

An underwater photograph showing a clear blue sea. In the upper center, a palm tree trunk extends from the surface down into the water. Numerous small fish are swimming around. In the foreground, there are large, green, leafy plants, possibly seagrass or algae, with more fish swimming near them.

20 ANOS DA LEI DO SNUC

COLETÂNEA DE ARTIGOS

20 ANOS DA LEI DO SNUC

COLETÂNEA DE ARTIGOS

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procurador-Geral da República

Antônio Augusto Brandão de Aras

Vice-Procurador-Geral da República

Humberto Jacques de Medeiros

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Renato Brill de Goes

Ouvidor-Geral

Brasilino Pereira dos Santos

Corregedora-Geral

Elizeta Maria de Paiva Ramos

Secretária-Geral

Eliana Péres Torelly de Carvalho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

20 ANOS DA LEI DO SNUC

COLETÂNEA DE ARTIGOS

© 2020 - MPF
Todos os direitos reservados ao Ministério Público Federal

Disponível também em:
www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/publicacoes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823v

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4.

20 anos da Lei do SNUC : coletânea de artigos / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. – Brasília : MPF, 2020.

166 p.

Disponível também em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/publicacoes

ISBN 978-65-992597-1-5

1. Unidade de conservação – legislação – Brasil. 2. Conservação da natureza – Brasil. 3. Proteção ambiental – Brasil. 4. Biodiversidade – Brasil. 5. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil). I. Título.

CDDir 341.3477

Elaborado por Juliana de Araújo Freitas Leão – CRB1/2596

Coordenação

4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Planejamento visual e diagramação

Héber Peixoto Sabino / Secretaria de Comunicação Social (Secom)

Revisão

Ana Paula Rodrigues de Azevedo / Secom
Fernanda Gomes Teixeira de Souza / Secom

Normalização Bibliográfica

Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip)

Procuradoria-Geral da República

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Fone (61) 3105-5100
70050-900 - Brasília - DF

www.mpf.mp.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
DA ILEGALIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DA “CANCÚN BRASILEIRA” NA ÁREA DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE TAMOIOS	10
<i>Monique Cheker</i>	
JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE CÂMARA ESPECIAL EM MEIO AMBIENTE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS.....	26
<i>Antônio José Zinato de Carvalho</i>	
CONCESSÃO DE USO PÚBLICO E CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	40
<i>João Augusto Muniz Videira</i>	
AS RESERVAS DA BIOSFERA COMO POSSIBILIDADE DE RECONEXÃO COM A NATUREZA: REAÇÃO CULTURAL E UM OLHAR PARA ALÉM DOS HUMANOS	60
<i>Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de Almeida</i>	
REGIME JURÍDICO DA ZONA DE AMORTECIMENTO	88
<i>Talden Farias</i> <i>Pedro Ataíde</i>	
CRÍTICAS ÀS CONDICIONANTES PARA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	114
<i>Tarcísio Henriques</i>	
SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL EM TERRITÓRIOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	136
<i>Tarik Argentin</i> <i>Konstantin Gerber</i>	

APRESENTAÇÃO

Neste ano de 2020, estamos comemorando duas décadas da promulgação da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal de 1988, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). A Lei do Snuc foi um marco para o fortalecimento e para a consolidação da legislação ambiental brasileira, um verdadeiro avanço no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao estabelecer que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, atualmente contando com 2.446 espaços especialmente protegidos das três esferas, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável.

Importa destacar que a Lei do Snuc trouxe à luz importantes conceitos no campo da regulamentação ambiental, ao consubstanciar, de forma inequívoca, as definições para unidade de conservação, conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental, preservação, proteção integral, conservação *in situ*, manejo ambiental e plano de manejo, usos direto, indireto e sustentável dos recursos naturais, extrativismo, recuperação e restauração ambientais, zoneamento ambiental, zona de amortecimento de unidades de conservação e corredores ecológicos.

O Snuc também encerra uma ampla gama de objetivos fundamentais, ao se propor a contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e das práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Assim, a partir de todos esses objetivos, e a par do disposto no art. 225 da CF/1988, de que “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”, o Ministério Público Federal tem atuado firmemente nesse sentido, fundamentado no seu papel institucional, também definido na CF/1988, em seu art. 129.

Para celebrar essa data, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal decidiu lançar esta coletânea, composta por sete artigos, de autoria de seus membros, bem como de integrantes de outras carreiras jurídicas e da advocacia pública e privada, aprovados pela comissão julgadora no âmbito do Edital de Chamamento 4ª CCR nº 4/2020.

A coletânea, que tem um enfoque jurídico e análises próprias de outros campos do conhecimento, complementares ao Direito, visa iluminar o quadro legislativo sobre as Unidades de Conservação da Natureza, bem como sobre os desafios e aspectos práticos para a efetividade dos instrumentos de proteção dessas áreas. Os artigos selecionados se referem a reflexões sobre as Reservas da Biosfera como possibilidade de reconexão com a natureza e de assegurar o convívio harmônico entre as atividades humanas e todas as demais formas de vida, do micro ao macrocosmo; à análise comparativa de concessões de uso público e de direito real de uso em Unidades de Conservação; à análise crítica de condicionantes para a criação de Unidades de Conservação Ambiental; à análise das particularidades que envolvem a Estação Ecológica de Tamoios no estado do Rio de Janeiro; à avaliação da necessidade de implementação de Câmara Especializada em Meio Ambiente no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais; ao regime jurídico das zonas de amortecimento de Unidades de Conservação; e à relação existente entre unidades de conservação de proteção integral e territórios de povos e comunidades tradicionais.

Decorridos 20 anos da edição da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o Brasil continua na incansável busca pela sua efetiva implementação. Ainda há muito a percorrer. Assim, esta revista eletrônica é uma pequena, nem por isso menos importante, contribuição para a pavimentação desse longo caminho.

20 ANOS DA LEI DO
SNUC

DA ILEGALIDADE E DA
INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO
DA “CANCÚN BRASILEIRA” NA ÁREA DA
ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE TAMOIOS

Resumo: O artigo faz breve histórico da Estação Ecológica de Tamoios, desde a época do período militar, bem como do vínculo existente entre a criação da Unidade de Conservação com as Usinas Nucleares localizadas no município de Angra dos Reis, estado do Rio de Janeiro. Segue com a análise sobre a importância da Estação Ecológica para a coleta de dados de mapeamento das referidas Usinas Nucleares, bem como para projetos ambientais e proteção das comunidades tradicionais existentes nos locais de sua abrangência. Ao final, analisa os vícios e inconstitucionalidades do Projeto de Lei nº 6.479, de 2019, proposto no Senado Federal, e denominado de "Cancún brasileira".

Palavras-chave: Estação Ecológica de Tamoios. Unidade de Conservação. Usina Nuclear. Projeto de Lei nº 6.479/2019. Cancún brasileira.

Abstract: *The article gives a brief history of the Tamoios Ecological Station, from the time of the Military Period, as well as the link between the creation of the Conservation Unit with the Nuclear Plants located in the Municipality of Angra dos Reis, state of Rio de Janeiro. It continues with an analysis of the importance of the Ecological Station for the collection of mapping data for nuclear power plants, as well as for the projects and environmental protection of traditional communities existing in the areas of its coverage. At the end, analyze the vices and unconstitutionality of Bill no. 6,479, of 2019, proposed in the Federal Senate, and called "Brazilian Cancún".*

Keywords: *Tamoios Ecological Station. Conservation Unit. Nuclear plant. Bill no. 6.479, of 2019.*

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, conhecida como Lei do Snuc, regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Em seu art. 7º, previu que as unidades de conservação se dividem em dois grupos, com características específicas: I – Unidades de Proteção Integral; II – Unidades de Uso Sustentável.

¹ Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Ex-procuradora do Ministério perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora da República.

O primeiro grupo, das Unidades de Proteção Integral, é composto pelas Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre (SNUC, art. 8º), cada qual com uma característica preponderante.

Em relação às Estações Ecológicas, a Lei do SNUC prevê suas finalidades: preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Sobre a Estação Ecológica de Tamoios (Esec de Tamoios), o breve histórico que será feito deixará claro, não só a sua importância ambiental ou de realização de pesquisas científicas, mas também o fato de a referida Unidade de Conservação constituir uma peça essencial para o funcionamento das Usinas Nucleares de Angra dos Reis e, por conseguinte, para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro.

Atos normativos, desde o período militar, previram a existência de uma Estação Ecológica nos exatos limites da Unidade de Conservação que depois veio a ser criada e denominada “Estação Ecológica de Tamoios”.

Posteriormente, o artigo exporá algumas vertentes de importância da Esec de Tamoios e a ligação destas com o fato de ser incompatível o exercício de atividades econômicas nos limites da referida Unidade de Conservação.

Ao final, abordará os vícios jurídicos e constitucionais do Projeto de Lei (PL) nº 6.479/2019, de autoria do senador Flávio Bolsonaro, que descaracteriza e extingue a Esec de Tamoios.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE A ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE TAMOIOS

A Política Nacional de Energia Nuclear foi criada pela Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962. A Usina de Angra 1 teve seu início de montagem no ano de 1975, tendo iniciado a sua operação comercial em 1985.²

Em 1977, o termo “Estação Ecológica” foi utilizado na Lei nº 6.513, que tratou das Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. Entretanto, não constaram na citada lei qualquer definição, características ou importância da nova espécie de Área Protegida.

² Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Informacoes-de-Angra-1.aspx>. Acesso em: 1º abr. 2020.

Sobre a criação da nova categoria “Estação Ecológica” é imperioso transcrever os registros de Pureza, Pellin e Padua:

De acordo com Alceo Magnanini, a categoria Estação Ecológica surgiu da necessidade de se criar unidades de conservação em todo o país e não apenas em áreas em que houvesse florestas, o que, até então, segundo Alceo Magnanini, era o critério principal para se criar unidades de conservação no Brasil. O especialista esclarece ainda que ele e Paulo Nogueira Neto queriam criar uma categoria que não estivesse vinculada ao IBDF, na época presidido pelo próprio Alceo Magnanini, e escolheram a denominação Estação Ecológica justamente por não haver nenhum termo que se referisse à palavra “ecológica” na legislação nem na Constituição. O termo Estação, Paulo Nogueira esclarece, foi utilizado porque, no mundo todo, significava uma unidade de pesquisa. (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 100-101)

Nota-se, assim, que, desde a sua concepção inicial, as Estações Ecológicas surgiram para constituírem “estações de pesquisa e de capacidade”, com restrições à presença humana (MITTERMEIER *et al.*, 2005, p. 15), fornecendo oportunidades para estudar processos naturais e ecológicos sob mínima intervenção e compará-los com outros em andamento em áreas afetadas pelo homem (ALENCAR *et al.*, 2019, p. 220).

No final da década de 1970, foi lançado um Programa de Estações Ecológicas para o Brasil (*A Programme of Ecological Stations for Brazil*) com o objetivo de fornecer às estações ecológicas uma estrutura que permitisse às universidades e a outras instituições de pesquisa realizar estudos ecológicos comparativos relacionados a essas áreas selvagens e às áreas próximas habitadas pelo homem (NOGUEIRA-NETO; MELO CARVALHO, 1979, p. 95).

Em 1980, o último presidente do período militar, João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), declarando a “necessidade de conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais”, bem como por ser “imperativo de continuidade do Programa Nuclear Brasileiro”, instituiu, por meio do Decreto nº 84.973, de 29 de julho, que “As Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas”.

Uma das razões para esse vínculo entre Usinas Nucleares e Estação Ecológicas foi exposta no próprio ato normativo supramencionado: a “co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica permitirá estabelecer um excelente mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente” e, na prática, também permite haver um termômetro do funcionamento das Usinas Nucleares.

Em 27 de abril de 1981, a Lei nº 6.902 dispôs sobre a criação de Estações Ecológicas, definindo-as como áreas representativas de ecossistemas brasileiros e destinadas à “realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista”. Em seu art. 7º, essa lei foi categórica em afirmar que “As Estações Ecológicas não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas”.

Para reafirmar o compromisso do país com o desenvolvimento ambiental, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) constituído por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Em 17 de setembro de 1981, o secretário especial de Meio Ambiente, Paulo Nogueira-Neto,³ encaminhou a Carta/Sema/nº 364-A ao Serviço de Patrimônio da União, indicando, expressamente, as Ilhas que seriam de interesse da União para a constituição da Estação Ecológica.⁴

Em 7 de abril de 1982, por meio da DSP.077/82 destinada ao presidente de Furnas Centrais Elétricas S/A, o secretário de Meio Ambiente falou sobre a implantação da “Estação Ecológica de Mambucaba” e disse já haver entendimentos avançados perante o Serviço de Patrimônio da União para receber a posse de várias ilhas no entorno da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto.⁵

Em 4 de agosto de 1983, por meio da SU.N.E.0078.83, e na linha do Termo de Acordo nº 6488, Furnas informou que disponibilizou à Sema a lancha “Boa Esperança” para que houvesse os trabalhos de fiscalização e monitoramento da “Estação Ecológica de Tamoios”⁶ (Esec de Tamoios), termo em substituição à expressão “Estação Ecológica de Mambucaba”.

3 A Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) foi criada por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, pelo presidente Emílio Garrastazu Médici, e estava vinculada ao Ministério do Interior. Somente foi extinta em 1989, pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro. Por sua atuação frente à Sema, entre os anos de 1974 a 1985, Paulo Nogueira-Neto exerceu o primeiro cargo equivalente ao atual ministro do Meio Ambiente do Brasil, tendo sido substituído por Roberto Messias Franco.

4 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/images/stories/Carta_SEMA_364-A_de_1981_vistoria_e_escolha_das_ilhas.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

5 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/images/stories/Da_SEMA_para_FURNAS_sobre_Estação_Ecológica_de_Mambucaba_em_1982.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

6 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/images/stories/FURNAS_disponibiliza_lancha_para_fiscalização_em_1983.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

Em 28 de fevereiro de 1984, por meio da AMA.T.E.021.84, a assessoria de meio ambiente de Furnas remeteu à Secretária de Ecossistemas da Sema sugestão de projetos ambientais a serem desenvolvidos na Esec de Tamoios.⁷

Em 13 de junho de 1988, o ministro da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, Luiz Humberto Prisco Viana,⁸ encaminhou ao presidente da República o Projeto de Decreto de criação da Esec de Tamoios, colocando em destaque a importância da formação geológica das 29 ilhas e lajes, situadas na Baía da Ribeira, Angra dos Reis, e na Baía Ilha Grande, Parati, para “o desenvolvimento das atividades relacionadas com a proteção do ambiente natural, a realização de pesquisas básicas e aplicadas à Ecologia e o desenvolvimento da educação conservacionista no país”.⁹

Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), em seu art. 225, § 1º, III, impôs o dever de definição, em todas as unidades da Federação, dos espaços territoriais e de seus componentes a serem especialmente protegidos.

Em 16 de novembro de 1989, por meio do Ofício nº 933/89-Direc, o diretor de Ecossistemas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)¹⁰ solicitou ao delegado do Serviço de Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro informações sobre a validade dos Termos de Entrega das 29 ilhas e lajes componentes da Esec de Tamoios.

Em 23 de janeiro de 1990, o Decreto nº 98.864 criou a Esec de Tamoios, localizada no estado do Rio de Janeiro, composta de 29 ilhotes, ilhas, lajes e rochedos, situados na Baía da Ribeira, em Angra dos Reis, e na Baía da Ilha Grande, em Parati.¹¹

Em 18 de julho de 2000, regulamentando o art. 225, § 1º, III, a Lei nº 9.985 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e criou dois grupos de Unidades de Conservação: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

7 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/eseetamoios/images/stories/Furnas_sugere_projetos_à_ESEC_Tamoios_em_1984.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

8 Por meio do Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

9 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/eseetamoios/images/stories/Submete_à_Presidência_Minuta_de_decreto_em_1988.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

10 A Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, extinguiu a Sema e criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

11 Ilha de Sandri, Samambaia, Tucum, Tucum de Dentro, Sabacu, Pingo d'Água, Búzios, Búzios Pequena, Araçatiba de Fora, Araçatiba de Dentro, Catimbaú, Imboacica, Queimada Grande, Queimada Pequena, Zatin, Ganchos, Araraquarinha, Algodão, Comprida, Araraquara, Jurubaiba, Palmas e Ilha das Cobras, Ilhote Pequeno e Ilhote Grande, Laje do Cesto, Laje Pedra Pelada, laje existente entre a Ilha das Cobras e Ilha dos Búzios Pequena e Rochedo de São Pedro, com as respectivas coordenadas geográficas.

Dentro do grupo das Unidades de Proteção Integral estão a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre, sendo papel da Estação Ecológica a “preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas”.

A Portaria Ibama nº 101, de 6 de agosto de 2002, criou o Conselho Consultivo da Estação Ecológica de Tamoios, formado por representantes da própria Esec, autoridades municipais, estaduais, federais, associação de moradores, comunidades tradicionais, entre outros.

O Plano de Manejo da Esec de Tamoios foi aprovado pela Portaria Ibama nº 9, de 3 de fevereiro de 2006.

A Portaria MMA nº 09, de 23 de janeiro de 2007, classificou a Esec de Tamoios como área prioritária de Importância Biológica Extremamente Alta para os Biomas Zona Costeira e Mata Atlântica.

A Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável por toda a gestão e fiscalização das Unidades de Conservação.

Em janeiro de 2013, após instauração e instrução de inquérito civil, o Ministério Público Federal (MPF)¹² solicitou à Marinha do Brasil a inclusão nas Cartas Náuticas dos limites marinhos da Esec de Tamoios, o que veio a ser concretizado no ano de 2014, possibilitando uma identificação mais clara da área protegida nos mapas de uso obrigatório pelos navegantes.

3 DA IMPORTÂNCIA DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE TAMOIOS

A Esec de Tamoios é formada por 29 ilhas, ilhotas, lajes e rochedos e respectivo entorno, com raio de 1 km, tendo 8.700 ha, dos quais 8.400 ha são marinhos (96%) e 300 ha são terrestres (4%). É uma Unidade de Conservação que ocupa, apenas, 5,69% de toda parte marítima da Baía da Ilha Grande.¹³

¹² Recomendação expedida por mim, na época titular do 1º Ofício da Procuradoria da República de Angra dos Reis, e pela procuradora regional dos Direitos dos Cidadãos do Estado do Rio de Janeiro, à época, Gisele Porto.

¹³ Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/eseetamoios/images/stories/Relatorio_30_anos.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

Um primeiro aspecto da importância da citada Unidade de Conservação está atrelado, inevitavelmente, ao funcionamento das Usinas Nucleares de Angra dos Reis. A área de influência da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA) é dividida em Área de Propriedade da Eletronuclear e em quatro Zonas de Planejamento de Emergência (ZPE), compreendidas dentro dos limites de círculos de 3, 5, 10 e 15 km de raio, cujo centro é o edifício do reator da Unidade 1 da CNAAA.

Na parte marinha, dentro do raio maior 15 km da ZPE, estão praticamente todas as ilhas, ilhotas, lajes e rochedos e respectivos entornos, pertencentes à Esec de Tamoios. Por ser uma Unidade de Conservação com características mais restritivas, que não permitem construções ou ocupação, a Esec de Tamoios é a principal responsável por manter a ZPE praticamente sem ocupação ou intervenção humana na região insular. Isso é essencial não só como medida complementar de segurança, em caso de acidentes e emergências radioativas, mas também para possibilitar um melhor mapeamento do funcionamento das usinas e colheita de dados de forma mais fidedigna.

As usinas da CNAAA utilizam água do mar para circulação ou resfriamento dos reatores. Após sua utilização, essa água é devolvida ao mar e dela é possível extrair dados do funcionamento das próprias usinas.

