, o extrato do Aviso de Seleção de número 02/2018 (ICMBio, 2018c). O Edital previu: o objeto a ser selecionado (Item 1.); seus fundamentos legais (Item 2.); as condições de participação dos interessados (Item 3.); as obrigações das partes (Item 4.); a remuneração pelo serviço prestado (Item 5.); a forma de apresentação das propostas (Item 6.); a forma de seleção (Item 7.); a forma de divulgação dos resultados e requisitos para os eventuais recursos (Item 8.); as disposições finais (Item 9.) e os correlatos Anexos. Em setembro de 2018, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi anunciada como a vencedora do certame, constituindo, em dezembro de 2018, o Fundo de Compensação Ambiental (FCA).

Outrossim, o parágrafo 2º do mencionado art. 14-A, da lei n.º 11.516/2007 resolveu outro importante ponto de discussão que inclusive já havia sido destacado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 2.650/2009, que é o momento de quitação da obrigação, conforme segue:

> Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União. (…) § 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

Além das disposições do artigo 36 da Lei n.º 9.985/2000, do Decreto n.º 4.340/2002 e da IN ICMBio n.º 03/201838 (ICMBio, 2018), deverá a instituição selecionada observar, quando da execução dos recursos aportados ao FCA, o regulamento e o regimento interno do fundo e as políticas e diretrizes estabelecidas pelo ICMBio, conforme artigo 41 e parágrafos, da IN ICMBio n.º 03/2018, que previu que os "critérios, políticas e diretrizes de funcionamento do FCA, a serem incorporados em seu regulamento e regimento interno, os quais (...) "serão detalhados em ato específico do Presidente do Instituto Chico Mendes"

O ICMBio publicou a Portaria n.º 1.039/2018, que estabelece os "critérios, políticas e diretrizes" do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), seu regulamento e seu regimento interno.

Embora o mecanismo financeiro concebido pela lei tenha aplicação imediata e cogente apenas à esfera federal, o parágrafo 5º do art. 14-A autoriza aos demais órgãos executores do SNUC a procederem à criação de seus próprios fundos, sem necessidade de promulgação de leis específicas.

No entanto, é intuitivo, vez que contemplando regramentos distintos, que os mecanismos financeiros dos Estados e Municípios poderão chocar-se entre si, bem como com o ora concebido pela União. Neste último caso, estabelecem os artigos 44 e 45 da IN ICMBio n.º 03/2018 que:

> Art. 44 Excepcionalmente, fica o CPCAM autorizado a propor formas alternativas de execução na hipótese de a destinação de recursos de compensação ambiental oriundos de licenciamentos estaduais ou municipais possuir regras próprias incompatíveis ou inconciliáveis com os procedimentos administrativos estabelecidos nesta Instrução Normativa. Parágrafo Único. A adoção de forma alternativa de execução na hipótese do caput condiciona-se a autorização expressa do Presidente do Instituto Chico Mendes.
>
> Art. 45 Os casos omissos serão apreciados pelo CPCAM e dirimidos pelo Presidente do Instituto Chico Mendes. A partir da modelagem concebida pela União, os Estados poderão optar por adaptar suas normas às federais, quer concebendo fundos também privados para abarcar os recursos decorrentes da Compensação Ambiental, quer buscando, ao menos, maior harmonização entre os sistemas já existentes e os novos dispositivos legais, naquilo que lhes for conveniente.

Não nos parece razoável, todavia, que tanto as situações omissas quanto os conflitos sejam dirimidas apenas pelo presidente do ICMBio, sem uma instância coletiva consultiva, interinstitucional e interfederativo, do Fundo de Compensação Ambiental (FCA).

Indiscutivelmente, os fundos hoje necessitam de uma governança participativa interinstitucional e interfederativa que assegure o devido *compliance* e a gestão de riscos do projeto e do aporte de financiamento. Fundamental é que o modelo estabelecido assegure a transparência e controle social necessários, numa governança participativa, interinstitucional e interfederativa e, principalmente, que planejem estrategicamente as destinações, com *due diligence* e planos de ação e de contingência para maior agilidade e criteriosa segurança nas transferências de recursos para as Unidades de Conservação.