A Eletronuclear mantém Programas de Monitoração Ambiental da CNAAA, entre os quais estão: fauna e flora marinhas (biologia), medida de temperatura (biologia), radiológico operacional (radioquímica), qualidade das águas (química), medida de cloro (química), qualidade físico-química de sedimentos (química).¹⁴

Praticamente todos os parâmetros dos programas acima utilizam a água do mar como elemento essencial de análise e isso significa que tanto a Eletronuclear quanto a Esec de Tamoios precisam estar, constantemente, dentro de suas respectivas esferas de atuação, monitorando um ambiente que precisa ter o menor número possível de intervenções humanas que possam gerar distorções nas análises.

Coube ao ICMBio, por meio da Esec de Tamoios, a emissão de Autorização para Licenciamento Ambiental (ALA) nº 06/2013, da CNAAA das unidades das Usinas de Angra 1, 2 e 3. Essa ALA é documento essencial da Licença de Operação nº 1217/2014, emitida pelo Ibama, com validade de 10 anos, para o atual funcionamento das Usinas Nucleares Angra 1 e Angra 2. Qualquer alteração nos órgãos acima citados afetará a própria avaliação de funcionamento das referidas Usinas.

¹⁴ Resultados do Programa de Monitoração Ambiental da CNAAA em maio de 2019. Disponível em: www.eletronuclear.gov.br. Acesso em: 1º abr. 2020.

Num segundo aspecto, a Esec de Tamoios também se sobressai como ambiente próprio à realização de pesquisas científicas. A Lei do Snuc impôs um sistema mais protetivo para as Estações Ecológicas com o fim de possibilitar uma coleta de dados mais fiel ao ambiente natural (arts. 8º e 9º). Quanto maiores forem as intervenções humanas, mais “poluídos” serão os dados coletados e possíveis erros das conclusões obtidas. De 2007 até setembro de 2019, foram expedidas 256 autorizações de pesquisa na Esec de Tamoios, referentes a 134 projetos diferentes de 43 instituições de pesquisa brasileiras. Desses projetos, 58 são referentes à biodiversidade marinha da referida Unidade de Conservação.¹⁵ A Lei do Snuc limita a presença humana nas áreas das Estações Ecológicas, salvo para fins educacionais (art. 9º, §2º), e isso mantém, ao longo do tempo, a Esec de Tamoios como um berçário natural de reprodução de espécies, inclusive em extinção.

A Esec de Tamoios também contribui para a subsistência de comunidades tradicionais. Em 2012, foi iniciada a redação do Termo de Compromisso entre pescadores artesanais de Tarituba, da comunidade caiçara de Paraty (RJ), e a Esec de Tamoios, com participação do MPF,¹⁶ para possibilitar, ao mesmo tempo, o monitoramento participativo e a manutenção da atividade econômica de pescadores que estavam na área da Unidade de Conservação antes da sua constituição.¹⁷

O Termo foi assinado no ano de 2017 e publicado em 27 de outubro, no *Diário Oficial da União*. Por meio dele, o ICMBio ficou responsável por promover cursos de capacitação em legislação pesqueira e instituir uma gestão compartilhada conjuntamente com os pescadores locais, identificados como artesanais.

Pelo exposto, nota-se que, desde a década de 1980, até antes da Lei do Snuc, foi previsto um ambiente impeditivo ao exercício de atividades econômicas na área que viria a ser componente da Esec de Tamoios. Não só pela relevância ambiental da Unidade de Conservação, mas porque essa categoria de Área Protegida tem finalidade específica de auxílio à pesquisa e ao desenvolvimento científico e educacional do país.

¹⁵ Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/images/stories/Relatorio_30_anos.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

¹⁶ Atuei na fase inicial de redação do referido Termo de Compromisso nos anos de 2012 e 2013 que, posteriormente, foi concluído pelo titular do 2º Ofício da Procuradoria da República de Angra dos Reis (RJ).

¹⁷ A Instrução Normativa nº 26, de 4 de julho de 2012, traçou diretrizes e regulamentou os procedimentos para a elaboração, a implementação e o monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.

4 DA ILEGALIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DA “CANCÚN BRASILEIRA”

Proposto em 17 de dezembro de 2019, o Projeto de Lei (PL) nº 6.479/2019, de autoria do senador Flávio Bolsonaro, institui a região da Costa Verde, que compreende os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Rio Claro, no estado do Rio de Janeiro, como Área Especial de Interesse Turístico. Foi chamado de “Projeto da Cancún Brasileira” pelo presidente da República, Jair Bolsonaro.¹⁸

Composto de seis artigos, sem a apresentação de qualquer estudo, seja social ou ambiental, ou consideração sobre a relevância da Esec de Tamoios sobre o fundamento das Usinas Nucleares, o PL nº 6.479/2019 extingue a referida Unidade de Conservação, violando não somente a CF/1988, mas também a própria Lei nº 6.513/1977, na qual são baseados todos os atos normativos que resultaram na criação da Esec de Tamoios, bem como a Lei do Snuc.

4.1 DAS ILEGALIDADES DO PL Nº 6.479/2019

Sob o fundamento de realizar transformações no setor turístico da Região da Costa Verde, além de movimentar investimentos, incentivos a novos negócios, melhorias nos serviços, aumento promissor de postos de trabalho, alavancando a economia local e dos municípios confinantes, o PL nº 6.479/2019 diz que

é primordial que avanços na legislação sejam concretizados, como no caso da supressão da proteção especial que foi conferida à região de Angra dos Reis e Paraty por meio do Decreto nº 98.864, de 23 de janeiro de 1990, que criou a Estação Ecológica de Tamoios.

18 Em 25 de janeiro de 2012, o então deputado federal Jair Messias Bolsonaro foi autuado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) por pescar irregularmente na área da Estação Ecológica de Tamoios. Foi denunciado criminalmente pelo procurador-geral da República – Inquérito nº 3.788 – tendo o Supremo Tribunal Federal rejeitado a denúncia pela aplicação do princípio da insignificância.

A Esec de Tamoios é uma Unidade de Conservação que ocupa, apenas, 5,69% de toda a Baía da Ilha Grande.¹⁹ O Projeto de Lei não explica os motivos de esse pequeno percentual ser tão essencial para os benefícios visados, sendo que não há nenhuma outra restrição de proteção integral, municipal, estadual ou federal nos outros 94,31% de área marítima.²⁰

As Estações Ecológicas foram consideradas Áreas de Relevante Interesse Turístico pelo inciso II do art. 1º da Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, diploma citado no PL nº 6.479/2019. Entretanto, conforme bem explica Paulo de Bessa Antunes, esse dispositivo foi revogado já em 1981, pela Lei nº 6.902, “ante a evidente incompatibilidade entre a atividade turística e a destinação legal das Estações Ecológicas” (ANTUNES, 2008, p. 561).

Em 2000, a Lei do Snuc – Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 – restringiu a utilização das Estações Ecológicas, afirmando, expressamente, que é “proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional”.

Nota-se, assim, que também para a Lei do Snuc, as Estações Ecológicas não podem ter fins turísticos, muito menos de construção de empreendimentos. Para a desafetação e redução dos limites de uma unidade de conservação, é obrigatório haver “lei específica” (SNUC, art. 22, § 7º).

A Lei do Snuc tem proteção direta da CF/1988, acarretando, conforme será visto no próximo tópico, a inconstitucionalidade do PL nº 6.479/2019, que não preenche o requisito de “lei específica”, muito menos respeitou a integridade dos atributos justificaram a proteção da área da Esec de Tamoios.

O PL nº 6.479/2019 também é ilegal considerando a própria Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 que coloca uma série de requisitos para a implementação das Áreas Especiais de Interesse Turístico e dos Locais de Interesse Turístico, que não foram observados na elaboração do PL nº 6.479/2019.

O art. 7º da Lei nº 6.513/1977 afirma que “Compete à EMBRATUR²¹ realizar, *ad referendum* do Conselho Nacional de Turismo – CNTur – as pesquisas, estudos e levantamentos necessários à declaração de Área Especial ou Local de

19 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/eseccatamoios/images/stories/Relatorio_30_anos.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

20 A Área de Proteção Ambiental de Tamoios (APA TAMOIOS) é uma Unidade de Conservação Estadual, criada pelo Decreto Estadual nº 9.452, de 5 de dezembro de 1982, da categoria uso sustentável e, assim, permite a ocupação humana em diversas áreas. A APA existe para tentar ordenar a ocupação humana e o uso sustentável dos seus recursos naturais existentes. A parte continental da APA TAMOIOS estende-se desde a foz do rio Mambucaba, limite com o município de Paraty, até o limite com o município de Mangaratiba, numa faixa linear de 40 km sobre terrenos de Marinha. A parte insular constitui-se de todas as terras emersas da Ilha Grande e de todas as demais ilhas que integram o município de Angra dos Reis, nas baías da Ilha Grande, da Ribeira e da Jacuecanga.

21 Em 28 de abril de 2020, o Senado brasileiro aprovou a Medida Provisória nº 907/2019, que extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo e, para substituí-lo, criou a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – a nova Embratur. Até a finalização deste artigo, não havia notícias sobre a conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/28/senado-aprova-medida-provisoria-que-cria-a-nova-embratur>. Acesso em: 1º maio 2020.

Interesse Turístico". O PL nº 6.479/2019 não cita qualquer estudo ou levantamento.

Os §§ 2º e 3º do mesmo diploma legal preveem a participação necessária, nos estudos e levantamentos referidos no *caput*, de diversos órgãos que tenham interesse ou sejam afetados pela matéria, como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Não há nenhuma notícia ou registro da oitiva prévia de qualquer órgão público, privado ou da sociedade local, inclusive das comunidades tradicionais.

Por fim, o PL nº 6.479/2019, ao extinguir a Esec de Tamoios, entra em choque com todo o sistema de previsão e proteção em torno das Usinas Nucleares. Há o Decreto nº 84.973, de 29 de julho de 1980, segundo o qual "As Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas".

E, conforme já registrado, a área de influência da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA) tem como maior raio a distância de 15 km do edifício do reator da Unidade 1 da CNAAA. Dentro desse raio, estão praticamente todas as ilhas, ilhotas, lajes e rochedos e respectivos entornos, pertencentes à Esec de Tamoios.

Dessa forma, além de o PL ser ilegal, é impensável, e até irresponsável, que uma área de influência de uma Central Nuclear seja declarada como de "Área Especial de Interesse Turístico".

4.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PL Nº 6.479/2019

O art. 225, § 1º, III, da CF/1988, incumbe ao 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 por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Conforme bem lembrado por José Afonso da Silva, nem todo Espaço Territorial Especialmente Protegido se confunde com Unidades de Conservação, mas estas são também Espaços Especialmente Protegidos, que assim são definidos:

Espaços Territoriais Especialmente Protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos minerais [...] um Espaço Territorial se converte numa Unidade de Conservação quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado. (SILVA, 2007, p. 232)

A Lei do Snuc regulamenta parte da CF/1988 e reafirma a necessidade de haver “lei específica” para a redução dos limites de uma unidade de conservação. Além de “lei específica”, conforme bem registra Paulo Affonso Leme Machado, a lei ordinária também não pode comprometer a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, *litteris*:

A norma do § 7º do art. 22 – a “redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita por lei específica” – é importante, mas não está completa, se confrontarmos o texto com o da Constituição Federal (art. 225, § 1º, III), acima mencionado. A expressão “redução dos limites” apequena a regra constitucional. Não só a diminuição de limites da unidade de conservação necessita de lei específica, como, também, a alteração das finalidades dessa unidade. Nem a lei ordinária pode alterar as normas que protejam a ‘integridade dos atributos que justifiquem a proteção’ da unidade de proteção (art. 225, § 1º, III, da CF). A própria Lei 9.985/2000 proíbe alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os objetivos, o Plano de Manejo e os regulamentos da unidade de conservação (art. 28, *caput*). (SILVA, 2006, p. 787)

Dessa forma, são dois os requisitos constitucionais para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação: isso deve ser feito por lei específica e também não deve haver alteração das normas que protejam a integridade dos atributos que justifiquem a proteção da referida unidade de conservação.

Entende-se por “lei específica” a disposição legal, sujeita ao processo legislativo ordinário,²² e que trate especificamente do tema que justifica a sua edição,

22 Na ADI nº 4.717 sobre a possibilidade de redução de Unidades de Conservação por Medida Provisória, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da supressão do patamar de proteção ambiental via medida provisória.

em especial como forma de fazer com que as próprias discussões do Poder Legislativo foquem na matéria proposta.

O PL nº 6.479/2019 não preenche o requisito de especificidade exigido pela CF/1988 c/c a Lei do Snuc, pois, de acordo com a ementa do projeto, "Institui a região da Costa Verde como Área Especial de Interesse Turístico".

A extinção da Esec de Tamoios é prevista no art. 5º do PL nº 6.479/2019, sem qualquer outra consideração, e nas justificativas do citado projeto de lei não é feita absolutamente nenhuma consideração sobre a Estação Ecológica, sua importância, bem como todo o aparato legislativo existente que a protege.

O PL nº 6.479/2019, na parte que extingue a Esec de Tamoios, também afronta a CF/1988 no dever do Poder Público de preservar o meio ambiente para as "presentes e futuras gerações". Nas palavras de Alexandra Aragão, a Carta Magna impôs uma cláusula de barreira temporal: não serão admitidos mais retrocessos ambientais:

No âmbito interno, o princípio da proibição de retrocesso ecológico, espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, significa que, a menos que as circunstâncias de facto se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de protecção inferiores aos anteriormente consagrados. **Nesta vertente, o princípio põe limites à adopção de legislação de revisão ou revogatória.** As *circunstâncias de facto* às quais nos referimos são, por exemplo, o afastamento do perigo de extinção antropogénica, isto é, a efetiva recuperação ecológica do bem cuja protecção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de protecção do bem natural carecido de protecção.

Internamente, o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico será necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o *estado de excepção*. (ARAGÃO, 2011, p. 57-58, grifos nossos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.540, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o direito à preservação dos espaços territoriais especialmente protegidos constitui prerrogativa qualificada pelo caráter de metaindividualidade e um direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. É dever do Poder Público

impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais.²³

Nota-se, assim, por tudo o que foi exposto, que o PL nº 6.479/2019 entra em confronto com normas expressas da CF/1988 e também com o entendimento jurisprudencial do STF.

5 CONCLUSÃO

Desde o início da década de 1980, as Estações Ecológicas possuem proteção legal, que foi ratificada e ampliada pela Lei do Snuc, após uma nova ordem constitucional inaugurada em 1988.

Especificamente em relação à Esec de Tamoios, não obstante ela ter sido criada no início da década de 1990, conforme pode ser visto na análise histórica, desde a década de 1980 houve trâmites para a sua concretização e implementação.

Sob o aspecto histórico, social, ambiental e jurídico, legal e constitucional, buscou-se comprovar, com este breve artigo, que o PL nº 6.479/2019 não possui nenhum respaldo e, ao extinguir a Esec de Tamoios, acarreta um retrocesso desde bem antes da CF/1988. Ainda, que o desaparecimento da referida Unidade de Conservação entra em choque com o funcionamento das Usinas Nucleares de Angra dos Reis.

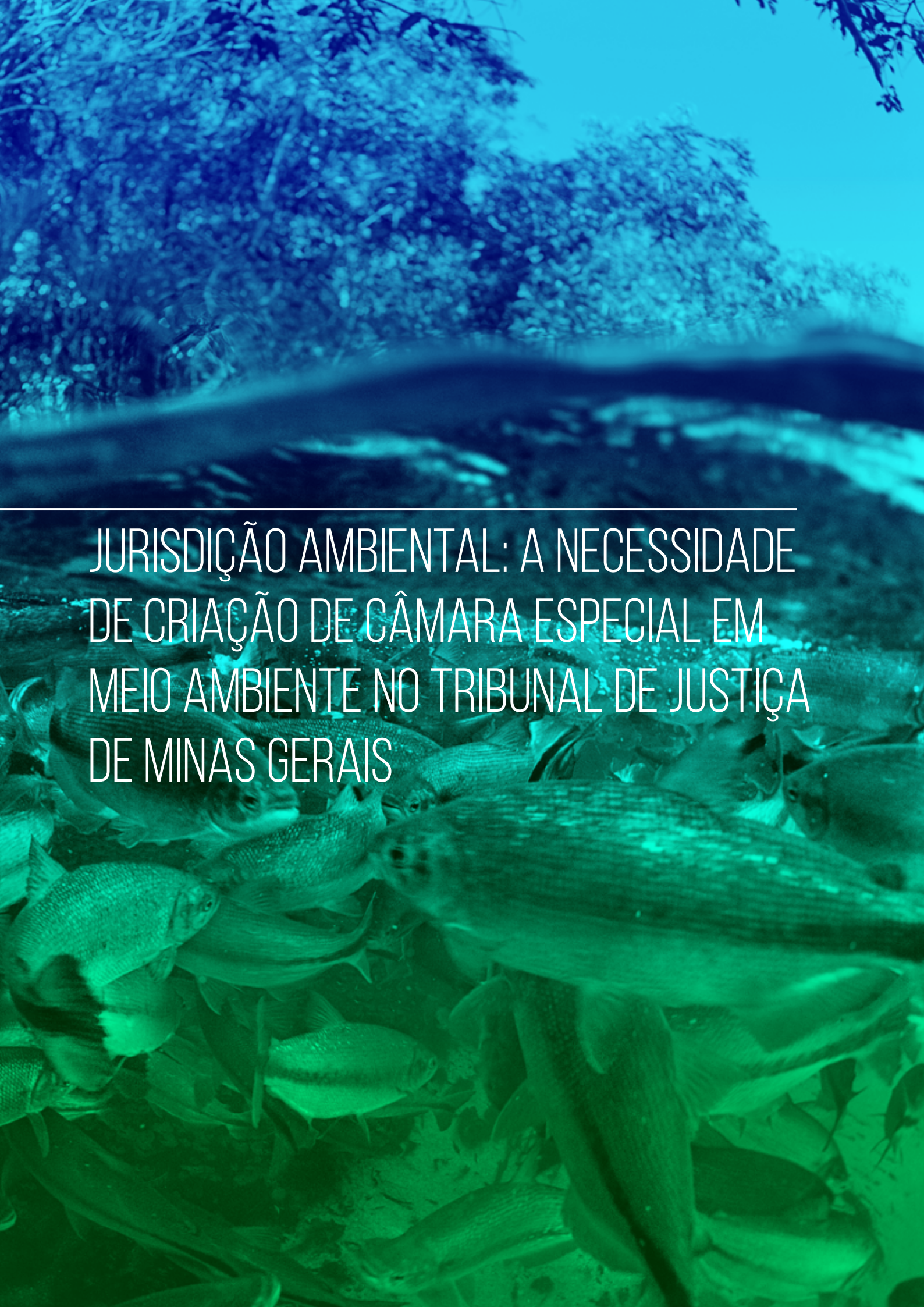
Sempre é bom repetir que a Esec de Tamoios ocupa, apenas, 5,69% da parte marítima da Baía da Ilha Grande, de forma que o PL nº 6.479/2019 também não esclareceu os motivos pelos quais os restantes 94,31% já não seriam suficientes para a construção de um eventual Área Especial de Interesse Turístico.

Um pequeno espaço, tão essencial para a pesquisa e produção científicas, como também para as milhares de espécies nativas, muitas delas ameaçadas de extinção, que torna incompreensível o desejo por sua extinção.

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.540. Relator: Min. Celso de Mello, 1º de setembro de 2005. *Diário de Justiça*, 3 fev. 2006.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, H. *et al.* Productivity of Brazilian Ecological Stations. In: **Environmental Conservation – International Journal of Interdisciplinary Environmental Science**, Cambridge, v. 46, n. 3, p. 219-225, set. 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/scientific-productivity-of-brazilian-ecological-stations/9CE239AABED38F3D0DC50E7D01FD7622>. Acesso em: 15 set. 2020. Doi: 10.1017/S0376892919000018.
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAGÃO, A. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO LEITE, J. R. (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BENJAMIN, A. H. V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A. H. V. (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- 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/19985.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.540. Relator: Min. Celso de Mello, 1º de setembro de 2005. **Diário de Justiça**, 3 fev. 2006.
- MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MITTERMEIER, R. A. *et al.* Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 14-21, 2005. Disponível em: http://www.geth.zoo.bio.br/IMG/pdf/breve_historia_da_conservacao_no_brasil.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.
- NOGUEIRA-NETO, P.; DE MELO CARVALHO, J. A Programme of ecological stations for Brazil. **Environmental Conservation – International Journal of Interdisciplinary Environmental Science**, Cambridge, v. 6, 2. ed., p. 95-104, 1979. Doi:10.1017/S0376892900002514.
- PUREZA, F.; PELLIN, A.; PADUA, C. **Unidades de Conservação**: fatos e personagens que fizeram a história das categorias de manejo. São Paulo: Matrix, 2015.
- SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE CÂMARA ESPECIAL EM MEIO AMBIENTE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Antônio José Zinato de Carvalho¹

Resumo: O texto produzido aponta a necessidade de implementação de Câmara Especializada em Meio Ambiente no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O artigo objetiva demonstrar que, em razão dos episódios recentes em Mariana e Brumadinho, é imprescindível a instalação de Câmara Especializada para julgar, em grau de recurso ou remessa necessária, matérias afetas ao meio ambiente, a fim de trazer maior segurança jurídica, celeridade processual e uniformização de jurisprudência em todo o estado de Minas Gerais. O texto aponta também a existência de previsão expressa na Lei Complementar Estadual nº 59/2001, com alteração promovida pela Lei Complementar Estadual nº 105/2008, de especialização de órgão jurisdicional em matéria ambiental. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa. Ademais, é descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. O presente trabalho adota ainda os métodos comparativo e hipotético-dedutivo. Ao final, a hipótese em questão será confirmada.

Palavras-chave: Jurisdição Ambiental. Lei Complementar Estadual nº 59/2001. Necessidade de Instalação de Câmara Especializada em Meio Ambiente em Minas Gerais. Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Abstract: *The text produced points to the need to implement a Specialized Chamber about the Environment within the scope of the Court of Justice of Minas Gerais. The article aims to demonstrate that, due to the recent episodes in Mariana and Brumadinho, the installation of a Specialized Chamber is essential to judge, in the degree of appeal or necessary remittance, matters related to the environment, in order to bring greater legal security, procedural speed and standardization of jurisprudence throughout the State of Minas Gerais. The text also points to the existence of a provision expressed in the State Complementary Law no. 59/2001, with an amendment promoted by the State Complementary Law no. 105/2008, specializing in jurisdictional matters in environmental. As for the approach to the problem, the research is qualitative. In addition, it is descriptive, explanatory, bibliographic and documentary. The present work also adopts the comparative and hypothetical-deductive methods. In the end, the hypothesis in question will be confirmed.*

Keywords: *Environmental Jurisdiction. State Complementary Law no. 59/2001. Need to Create a Specialized Chamber about the Environment in Minas Gerais. Court of Justice of Minas Gerais.*

¹ Pós-Graduando *Lato Sensu* em Direito Processual Civil e Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduando *Lato Sensu* em Direito Ambiental pela Faculdade Única de Ipatinga. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o art. 225, *caput*, da Constituição da República de 1988 (CR/1988) assenta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Isso porque, apesar de não previsto no Título II da CR/88, tal direito fundamental se trata de um direito implícito, subentendido de um direito ou princípio expressamente positivado. É perfeitamente possível, portanto, a identificação de um direito fundamental, fora do Título II, em virtude da regra insculpida no § 2º do art. 5º da CR/1988.

Com efeito, o art. 225, *caput*, da CR/1988, prevê o direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, *in verbis*:

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, 1988)

Acerca do reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.540-MC/DF, posicionou-se favoravelmente à inclusão da proteção ambiental no rol dos direitos fundamentais de terceira geração, ou terceira dimensão, que são aqueles relativos a interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.

No referido julgado do STF, datado de 2005, vale trazer à baila parte do voto do ministro Celso de Mello:

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concepção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa, que se qualifica pelo seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ADI3.540-MC/DF. Relator: ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União, em 1º set. 2005). (BRASIL, 2005)

Resta claro e evidente que o direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado tem duas naturezas: objetiva e subjetiva. Primeiro, ele se apresenta como um elemento de ordem objetiva, uma vez que o art. 225 da CR/1988 impõe ao Estado – e também ao cidadão – o dever de preservar o meio ambiente. Por outro lado, trata-se também de um direito subjetivo da personalidade e de caráter público que assegura aos cidadãos uma ação constitucional para a proteção ambiental.

Na seara do regramento jurídico-ambiental, a previsão de proteção constitucional do meio ambiente foi o fato que representou uma mudança para o Direito Ambiental. A uma, em virtude do estabelecimento do dever de não degradar, com força vinculante e de ordem pública, abrindo-se a criação de instrumentos de tutela reparatória e sancionatória postos à disposição do Estado e também das vítimas; a duas, em razão da tutela ambiental ter sido elevada ao nível de um direito fundamental, como visto anteriormente, em plena igualdade com outros direitos previstos na CR/1988, entre eles, o direito de propriedade privada (art. 5º, inciso XXII, CR/1988).

Indubitavelmente, além do meio ambiente se tratar de um direito fundamental, cuida-se também de um preceito fundamental, conforme o rol aberto de preceitos fundamentais que foi estabelecido pela Suprema Corte, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 405/RJ, sob a relatoria da ministra Rosa Weber, julgada em 14 de junho de 2017.

Nesse diapasão, a partir da citada previsão constitucional de tutela do meio ambiente, insta salientar o advento dos principais e mais marcantes diplomas legais que tratam da efetivação ambiental, no prisma infraconstitucional, dentre os quais se destacam: a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) e o novo Código Florestal – Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Não se pode olvidar, ainda, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual, apesar de anterior à atual Constituição (CR/1988), ainda permanece vigente e em plena eficácia.

Além do advento dos mais diversos atos legislativos, cumpre registrar a evolução constante de um dos poderes da República, qual seja, o papel do Poder Judiciário na proteção e efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No presente texto, busca-se, então, abordar a necessidade da especialização da Justiça no tocante à tutela do meio ambiente.

Destaca-se que fenômeno da especialização ocorre tanto no âmbito internacional, haja vista que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) possui uma Câmara

Especializada para dirimir os conflitos ambientais quanto no plano do Direito interno. No ano de 2005, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), por meio da Resolução nº 240, instalou a Câmara Especial do Meio Ambiente, composta por desembargadores especializados em matéria ambiental, cuja iniciativa foi inédita em toda a América Latina, como será detalhadamente visto mais adiante.

Deveras, a instalação da referida câmara, que tem competência para julgar ações de natureza civil e medidas cautelares que envolvam matéria ambiental, demonstra que a jurisdição estatal está apta a julgar demandas ambientais de forma eficiente, apesar de tal iniciativa ainda ser considerada tímida no Brasil. Entretanto, há de se ressaltar os inúmeros avanços, como é o caso do TJSP, que investiu na criação de câmara especializada e, mais do que isso, buscou a qualificação dos julgadores para tratar com a devida importância da temática ambiental.

No âmbito do estado de Minas Gerais, essa iniciativa ainda está obstaculizada. É fato que, nos últimos anos, houve certo avanço, mesmo que de forma paulatina, acerca da proteção do meio ambiente, precipuamente no que atine à conscientização popular. Porém, os episódios recentes envolvendo Mariana (2015) e Brumadinho (2019) demonstram que o avanço deve ser mais incisivo, seguindo o exemplo do estado de São Paulo, com a especialização da jurisdição, na segunda instância do TJSP, no que se refere à proteção do meio ambiente.

A partir disso, na pesquisa formalizada neste artigo, objetiva-se testar a hipótese de que, em razão dos episódios recentes em Mariana e Brumadinho, é imprescindível a instalação de câmara especializada para julgar, em grau de recurso ou remessa necessária, matérias afetas ao meio ambiente, a fim de trazer maior segurança jurídica, celeridade processual e uniformização de jurisprudência em todo o estado de Minas Gerais. Até porque, há previsão expressa na Lei Complementar Estadual nº 59/2001, com alteração promovida pela Lei Complementar Estadual nº 105/2008, de especialização de órgão jurisdicional para cuidar de matérias relativas ao meio ambiente.

No que tange à abordagem do problema, portanto, a pesquisa apresentada é qualitativa, descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. A presente obra adota ainda os métodos comparativo e hipotético-dedutivo (POPPER, 1999; 2004; 2009). Ao final, a hipótese em comento será confirmada.

2 OS RECENTES EPISÓDIOS QUE DEMONSTRAM A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE CÂMARA ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE EM MINAS GERAIS

De fato, dois recentes e deletérios episódios demonstram a real necessidade de criação de uma câmara especializada em meio ambiente em Minas Gerais: Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Senão vejamos.

Em 5 de novembro de 2015, no distrito de Bento Rodrigues, pertencente ao município de Mariana/MG, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da sociedade empresária Samarco Mineração S/A, empreendimento conjunto da Vale S/A e da BHP Billiton.

Referido evento é considerado o de maior impacto ambiental da história, o qual vitimou fatalmente 19 pessoas, além de ter destruído, por completo, o distrito de Bento Rodrigues. Causou, ainda, vários impactos de ordem social e econômica. O sinistro se iniciou em Mariana, mas se estendeu pelos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, ultrapassando as fronteiras do estado de Minas Gerais, chegando ao estado do Espírito Santo e, em consequência, desaguardo no Oceano Atlântico. Ultrapassou, assim, as fronteiras brasileiras. Destaca-se que, até hoje, os danos ambientais causados são diretos e incalculáveis (KOKKE; OLIVEIRA, 2017).

Até então, o evento danoso de Brumadinho/MG era apontado como o maior e o único desastre socioambiental de grandes proporções do Brasil e um dos maiores do mundo. O rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco S/A, lançou um volume superior a 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos em cursos hídricos e no meio ambiente. Restou apurado, à época, que os diversos poluentes, compostos precipuamente por óxido de ferro e sílica, percorreram diretamente 55 km no rio Gualaxo do Norte e mais 22 km no rio Carmo até chegar ao rio Doce. A tragédia em tela avançou ao longo de incríveis 663,2 km de cursos d'água, atingindo o litoral do Espírito Santo. O impacto social direto mais assustador foi a completa destruição do distrito de Bento Rodrigues (KOKKE; OLIVEIRA, 2017).

Ultrapassados pouco mais de três anos da citada tragédia, em 25 de janeiro de 2019 no Município de Brumadinho/MG, ocorreu outro desastre, qual seja, um novo rompimento de barragem de rejeitos de mineração.

Dessa vez, a catástrofe se deu na região da mina do Córrego do Feijão, em complexo sob a responsabilidade da empresa Vale S/A. Esse evento, por sua vez, apesar de ter se limitado a somente um estado da Federação e não ter tido proporções ambientais iguais ao caso de Mariana, ocasionou um número bem mais expressivo de mortes, como amplamente divulgado pela mídia.

Ainda há desaparecidos, mas é fato incontroverso que a mencionada tragédia já causou o óbito de 259 pessoas identificadas, enquanto 11 sequer foram encontradas naquele “mar de lama”. Ressalta-se, outrossim, que os danos sociais, ambientais e econômicos causados por esse episódio são diretos e inimagináveis.

Pois bem. Para ambos os casos supracitados, inúmeras demandas judiciais já foram ajuizadas, e certamente outras diversas ainda serão distribuídas, pelos mais diversos atores envolvidos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as associações, as famílias dos falecidos, os moradores das regiões atingidas e as pessoas afetadas direta ou indiretamente pelos fatos, tudo isso visando à reparação dos danos, preservação daquilo que for possível e indenização por perdas nas mais diversas áreas, sejam nas esferas cíveis, penais, administrativas, ambientais e outras tantas. A título exemplificativo, sabe-se que no episódio de Brumadinho 13 pessoas foram presas provisoriamente pouco tempo após o rompimento da barragem, e posteriormente libertadas, mas com inúmeros processos ajuizados e tramitando no Poder Judiciário de Minas Gerais.

Contudo, é notório que os juízos das Comarcas de Mariana/MG e de Brumadinho/MG não comportam, tampouco comportarão, a entrada extraordinária e massiva de inúmeros novos processos em virtude desses dois eventos catastróficos. Some-se a isso o fato de que há apenas duas varas instaladas em cada uma dessas Comarcas no âmbito da Justiça Comum Estadual, de modo que os juízos têm sob sua responsabilidade um enorme número de outros processos e dos temas mais diversificados.

Desse modo, as demandas relativas a esses eventos em epígrafe acabam recebendo uma excessiva morosidade, o que não coaduna com os princípios basilares da celeridade, efetividade, eficiência e economia processual, afrontando, via de consequência, o disposto na Constituição da República de 1988 e o ideal pregado pelo Estado Democrático de Direito.

Atentos a essa realidade, diversos tribunais brasileiros vêm adotando, prudentemente, medidas como a especialização de varas e/ou câmaras como a melhor saída para garantir a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional, e não apenas para esse tipo de demanda, mas também para outras tantas, de matérias igualmente ou mais específicas. Aliás essa tendência da especiali-

zação é algo internacional, com respaldo, por exemplo, no Pacto Global para o Meio Ambiente estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Entende-se, nesse prisma, que a especialização da jurisdição para tratar da temática ambiental é a melhor alternativa, como será demonstrado a seguir.

3 O EXEMPLO DE SÃO PAULO E A VIABILIDADE DE CÂMARA ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Como cediço, após a promulgação da Constituição da República de 1988 (CR/1988), as questões ambientais ganharam forte afeição no campo do Direito – até porque tal área do conhecimento se insere no ramo das Ciências Sociais Aplicadas, as quais possuem uma visão interdisciplinar, e são voltadas para os aspectos sociais das diversas realidades humanas –, constituindo-se, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito de terceira geração (ou dimensão, para alguns). Ademais, trata-se de um dos assuntos centrais e de uma das preocupações primordiais deste terceiro milênio (MORAES, 2009).

A partir disso, com a crescente importância conferida ao tema, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em 2005, de forma inédita e pioneira, criou a Câmara Especial do Meio Ambiente, a qual se tornou a primeira da América Latina especializada em matérias afetas à causa ambiental (FREITAS; COLOMBO, 2017).

Referida câmara foi criada pela Resolução nº 240, de 6 de outubro de 2005, do TJSP, cujos objetivos delineados foram a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, a garantia das condições de desenvolvimento socioeconômico e sustentado, sem jamais comprometer a idoneidade e imparcialidade dos julgamentos (FREITAS; COLOMBO, 2017).

Ressalta-se que essa medida, ao longo dos anos, foi tão satisfatória que, depois da instalação da Primeira Câmara Especial em Meio Ambiente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aprovou a criação da Segunda Câmara Especial do Meio Ambiente, que também continua em pleno funcionamento. Dessa forma, verifica-se, até mesmo em função do sucesso da primeira especialização, que a implantação de mais uma câmara especializada em matéria ambiental proporcionou maior celeridade, efetividade e qualidade

nos julgamentos, conforme o próprio TJSP demonstra por meio da divulgação de seus dados estatísticos anuais.

Como novidade, quando da instalação da 2ª Câmara Especial em Meio Ambiente, nenhuma das duas câmaras possuem suplentes, mas tão somente desembargadores titulares. Ademais, cada uma delas é composta por cinco desembargadores.

À época, a iniciativa de se criar a 2ª Câmara Especial do Meio Ambiente do TJSP foi do presidente da Seção de Direito Público, desembargador Samuel Alves de Melo Júnior (2012/2013), em decorrência dos excelentes resultados alcançados com a 1ª Câmara Especial do Meio Ambiente. Insta destacar que a criação e a consolidação de jurisprudência relativa às questões relacionadas ao meio ambiente, por meio das Câmaras Especializadas de Meio Ambiente, acabou por distinguir o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) dos demais tribunais do país, honrando as tradições da corte paulista em estar à frente na definição de aspectos importantes para a convivência social, fato esse que se afigura como um bom exemplo de inspiração para que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) siga num futuro próximo.

Há de se ressaltar que a especialização é essencial, porquanto permite o conhecimento de questões específicas relacionadas à seara ambiental – a qual possui inúmeras especificidades – com maior profundidade e com critérios diferenciados, fazendo cumprir, assim, o comando constitucional de proteção ao meio ambiente, nos exatos termos pretendidos pelo legislador constituinte na redação do art. 225 da CR/1988.

Nesse sentido, as duas câmaras, denominadas de 1ª e 2ª Câmaras Especiais do Meio Ambiente do TJSP, constituíram um grupo especializado relativo àquela temática, não havendo mais a necessidade de se recorrer a uma composição heterogênea para apreciação de recursos específicos pertinentes à causa ambiental. Isso é vantajoso, uma vez que, hodiernamente, há uma exigência forte e legítima por parte dos jurisdicionados de uma prestação jurisdicional justa, célere e efetiva, ainda mais quando se trata de um direito fundamental, como é o caso do meio ambiente.

Dessa feita, desde a criação da 1ª Câmara Especial do Meio Ambiente, levada a efeito em 2005, o TJSP mostrou-se uma referência para os demais tribunais do Brasil, e um exemplo a ser seguido, também, por outras instituições, relativamente à preocupação conferida à causa ambiental.

Assim sendo, vislumbra-se no presente texto que essa iniciativa paulista deveria ser seguida pelo TJMG, até mesmo em virtude dos deletérios desastres ambientais ocorridos no estado de Minas Gerais, como visto alhures, além do

fato de existir previsão legal específica para tanto, na legislação mineira, como será demonstrado à frente.

4 A PREVISÃO EXPRESSA NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL DE VARA DE MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Como sabido, no âmbito da legislação do estado de Minas Gerais, a Lei Complementar Estadual nº 59, de 18 de janeiro de 2001, que contém a organização e a divisão judiciárias do Estado, foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 105, de 14 de agosto de 2008, a qual acrescentou o art. 62-B naquela lei, preconizando o seguinte:

Art. 62-B Compete a Juiz da Vara de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo processar e julgar as causas e questões que envolvam essas matérias, especialmente em caso de descumprimento da legislação e do direito ao meio ambiente, à moradia e à cidade sustentável. (BRASIL, 2008)

Depreende-se que, a partir de agosto de 2008 com a citada alteração legislativa, é perfeitamente possível a instalação de uma Vara Especializada de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Não obstante, até a presente data, mais de dez anos se passaram de inércia das direções anteriores e atual do TJMG, sem que houvesse a implantação da aludida vara especializada, nos termos da lei.

Isso foi objeto, inclusive, de propositura de Pedido de Providências (PP) – processo sob o nº 0008709-87.2019.2.00.0000 – por parte do Sindicato dos Servidores da Justiça de 2ª Instância do Estado de Minas Gerais (Sinjus) em face da omissão perpetuada pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no tocante à instalação da unidade judiciária em comento. Vale registrar que, até o momento, o mencionado PP está em trâmite perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Na oportunidade, ressalta-se que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), por meio de ofício assinado pela i. promotora de Justiça Andressa de Oliveira Lanchotti, manifestou-se favoravelmente à sugestão do Sinjus, conforme o Ofício nº 637/2019 do CAO-MA/MPMG. Destaca-se que

a argumentação do MPMG, assentada no referido documento, evidencia a necessidade premente de se implementar uma vara especializada em meio ambiente, até em razão da previsão legal constante do art. 62-B da Lei Complementar Estadual nº 59/2001, incluído pela Lei Complementar Estadual nº 105/2008.

Nada obstante, defende-se, no presente artigo, uma alternativa mais viável e racional tanto do ponto de vista econômico quanto operacional.