Reza o artigo 6º da lei 9.985/2000 que o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

> I – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;
>
> II – órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e
>
> III – Órgãos executores: o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis – IBAMA, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC – subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

"O Ministério do Meio Ambiente, ao exercer o papel de coordenador do Sistema, não passa a ter uma chefia hierárquica sobre as unidades de conservação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (MACHADO, 2001, P.269). E como coordenador do SNUC, o Ministério do Meio Ambiente - MMA não poderá interferir nas decisões do Presidente do ICMBio, conforme estabelecido nos artigos 44 e 45 da IN 3/2018 quanto à aplicação de alternativa de execução de compensação ambiental ou para dirimir hipóteses de omissões. Entrementes, conforme MACHADO (2000), o MMA promoverá reuniões entre as administrações das diferentes UC, participará do zoneamento ambiental visando ao planejamento das UCs, articulará o planejamento do combate a incêndios nessas Unidades.

A GESTÃO DAS UCS E OS RECURSOS FINANCEIROS: ARTICULAÇÃO DE GOVERNANÇAS INTERFEDERATIVAS E PARTICIPATIVAS

Na perspectiva da sua valoração socioeconômica, a natureza tem 4 dimensões de valores (valor de uso econômico direto, valor de uso indireto, valor de opção e valor existencial (BENJAMIN, 2000, p. 78).

Além dos bens ambientais com valor econômico direto (alimentos, medicamentos, madeira, etc) há outros serviços ecológicos de fato, consistente em valores de uso indireto, prestados a custo zero, tais como manutenção do ciclo hidrológico, regulação das condições de macro e microclima, proteção do solo, tratamento de poluentes...

Para a adequada gestão financeira do fundo de compensação ambiental, que deve ser considerado como uma verdadeira instituição, pela competência assumida diante de objetivo de conservação da biodiversidade e da manutenção desses valiosos serviços ecológicos nas UCs, na verdade, depende de salvaguardas eficientes de controle de riscos e de controle social, próprias de uma governança dotada do fator *ESG (Environmental, Social and Governance*)[6].

Com efeito, para além de estudo prévio de impacto ambiental, são imprescindíveis instrumentos socioambientais e socioeconômicos, como a auditoria ambiental, protocolos intersetoriais com planos de ação e plano de gerenciamento de riscos, plano básico ambiental, plano de regularização fundiária, plano de manejo, inventários florestais, inventários hidrológicos, matriz de riscos socioambientais, matriz de passivos ambientais, estudos e valoração de impactos e de riscos socioambientais, plano de gestão territorial, plano de monitoramento, uso das melhores tecnologias disponíveis, transparência integração de projetos e programas, dentre outros.

Com a integração de eficientes instrumentos e a articulação de gestores públicos e privados, em nível administrativo e financeiro e numa governança participativa, serão plausíveis as aguardadas harmonizações dos mecanismos financeiros envolvendo fundos dos entes federativos, ainda que em diferentes mecanismos, conforme previsto no acórdão do Tribunal de Contas da União n. 1791/2019, exarado já na vigência da Lei 13668.2018.

Tendo em vista a imprescritibilidade da compensação ambiental em recente posição do Supremo Tribunal Federal, imprescindível que os órgãos executores do SNUC estruturem adequadas governanças com o princípio *ESG (Environmental, Social and Governance)* para incluir o componente ou o risco ambiental definitivamente na gestão financeira da compensação ambiental.

A matriz ou o mapa de riscos é essencial para uma mudança estrutural ou organizacional na governança com foco em risco, iniciando-se na análise dos níveis

[6] https://www.migalhas.com.br/depeso/331407/responsabilidade-do-administrador-frente-as-demandas-globais-por-praticas-esg. Acesso em 28.09.2020.

das vulnerabilidades e dos riscos associados e voltada à qualidade de desempenho, por via de um plano de ação para uma adequada gestão.

Essa adequada governança socioambiental interfederativa, intersetorial e participativa dos fundos de compensação ambiental fará a diferença no sentido de monitorar a conformidade da real quitação do empreendedor perante o conjunto de responsabilidades por *compliance* da gestão, para além da responsabilidade pela compensação ambiental como pressuposto do licenciamento.

A quitação com o depósito dos valores de compensação ambiental pelo empreendedor no mecanismo direto previsto no parágrafo 2º, do mencionado artigo 14-A, da lei n.º 11.516/2007[7], não prescinde da avaliação da qualidade da entrega. Assim, a aprovação da quitação é realizada pelo poder público.

O *Global Environmental Facility* (GEF e Banco Mundial, 1999), no documento Avaliação da Experiência com Fundos de conservação, prevê que os fundos ambientais não são simples mecanismos financeiros. Devem ser vistos como instituições que têm diferentes papéis, entre eles o de ***atuar como atores chave do desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação***.