Pois bem. Entende-se que a solução mais palpável, na atual conjuntura, seria a criação de câmara especializada em meio ambiente no âmbito do TJMG e não apenas a implementação de vara especializada. Isso porque seria inviável a instalação de uma vara especializada sobre o tema em cada Comarca existente no estado de Minas Gerais, sendo que em muitas delas existem somente uma única vara judicial – a famigerada “vara única”.

Ademais, mesmo que essa vara especializada em meio ambiente tivesse sede na Capital estadual, ou seja, em Belo Horizonte/MG, e com competência para todo o estado de Minas Gerais, para causas cíveis, criminais, administrativas, ambientais e outras afetas ao meio ambiente, salienta-se que mais efetiva e racional seria a criação de uma câmara especializada em meio ambiente no âmbito do TJMG, assim como ocorreu no TJSP, para garantir maior segurança jurídica, celeridade processual e uniformização de jurisprudência.

Nesse contexto, tendo em vista os recentes e deletérios acontecimentos de Mariana/MG e Brumadinho/MG, além do noticiado pela grande mídia de que existem mais de 700 barragens de rejeitos em Minas Gerais, muitas delas com risco premente de rompimento, aponta-se a necessidade urgente de criação e instalação imediata de, ao menos, uma câmara especializada em meio ambiente no TJMG, nos moldes de sucesso do TJSP, como visto anteriormente, para processar e julgar as causas cíveis, penais, administrativas, ambientais e outras que estejam afetas ao meio ambiente, a fim de conferir maior segurança jurídica, celeridade processual e uniformização de jurisprudência em todo o estado de Minas Gerais.

Registra-se, finalmente, que a medida ora defendida atende não só os urgentes anseios da população mineira e os interesses sociais de funcionamento adequado e mais célere do próprio Poder Judiciário estadual, mas, principalmente, atenderia a intenção do legislador constante da previsão na legislação estadual – Lei Complementar Estadual nº 59/2001 –, bem como respeitaria o comando constitucional de proteção ao meio ambiente, consagrado no art. 225 da nossa Constituição da República de 1988 (CR/1988), e também atenderia às premissas insofismáveis do Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

Com base no exposto, entende-se que a criação de, pelo menos, uma câmara especializada em meio ambiente no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) é a medida mais adequada e palpável, no contexto atual, tomando-se como parâmetro a implementação exitosa das duas câmaras especiais em meio ambiente no bojo do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

No presente texto, verifica-se também que os episódios recentes e deletérios de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) demonstram a real necessidade de criação de câmara especial em meio ambiente, com o fito de processar e julgar, em grau de recurso ou remessa necessária, os casos afetos ao meio ambiente, o qual, segundo jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores, cuida-se indubitavelmente de um direito fundamental previsto constitucionalmente.

Constata-se, ainda, que a criação de vara especializada em meio ambiente, embora seja a medida considerada ideal – num mundo idealizado, do ponto de vista filosófico –, prevista pela Lei Complementar Estadual nº 59/2001, esbarra em questões orçamentárias e operacionais, como visto, de modo que a instalação de câmara especial seria a alternativa mais viável, no cenário contemporâneo, até porque ao se especializar o segundo grau de jurisdição em detrimento do primeiro grau garante-se maior uniformização de jurisprudência e, conseqüentemente, maior segurança jurídica.

Ao fim e ao cabo, conclui-se que a implementação, nos moldes aqui defendidos, atenderia aos anseios da sociedade mineira, além de que não deixaria de seguir *a ratio decidendi* da legislação mineira – Lei Complementar Estadual nº 59/2001, com a alteração promovida pela Lei Complementar Estadual nº 105/2008 –, que visa garantir precipuamente uma efetivação da tutela jurisdicional ambiental, cumprindo assim, com os preceitos constitucionais insculpidos pela nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com as premissas insofismáveis do Estado Democrático de Direito, as quais almejam sobremaneira à proteção sustentável, eficiente e racional do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 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: 10 fev. 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/19605.htm. Acesso em: 10 fev. 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/19985.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Estadual nº 59, de 18 de janeiro de 2001**. Contém a organização e a divisão judiciárias do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=59&ano=2001>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Estadual nº 105, de 14 de agosto de 2008**. Altera a Lei Complementar nº 59, de 18 de janeiro de 2001, que contém a organização e a divisão judiciárias do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=105&ano=2008>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 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: 10 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0008709-87.2019.2.00.0000**. Órgão julgador: Gab. Cons. Ivana Farina Navarrete Pena. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério Público de Minas Gerais. **Ofício nº 637/2019 do CAO-MA/MPMG**. Proposta de instalação de vara especializada em meio ambiente no âmbito do TJMG. Disponível em: http://www.sinjus.org.br/wp-content/uploads/Of_637-MPMG-Vara_Meio_Ambiente.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540-MC/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 450/RJ**. Relatora: Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4977301>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Resolução nº 240, de 06 de outubro de 2005**. Cria a “Câmara Especial do Meio Ambiente” e dá outras providências. Disponível em: <https://tjsp.jus.br/>. Acesso em: 12 de fev. 2020.

FREITAS, V. P. de; C., S. R. B. **Arbitragem ambiental, condições e limitações para sua utilização no âmbito do direito brasileiro**. Caxias do Sul: Educs, 2017.

KOKKE, M.; OLIVEIRA, M. L. de. **Resposta socioambiental e direito dos desastres**: considerações sobre o caso Mariana. Costa Rica: Conpedi, 2017.

MORAES, A. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009.

POPPER, K. R. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de: Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2004.

POPPER, K. R. **O conhecimento e o problema corpo-mente**. Tradução de Joaquim Alberto Ferreira Gomes. Lisboa: Edições 70, 2009.

CONCESSÃO DE USO PÚBLICO E
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Resumo: O objetivo deste trabalho foi realizar uma análise comparativa de dois tipos de concessões, que ocorrem em Unidades de Conservação (UCs): concessão de uso público e concessões de direito real de uso. As UCs protegem uma vasta gama de serviços ecossistêmicos que beneficiam direta ou indiretamente as sociedades humanas. Por meio dessa proteção, são capazes de gerar valores econômicos presentes ou futuros (YOUNG; MEDEIROS, 2018). Além da função principal de conservação da diversidade biológica, têm também como objetivo: promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, a recreação e o turismo em contato com a natureza, bem como garantir a comunidades tradicionais meios com os quais elas possam realizar suas atividades produtivas. Para tal análise utilizou-se do instrumental teórico microeconômico de falhas de mercado. Na concessão de uso público, o intuito é integrar o objetivo da conservação com a possibilidade de o setor privado realizar serviços de apoio e, com isso, expandir sua atuação, ao mesmo tempo em que auxilia o Estado na manutenção da UC, aumentando também as possibilidades de receita do Estado. Já a concessão de direito real de uso está ligada diretamente ao objetivo principal das categorias de UC em que ela ocorre (Resex e RDS).

Palavras-chave: Concessões. Unidades de Conservação. Falhas de Mercado.

Abstract: *The objective of this work was to carry out a comparative analysis of two types of concessions, which occur in Conservation Units: public use concessions and real use right concessions. UCs protect a wide range of ecosystem services that directly or indirectly benefit human societies. Through this protection, they are able to generate present or future economic values (YOUNG; MEDEIROS, 2018). In addition to the main function of conservation of biological diversity, they also aim to: promote visitation, for the purposes of education and environmental interpretation, recreation and tourism in contact with nature and guarantee traditional communities the means with which they can carry out their productive activities. For such analysis, the microeconomic theoretical instrument of market failures was used. In the concession of public use, the intention is to integrate the objective of conservation with the possibility of the private sector to provide support services and, with this, expand its performance, at the same time that it assists the State in the maintenance of the UC, also increasing the possibilities of state revenue. The granting of real use rights is directly linked to the main objective of the UC categories in which it occurs (Resex and RDS).*

¹ Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), bacharel em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorando no programa de Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED-UFRJ)

Keywords: *Concessions. Conservation Units. Market Failures.*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi realizar uma análise comparativa de dois tipos de concessões, que ocorrem em Unidades de Conservação: concessão de uso público que permite agentes privados atuarem em determinadas atividades dentro do território das UCs; e as concessões de direito real de uso que, inclusive, estão concretizadas como duas categorias previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).

As Unidades de Conservação, após a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), consolidaram-se, ao menos jurídica e administrativamente, como instrumentos tanto de preservação e conservação do meio ambiente quanto de desenvolvimento local, estabelecendo-se como importantes instrumentos de organização do território. As diversas categorias de Unidades de Conservação (UCs) possibilitam diferentes arranjos de organização do espaço, visando sempre alcançar objetivos ambientais, mas também motivos socioeconômicos, como é o caso das Reservas Extrativistas, mas não somente estas. No entanto, como é apontado por muitos autores (YOUNG, 2014; SALVIO, 2017), as UCs não têm o devido apoio, sofrendo muitos problemas quanto à falta de recursos orçamentários, regularização fundiária e falta de planejamento, como se verifica no fato de muitas ainda não terem plano de manejo.

Entende-se que uma das importâncias desta pesquisa é refletir sobre alterações na política econômica do país, em que um dos pilares é o Snuc, a partir do qual investimentos (tanto do setor público quanto do privado) realizados anteriormente em atividades produtivas de alto impacto ambiental passem a ser previstos na política de Unidades de Conservação do país. Pretende-se pensar em alternativas de geração de emprego e renda, e de desenvolvimento de infraestrutura mediante investimentos nas UCs, compreendendo-as como instrumentos de desenvolvimento local.

O Snuc define Unidade de Conservação da seguinte maneira:

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;

II – conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral; (BRASIL, 2000)

As Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: de Proteção Integral e de Uso Sustentável. No primeiro grupo: “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” (art. 7º, § 1º, SNUC, 2000). Já no segundo: “O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.” (art. 7º, § 2º, SNUC, 2000). Fazem parte do grupo de Proteção Integral as UCs: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; e Refúgio da Vida Silvestre. No grupo de Uso Sustentável, as UCs são: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCS)

A importância das UCs reside no fato de serem responsáveis por proteger uma vasta gama de serviços ecossistêmicos que beneficia direta ou indiretamente as sociedades humanas. Por meio dessa proteção, são capazes de gerar valores econômicos presentes ou futuros (YOUNG; MEDEIROS, 2018). As UCs, em geral, além da função principal de conservação da diversidade biológica, têm também como objetivo: promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo em contato com a natureza.

Para garantir essas atividades, é necessário estruturar os serviços de apoio às atividades de visitação a serem realizadas em áreas naturais públicas. A prestação desses serviços pode ocorrer diretamente, quando é disponibilizada pelo próprio Estado, ou indiretamente, quando o Estado a delega a particulares, mediante instrumentos jurídicos específicos (RODRIGUES; GODOY, 2013).

Uma concessão em uma UC exige a compreensão e a consideração de aspectos socioeconômicos que ultrapassem a definição do objeto ou da atividade a ser concedida no plano de manejo da unidade. Um dos principais elementos na elaboração do estudo de viabilidade econômica para exploração de um serviço é o modo de funcionamento do mercado em que está inserido. As relações de mercado englobam todos os estágios de produção de uma mercadoria, da identificação de uma demanda até a sua produção para o consumo (RODRIGUES; GODOY, 2013).

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta o SNUC, dedicou o Capítulo VII ao tema da autorização para a exploração de bens e serviços em UCs. O art. 25 dessa norma dispõe que: “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” (BRASIL, 2002). A garantia da conservação dos bens e serviços ecossistêmicos provisionados por UCs, por ter caráter de bem público e recursos de propriedade comum tendem a se manter no poder do Estado, que atua sobre as atividades de fiscalização, monitoramento e manutenção. Posto isso, a atividade-fim consiste na conservação da natureza do território delimitado.

Em atividades mais voltadas ao setor de visitação, há maior possibilidade de mercantilização dos bens e serviços. Por isso, podem ser ofertados por empresas privadas, desde que atendam a diversos critérios estabelecidos pelas leis e normas que regem as UCs e a situação de concessões entre entes econômicos. Para Rodrigues e Godoy (2013), a concessão de serviços pode acarretar a qualificação da visita mediante serviços, funcionários e equipamentos especializados. Isso não significa que o órgão responsável pela área irá direcionar menos esforços para o manejo da visitação, dado que terá que monitorar os serviços prestados, levando em consideração os critérios econômicos (tarifas justas e equilíbrio econômico-financeiro), ambientais (mínimo impacto) e sociais (inserção de atores locais e satisfação do visitante).

3 CONCESSÃO DE USO PÚBLICO

Define-se concessão de uso público como: cessão de direito de exploração de serviços associados à visitação em Unidades de Conservação, a partir da autorização a empresas ou organizações sociais para cobrar por esses serviços (ingresso, transporte, visitas guiadas, alimentação e comércio, entre outros), mediante uma compensação pela outorga, sob forma monetária ou de outra espécie, a ser paga ao órgão público responsável pela UC. Tem como objetivos

financiar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos visitantes das UCs. Além desses, almeja: aumentar o número de UCs com contratos de concessão de uso público; reduzir o gasto governamental com a gestão das UCs; gerar recursos para o Snuc; preservar a biodiversidade; sensibilizar a sociedade para a importância da biodiversidade e das UCs como ferramenta de proteção do meio ambiente a partir da visitação; dinamizar a economia local, regional e nacional.

Com as concessões de uso público, o ICMBio e os órgãos estaduais de gestão ambiental podem destinar esforços na conservação, enquanto a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, gerencia os serviços de visitação, hospedagem e alimentação dos turistas das UCs, dado que tais serviços podem originar impactos diversos positivos com o aumento da segurança dentro das UCs, dinamização econômica, redução da caça, das possibilidades de incêndio. Isso tudo aumenta a valorização dessas áreas (CASTRO; YOUNG, 2019).

A partir disso, o Poder Público: recebe apoio privado para manter as UCs abertas para a visitação, assim como recebe recursos financeiros pela exploração da atividade turística (sendo que uma parte deve retornar para as áreas protegidas), ao mesmo tempo que pode se concentrar nas ações de controle, monitoramento, fiscalização e proteção dos recursos naturais (RODRIGUES; GODOY, 2013). Por outro lado, os agentes privados realizam um negócio com alto potencial de retorno, com possibilidade de estabelecer um amplo portfólio de serviços e produtos associados à concessão (CASTRO; YOUNG, 2019). Além disso, por conta da atividade de visitação, as economias locais são beneficiadas com o aumento na demanda de bens e serviços no entorno das UCs, acarretando em maior arrecadação fiscal para as prefeituras (CASTRO; YOUNG, 2019).

Para optar pela concessão, o órgão ambiental deve levar em consideração o potencial econômico do negócio, o número total de usuários, a arrecadação bruta estimada e a oferta do serviço em escala regional, fomentando arranjos institucionais que permitam o envolvimento de diferentes interessados. Parte-se do princípio que o insumo do ecoturismo é o acréscimo em qualidade ambiental, isto é, o concessionário pretende manter a qualidade ambiental, porque é isso que, justamente, atrai o público e gera lucro (CASTRO; YOUNG, 2019). Em geral, as concessões são realizadas em Parques, categoria de UC que costuma receber maiores números de visitantes.

A estrutura jurídica atual desse tipo de concessão se inicia a partir da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (BRASIL, 1995)

O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, de modo que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. O SnuC estabelece que:

Art. 30: as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão. (BRASIL, 2000)

A Lei nº 9.985/2000 não determina somente as condições para a realização da visitação pública, mas estabelece as porcentagens dos recursos que vão para serviços e atividades da própria Unidade de Conservação, considerando a cobrança de taxa de visitação e outras rendas (CASTRO; YOUNG, 2019).

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III – até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral. (BRASIL, 2000)

A Lei Federal nº 13.668/2018 regulamentou as concessões de uso público em UCs e trata-se da lei mais atual sobre o assunto:

Art. 14-C: Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (BRASIL, 2018)

São apontados como pontos negativos o fato de que tal modelo de concessão de serviços privilegia as UCs com potencial turístico em detrimento de outras que não são menos importantes do ponto de vista ambiental e que poderiam fornecer outros serviços ambientais, como de créditos de carbono, por exemplo. Já como ponto positivo destaca-se a incapacidade da administração direta em gerir e explorar de maneira sustentável as UCs, o que faz com que esta iniciativa, a depender do modelo de concessão, seja uma boa maneira de implantação das melhorias necessárias. Isso deve necessariamente vir acompanhado do fortalecimento dos órgãos gestores das áreas protegidas para que funcione.

Para ilustrar o tema foram selecionadas duas notícias a respeito de concessões em parques:

Exemplo 1: Hope Recursos Humanos

Itatiaia investe em concessão de serviços - Contrato de concessão foi assinado nesta quarta-feira (6). Expectativa do ministério é aumentar visitação no parque nacional que fica entre Rio e Minas.

Publicado: Quarta, 6 de fevereiro de 2019 17:54 última modificação: segunda, 18 de fevereiro de 2019 19:35

Conforme o contrato, a concessionária deverá investir R\$ 17 milhões durante 25 anos na infraestrutura e na operação de serviços no parque para receber visitantes, como venda de ingressos, estacionamento, praça de alimentação, souvenir, hospedagem e atividades de turismo de aventura na natureza.

Exemplo 2: Grupo Cataratas

ICMBio realiza a licitação do Parque da Tijuca no Rio de Janeiro

Publicado por Observatório Eco – Direito Ambiental – há 8 anos

O consórcio vencedor é formado pelas empresas Beltour (atual permissionária do serviço de vans no parque), Esfeco (arrendatária do Trem do Corcovado) e Cataratas S.A. (concessionária que opera serviços semelhantes no Parque Nacional do Iguaçu). O grupo vai explorar o controle de acesso ao Corcovado, transporte rodoviário, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitação e eventos.

Já o ICMBio, que administra a unidade de conservação federal, será responsável por planejar e estabelecer as normas de visitação, monitorar a qualidade ambiental da área e fiscalizar o cumprimento do contrato, em conjunto com os órgãos que compõem o acordo de gestão compartilhada do parque (Prefeitura, Estado, SPU e Mitra Episcopal).

Estimativas apontam que os investimentos obrigatórios estipulados nos contratos ou editais sobre os serviços concessionados nos Parques Nacionais do Iguaçu, da Tijuca, da Serra dos Órgãos e Marinho de Fernando de Noronha totalizam mais de R\$ 267 milhões. O repasse da Concessionária para o ICMBio no caso do Parque Nacional do Iguaçu, foi de R\$ 14,3 milhões, o que corresponde a 25% das receitas recebidas pela visitação (YOUNG; MEDEIROS, 2020).²

Por fim, há ainda previsto na legislação uma ênfase à participação das comunidades locais no uso desse instrumento:

Decreto nº 5758/2006, também reforça a ideia de que os recursos gerados pela UC retornem ao SNUC, e estimula a implementação de mecanismos que garantam às comunidades locais prioridade na gestão de atividades econômicas no interior dessas Unidades. (CASTRO; YOUNG, 2019)

² Em âmbito federal foram realizadas as licitações de diferentes Parques: Parque Nacional do Iguaçu (PR); Parque Nacional da Tijuca (RJ); Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ); Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE); Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO); Parque Nacional do Pau Brasil (BA); Parque Nacional do Itatiaia (RJ).

4 CONCESSÕES DE DIREITO REAL DE USO

De acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência. (BRASIL, 1967)

Sobre esse mesmo objeto, consta no Snuc:

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I – proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II – proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III – demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso. (BRASIL, 2000)

No art. 18 da Lei do Snuc, define-se a categoria Reserva Extrativista:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (Regulamento). (BRASIL, 2000)

No art. 18 da Lei do Snuc, define-se a categoria Reserva de Desenvolvimento Sustentável:

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (Regulamento)

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico 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.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (BRASIL, 2000)

Há, ainda, como parte do marco regulatório da política, o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, da Presidência da República, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Nele consta a formulação de três componentes para essa política. (BUSTAMANTE; TEIXEIRA SILVA, 2016):

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;

II – Territórios Tradicionais: 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 arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras. (BRASIL, 2007)

Como se verifica, em tais UCs, garante-se, ao mesmo tempo, o uso sustentável dos recursos naturais e a regularização fundiária dos espaços das populações tradicionais. Outro ponto a se destacar é o fato de que a maior parte do extrativismo é realizado dentro de UCs, especialmente nas categorias Reserva Extrativista (Resex), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Destacam-se as Resex utilizadas por populações tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo não madeireiro e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Essas categorias de UC têm como objetivos possibilitar o uso sustentável dos seus recursos natu-

rais, gerar renda e emprego, combater o desmatamento e proteger a biodiversidade.

Brevemente, resume-se a origem das Resex e RDS, assim como suas diferenças da seguinte forma:

A criação das RESEXs se dá a partir da luta social dos seringueiros na Amazônia no início da década de 1980, tendo como pauta principal a garantia da terra e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais que residem nestas áreas. As primeiras RESEXs foram criadas no Acre e em Rondônia, sendo posteriormente criada, em 1997, no Amazonas.

O modelo de RDS é pensado, a partir da concepção dos pesquisadores, sobretudo, biólogos, liderados à época pelo pesquisador Márcio Ayres, do Instituto Mamirauá, que atuava na então Estação Ecológica (ESEC) Mamirauá. Essa decisão se dera devido a um conflito com as comunidades ribeirinhas na região do Médio Solimões no Amazonas, pelo motivo da criação da ESEC Mamirauá, que sendo uma UC de proteção integral, impedia a permanência de centenas de famílias residindo nas comunidades, já organizadas pela ação da igreja católica, por meio do Movimento de Educação de Base (MEB) e do Grupo de Preservação e Desenvolvimento (GPD) naquela região.

Como forma de solucionar o conflito, o Instituto Mamirauá propôs a criação de um novo modelo de UC, que se assemelha em todos os aspectos à RESEX, enquanto território aos povos e comunidades tradicionais, exceto a garantia da terra e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais, tais como reivindicaram os seringueiros na década de 1980, criando então a RDS. (SANTOS, 2015, p. 44-45)

Segue um exemplo, retirado de uma notícia, pelo qual se observa na prática um pouco de como funciona o processo de criação dessas UCs e como são as implicações deste:

Comunidades do Amazonas assinam contrato de concessão

Publicado: Sexta, 27 de Outubro de 2017, 13h30

Brasília (27/10/2017) – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) celebrou, ontem (26), Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) com 1.845 famílias

residentes em unidades de conservação (UCs) na Amazônia. Ao todo, serão disponibilizados 589.564 hectares nas reservas extrativistas de Médio Purus, Auati-Paraná, Arapixi, Baixo Juruá, Médio Juruá e Ituxi, todas no Amazonas. As seis unidades somam, no conjunto, 2,1 milhões de hectares e a área concedida representa 28% do total.

No CCDRU, a gestão de parte do território de uma unidade de conservação é repassada a uma associação que representa os moradores. A comunidade passará a ter responsabilidade e direitos, por exemplo, para licenças e autorizações para uso sustentável e financiamentos para produção.

As cláusulas de uso do território são definidas em comum acordo e acompanhadas pelo ICMBio, órgão gestor das unidades de conservação (UC) federais. Pelo CCDRU, o Instituto, continua responsável pela administração da UC, dentro da qual estão as terras cedidas, por meio de instrumentos de gestão (cadastramento de famílias, perfil da família beneficiária, conselho, plano de manejo, autorização de uso sustentável de recursos naturais...) [...]

5 FALHAS DE MERCADO

Compreende-se a política industrial como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, impactando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. Sob a ótica das falhas de mercado, se os mercados forem competitivos, a política industrial é desnecessária e, sobretudo, indesejável. Dessa forma, a intervenção governamental apenas seria necessária, quando o mecanismo de preços não capturasse todos os benefícios e custos de oportunidade associados à produção e ao consumo de bens (KUPFER *et al.*, 2013). Segundo esses autores, existem cinco tipos principais de falhas de mercado, das quais serão destacadas quatro:

Externalidades: ocorrem quando as decisões de um agente econômico influenciam, positivamente ou negativamente, outros agentes. Acarretam ineficiência alocativa. Dito de outro modo, externalidade é a ação de um produtor ou consumidor que impacta outros produtores ou consumidores, mas que não é considerada no preço de mercado. Quando a empresa não considera os da-

nos associados às externalidades negativas, o resultado é uma produção excessiva e custos sociais desnecessários. Por outro lado, mede-se, também, o benefício marginal externo que seria o aumento do benefício para as outras partes envolvidas quando uma empresa aumenta a produção em uma unidade. As externalidades positivas podem acarretar níveis insuficientes de produção. Isso ocorre porque o produtor (proprietário) não recebe todos os benefícios do investimento feito. Em consequência, o preço torna-se muito elevado para estimulá-lo a investir no nível socialmente desejável (PYNDICK; RUBINFELD, 2010).

Bens públicos: detêm duas características principais, não exclusividade e não rivalidade. Não Rivalidade: a propriedade do bem não pode ser atribuída como um direito exclusivo de um único agente econômico. Não pode ser possuído, comprado ou vendido.

Não Exclusividade: significa que a agregação de novos consumidores não modifica o custo dos bens consumidos. O fornecimento de bens públicos permite um tipo de comportamento oportunista conhecido como problema de “carona” (*free-rider*): a possibilidade de usar sem pagar ou de tentar pagar o mínimo possível. O mercado tende a falhar no fornecimento de bens públicos, pois os incentivos para o ofertante são insuficientes. Como solução, esses bens devem ser ofertados diretamente pelo Estado ou por meio de concessões. Exemplo de um bem público é o benefício da iluminação de uma avenida ou rua.

Direitos de Propriedade comuns (difusas): quando direitos de propriedade não são apropriáveis individualmente, é provável que existam pouco incentivos para conservar ou melhorar propriedades comuns. Um determinado agente, embora saiba que certas práticas são predatórias e que poderão abalar a viabilidade futura da atividade, não teria incentivos suficientes para alterar sua conduta devido ao receio de que os demais agentes não farão o mesmo. Por outras palavras, costumam ser utilizados em excesso, pois os agentes não possuem estímulo para levar em consideração o quanto sua própria atividade estaria afetando a oportunidade das demais. Como consequência, o custo privado de determinado agente não reflete o custo real para a sociedade. Uma forma de buscar resolver tais impasses seria por meio dos direitos de propriedade: conjunto de leis que estabelece o que as pessoas ou as empresas podem fazer com suas respectivas propriedades (PYNDICK; RUBINFELD, 2010).

Diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas: ocorrem quando agentes privados e a sociedade divergem quanto à preferência entre consumo corrente e futuro de um bem ou serviço. Nesse caso, ocorrem diferentes taxas sociais de desconto. Exemplo: pesquisa básica. Tais taxas são o custo de oportunidade, para a sociedade como um todo, de receber um benefício econômico no futuro, no lugar de usufruir dele hoje. Comportam-se

em função da taxa esperada de crescimento econômico real; extensão da aversão ao risco para a sociedade como um todo; taxa de preferência temporal para a sociedade como um todo (PYNDICK; RUBINFELD, 2010).

Dado tais falhas de mercado e suas consequências, a finalidade da política industrial, em uma ótica neoclássica (ortodoxa), seria, em sua essência, corretiva, visando corrigir ou reduzir os impactos negativos das falhas de mercado. Complementarmente à visão das falhas de mercado, de cunho neoclássico, há uma perspectiva desenvolvimentista que afirma que, na verdade, as falhas de mercado constituem a força de crescimento e da mudança estrutural do capitalismo. Segundo tal perspectiva, o investimento em inovações é pleno de incertezas, abrindo espaços para intervenção pública orientada para induzir as empresas a experimentos, bem como para descobrir e introduzir produtos, serviços e processos superiores. Dessa forma, o mercado é relevante como espaço de seleção entre agentes e não como um mecanismo de alocação. Portanto, o Estado orienta-se para estimular as empresas a desenvolverem novas capacitações, uma vez que o progresso tecnológico se baseia em conhecimentos tácitos e específicos, de difícil transparência (KUPFER *et al.*, 2013).

6 DESENVOLVIMENTO LOCAL

A noção de desenvolvimento local também é importante nesse contexto, pois trata-se de uma das finalidades das Resex e RDS. Define-se desenvolvimento local como:

[...] o processo de aproveitamento das vantagens comparativas e competitivas de uma localidade para favorecer o seu crescimento econômico, melhorar a qualidade de vida da população, fortalecer o capital social, promover uma boa governança e o uso sustentável dos recursos naturais. (COSTA; KRONEMBERGER, 2016)

Percebe-se que há uma convergência de fatores ambientais, sociais, econômicos, políticos e institucionais, que se cruzam e se interpenetram, para um desenvolvimento local. Este consiste em um processo endógeno de mudanças estruturais, conduzido a partir dos atores locais (“desenvolvimento endógeno”), realizado de “baixo para cima” (*bottom up*), por meio da sua articulação e mobilização em função de um projeto coletivo, tomando por base as potencialidades e capacidades locais e as oportunidades do contexto externo, e reduzindo as restrições ou fatores que o dificultam (COSTA; KRONEMBERGER, 2016).

7 CONCLUSÃO

Discussão

Embora a lógica do mercado seja pontuada pela preferência individual para produção e consumo no poder econômico que detêm estes indivíduos para exercer a sua preferência, a lógica do serviço público é a de produção para alcançar necessidades sociais e ambientais. (RODRIGUES; GODOY, 2013)

Comparando os dois tipos de concessões, percebe-se que as concessões de uso público, nas quais empresas assumem a administração de certos tipos de serviços nas UCs, estão mais voltadas para atividades terceiras relacionadas ao apoio à visitação nos parques. Esse tipo de concessão não visa à realização de serviços voltados à conservação diretamente e ocorrem, sobretudo, em parques, categorias de UCs mais propensas à visitação e, por essa razão, mais adequadas a empreendimentos que busquem negócios rentáveis como o turismo.

Por outro lado, as concessões de direito real de uso visam tanto às atividades voltadas à conservação quanto a atividades como o extrativismo. Nesse caso, a concessão busca conciliar a conservação com o objetivo de garantir espaço às populações tradicionais. O objetivo é, portanto, fazer com que os modos de vida dessas populações sejam o meio, pelo qual a conservação do território esteja garantida, pois junta-se a conservação dos recursos do território com a permanência do modo de vida dessas populações.

Ou seja, na concessão de uso público o intuito é integrar, no espaço, o objetivo da conservação com a possibilidade de o setor privado realizar serviços de apoio e, com isso, expandir sua atuação, ao mesmo tempo em que auxilia o Estado na manutenção da UC, aumentando também as possibilidades de receita do Estado.

Já a concessão de direito real de uso é mais permissiva quanto ao que se pode fazer no território da UC, enquanto a concessão de uso público é mais restritiva. A primeira está ligada diretamente ao objetivo principal das categorias de UC em que ela ocorre (Resex e RDS), enquanto a segunda é um instrumento para o Estado ter um apoio tanto na geração de receitas quanto na administração de determinados tipos de serviços nas UCs.

Outro ponto importante é o fato de que as UCs proporcionam externalidades positivas: Serviços ecossistêmicos (externalidades ambientais positivas). O termo é utilizado para bens (tangíveis) e serviços (intangíveis), conforme estabelecido pela Avaliação Ecossistêmica do Milênio (MILLENNIUM ECOSYS-

TEM ASSESSMENT, 2005), e é usualmente usado para descrever os benefícios percebidos pelos recursos naturais e pelas funções ecossistêmicas (YOUNG; MEDEIROS, 2018). Se esses benefícios são precificados e cobrados³ à população (por meio das concessões analisadas, por exemplo), em que se internalizam as externalidades positivas das UCs, os recursos gerados podem superar prováveis custos diretos, indiretos e de oportunidade da gestão das UCs, ou mesmo gerar receitas a serem utilizadas em outras áreas da economia.

No entanto, é importante destacar certos pontos que podem trazer problemas a essa relação mercado e conservação, no contexto dos parques. O primeiro desses pontos refere-se ao problema da distribuição intertemporal de recursos naturais finitos, o que pressupõe a definição de limites para seu uso (escala) (ROMEIRO, 2018). Um segundo ponto, é o problema clássico da ação coletiva que surge do fato de que o uso individual e o acesso aos ecossistemas incorrem em custos ou benefícios externos a outros integrantes na comunidade. Os benefícios e custos derivados da conservação não são completamente capturados por cada usuário, mas pelo grupo usuário como um todo. Com isso, atribuir direito de propriedade privada individual sobre elementos da natureza é visto como algo pouco viável ou ilegal, devido à regulação da terra ou da água ou devido a delimitações físicas dos recursos ou das fronteiras físicas. Qualquer problema ambiental envolve um conflito entre grupos sociais, seja em relação ao acesso aos benefícios do ecossistema, ou em relação à distribuição dos prejuízos (MURADIAN; CARDENAS, 2015). No caso das Unidades de Conservação, é explícito o custo de oportunidade de uso da terra, com o estabelecimento destas.

Um último ponto a se destacar é o fato de que, em geral, serviços ecossistêmicos têm natureza de bens públicos. Por essa razão, o mecanismo de mercado falha. A degradação ambiental causada por determinado agente econômico provoca efeito negativo no bem-estar de outro agente, o qual não tem o direito de ser compensado por esse fato, já que não é proprietário do recurso (ROMEIRO; MAIA, 2011).

Portanto, é necessário haver um equilíbrio entre a prestação voltada à recreação e visitação com o objetivo principal do parque, a conservação, pois podem ocorrer externalidades negativas da visitação aos serviços ecossistêmicos, o que, em certo nível, poderia fazer com que os custos sociais de tal atividade superassem os benefícios. Isso poderia fazer com que a prestação de serviços por parte da concessionária não fosse tão vantajosa, uma vez que tais custos pudessem superar as fontes de financiamento decorrentes da existência da concessão. Portanto, tal “*trade off*” – que também contém a questão das diferenças de preferências intertemporais – entre o uso para o turismo

3 Ou revertidos em atividades produtivas de baixo impacto ambiental.

e o uso para a conservação ambiental – deve ser muito bem explicitado nos contratos. Tal como a maneira de cobrança de entradas e tarifas, para que se evitem possíveis situações em que a concessionária exerça poder de mercado (embora isso seja difícil de evitar, devido à alta especificidade do empreendimento), possibilitando que ocorra um arranjo institucional que, ao menos, reduza tais problemas. Dessa forma, a concessão poderia ser um instrumento útil de conciliação entre mercado e Estado, na resolução de falhas de mercado que surgem na administração de um parque que é aberto ao turismo.

No caso das Resex e RDS, é preciso se certificar de que ocorra, simultaneamente, o acesso ao território por parte das populações tradicionais com os objetivos de conservação dos recursos naturais desse mesmo território. A própria concessão visa dar conta desses objetivos e, portanto, resolver questões relativas à propriedade de bens comuns, questões relacionadas ao fato de bens e serviços serem de caráter público, assim como questões relativas às diferenças entre preferências intertemporais, uma vez que a conservação se dá por meio dos modos de vida, pouco intensivos no uso dos recursos, das populações tradicionais (o que também implica em um custo de oportunidade da terra nessas UCs, em relação a empreendimentos com maior produtividade). Ou seja, a própria ação dessas acarreta (em teoria, ao menos) na conservação dos recursos naturais do território estabelecido como UC.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento o urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 19 mar. 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: 18 mar. 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#:~:text=Regulamenta%20artigos%20da%20Lei%20n,SNUC%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018**. Altera as Leis nº 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). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Itatiaia investe em concessão de serviços**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15396-itatiaia-investe-em-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7os.html>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. ICMBio. Comunicação. **Comunidades do Amazonas assinam contrato de concessão**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9255-comunidades-do-amazonas-assinam-contrato-de-concessao>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BUSTAMANTE, A. M. G.; TEIXEIRA SILVA, J. K. Diversidade e patrimônio cultural. In: FIGUEIREDO, A. H. de (org.). **Brasil uma visão geográfica e ambiental do início do século XXI**. IBGE: Rio de Janeiro, 2016.

CASTRO, A. C.; YOUNG, C. E. F. **Plano de mobilização de recursos para a biodiversidade**. Brasília: Biofin/PNUD, 2019.

COSTA, V. G.; KRONENBERGER, D. M. P. Desenvolvimento local sustentável e governança ambiental. In: FIGUEIREDO, A. H. de (org.). **Brasil uma visão geográfica e ambiental do início do século XXI**. IBGE, Rio de Janeiro, 2016.

GUARANY, L. **A Lei 13.668 e a concessão das Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.matanativa.com.br/blog/concessao-das-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 19 mar. 2020.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. São Paulo: Elsevier, 2013.

MURADIAN, R.; CARDENAS, J. C. **From market failures to collective action dilemmas**: reframing environmental governance challenges in Latin America and beyond. São Paulo: Elsevier, 2015.

OBSERVATÓRIO ECO- DIREITO AMBIENTAL. **ICMBio realiza a licitação do Parque da Tijuca no Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://observatorio-eco.jusbrasil.com.br/noticias/3027684/icmbio-realiza-a-licitacao-do-parque-da-tijuca-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 19 mar. 2020.

PAIVA, B. Famílias de 11 Unidades de Conservação recebem títulos de terra no Amazonas. **Agência Brasil**, Manaus, 5 out. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/familias-de-11-unidades-de-conservacao-recebem-titulos-de-terra-no-amazonas>. Acesso em: 16 mar. 2020.

PYNDICK, R.S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

RODRIGUES, C. G. de O.; GODOY, L. R. da C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 2013.

ROMEIRO, A. R.; MAIA, A. G. **Avaliação de custos e benefícios ambientais**. Brasília: Enap, 2011. (Cadernos Enap).

SALVIO, G. M. M. **Áreas naturais protegidas e indicadores socioeconômicos**: o desafio da conservação da natureza. Jundiaí: Paco Editorial, 2017. 216 p.

SANTOS, F. P. dos. Reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, uma pequena-grande diferença. **Revista Geonorte**, v. 6, n. 25, p. 43-60, 2015.

YOUNG, C. E. F. Política ambiental e economia verde no Brasil. In: GONÇALVES, Reinaldo *et al.* (org.). **Como vai o Brasil?** A economia brasileira no terceiro milênio. Rio de Janeiro: Ímã Editorial, 2014. p. 263-280.

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (org.). **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180 p. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Quanto-vale-o-verde.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

AS RESERVAS DA BIOSFERA COMO
POSSIBILIDADE DE RECONEXÃO COM A
NATUREZA: REAÇÃO CULTURAL E UM
OLHAR PARA ALÉM DOS HUMANOS

Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de Almeida¹

Resumo: O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) e os instrumentos que o integram, em especial as Reservas da Biosfera, no Brasil, para alcançar resultados efetivos dependem, na essência, do modo como se posiciona a sociedade. O caminho tem menos chance de êxito quando, além de não se cumprir procedimentos básicos, como a realização de reuniões periódicas de atores sociais em colegiados específicos, homens e mulheres tardam a despertar para processos culturais abertos e emancipadores. É preciso reagir culturalmente, com um olhar para além dos humanos, apto a garantir o convívio pacífico e harmônico com as demais formas de vida. A busca é pela superação de toda e qualquer atitude discriminatória, dentre elas o especismo. Igualmente se faz necessário concretizar uma postura ética que supere o antropocentrismo e se aproxime de preceitos mais agregadores como o biocentrismo, a Teoria de Gaia e a Ecologia Profunda. Com a compreensão da dignidade da vida, associada a comportamentos condizentes com ela, a proteção e a conservação do meio ambiente se mostram mais realizáveis para presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). Reservas da Biosfera. Antropocentrismo. Biocentrismo. Teoria de Gaia. Ecologia Profunda. Ministério Público Federal.