Para bem funcionar o mecanismo financeiro de compensação ambiental é necessário estejam definidos: **1)** sua missão e princípios; **2)** objetivos; **3)** sua estrutura de boa governança; **4)** seus procedimentos; **5)** sua equipe e **6)** seus recursos financeiros

O Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF faz a destinação observando ordem de prioridade estabelecida pela CFCA (Resolução CONAMA 371/06 e Dec. 4340/02), ouvindo-se previamente:

• os representantes dos demais entes federados;

• os sistemas de unidades de conservação;

• os Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação;

• os Conselhos das Unidades de Conservação afetadas pelo empreendimento, se existentes

[7] § 2º do artigo 14-A da Lei 11.516/2007: O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

A Câmara Federal de Compensação Ambiental - CFCA estabelece prioridades e diretrizes, avalia e audita, periodicamente, os procedimentos de compensação ambiental e emite Atestado de pleno cumprimento CCAF (artigo 13, Instrução Normativa nº. 08/11).

Esses atributos de vultosa valoração ambiental nas UC determinam, além do objetivo conservacionista pela relevância natural, um regime especial de proteção e de administração, com oficialismo e delimitação territorial. (BENJAMIN, 2000, p. 291).

O instrumento de valoração do dano ambiental em nível de impactos e de cenários *post factum,* de danos ambientais, sociais, econômicos, há de agregar maior segurança dos regimes especiais de fruição e de uma tipologia de danos, para as devidas responsabilidades na seara criminal, civil e administrativa.

Tal valoração, pautada numa quesitologia ou termos mínimos de referência acerca dos impactos podem ajudar no cálculo do montante de compensação ambiental, na imprecisão do valor de referência, por força do julgado na ADI 33778 do STF.

No que concerne à auditoria da gestão financeira da compensação ambiental, relevante é trazer à baila a Instrução Normativa da Controladoria Geral da União (CGU) nº 24/2015 sobre aspectos operacionais relativos aos trabalhos de avaliação de auditoria das unidades de auditoria interna de toda a administração pública federal direta e indireta.

Citam-se algumas proposições (com base no artigo 10, § 2º, II e VI, da IN 24/2015 da CGU) para que as auditorias internas das instituições financeiras adotem as melhores práticas de salvaguardas socioambientais perfeitamente aplicáveis à gestão financeira da compensação ambiental, tais como:

1. avaliação dos riscos socioambientais, a partir de questionário a serem respondidos pelo empreendimento (termos de referência específicos para cada setor econômico);
2. avaliação de qualidade dos objetivos dos serviços ambientais, numa mensuração por bioma;
3. verificação junto aos órgãos ambientais de eventual

sobreposição das áreas ambientalmente protegidas (unidades de conservação) ou de seu entorno (zona de amortecimento).

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), importante sejam salientadas recomendações em acórdãos sobre o compliance e controle de riscos na governança e na gestão ambiental:

1. Sejam elaborados planos de ação com vistas ao fortalecimento da estrutura de controle (item 1.8.2, TC-030.181/2015-1, Acórdão nº 7.518/2016-1ª Câmara, DOU de 13.12.2016, p. 78);

2. Implementem controles internos para garantir o alcance de seus objetivos (princípio do interesse público, Lei nº 9.784/1999, art. 2º) (item 2.1, TC-022.926/2010-0, Acórdão nº 11.438/2016-2ª Câmara, DOU, de 7/11/2016).

3. Atendam à Controladoria-Geral da União na elaboração de códigos de melhores práticas de governança e de autoavaliações da Auditoria Interna (à luz dos itens 9.5.1 a 9.5.5, TC 025.068/2013-0, Acórdão nº 2.622/2015-Plenário TCU, DOU 28.10.2015, S. 1, p. 98).

4. Providenciem diagnóstico e avaliação dos riscos; políticas de natureza preventiva; avaliação quanto à adequação e economicidade dos sistemas de controle interno (item 1.8.2, TC-019.582/2014-5, Acórdão nº 4.856/2015-1ª Câmara TCU, DOU de 4.9.2015, p. 69)

5. Implementem um planejamento estratégico, bem como desenvolva a governança ambiental da CA instrumentos de monitoramento de resultados, em observância ao princípio do planejamento constante do Decreto-Lei nº 200/1967, e tendo por base as orientações constantes do Referencial Básico de Governança do TCU, práticas E.2.1 e E.2.3; b) desenvolva estrutura de controles internos segundo padrões técnicos internacionalmente aceitos, com controle do risco e melhoria do desempenho organizacional; c) desenvolva a gestão do conhecimento alinhada à gestão de pessoas, considerando sobretudo o mapeamento de competências e estratégias, evitando retrocessos (itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.8, TC-011.645/2015-6, Acórdão nº 1.076/2016-Plenário).

A principal diferença entre governança pública e corporativa está no seu ápice. No setor privado, no topo da governança estão os sócios ou os investidores, enquanto

no setor público, a sociedade paira no cume. Esses topos da governança pública e privada são determinantes para se entender as demandas de cada setor.

Os processos de controle interno da governança não variam. Pautam-se quase sempre na auditoria e na contabilidade ambiental, sob a égide dos princípios da *accountability* (prestação de contas), do *fairness* (ética), *disclosure* (transparência) e *compliance* (eficiência na conformidade).

Recentemente, tem sido destacada a relação intrínseca entre responsabilidade socioambiental, investimentos responsáveis e medidas anticorrupção, em razão de projetos e empreendimentos realizados por empresas acusadas de atos de corrupção e agentes financiadores de recursos públicos ou privados a projetos e iniciativas em não *compliance* com o ordenamento jurídico. Com efeito, podem, em tese, restar envolvidos em responsabilização por atos de corrupção tanto os agentes financiadores quanto os grandes investidores em projetos em não conformidade com o ordenamento jurídico (KISHI *et al.*, 2017). Com efeito, especialmente após a pandemia, tem-se amplamente reconhecido o necessário alinhamento de projetos e investimentos ao padrão ambiental de desenvolvimento sustentável, ostentando a relevância do risco *ESG (Environmetal, Social and Governance)* na governança corporativa e nas relações negociais.

Isso, diante das salvaguardas impostas pela ampla autorregulação do setor financeiro, como as *guidelines* do IFC, do Banco Mundial, do BID, os Princípios do Equador, as Resoluções da CVM e de programas de organismos internacionais para investimentos, como os Princípios para os Investimentos Responsáveis – PRI das Nações Unidas para Meio Ambiente e Iniciativas em Finanças UNEP-FI[1], em nível global.

Há ainda padrões de desempenho socioambiental para o setor financeiro prescritos como Princípios do Equador (http://equator-principles.com/) e no âmbito do Banco Central do Brasil, a atribuição de supervisão da Política de Responsabilidade Socioambiental, conforme as Resoluções CMN 4327, de 25/4/2014, com prescrição de plano de ação, à luz do artigo 9º desta Resolução CMN 4327/2014, com destaque ao registro de perdas por riscos operacionais socioambientais. Citam-se ainda a Resolução do CMN 4557/2017 que dispõe sobre gestão integrada de riscos das

instituições financeiras e a Resolução CMN 4553/2017, um marco normativo para requisitos de governança das instituições financeiras. A FEBRABAN tem também sua autorregulação no tema de responsabilidade socioambiental conformado no SARB 14, de 2014/Brasil, prescrevendo a necessária verificação do licenciamento a ser realizado nas operações "de significativa exposição a risco socioambiental" (art. 9º) e necessário monitoramento do risco socioambiental nas operações de *Project Finance* (artigos 12 e 13).

Nesse diapasão, a lei anticorrupção prevê que o financiamento, custeio, patrocínio ou qualquer forma de subvenção de atividades não engajadas em estratégias de integridade e com assumido risco de lesividade ambiental também passaram a ser puníveis como ato de corrupção, configurando uma nova dimensão de responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica até então inexistente no Direito Brasileiro. Com efeito, se não forem observadas medidas de integridade ambientais por parte dos gestores públicos ou privados, à luz de normas e acordos e, ainda assim, as instituições financiarem, investirem, fornecerem linhas de crédito ou qualquer outra forma de subsídios a atividades ou obras que não estejam cumprindo estratégias de responsabilidade socioambiental, a conduta poderá, em tese, configurar responsabilidade civil e administrativa por ato de corrupção à luz da Lei 12.846/13.

Quanto aos financiamentos públicos, desde 1981 a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (art. 12 da Lei Federal nº 6.938/81) determina que as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionem a habilitação dos projetos ao cumprimento das normas e critérios expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). No mesmo sentido, dispõe o artigo 23 do Decreto 99.274/1990 que "as entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos, condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento".