Abstract: *The National System of Nature Conservation Units (Snuc) and the instruments that integrate it, especially the Biosphere Reserves, in Brazil, to achieve effective results depend, in essence, on the way society is positioned. The path is less likely to succeed when, in addition to not following basic procedures such as holding regular meetings of social actors in specific collegiate bodies, men and women are late in awakening to open and emancipating cultural processes. It is necessary to react culturally, with a look beyond humans, able to guarantee peaceful and harmonious coexistence with other forms of life. The search is for overcoming any and all discriminatory attitude, among them speciesism. It is also necessary to achieve an ethical stance that surpasses anthropocentrism and approaches more aggregating precepts such as biocentrism, Gaia's Theory and Deep Ecology. With the understanding of the dignity of life, associated with behaviors consistent with it, the protection and conservation of the environment are more achievable for present and future generations.*

¹ Doutor em Ciências Jurídicas e Políticas, com ênfase em Direitos Humanos e Desenvolvimento, pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha, Espanha, título validado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e procurador da República com atuação na área ambiental.

Keywords: *Environment. National System of Nature Conservation Units (NSCU). Biosphere Reserves. Anthropocentrism. Biocentrism. Gaia Theory. Deep Ecology. Federal Prosecution Service.*

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) está completando duas décadas,² e é longo o caminho a percorrer para lhe dar concretude. Os seus objetivos são abrangentes e complexos e alcançarão resultados práticos em maior ou menor grau, numa ou noutra direção, a depender de como se interprete o significado de seus dispositivos (inclusive se evitando retrocessos), da forma como os órgãos responsáveis atuem, e o mais importante: do modo como se posiciona a sociedade, geração a geração.

Com efeito, a Lei do Snuc (art. 4º, incisos I, III, IV, V, XI e XII) apresenta como objetivos, entre outros, o de

contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; o de contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; o de promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; o de promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; o de valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; e, também, o de favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico. (BRASIL, 2000)

Mas, afinal, como fazer isso na prática e no mundo real?

É fato que a lei, assim como seu regulamento,³ em busca de efetividade para seus propósitos, trata de uma série de aspectos e procedimentos relacionados à criação de unidades de conservação e mosaicos, planos de manejo, gestão, autorização para exploração de bens e serviços, compensação por significativo impacto ambiental, reassentamento das populações tradicionais, entre outros. Nesse contexto, destacam-se as denominadas Reservas da Biosfera que corres-

² O Snuc foi instituído, no Brasil, pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

³ O Decreto nº 4.340/2002 regulamenta os arts. 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 41, 42, 47, 48 e 55 da Lei do Snuc, bem como os arts. 15, 17, 18 e 20, no que concerne aos conselhos das unidades de conservação.

pondem a um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, tendo por finalidade elementar a preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. Elas, as Reservas da Biosfera, são ainda uma clara oportunidade de reconexão dos humanos com a natureza. Se bem compreendidas, podem ser o diferencial na necessária mudança de rumos para presentes e futuras gerações.

A maneira pela qual cada ser humano se relaciona consigo próprio, com os demais e com a natureza é, em essência, o que garantirá mais ou menos efetividade ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). E as Reservas da Biosfera têm papel fundamental a desempenhar, porquanto podem se transformar em cenários concretos de reação cultural, de modo que se compreenda que acima da dignidade humana (eixo central dos textos constitucionais das democracias contemporâneas) está a dignidade da vida. E que toda forma de discriminação deve ser superada: racismo, sexismo, especismo.

Um olhar sob a perspectiva crítica para além dos humanos é algo que surge para reflexão e, quiçá, concretização de novos tempos, sempre possíveis e ao nosso alcance.

2 AS RESERVAS DA BIOSFERA E O PROGRAMA MAB DA UNESCO

As denominadas Reservas da Biosfera, tratadas no art. 41 e parágrafos da Lei do Snuc, são um bom referencial do quanto se tem por avançar no Brasil. O dispositivo dispõe sobre tema que, embora não constitua categoria de unidade de conservação, é fundamental para que os objetivos do Snuc sejam alcançados. Afinal, como modelo internacional de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, as Reservas da Biosfera podem assegurar o convívio harmônico entre humanos (e suas atividades) e todas as demais formas de vida, do micro ao macrocosmos, dado seu caráter científico, de planejamento inovador e educativo.

A concepção das Reservas da Biosfera, vale dizer, decorre do Programa Homem e Biosfera (*MaB – Man and the Biosphere*) que foi instituído a partir da Conferência sobre a Biosfera realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) em Paris em setembro de 1968. O

MaB, como é conhecido, foi lançado em 1971 e é um programa de cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio. O MaB tem duas grandes linhas de ação: 1) aprofundar as pesquisas científicas para o melhor conhecimento das causas da tendência de um aumento progressivo da degradação ambiental do planeta; e 2) concretizar inovador instrumental de planejamento, as Reservas da Biosfera, para combater os efeitos dos citados processos de degradação, promovendo a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável.⁴

Nessa trilha, as Reservas da Biosfera são áreas de ecossistemas terrestres e/ou marinhos que desempenham importante papel, em âmbito mundial, para a conservação da biodiversidade (incluindo os ecossistemas, as espécies e variedades, bem como as paisagens onde se inserem) e o desenvolvimento sustentável (do ponto de vista sociocultural e ecológico). E, mais que isso, são locais estratégicos e prioritários para experimentação e demonstração de como se pode e deve viver com ênfase na sustentabilidade e na harmonia entre humanidade e natureza. Para cumprir suas funções, as Reservas da Biosfera hão de ter bem delimitado o zoneamento do seu território, com Zonas Núcleo (destinadas à proteção integral da natureza), Zonas de Amortecimento (na qual só são admitidas atividades que não resultem em dano para as zonas núcleo) e Zonas de Transição (onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis). São, pois, elementos que constam da Lei do Snuc (art. 41, §1º).

Figura 1 – Zoneamento de Reservas da Biosfera



Fonte: Unesco (Programa MaB).

⁴ Disponível em: http://www.rbma.org.br/mab/unesco_01_oprograma.asp. Acesso em: 19 jun. 2020.

O Brasil tem sete Reservas da Biosfera (RBs): a RB Amazônia Central; a RB Caatinga; a RB Cerrado; a RB Mata Atlântica; a RB Cinturão Verde da Cidade de São Paulo; a RB Pantanal; e a RB Serra do Espinhaço. Todas certificadas pela Unesco.⁵

As Reservas da Biosfera estão assim distribuídas no território nacional:

Figura 2 – Mapa das Reservas da Biosfera brasileiras



RB Amazônia Central (área: 198.072 km²)

RB Caatinga (área: 286.837 km²)

RB Cerrado (área: 285.387 km²)

RB Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (área: 23.335 km²)

RB Mata Atlântica (área: 895.266 km²)

RB Pantanal (área: 260.642 km²)

RB Serra do Espinhaço (área: 101.905 km²)

Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

E no Brasil, o planejamento, a coordenação e a supervisão das atividades do Programa MaB, da Unesco, cabe à Comissão Brasileira para o Programa O Homem e a Biosfera (Cobramab), cujos contornos estão delineados no Decreto de 21 de setembro de 1999, estando sob a presidência do Ministério do Meio Ambiente e tendo em sua composição, além de outros Ministérios de Estado,⁶

⁵ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/reserva-da-biosfera.html>. Acesso em: 19 jun. 2020.

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1999/Dnn8404.htm. Acesso: 19 jun. 2020.

representantes da comunidade científica e acadêmica, das entidades ambientalistas da sociedade civil e do setor privado.

2.1 A COMISSÃO BRASILEIRA PARA O PROGRAMA “O HOMEM E A BIOSFERA”, A EXTINÇÃO DE COLEGIADOS NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E A ATUAÇÃO DO MPF

A Comissão Brasileira para o Programa O Homem e a Biosfera, a Cobramab, deveria se reunir pelo menos duas vezes ao ano, sem prejuízo de encontros extraordinários. A primeira reunião ocorreu no primeiro semestre de 2000 e, portanto, de lá até os dias atuais eram para ter sido realizadas 40 sessões ordinárias. Todavia, estão registrados somente 11 eventos, isto é, menos de terça parte.⁷ E o último registro que se tem disponível é a reunião de 17 de setembro de 2018, da qual cabe destacar a discussão acerca da zona de amortecimento das Reservas da Biosfera. Observe-se alguns trechos:

Figura 3 – Memória da Reunião da Cobramab (17/9/2018, trecho 1)

O representante do CNA informou sobre a necessidade de segurança jurídica, pois o termo zona de amortecimento disposto no artigo 41 do SNUC (que trata sobre RBs), poderia impor questões para o licenciamento ambiental e restrição do uso das propriedades rurais. Os participantes alegaram que tratava-se de uma questão de semântica, a zona de amortecimento (ZA) das RBs não se confundiria com a zona de amortecimento das UCs. O representante da CNA defendeu que o ideal era um Decreto esclarecendo estas questões de restrição de uso das propriedades rurais e que, para a internalizar “reconhecimentos” externos como é o caso do reconhecimento das Reservas Biosfera no Brasil, por conta da Lei do SNUC, seria necessário ato do Congresso Nacional e que, até hoje, não existem decretos do legislativo reconhecendo as RBs existentes no Brasil.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente

O debate ocorreu em virtude da preocupação apresentada pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), e ratificada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), quanto à possibilidade de restrições às atividades produtivas nas zonas de amortecimento das Reservas da Biosfera brasileiras, destacando-se que “além do setor agropecuário, o setor industrial também poderia ser significativamente impactado”.

⁷ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/legislacao/item/10637-legisla%C3%A7%C3%A3o-e-governan%C3%A7a-reserva-biosfera-brasil>. E em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80252/COBRAMAB/Set2018/AjudaMemoriaCobramabset2018final.pdf>. Acessos em: 19 jun. 2020.

O desfecho do assunto é digno de menção:

Figura 4 – Memória da Reunião da Cobramab (17/9/2018, trecho 2)

O representante da RB Mata Atlântica informou que em 27 anos, nunca enfrentou a interpretação de entendimento de ZA das RBs com ZA das UCs. Tais dúvidas, quando suscitadas, deveriam ser sanadas pelas próprias RBs, defendeu o representante da RBSE, expondo também a necessidade dos setores de assumir os programas instituídos pela RB, e terem maior compromisso com a agenda.

De qualquer forma, o Cobramab reitera em ata a interpretação de que zona de amortecimento de RB não se confunde com zona de amortecimento de UC. Também a Unesco não tem poder lei sobre o país, não há imposição de restrições de uso. Reserva da Biosfera é um instrumento de planejamento participativo, agregando o valor do reconhecimento, que traz prestígio, e a possibilidade de vantagens para os próprios proprietários. Como não traz restrição, não haveria desvantagens.

Por considerar que se trata de um entendimento interno do Cobramab, o representante do CNA solicitou e foi aprovado pelo Cobramab a recomendação de que seja sugerido ao presidente da república a edição de um decreto com tais esclarecimentos.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

Cabe observar, nesse ponto, que o embate traz de um lado a necessidade de se ter compromisso com a agenda das Reservas da Biosfera e, do outro, preocupações com impactos no setor da agropecuária e da indústria. A questão central é: como corpo social, como seres integrantes de um todo maior (a natureza), o caminho será de convívio harmônico e sustentável com as demais formas de vida ou de olhos voltados aos interesses humanos (leia-se: de alguns setores das atividades humanas)?

E a despeito desse e de outros debates, o que se tem, no momento recente da Cobramab, é mais um impacto do Decreto nº 9.759/2019, o qual extinguiu todos os colegiados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que tenham sido instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto e ata de outro colegiado, definindo-se como colegiado: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada. O ato normativo mobilizou o Ministério Público Federal (MPF) ao ponto de todos os coordenadores das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão firmarem nota pública⁸ manifestando “preocupação com as consequências do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, esperando que os colegiados, especialmente aqueles previstos na CF/88 ou em tratados internacionais, sejam mantidos em observância ao Estado Democrático de Direito”.

⁸ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-publica-decreto-9-759.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

O MPF, ademais, prossegue apurando os efeitos do ato normativo em questão, inclusive com ênfase na extinção de colegiados da área ambiental, a partir de provocação da própria 4ª Câmara de Coordenação e Revisão/MPF, órgão colegiado da temática.⁹

É de se mencionar, também, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.121), em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal e na qual a Corte Constitucional, por maioria, deferiu parcialmente medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo da ADI (o que ainda não ocorreu), a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal. A Cobramab, imperioso lembrar, foi instituída por decreto, não por lei, não obstante sua relevante função de planejar, coordenar e supervisionar no Brasil as atividades relacionadas ao Programa O Homem e a Biosfera, promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

E esse é apenas um aspecto entre tantos que têm marcado a recente história brasileira. Não é por acaso que o Brasil, ao lado dos Estados Unidos, aparece como líder de retrocessos ambientais em recente estudo que abrange mais de um século. De fato, “antes campeões em conservação global, Estados Unidos e Brasil estão agora liderando uma tendência mundial preocupante de grandes retrocessos na política ambiental, colocando em risco centenas de áreas protegidas, alerta a Associação Americana Para o Avanço da Ciência.¹⁰

O trabalho técnico, realizado por um grupo de especialistas de diversas universidades estrangeiras, analisou todos os atos governamentais que resultaram em redução de metragem, diminuição de restrições ou extinções de áreas de proteção ambiental em todo o mundo, de 1892 a 2018. Os pesquisadores identificaram que a maioria das mudanças realizadas pelos governos o foram para permitir práticas destrutivas, como a extração de recursos, não apenas alterando o *status* da proteção e conservação, mas ocasionando danos ambientais irreparáveis. O cenário atual, no Brasil, é deveras alarmante. No Dia Mundial do Meio Ambiente, deste ano de 2020, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF publicou nota pública externando a preocupação “com o crescimento vertiginoso dos danos ambientais que vêm ocorrendo no país”, apresentando, como exemplos, o aumento do desmatamento ilegal, das quei-

⁹ Trata-se do Procedimento Preparatório de nº 6.000.001878/2019-65, em trâmite na Procuradoria da República no Distrito Federal (PR/DF), dentre outros em curso no MPF.

¹⁰ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48463000>. Acesso em: 19 jun. 2020. O artigo está disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/364/6443/881>. Acesso em: 18 jun. 2020.

madras nos variados biomas brasileiros, da ocupação ilícita de terras públicas e de diversos outros crimes ambientais. O Colegiado do MPF foi enfático¹¹:

[...] Tais danos visíveis e em franca expansão não constituem obra do acaso; pelo contrário, são o resultado lógico e esperado de uma série de medidas e ações desconstrutivas e omissões metodicamente perpetradas por aqueles que deveriam tutelar o meio ambiente de acordo com as normas que regem o país.

A notória e propagada flexibilização de normas e regramentos infralegais de proteção do meio ambiente, as nomeações sem critérios técnicos para importantes cargos da Administração Pública, a diminuição da transparência com a retirada de informações relevantes de sítios eletrônicos, o corte orçamentário e a desestruturação da fiscalização, o represamento de multas, a liberação da exportação de madeira nativa e a aprovação de despacho que legaliza a exploração de áreas da Mata Atlântica ocupadas irregularmente (revogado ontem) são apenas parte do vasto conjunto de medidas que explica o aumento exponencial dos crimes ambientais.

Tal cenário acarretou, em pleno momento de crise econômica, aumento dos gastos dos recursos públicos, com a necessidade de se invocar a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para conter o desmatamento. O orçamento mensal dessa medida é equivalente a quase o gasto anual dos órgãos federais de fiscalização ambiental. [...] (MPF, 2020)

É preciso reagir culturalmente. Mudar posturas e hábitos. Se mostrar aberto a formas de pensar e agir que nos reposicionem (nós, humanos) nesse viver planetário.

11 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/dia-mundial-do-meio-ambiente-mpf-demonstra-preocupacao-com-retrocesso-na-politica-ambiental-brasileira>. Acesso em: 18 jun. 2020.

3 A REAÇÃO CULTURAL E O OLHAR PARA ALÉM DOS HUMANOS

O circuito de reação cultural proposto decorre das lições de Joaquín Herrera Flores, partindo-se de uma visão relacional da cultura. O cultural é definido como o processo que nos permite criticar, legitimar ou rechaçar o conjunto de relações existentes entre os humanos e a natureza, seja externa (natureza física) ou interna (natureza psíquica), bem como entre os diferentes grupos sociais presentes em determinado momento histórico (natureza social). E tudo isso com base num impulsionar criativo, dinamizador, inclusivo, solidário e, principalmente, emancipador das correntes ideológicas que fecham a possibilidade de serem superados padrões estabelecidos e impedem a criação de ordens sociais e simbólicas novas e alternativas. Trata-se de uma reação cultural flexível e contextualizada que assegure espaços mútuos de convivência. Afinal, como enfatizado pelo jurista espanhol, “*no puede haber reacción cultural frente al mundo si no abrimos los ojos y los oídos a lo que está fuera de nuestra forma de ver y percibir el mundo*”. (HERRERA FLORES, 2005, p. 36-37)

O circuito de reação cultural implica a construção de pontes que interligam e reconhecem a existência de diversas possibilidades de percepção e ação frente ao mundo e que, indo além, serve de instrumento para conectar, articular e demonstrar que o cultural não se dá no vazio, mas em contextos concretos. Uma visão relacional do cultural, frise-se, que envolve o conjunto de relações que os humanos constroem e mantêm com os outros, com eles próprios e com a natureza, gerando símbolos e signos (produtos culturais, como o direito – e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc) que culminam nos guiando em direções culturalmente escolhidas, as quais podemos sempre transformar e modificar. É ele, esse circuito de reação cultural, que nos permite atuar desde nossa capacidade humana de fazer e desfazer mundos (HERRERA FLORES, 2005, p. 59; 109).

A expressão *processo cultural* tem sentido diverso de cultura. Esta é estática, como se estivéssemos vivendo aprisionados em uma única forma capaz de orientar nossas ações e percepções diante do mundo (algo independente, autônomo e incomunicável, separado de nós mesmos e de nossas relações). Aquele, ao revés, tem caráter dinâmico e é aberto à interação plural que caracteriza, na realidade concreta, os diversos contextos existentes (sociais, econômicos, políticos, ideológicos, entre outros) e onde construímos, intercambiamos e transformamos nossas vidas. Um transformar que se dá a partir da constatação de que, diferentemente do que tentam fazer crer posições ideológicas fechadas (que almejam manter sua hegemonia defendendo que seus produtos e objetos

culturais são os únicos verdadeiros e viáveis) existiram e existem outras formas de perceber e de atuar no entorno das relações que estabelecemos e sob as quais vivemos. A distinção desse modo de pensar, ver e atuar no mundo, abrange, também, a opção desde uma perspectiva reguladora: aceitando-se a ordem das coisas como sendo o único realizável e possível; ou emancipadora: negando-se que só existe uma possibilidade de perceber e atuar no mundo, com a consciência de que todos temos potência para interagir e transformar a realidade (HERRERA FLORES, 2005, p. 92-93).

De forma *reguladora*, nós relacionamo-nos: a) *com os outros* desde uma perspectiva colonialista, a partir de uma posição de poder e dominação que impõe aos demais a própria visão de mundo, os quais ficam relegados ao campo da inferioridade, da irracionalidade e do barbarismo; b) *com nós mesmos*, reprimindo nosso “eu” interior e moldando nosso estilo de vida, de afeição, de emoção, de necessidades mediante a imposição de valores “racionais-mentais” e “formais-universais” a respeito do comportamento; e c) *com a natureza*, considerando-a como algo exterior à condição humana, de modo que estamos situados num entorno natural que nos faz sentir completamente legitimados a explorá-la como quisermos em benefício de nossos interesses como seres racionais.