Embora não haja dispositivo similar contemplando expressamente as instituições financeiras privadas, é indubitável que a concessão de financiamentos privados também deve ser condicionada à obtenção das licenças ambientais competentes, diante da responsabilidade solidária, uma vez que se trata de um dever de diligência mínimo do agente financiador, em atenção às normativas internacionais,

como as Convenções Internacionais da ONU[8], da OEA[9] e da OCDE[10] ratificadas pelo Congresso Nacional brasileiro, os compromissos do comitê da Basiléia[11], os princípios do Equador[12] e a autorregulação do International Financial Corporation[13] . A par desse arcabouço jurídico internacional, em nível nacional, visando a promover o desenvolvimento econômico sustentável e a resguardar o sistema financeiro como um todo, o Conselho Monetário Nacional aprovou a Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014, que torna obrigatória a implementação de Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Tal Resolução coaduna-se com o princípio motriz do sistema financeiro nacional, que deve ser estruturado para promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade.[14]

A lei anticorrupção diz respeito também à conformidade com as normas ambientais e a gestão de riscos, porquanto responsabiliza objetivamente, na seara civil e administrativa, as pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Portanto, premente é aprimorar ainda mais as medidas proativas de *compliance* com estratégias setoriais integradas, considerando as diversas relações negociais envolvendo uso de recursos naturais, bem como o estímulo a parcerias

---

[8] No Brasil, a Convenção da ONU contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº. 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf, último acesso em 9/12/2016

[9] No Brasil, a convenção interamericana contra a corrupção da OEA foi ratificada pelo decreto legislativo no 152/2002, e promulgada pelo Decreto no 4.410/2002.

[10] A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida pela OCDE, foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000.

[11] V. Nota de rodapé n. 2.

[12] V. Princípios do Equador (atualizada em junho de 2013), *in* http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf, último acesso em 9/12/2016

[13] V. padrões de desempenho sobre sustentabilidade da Corporação Financeira Internacional do Grupo do Banco Mundial (2012)_in http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6b665c004ea2f3b4aee2ee1dc0e8434d/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES, último acesso em 09/12/2016

[14] Artigo 192, da Constituição Federal.

de investimentos[15], parcerias público-privadas[16], concessões de serviços públicos.[17]

O *compliance* com medidas efetivas de integridade que avaliem e controlem os riscos e o desempenho ESG ou ASG (ambiental, social e governança) pode ajudar muito na gestão dessa crise e a evitar perdas de importantes subvenções internacionais e de investimentos estrangeiros, evitando ainda a perda de certificações internacionais relevantes condicionantes para acessar os melhores mercados mundiais.

No setor financeiro, o Comitê de Supervisão Bancária do *Bank of International Settlements* (BIS)[18], responsável pela edição do Acordo de Capital de Basileia firmado por Bancos Centrais de diversos países em 1988, afirma que riscos operacionais são riscos de perdas resultantes de falha ou de adoção de inadequados processos internos de controle.[19] Ao assumir maiores riscos operacionais a instituição financeira reduz sua expectativa de obter lucros mais elevados, destruindo o valor da instituição na ótica dos acionistas.[20] Desta assertiva, 2 conclusões relevantes há de serem extraídas: a) no conceito de risco operacional da instituição financeira não está integrado ainda o risco ambiental. Da sigla ESG ou ASG, falta às instituições financeiras incorporarem o "E" ou o "A" referente ao risco ambiental no conceito de risco operacional e outros riscos, como o reputacional ou de imagem, diretamente envolvidos com uma governança deficiente em termos de gerenciamento de riscos; e b) a ótica dos acionistas que estão no topo da governança do setor privado precisa ser transformada, para integrar efetivamente o risco ambiental, porquanto nos tempos atuais da era dos desastres ambientais não há como abrir mão da preocupação com os riscos ambientais

---

[15] Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 prevê que os empreendimentos do PPI serão tratados como **prioridade nacional** por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[16] Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as parcerias público-privadas

[17] Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

[18] O BIS (Bank for International Settlements) criado em 1930, em Basiléia, na Suíça, é responsável pela supervisão bancária e visa a promover a cooperação entre Bancos Centrais e outras agências em prol da estabilidade monetária e financeira. Abriga várias secretarias como o Comitê dos Mercados, o Comitê do Sistema Financeiro Global e o Comitê da Basiléia (criado em 1974) para discutir sobre a economia global, política monetária, questões operacionais e o sistema financeiro.

[19] Principles for the Sound Management of Operational Risk, disponível em http://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf

[20] MENDONÇA, Helder F.; GALVÃO, Délio J. C.; LOURES, Renato F. V. Risco Operacional nas Instituições Financeiras: Contratar Seguro ou Auto-segurar-se? Revista Economia. Maio/Agosto de 2008. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol9/vol9n2p309_326.pdf

nas relações negociais e no conceito de (re)equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O Acordo da Basiléia em 2004, conhecida como Basileia II deu azo à edição em 2006 da Resolução do Conselho Monetário Nacional n. 3.380 para incluir expressamente entre os eventos de risco operacional das instituições financeiras o risco legal associado à inadequação ou deficiência dos contratos, as sanções por descumprimento de dispositivos legais e as indenizações por danos a terceiros decorrentes das atividades financeiras desenvolvidas, incluindo práticas inadequadas relativas a clientes, produtos e serviços.

Destarte, o fundo de compensação ambiental deve consolidar uma governança forte o suficiente para processos eficientes de avaliação e de controle dos riscos operacionais, com auditorias internas e externas. Para as instituições financeiras, as Resoluções 2554/1998 e 2804/2000 do Conselho Monetário Nacional tornaram obrigatórios Controles Internos e Controles de Riscos de Liquidez. Os mecanismos de controle interno devem ser efetivos em todos os níveis de negócios da instituição e acessíveis a todos os funcionários, para que conheçam as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização.

Em suma, tanto no setor público como no empresarial, a manutenção de estratégias de integridade, a avaliação e controle de riscos e o plano de gestão de riscos, *com executoriedade e prestação de contas,* são elementos essenciais à segurança da eticidade na gestão de riscos a partir de uma governança forte e independente voltada à incorporação dos riscos ambientais no equilíbrio econômico-financeiro de suas relações negociais. A compensação ambiental decorre do interesse social no objetivo da conservação da natureza, independentemente da natureza privada do fundo. Com efeito, a ordem prioritária de aplicação dos recursos é determinada pela escolha social, do interesse público, e não por escolha da opção mais lucrativa ao investidor. Bem por isso, prevalece a ordem de prioridades descritas no artigo 33 do

Decreto 4340/2002 na Política Nacional do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza[21].

A necessidade de se implementar o princípio ESG no setor de finanças e no âmbito do conselho gestor do fundo de CA significa, na prática, a inclusão dos custos das externalidades socioambientais, nas cláusulas contratuais, acomodando-os no conceito de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e nas parcerias público-privada (PPPs).

O art. 10, inciso VII, da Lei 11.079/2004, a qual rege a contratação de PPP, impõe, como condição para a abertura do processo licitatório, a licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento. Significa dizer que cláusulas contratuais fixadoras de responsabilidade objetiva ambiental devem constar nos contratos, referentes ao: a) licenciamento perante o órgão ambiental; b) comprovação de estudos de impacto ambiental; c) responsabilidade pelos impactos ambientais negativos, como condicionantes do licenciamento; d) responsabilidade por passivos ambientais.[22]

A Lei 13.334, de 13/09/2016 cria o programa de parcerias de investimentos, recomendando-se o *compliance* na Administração Pública para investimentos seguros, mediante planos, consultas públicas, transparência e articulação com órgãos e autoridades de controle.

---

[21] Art. 33, do Decreto 4340/2002: "A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I-regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V -desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

[22] Op. cit.

No mesmo passo, o Tribunal de Contas da União recentemente deliberou sobre a adoção de uma política nacional sistêmica de gestão dos riscos ambientais.[23] O objetivo principal desses instrumentos é incentivar aqueles que ajudam a conservar ou produzir serviços ambientais a conduzirem práticas cada vez mais adequadas que assegurem a efetividade da conservação e da restauração dos ecossistemas, atribuindo à conservação obtida um valor monetário, ausente anteriormente.[24]

Nas licitações, a variável ambiental deve ser um dos objetivos, conforme disposto no art. 3º da Lei 8666/93, com a redação da Lei 12.349/2010. O mesmo ocorre na Política Nacional de Resíduos Sólidos (12.305/2010, art. 7º, inciso I). Ainda nesse sentido, a Lei 12.187/2009 estimula o desenvolvimento de tecnologia destinada à redução de emissões de gases de efeito estufa, com critérios de preferências nas licitações, compreendidas as parcerias público-privadas, bem como nas autorizações e concessões para exploração de serviços públicos e recursos naturais, propiciando maior economia de energia, água e outros recursos naturais, nos termos do art. 6º, XII.