De modo diverso, à luz da perspectiva *emancipadora*, afirmamos (ao contrário da forma única, que se pretende hegemônica, de visão de mundo e interação humana nele) a pluralidade, a diversidade e a diferença de opiniões e tendências. Assim, nos relacionamos: a) *com os outros*, desde uma perspectiva empenhada em contextualizar fatos e teorias, visibilizando que a realidade tem muito que ver com processos de criação de riqueza (e pobreza), de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano; desestabilizando abstrações e verdades que se pretendem absolutas e universais; e, enfim, oferecendo soluções alternativas, criativas e transformadoras da ordem existente; b) *com nós mesmos*, valorizando o nosso “eu” interior e dando-lhe significado conforme somos (ou gostaríamos de ser), sem nos fecharmos dentro de nós próprios devido a valores comportamentais impostos socialmente (que nos fazem ser algo diverso do que somos); um estilo de vida que nos empodere e reforce nossa capacidade de lutar por autonomia e dignidade; e c) *com a natureza*, humanizando-nos, como seres (biológicos e naturais) capazes de explicá-la, interpretá-la e nela intervir com a consciência de que dela somos parte e nela vivemos e para com ela temos obrigações como reconhecer a diversidade natural e adotar práticas sustentáveis.

A importância e a precedência das relações que mantemos com os outros, com nós mesmos e com a natureza sedimenta o quanto a cultura não funda nada e como podemos atuar de forma reguladora ou emancipadora numa interação de idas e vindas de reações culturais (individuais e coletivas) e das redes relacionais que as provocam.

O modo de ver e pensar, de cada qual e do corpo social, portanto, traz consequências para todo e qualquer produto cultural. E não é diferente com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). De fato, é relevante remarcar que as leis, as sentenças, os artigos científicos, as doutrinas, as políticas, os direitos humanos (todos eles produtos culturais) não surgem do nada (há sempre uma origem, uma fonte, um contexto concreto que os produz e reproduz), tampouco estão postos, prontos e acabados. Ao contrário, a possibilidade de transformação é algo que está sempre latente.

Um novo olhar, uma reação cultural ao que estamos acostumados se apresentam como possíveis, além de necessários. A jornada dos humanos deve, pois, implicar convivência respeitosa e harmônica com os não humanos, sob pena de especismo¹² (privilegiar a espécie humana em relação às demais). Pode parecer algo “natural” pensar: “claro que os interesses de nossa espécie devem prevalecer sobre os das outras”. Todavia, como reflexão essencial, é preciso questionar: “se minha espécie está à frente – especismo, qual o problema de colocar minha raça à frente – racismo?; ou meu sexo – sexismo etc.?”

Ora pois, se sou humano e entendo que a humanidade vale mais, por qual razão, se sou homem, não entenderei que homens valem mais que mulheres?; e se sou branco, que brancos valem mais que negros ou índios. Se em pleno ano de 2020, ainda é necessário um movimento tão relevante e significativo como “vidas negras importam” (após a morte do negro George Floyd, asfixiado por policial branco, nos Estados Unidos, trazendo à pauta global o racismo), é visível o quanto temos muito a refletir e mudar em relação à própria espécie humana e, também, às demais formas de vida.

O filósofo Peter Singer consolida esse pensar e, de modo elucidativo, demonstra o quanto é primordial refletir a respeito dos não humanos:

[...] se ignorarmos ou excluirmos seus interesses (dos animais não humanos) simplesmente baseados no fato de que eles não são membros da nossa espécie, a lógica de nossa posição é similar à da maioria das pessoas que sustentam argumentos primários para exclusão racial ou sexual – aqueles que pensam que ser branco ou do sexo masculino é ser inerentemente superior em status moral, independentemente de outras características ou qualidades. *A resposta mais comum a esse paralelo entre as diferenças das espécies e o racismo e o machismo é reconhecer que é um erro achar que os homens são superiores às mulheres, mas depois argumentar que os humanos realmente são superiores aos outros*

12 A expressão, formulada na década de 1970, é de autoria do psicólogo britânico Richard Ryder. Vale consignar algumas observações do autor: “a palavra especismo me ocorreu durante o banho, cerca de 35 anos atrás em Oxford. Era algo como o racismo ou sexismo – um preconceito moralmente irrelevante baseado em diferenças físicas” (RYDER, 2008, p. 67-70).

animais em sua capacidade de racionalizar e na extensão de sua autoconsciência, ao mesmo tempo em que alegam que essas são características moralmente relevantes. Entretanto, alguns seres humanos – crianças e pessoas com sérias deficiências intelectuais – possuem menos habilidade de raciocínio e menos autoconsciência do que alguns animais não humanos. Assim, não podemos utilizar esse critério de forma justificável para traçar uma distinção entre todos os seres humanos por um lado e todos os outros animais não humanos por outro. [...] se, em nossa própria espécie, não consideramos as diferenças em inteligência, capacidade de raciocínio ou autoconsciência como base para nos permitir explorar um ser com menos capacidades para nossos próprios fins, como podemos apontar as mesmas características para justificar a exploração de membros de outras espécies? Nossa disposição para explorar animais não humanos não tem base em sólidas distinções morais. É um sinal de "especismo", um preconceito que sobrevive por ser conveniente para o grupo dominante, no caso não brancos ou homens, mas seres humanos. (SINGER, 2007, p. 267-268, grifos nossos)

Eis o *especismo*, o ato de privilegiar a espécie humana em relação às demais. A definição foi originalmente cunhada por Richard Ryder (2008, p. 67-70)¹³ e nos lembra que aprendemos com Charles Darwin a noção de que nós, humanos, estamos relacionados a todos os outros animais por meio da evolução. “Como, então, podemos justificar a nossa quase total opressão a todas as outras espécies?”, questiona. O psicólogo britânico também nos faz pensar sob a ótica da escravidão:

se nos preocupamos com o sofrimento de outros seres humanos, logo devemos nos preocupar com o sofrimento de não humanos também. É o impiedoso explorador de animais, e não o protetor, que está sendo irracional, mostrando uma tendência sentimentalista ao colocar a sua própria espécie em um pedestal. [...] Se nós gradualmente trouxermos os não humanos para dentro da

13 Vale consignar observações do autor: “a palavra especismo me ocorreu durante o banho, cerca de 35 anos atrás em Oxford. Era algo como o racismo ou sexismo - um preconceito moralmente irrelevante baseado em diferenças físicas”. É dele, também, a expressão conhecida como “dorismo”, no verbo: “um dos importantes princípios do dorismo (o nome que eu dou para a minha abordagem moral) é que devemos nos concentrar sobre o indivíduo, pois é o indivíduo – e não a raça, a nação ou a espécie – que sente o verdadeiro sofrimento”. Por fim, arremata: “evidentemente, cada espécie é diferente em suas necessidades e nas suas reações. O que é doloroso para alguns não é necessariamente para outros. Assim, nós podemos tratar de forma diferente espécies diferentes, mas devemos sempre tratar igualmente sofrimentos iguais. No caso de não humanos, assistimos eles sendo impiedosamente explorados na pecuária, em laboratórios e na vida selvagem. Uma baleia pode demorar 20 minutos para morrer depois de ser arpoada. Um lince pode sofrer por uma semana com sua perna quebrada, causada por uma armadilha de aço dentada. Uma galinha chocadeira vive toda sua vida sem conseguir ao menos esticar suas asas. Um animal em um teste de toxicidade, envenenado por um produto de limpeza, pode agonizar durante horas ou dias antes de morrer. Estes são as principais formas de abusos que provocam grande sofrimento. Ainda assim, eles continuam sendo justificados sob o fundamento de que estes dorentes não são da nossa espécie. É como se algumas pessoas nunca tivessem ouvido falar em Darwin! Nós tratamos os outros animais não como parentes, mas como coisas insensíveis. Não sonharíamos em tratar os nossos bebês ou os adultos mentalmente deficientes dessa forma – ainda que esses seres humanos sejam, algumas vezes, menos inteligentes e capazes de se comunicar conosco, do que alguns não humanos explorados. A simples verdade é que exploramos os outros animais e lhes causamos sofrimento, porque somos mais poderosos do que eles”.

nossa esfera moral e jurídica, não seremos mais capazes de explorá-los como nossos escravos. (RYDER, 2008, p. 70)

O filósofo norte-americano Tom Regan, em idêntica linha, enfatiza o quanto o cientista Charles Darwin (em seu trabalho revolucionário sobre a evolução das espécies e a ideia de seleção natural) demonstrou que animais não humanos, especialmente os mamíferos, não apenas sentem prazer ou dor, mas também ansiedade, pesar, melancolia, desespero, alegria, amor, ternura, devoção, mau-humor, determinação, ódio, ira, desdém, desrespeito, asco, culpa, orgulho, desamparo, paciência, surpresa, perplexidade, medo, horror, vergonha, timidez e recato. O pensar de Tom Regan é esclarecedor:

[...] A interpretação mais generosa que podemos fazer da objeção ‘animais não são humanos’ é que animais não têm direitos porque animais não são membros da nossa espécie – a espécie humana, a espécie *Homo sapiens*. Mas, conforme foi observado numa discussão anterior, verdades como esta (verdades biológicas) não têm importância moral. Tudo que elas nos dizem é que alguns seres (seres humanos) pertencem a uma espécie biológica, enquanto outros seres (seres lupinos, por exemplo) pertencem a uma outra espécie biológica. *Mas quem pertence a qual espécie não é relevante para as reflexões sobre a moralidade*. Se achamos que os seres humanos têm direitos, mas lobos não, isso não é porque pertençamos a espécies diferentes. Observe isto também: *direitos morais nunca podem ser negados, justificadamente, por razões arbitrárias, preconceituosas ou moralmente irrelevantes. Raça é uma dessas razões. Sexo é outra. Como, então, poderemos acreditar que ser membro de uma espécie marque um limite defensável entre os animais que têm e os que não têm direitos? Logicamente, isso não faz sentido. Moralmente, isso indica um preconceito do mesmo tipo que o racismo e o sexismo, o preconceito conhecido como especismo*. (REGAN, 2006, p. 78, grifos nossos)

As atitudes discriminatórias, todas elas, devem ser deixadas para trás.

3.1 A ATITUDE DISCRIMINATÓRIA DOS DOMINANTES SOBRE OS DOMINADOS

Há, em realidade, uma questão histórico-cultural-ideológica que fundamenta, impulsiona e mantém essa atitude discriminatória (especismo) dos animais dominantes (humanos) em relação aos demais animais (não humanos), assim

como alguns brancos se julgam superiores a negros; e vários homens se sentem mais relevantes que mulheres etc.

É Peter Singer (2010, p. 267-308), no âmago de sua clássica obra *Libertação Animal*, que explicita isso. O comportamento dos humanos – notadamente no lado ocidental do mundo, tem base no judaísmo e na antiguidade grega. Os escritos bíblicos judaicos (antigo testamento) defendem uma posição especial dos humanos no universo, bem como o domínio da espécie humana sobre as demais, embora haja uma “curiosa referência indicando que, no estado original de inocência, éramos vegetarianos e alimentávamo-nos somente de ‘ervas verdes’”. E dentre os gregos antigos, apesar de Pitágoras ser vegetariano e estimular seus seguidores a tratar os animais com respeito, foi a visão de Aristóteles, discípulo de Platão, que se tornou parte da tradição ocidental: a natureza que nada faz sem propósito ou em vão, fez todos os animais (não humanos) em benefício dos seres humanos.¹⁴

Vem desse lugar a origem de um modo de ver o mundo que concebe seres vivos fortes que, não sendo vulneráveis, podem fazer o que bem entendem, com os seres vivos mais fracos. Foi esse pensamento que permitiu, por milênios, o regime de escravidão de humanos. E é ele que continua a permitir a escravidão dos não humanos (animais).

Deveras, “a nossa formação moral é signatária da concepção aristotélica, antropocêntrica e hierárquica, típica da racionalidade escravocrata”; se a ética de Pitágoras tivesse prevalecido por certo “nos teria levado ao domínio não-tirânico sobre outras espécies vivas, mas ela continua a ser ocultada nos ensinamentos acadêmicos” (FELIPE, 2009, p. 3). De fato, Pitágoras afirmava que o homem deveria viver em harmonia com a natureza e com seus semelhantes e professava o vegetarianismo por dois principais motivos: saúde e ética¹⁵ (CONTE, 2005, p. 40; 50). Um trecho dos Versos de Ouro de Pitágoras sentenciava: “Verás que a natureza – o céu há de mostrar-te – É, em tudo, semelhante e a mesma em toda a parte”¹⁶ (SCHURÉ, 2003, p. 194-197). A sua vez, Aristóteles, que detalhadamente estudou os animais em *Parva Naturalia*, *Da Alma* (*de anima*) e *História dos Animais*, e apesar de reconhecer o quanto eles podem ser meigos, tranquilos, dóceis, tímidos, manhosos, cautelosos, invejosos, entre outros, fazia questão de frisar que “dotado de inteligência há só um animal, o homem” (homens que, todavia, poderiam até ser escravizados, ante sua “con-

14 O autor desenvolve o que denomina de uma “breve história do especismo” concentrando-se na parte ocidental do mundo. E faz isso não porque as outras culturas sejam inferiores ao modo de agir para com os animais (o contrário é verdadeiro, segundo o autor), mas pelo fato de as ideias ocidentais, nos últimos dois ou três séculos, provirem da Europa, estabelecendo a maneira de pensar da maioria das sociedades humanas da atualidade, sejam capitalistas ou comunistas.

15 O autor ainda apresenta a seguinte narrativa: “a fim de demonstrar a seus discípulos e seguidores que a carne era um alimento dispensável, ele (Pitágoras) adotou um urso e adestrou-o, condicionando-o a alimentar-se exclusivamente de mel e de cereais; provou assim que é possível a qualquer um abandonar o hábito de comer carne e ter, consequentemente, uma vida mais longa e saudável”.

16 O autor observa que os famosos versos pitagóricos são atribuídos a Lysis, discípulo de Pitágoras, cujo conteúdo é calcado nos ensinamentos do mestre.

dição natural”). O modo de pensar de Aristóteles sobre a questão é bem retratado por Peter Singer:

O apoio de Aristóteles à escravidão é bem conhecido: ele pensava que alguns homens são escravos por natureza, e a escravidão, por conseguinte, era correta e vantajosa para eles. Menciono isso não para desacreditar Aristóteles, mas porque é essencial para compreendermos sua atitude para com os animais. Ele afirmava que os animais existem para servir aos interesses humanos [...]. Como a diferença entre o poder de raciocínio dos seres humanos é bastante para tornar alguns mestres e outros seguidores, Aristóteles deve ter pensado ser tão evidente o direito dos seres humanos a dominar os animais que esse pressuposto não precisaria de argumentos. A natureza, afirmava ele, é essencialmente uma hierarquia, em que aqueles que têm menos capacidade de raciocínio existem em benefício dos que têm mais [...]¹⁷. (SINGER, 2010, p. 274-275)

Nesse toar, o pensamento aristotélico que defendia a escravidão dos humanos culminou deixando o legado, que perdura até os dias atuais, da escravidão dos animais não humanos. É de se assinalar, porém, que o próprio Aristóteles reconhecia a singularidade da filosofia e dos ideais de Pitágoras ao consignar: “uma coisa é Deus e a outra é o Homem [...] e entre ambos está Pitágoras” (CONTE, 2015, p. 78). A sua vez, o cristianismo incorporou as ideias judaicas e gregas quanto ao modo de ver e interagir com os não humanos (animais).

O pensamento cristão, como cediço, tornou-se poderoso sob o Império Romano e a ele trouxe a visão da singularidade da vida humana (herdada do judaísmo) já que aos humanos, e somente a eles entre todos os seres vivos no Planeta Terra, estaria destinada uma vida após a morte do corpo. É nessa época, explicita Peter Singer (2010, p. 267-308), que os jogos e entretenimentos no Coliseu (e seu significado),¹⁸ ceifando a vida de seres inferiores (alguns humanos e todo e qualquer não humano), firmam-se como parte da cultura durante séculos, com raros protestos. E se romanos como Ovídio, Sêneca, Porfírio e Plutarco, e cristãos como São Basílio, São Crisóstomo, São Isaac e São Neotério mostraram compaixão pelos não humanos, fato é que ainda em meados do século XIX, o Papa Pio IX não permitiu que a Sociedade para Prevenção

17 O autor ainda cita textualmente uma passagem de Aristóteles, extraída da obra “Politics” a saber: “As plantas existem em benefício dos animais, e as bestas brutas em benefício do homem – os animais domésticos para seu uso e alimentação, os selvagens (ou, de qualquer maneira, a maioria deles) para servir de alimento e outras necessidades da vida, tais como roupas e vários instrumentos. Como a natureza nada faz sem propósito ou em vão, é indubitavelmente verdade que ela fez todos os animais em benefício do homem.

18 O autor explica que os romanos tinham, claro, sentimentos morais, pois demonstravam grande consideração pela justiça, pelo dever público e até pela bondade com os outros. Todavia, os jogos romanos revelam que havia um limite preciso para os sentimentos morais. Se um ser se ajustasse aos limites, o que ocorria no Coliseu seria considerado ultrajante e intolerável; mas, quando um ser estivesse fora da esfera de consideração moral, todo o sofrimento e morte a que era submetido implicava entretenimento. Alguns seres humanos (sobretudo criminosos e militares cativos) e todos os animais estavam fora dessa esfera moral.

da Crueldade com Animais se estabelecesse em Roma, enfatizando que isso significaria admitir que os humanos teriam deveres para com esses não humanos (animais). Foi apenas em 1988, na encíclica *"Sollicitudo Rei Socialis"* (sobre a solicitude social), que o Papa João Paulo II pede para que o desenvolvimento humano inclua o respeito pelos seres que fazem parte do mundo natural:¹⁹

O domínio conferido ao homem pelo Criador não é um poder absoluto, nem pode alguém falar de liberdade para "usar e abusar" ou dispor das coisas como lhe aprouver [...] Quando se trata do mundo natural, estamos sujeitos não apenas a leis biológicas, mas também a leis morais, que não podem ser transgredidas impunemente. (SINGER, 2010, p. 285-286)

O humanismo renascentista também não impulsionou avanços na relação humanos e não humanos. Afinal, tratava-se de "humanismo" e enfatizava o livre-arbítrio, o potencial e a dignidade humana. Os humanos figuravam como "o centro da natureza, o meio do universo, o elo do mundo" (antropocentrismo). De fato, a superação da Teoria Geocêntrica, de Ptolomeu, 83-191 d.C. (a Terra como centro do universo) pela Teoria Heliocêntrica, de Nicolau Copérnico, 1473-1543 (a Terra e os demais planetas é que giram ao redor do Sol), retirou o Planeta Azul (uma das mais importantes criações de Deus) do centro do universo e abalou a legitimidade da Igreja Católica de ser a única a representar o Criador da Terra, centro do cosmos. Com isso, o Teocentrismo (Deus como centro do Universo) se desfaz e é substituído pelo Antropocentrismo, "uma concepção que considera que a humanidade é e deve permanecer no centro das atenções dos próprios homens. [...] o que deu origem a uma cultura centrada no homem, nas suas capacidades e desejos". (CARDOSO, 2009, p. 16-18)

Há, por consequência, a necessidade de os humanos reverem seus próprios padrões de ética, porquanto essa impregnada e tão impactante discriminação (especismo) precisa ser superada pelo bem dos não humanos, do Planeta Terra, e dos próprios humanos. Sem isso, por melhor que sejam redigidas ou bem-intencionadas normas e instrumentos, a exemplo da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) e do modelo de gestão das Reservas da Biosfera, entre outros menos próximos estaremos da concretização de mudanças significativas. E, de igual forma, o movimento de avanços e retrocessos continuará com suas idas e vindas. A responsabilidade não deve estar relegada a governantes de momento (e suas ideologias e interesses a que servem). O dever é nosso, de cada um e de todos. Uma nova ética é necessária.