A Instrução Normativa nº 1/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental, na contratação de obras ou serviços pela administração pública federal. O artigo 4º da IN nº 1/2010 elenca ações destinadas a reduzir os impactos ambientais negativos, como a eficiência energética, redução no consumo de água, utilização de energias renováveis, gestão, controle da origem da matéria-prima utilizada, utilização de materiais reciclados, reutilizados ou biodegradáveis.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve levar em consideração a internalização da sustentabilidade socioambiental, passando a cobrar o valor suficiente para que tais produtos ou serviços possam estar conformes aos princípios constitucionais da ordem econômica e da função social da propriedade, bem como possam contribuir com a sadia qualidade de vida, preservação e restauração dos

[23] Processo TCU 0001.554/2015-8, acórdão julgado em plenária em 6/04/2016, cuja conclusão foi a elaboração de estratégia nacional para o enfrentamento da escassez hídrica baseada na transparência e na gestão integrada de riscos.

[24] Ministério do Meio Ambiente. Disponível em http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/instrumentos-econ%C3%B4micos. Acesso em 09.12.16.

processos ecológicos essenciais das espécies e dos ecossistemas, conforme previsto no artigo 5º, XXIII, art. 170 e 225 da Carta Magna.

No *compliance* no âmbito das instituições financeiras, sejam estas públicas ou privadas, consoante os princípios e diretrizes expressamente previstos nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, o Decreto 8420/2015[25], que regulamentou a responsabilidade objetiva anticorrupção em nível administrativo prevista na Lei 12.846/2013, prevê parâmetros mínimos de gestão dos riscos. Esses indicadores socioambientais e variáveis ambientais devem ser analisadas e avaliadas no âmbito da prevenção de riscos, sendo que o controle de riscos socioambientais não pode ficar a cargo simplesmente da fiscalização[26] e/ou punição[27] por parte dos órgãos competentes.

Para a consecução do desenvolvimento econômico sustentável, os agentes financeiros, como intermediários viabilizadores dos investimentos necessários (via operações creditícias) à elaboração do produto, prestação do serviço ou realização de obras de infraestrutura, devem obedecer às diretrizes e ações previstas na Resolução BACEN 4.327/14, bem como a autorregulação do setor, como o Normativo SARB 14/2014 e os Princípios do Equador.

A par dessa governança sólida dos Fundos de CA, é importante que de parte da gestão da Unidade de Conservação também esteja bem estruturada uma governança intersetorial e com controle social apta a bem monitorar o bom desempenho da execução da compensação ambiental. Bem por isso, nesse sentido determinam os parágrafos 1º e 2º do artigo 23 da Instrução Normativa n. 7, de 10 de junho de 2020 que o Instituto Chico Mendes acompanhará e avaliará a execução dos recursos de compensação ambiental em consonância com o disposto no PAE - Planejamento Anual de Execução, que será encaminhado anualmente pelo Instituto Chico Mendes à

[25] Artigos 41, 42 e 43 do Decreto 8420, de 18 de março de 2015

[26] Com inclusão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, conforme artigos 43 e 44 do Decreto 8420/2015 e consequências como impedimentos de participação em licitações e contratos com o Poder Público federal, estadual, DF e nos Municípios (Lei nº 8666/1993, artigo 87, incisos III e IV c.c. art. 7o da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002 c,c, art. 47 da Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011). Saliente-se que a Lei 8931/1981, em seu artigo 14, II e III preveem no âmbito da responsabilidade objetiva ambiental a perda ou suspensão a linhas de financiamento oferecidas por estabelecimentos oficiais de crédito, ou restrições e incentivos ou benefícios fiscais.

[27] Inclusão no Cadastro Nacional de Empresas Punidas, consoante artigos 45 e 46 do Decreto 8420/2015

instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes para recepcionar os recursos de compensação ambiental.

Os fundos de compensação ambiental lastreados em fortes governanças para o *compliance* integradas à gestão de riscos e estruturadas juridicamente em estatutos e regulação[28] sobre suas políticas e diretrizes, competências, responsabilidades, gestão de risco operacional, demonstrações financeiras e auditorias devem incluir a variável ambiental e social, numa atuação integrada e articulada com Câmaras ou Comissões regionais ou locais de compensação ambiental interfederativas e participativas para o monitoramento da efetiva execução da compensação ambiental.

Nesse passo, vale aqui destacar o papel relevante da lei anticorrupção pelo seu mérito em estimular ferramentas voltadas à melhoria da transparência[29] e programas inovadores e estratégicos de integridade para a construção de uma agenda articulada e proativa na gestão da compensação ambiental com os demais setores, em especial, a sociedade civil para a facilitação do controle social[30], valorizando-o enquanto instrumento do processo de democratização da cultura, impedindo retrocessos, mediante planos estratégicos de sustentabilidade inclusivos da comunidade, tudo visando à concretização de um Estado Ético, Social e Ecológico de Direito.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Rio de Janeiro: Revista Forense, n. 317, p. 25-45. jan./mar. 1992.

BENJAMIN, Antônio Herman. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. (coord.). Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: RT, 1993, p. 9-82.

[28] V. Portaria ICMBio n. 1039, de 29 de novembro de 2018, que define os critérios, as políticas e as diretrizes do Fundo de Compensação Ambiental – FCA, aprovado pelo Edital de Seleção no 02/2018.

[29] O decreto 8420/2015, em seu artigo 43, V e VI, faz remissão ao artigo 33, incisos IV e V da Lei 12.527/2011, que pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar a regra da transparência e facilitação do acesso às informações públicas declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública estará sujeita à declaração de inidoneidade e suspensão temporária para licitar ou contratar com a Administração Pública, em todas as esferas federativas.

[30] Princípio da democratização das decisões mediante participação e o controle social consagrado no comando constitucional do artigo 216, §1º, inciso X da Constituição da República do Brasil.

BENJAMIN, Antônio Herman, Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação Antonia Pereira de Ávila Vio, *et al,* Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 276-317

BRASIL. Ata da 9ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF), de 27 de set. de 2012. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensação/9-RO-CCAF.pdf. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. Ata da 3ª Reunião Extraordinária (RE) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF), de 27 de abr. de 2015a. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensação/3-RE-CCAF.pdf. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. Ata da 52ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF), de 25 nov. 2016. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensação/52-RO-CCAF.pdf. Acesso em: 03 dez. 2019. 148 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC

_____. Ata da 7ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF), de 12 de jul. de 2012. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao /7-RO-CCAF.pdf. Acesso em: 03 dez. 2019.

GELUDA, Leonardo, et al. Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

KISHI, Sandra Akemi S. *et al*, Responsabilidade objetiva, Financiamentos e Meio Ambiente na Lei Anticorrupção in YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato; KISHI, Sandra Akemi Shimada; PIAZZON, Renata Soares; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto. (Coord.) Finanças sustentáveis e a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____. Instrução Normativa n.º 007, de 16 de junho de 2017. Estabelece procedimentos para celebração de termo de compromisso para cumprimento da parte incontroversa da compensação ambiental, devida no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama até que haja manifestação jurídica conclusiva da Advocacia-Geral da União acerca do índice de atualização monetária a ser aplicado. Disponível em http://www.ibama.gov.br/sophia/index.html. Acesso em: 23 abr. 2019. A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC 155 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO. Portaria n.º 379 de 06 de junho de 2017. Cria o Grupo de Trabalho Permanente sobre Compensação Ambiental. (Processo n° 02070.015272/2016-81). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de jun. de 2017. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/Portaria_379_de_06_de_junho_de_2017.pdf. Acesso em: 09 set. 2019.

_____. Instrução Normativa n.º 003, de 02 de fevereiro de 2018a. Regula, no âmbito do Instituto Chico Mendes, os procedimentos administrativos para a celebração de termo de compromisso para cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 2018. Disponível em: http:// www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2773779/do1-2018-02-07-instrucao-normativa-n-3-de-2-de-fevereiro-de-2018-2773775. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ L9985.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis n.os 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018. Conversão da Medida Provisória n.º 809, de 2017. Altera as Leis n.os 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Diário Oficial da União, Brasília, 29 mai. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm. Acesso em: 05 mai. 2019.

_____. Medida Provisória n.º 809, de 1º de dezembro de 2017. Altera a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei n.º 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm. Acesso em: 02 mai. 2019.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 11.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MORATO LEITE, José Rubens. Dano Ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2º Ed. Rev. Atual. Ampl. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2003.

SALVADOR, Aline Valéria Archangelo, CERQUEIRA, Ariene Bonfim, SOUZA, Luiz Fernando de, ZANCHET, Rovena, CAPELLI, Silvia (Org.), A Compensação Ambiental do SNUC – Manual de Atuação do Ministério Público, Belo Horizonte: ABRAMPA, 2020, 1Mb, PDF.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Presunção de significativo impacto ambiental para as atividades listadas na resolução Conama n.º 01/1986: relativa ou absoluta? In: Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, n.1, jan./dez., 2015. p. 177-189.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação n.º 023.312/2011-4. Acórdão TCU n.º 1.791/2019 – Plenário. Sessão de 31/04/2019. Disponível em: https://contas. tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRAD A&seOcultaPagina=S&item0=656602. Acesso em: 22 nov. 2019.