19 Aqui o autor relembra que São Francisco de Assis foi uma ilustre exceção à regra de que o catolicismo desestimula a preocupação com o bem-estar dos seres não humanos.

3.2 A ÉTICA PARA E PELOS OUTROS: HUMANOS E ALÉM. A SUPERACÃO DO ANTROPOCENTRISMO, BIOCENTRISMO, TEORIA DE GAIA E ECOLOGIA PROFUNDA

A postura ética a ser concretizada deve olhar para e pelos outros, indo para além dos humanos, inclusive. Afinal, os não humanos (a vida em todas as suas formas) estão, sem dúvida, entre os “sujeitos históricos” mais oprimidos, injustiçados, expropriados e excluídos que existem no mundo todo. A ética da alteridade é aquela que pode garantir aos não humanos o respeito que lhes é devido. Sob esse prisma, ao tratar da alteridade dos animais não humanos, o filósofo Ricardo Timm de Souza, evidencia:

[...] por efeito dos impulsos de conquista humanos, de seu ímpeto de tentar "transformar o universo em um gigantesco campo de caça", os animais não têm podido ser co-autores da sustentabilidade ético-ecológica do planeta, ou seja, "outros". Máquinas vivas, alvos fáceis da vontade de destruição racional, objetos de exploração de todos os tipos, de tortura, de decoração e uso, sem falar em alimento sempre à mão, os animais experimentam desde sempre todo o tipo concebível de violência humana. Incapazes de argumentar se não por sua existência nua, expostos a todas as agruras por existirem sem poderem se contrapor a seres empenhados não apenas em reduzir obsessivamente a existência da realidade externa a uma função sua, mas em determinar absolutamente o valor da realidade do Outro que si mesmo exclusivamente a partir de categorias destiladas por seu próprio cérebro, algo mais desenvolvido em suas funções cognitivas, os animais não humanos ocuparam sempre o lugar de alvo predileto de uso violento-objetificador da vida pelos animais humanos. (SOUZA, 2008, p. 47-48, grifos nossos)

A ética da alteridade, portanto, trata de (re)construir a relação entre os diferentes, reconhecendo e valorizando as necessidades do outro, assim como valorizamos as nossas próprias. Podem ser (esses diferentes) humanos e não humanos. A humanidade em busca da realização de seus anseios não deve ignorar os interesses dos não humanos. Trata-se de imprescindível respeito a todas as formas de vida, tendo o convívio pacífico e harmônico como elemento comum. Um novo olhar para o outro (para todos os outros) que impulsionará o necessário despertar de um sentimento de amor e respeito pela Terra por ser, ela própria, uma verdadeira comunidade da vida, como bem assinalado por Aldo Leopoldo (1970, p. 239), na década de 1950, em seu clássico texto *Ética da Terra* (*The Land Ethics*). Naquele tempo, o filósofo ambiental já sedimentava:

“the land ethic simply enlarges the boundaries of the community to include soils, waters, plants, and animals, or collectively: the land”.²⁰

Os seres humanos não estão no centro. A vida, ela sim está. Esse é um passo essencial para que seja superada a visão bastante orgulhosa, prepotente e arrogante segundo a qual os humanos seriam “o centro da natureza, o meio do universo, o elo do mundo” (Antropocentrismo). Cabe lembrar que a Terra já foi tida como o centro de tudo (Teoria Geocêntrica – Ptolomeu 6, 83-191 d.C) e isso perdurou por mais de mil anos até se comprovar que o Planeta Azul (e os demais do nosso sistema solar) é que gira ao redor do Sol (Teoria Heliocêntrica – Copérnico, 1473-1543). Nesse momento, o Teocentrismo (Deus no centro) dá lugar ao que se denominou Antropocentrismo.

O antropocentrismo, na antiguidade, cabe salientar, decorre das ideias de Aristóteles que prevaleceram sobre as de Pitágoras. Um predomínio que vem tendo curso ao longo dos séculos e foi reforçado quando René Descartes (2006, p. 53-66.), em seu Discurso do Método descreve os animais como máquinas, os compara ao funcionamento (partes e todo) de relógios e os define como seres desprovidos de alma. Pelo pensamento cartesiano “aqueles que usavam animais não deviam se importar com o seu sofrimento, já que os animais não sentiam dor, e nem precisavam se preocupar com a retirada de suas vidas, já que eles não tinham interesses que pudessem ser prejudicados” (VELOSO, 2013, p. 28-29).

E nesse sentido também é o posicionamento de Immanuel Kant (2003, p. 285), para quem os animais, pela ausência da razão, existem como meios destinados a um fim: e esse fim é o homem. Não obstante, e já com um pensar mais avançado, o filósofo defendia a ideia de se evitar o sofrimento deles como decorrência de um dever de cada um de nós consigo mesmo: “o ser humano está autorizado a matar animais rapidamente (sem produzir sofrimento) e submetê-los a um trabalho que não os force além de suas forças”, sendo que “experimentos físicos que sejam dolorosos aos animais a serviço de mera especulação” se mostram “abomináveis”. Surge, então, entre outros, Jeremy Bentham (2000, p. 37; 225) para reforçar o quanto os não humanos, animais, têm sentimentos e são capazes de sofrer, mas “seus interesses foram negligenciados pela insensibilidade de juristas antigos”.²¹

20 Tradução livre: “A ética da terra simplesmente amplia as fronteiras da comunidade para incluir solos, águas, plantas e animais, ou coletivamente: a terra”.

21 Vale consignar o dizer de Peter Singer e o questionamento realizado por Jeremy Bentham sobre a razão (o racional) no sentido de que a inexistência disso não é motivo para negar direitos aos animais: “A questão não é ‘eles são capazes de raciocinar?’, nem ‘eles são capazes de falar?’, mas, ‘eles são capazes de sofrer?’” (SINGER, 2010, p. 12). É importante salientar, também, a respeito, a obra de Migliore (2012, p. 72-92), na qual o autor discorre sobre a evolução histórica do tema e apresenta, inclusive, um quadro, na linha do tempo, contendo os defensores do antropocentrismo e os adeptos da ética biocêntrica.

A divergência entre o antropocentrismo e o biocentrismo emerge com todo vigor. A visão antropocêntrica tem o homem (e a mulher) como centro das questões, dos objetivos, da maneira de ser e de se comportar. De outro modo, a ótica biocêntrica considera a vida, em todas as suas formas, como eixo central. O antropocentrismo é, pois, um mito a ser superado, vez por todas. A observação de Alfredo Migliore é significativa:

A lei é feita de princípios e normas dinâmicos refratários à realidade e à filosofia. E, por isso, se o fim do mito antropocêntrico representa a queda de um velho paradigma, é bom advertir, ele jamais corresponderá a igualdade substancial entre homens e animais e a consequente aquisição ou reconhecimento de direitos inerentes a esses seres. Será, contudo, apenas um primeiro passo nessa direção – e, parodiando, o já citado Neil Armstrong – um grande salto para toda a não humanidade. E qual o novo paradoxo? Certamente, a nossa contradição reside em atribuir direitos a quem não é sujeito, mas objeto. Em outras palavras, temos a missão de encontrar uma forma de reconhecer esses direitos básicos e elementares aos animais, dentro de um sistema dicotômico que só reconhece sujeitos e objetos, e que, assim sendo, inclui os não humanos, todos eles, nessa última categoria. Esse é o nosso próximo desafio. (MIGLIORE, 2012, p. 114, grifos nossos)

De fato, superar a visão antropocêntrica é “um grande salto para toda a não humanidade”, e para a própria humanidade também. Afinal, a referida igualdade substancial entre humanos e não humanos pode ser alcançada mais cedo ou mais tarde a depender de como é concebida a própria noção de igualdade. Ora pois, quando os hábitos de cada um de nós ignoram, desprezam, contrapõem ou simplesmente se mostram indiferentes às demais formas de vida, a opção é, ainda que de modo inconsciente, pelo antropocentrismo. Os antropocêntricos defendem que o valor maior a ser protegido é o bem-estar da humanidade. Assim sendo, eventuais atitudes de proteção aos animais, à diversidade das plantas, à qualidade da água dos rios e oceanos, entre outros, têm como justificativa garantir o bem-estar humano.

O pensar e o agir de acordo com os ideais antropocêntricos hão de ser revisitos. É extremamente necessário reavaliar esse comportamento. A visão biocêntrica defendida por Paul Taylor em sua clássica obra *Respect for Nature* (2011) apresenta, no dizer de Sônia Felipe (2009, p. 16-23), um “modelo da ética de respeito pela natureza”, de forma que todo animal e planta “tem um valor inerente, por ter um bem próprio que ninguém deve destruir”.

Com efeito, assim como nós, humanos, os não humanos hão de ter sua liberdade respeitada. Liberdade para viver e se desenvolver conforme suas pró-

prias características. Ou, nas palavras de Paul Taylor (2011, p. 18), cada ser deve “estar livre para buscar a realização de seu próprio bem de acordo com as leis de sua natureza específica”. Mas é possível e devemos ir além. O denominado *biocentrismo global*, a partir da ética da vida, como bem pontua Vânia Damasceno Nogueira (2012, p. 55-59), além dos seres vivos em sua singularidade, reconhece (e devemos mesmo reconhecer), “a natureza como um conjunto interligado e dependente, cuja considerabilidade moral é dada à coletividade ecológica, aos conjuntos sistêmicos como um todo, biosfera, ecossistemas, cadeias alimentares, fluxos energéticos, etc.”. De fato, essa ética do respeito pela natureza, a visão biocêntrica, deve ser aplicada ao nosso Planeta Azul. Afinal, a Terra é um organismo vivo.

A Terra é um organismo vivo: um todo complexo e sistêmico, envolvendo a biosfera terrestre, a atmosfera, os oceanos, o solo e inúmeras e incessantes interações físicas e químicas que asseguram a vida. Trata-se da denominada *Teoria de Gaia*, de James Lovelock.²² E, claro, como todo organismo vivo, suas ações e reações ocorrem a partir de tantas variáveis potenciais que é praticamente impossível determinar uma causa única para essa ou aquela situação. Em resumo: é difícil saber exatamente o porquê de alguém estar doente. De igual forma, se a Terra também adoecer, não é nada fácil identificar uma razão exata. Refletir sobre como se comportar (o que fazer e não fazer) é um dever de todos e todas. Viver em harmonia com os não humanos e com a própria Terra, além de ser a conduta ética mais adequada, pode significar a nossa própria sobrevivência como espécie, notadamente nesse período do tão debatido aumento da temperatura no globo terrestre em decorrência de atividades humanas (aquecimento global). É James Lovelock quem explica:

Se quisermos entender o clima e nos adaptarmos às suas mudanças, ou mesmo nos opor a elas, devemos ver a Terra como algo capaz de resistir à mudança adversa até que a situação se torne dura demais e, então, como uma coisa viva, fugir rapidamente até um refúgio seguro. Lutar ou fugir é uma característica da vida e a própria Terra, Gaia, há muito resiste às nossas intervenções através de uma autorregulação, opondo-se ao modo como alteramos o ar com gases de efeito estufa e removemos sua cobertura natural de florestas para lavoura. Temos feito isso desde que éramos caçadores-coletores equipados com fogo, mas, até os últimos cem anos, houve pouca ou nenhuma mudança perceptível no estado da Terra. Agora, nossas intervenções são grandes demais para resistir e o sistema Terra parece estar desistindo da luta e se preparando para

22 Hipótese de Gaia: James Lovelock e Lynn Margulis postularam no início dos anos 1970 que a vida na Terra mantém ativamente condições superficiais sempre favoráveis para qualquer que seja o conjunto contemporâneo de organismos. Quando apresentada, a hipótese era contrária ao senso comum de que a vida se adaptou às condições planetárias quando elas evoluíram em seus caminhos distintos. Sabe-se agora que a hipótese originalmente exposta estava errada porque não é a vida sozinha, mas todo o sistema Terra que efetua a regulação. A hipótese evoluiu para o que é agora a teoria de Gaia.

fugir para um lugar mais seguro, um estado quente com um clima estável, o qual ele visitou muitas vezes antes. Um exame da história do clima da Terra nos informa que em tais estados quentes Gaia ainda consegue se regular e sobreviver com uma biosfera reduzida. É demasiado frequente supor, de forma equivocada, que a vida simplesmente se adaptou ao ambiente material, qualquer que fosse a época; na realidade, a vida é bem mais empreendedora. Diante de um ambiente desfavorável, ela pode se adaptar, mas, se não for suficiente para obter estabilidade, também pode mudar o ambiente. É o que estamos fazendo agora com o lançamento de gases de efeito estufa no ar e com a mudança da superfície terrestre por meio da exploração agrícola; o desfecho é o aquecimento global. Se a Terra mais quente de agora fosse mais produtiva que a Terra fresca de antes da Revolução Industrial, estaríamos florescendo com a Terra. Infelizmente mudamos a temperatura na direção errada e, como resultado, poderemos ser eliminados. Um esfriamento teria sido muito melhor, mesmo que tivéssemos de abandonar boa parte das terras temperadas do norte para as geleiras. É assim que Gaia mantém um planeta habitável: as espécies que melhoram a habitabilidade florescem e aquelas que viciam o ambiente estão fadadas a retroceder ou se extinguir. (LOVELOCK, 2010, p. 242-243, grifos nossos)

A Ecologia Profunda (*Deep Ecology*), a sua vez, também vem à tona. A expressão é do filósofo ambiental Arne Naess e, entre outros aspectos, contempla a importância de redução populacional, de abandono ao objetivo de crescimento econômico, de conservação da biodiversidade, da vida em comunidades simples e autossustentáveis, ou, de modo mais genérico, o compromisso de “tocar suavemente a Terra”. Os humanos e não humanos são vistos como interdependentes, estando todos “intrinsecamente relacionados” numa “rede ou campo biosférico”. Enfim, “os humanos devem respeitar o direito dos não humanos à vida”. A Ecologia Profunda surge como contraponto à Ecologia Rasa (que vê os humanos dissociados na natureza: uma estrutura baseada no antropocentrismo e para a qual os elementos que nos cercam servem tão somente para satisfazer ao nosso bem-estar e às nossas necessidades). A Ecologia Profunda, pontua Luiz Felipe Hoff (2009, p. 29), situa homens e mulheres “como um dos elementos que compõe o contexto da vida”.

A natureza tem valor próprio, isto é, todos os seres vivos e elementos naturais devem ser protegidos (mais, respeitados) pelo que representam (valor intrínseco da natureza), independentemente de eventual caráter utilitário e/ou econômico. Defender as demais formas de vida é questão de respeito. Há de se rever, remarque-se, o nosso próprio comportamento.

É necessária uma mudança de perspectiva, de postura. Um modo de viver diferente, proposto por Arne Naess (2008, p. 140-141), está gravado na obra *Ecologia da Sabedoria* (*Ecology of Wisdom*). São 25 sugestões de como os humanos podem agir de forma mais harmônica entre si, com os não humanos e com a natureza, das quais cabe destacar: apreciar as diferenças étnicas e culturais entre as pessoas e não vê-las como ameaças; apreciar estilos de vida que podem ser mantidos universalmente, sustentáveis e sem injustiças para com outros humanos ou com os não humanos; proteger os ecossistemas locais (não somente as “formas de vida” individuais) vendo a própria comunidade como parte deles; agir para solucionar conflitos, fazendo prevalecer a não violência em palavras e ações etc.

Consciente da necessidade de mudança de paradigma a respeito de como vemos o mundo e nos comportamos nele, Fritjof Capra (1997, p. 23-25), em sua *teia da vida*, explicita o quanto precisamos ter uma nova compreensão da vida em todos os níveis dos sistemas vivos – organismos, sistemas sociais e ecossistemas, o que requer uma percepção diferente da realidade e com profundas implicações não somente para a ciência e a filosofia, mas também para as atividades comerciais, a política, a assistência à saúde, a educação e a vida cotidiana. A Ecologia Profunda “reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza (e, em última análise, somos dependentes desses processos)”. Com efeito, ela, a Ecologia Profunda, percebe o mundo como uma rede de fenômenos interconectados e interdependentes e, por isso, “reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida”.

4 CONCLUSÃO

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), assim como inúmeros outros modelos e instrumentos de proteção e conservação ambiental, vale remarcar, terão sua possibilidade de êxito reduzida se não internalizamos uma nova forma de ser, pensar e agir. Governos vão e vêm. Avanços e retrocessos fazem parte da própria história humana. Entretanto, cabe a cada um de nós reavaliar seus posicionamentos. É possível, viável e absolutamente necessária uma reação cultural (do indivíduo ao coletivo) que nos reposicione na teia da vida, na busca de um convívio pacífico comum com todos os habitantes do Planeta Terra que não é, não foi e nunca será algo pertencente à espécie humana.

Nessa trilha, é essencial superar toda e qualquer forma de discriminação: o racismo, o sexismo e também o especismo. Com outro olhar e numa aproximação com preceitos emancipadores e que agregam, como o biocentrismo, a Teoria de Gaia e a Ecologia Profunda, entre outros, pode-se compreender melhor que para além da dignidade humana está a dignidade da vida. A dignidade assume, então, sua dimensão ecológica (ou socioambiental), a qual, no ensinar de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2008, p. 180-191) “contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não humana) se desenvolve”. Os autores ressaltam a necessidade não somente de se reconhecer a “dignidade da vida em geral”, mas também de atribuir dignidade às futuras gerações humanas “e mesmo a outras formas de vida”. E, ao fazerem a pergunta: “dignidade da vida para além da humana?”, arrematam:

A atribuição de "dignidade" a outras formas de vida ou à vida em termos gerais transporta a ideia de respeito e responsabilidade que deve pautar o comportamento do ser humano para com tais manifestações existenciais. Nesse contexto, para além de uma compreensão 'especista' da dignidade, que parece cada vez mais frágil diante do quadro existencial contemporâneo e dos novos valores culturais de natureza ecológica, deve-se avançar nas construções morais e jurídicas no sentido de ampliar o espectro de incidência do valor dignidade para outras formas de vida e da vida em si. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2008, p. 180-191, grifos nossos)

É fundamental, nesse contexto, que criemos condições e meios para que todos possam viver uma vida digna de ser vivida. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), e notadamente as Reservas da Biosfera, com o que significam e com o potencial que têm, podem ser revolucionários, no melhor sentido do termo, se compreendidos sob todos esses aspectos enfatizados. E é a vida, em todas as suas formas, que tem dignidade a ser reconhecida e assegurada. Afinal, humanos e não humanos, em sua interação de longa data presente no Planeta Terra, têm valor próprio (intrínseco) e juntos significam um todo importante, interdependente e indissociável. As observações de Fritjof Capra são precisas:

Não existe nenhum organismo individual que viva em isolamento. Os animais dependem da fotossíntese das plantas para ter atendidas as suas necessidades energéticas; as plantas dependem do dióxido de carbono produzido pelos animais; bem como do nitrogênio fixado pelas bactérias em suas raízes; e todos juntos, vegetais, animais e microorganismos, regulam toda a biosfera e mantêm as condições propícias à preservação da vida. Segundo a hipótese Gaia, de James Lovelock e Lynn Margulis, a evolu-

ção dos primeiros organismos vivos processou-se de mãos dadas com a transformação da superfície planetária, de um ambiente inorgânico numa biosfera auto-reguladora. "Nesse sentido", escreve Harold Morowitz, "a vida é uma propriedade dos planetas, e não dos organismos individuais". (CAPRA, 2002, p. 23)

[...] Quando olhamos para o mundo à nossa volta, percebemos que não estamos lançados em meio ao caos e à arbitrariedade, mas que fazemos parte de uma ordem maior, de uma grandiosa sinfonia da vida. Cada uma das moléculas do nosso corpo já fez parte de outros corpos – vivos ou não – e fará parte de outros corpos no futuro. Nesse sentido, nosso corpo não morrerá, mas continuará perpetuamente vivo, pois a vida continua. Não só as moléculas da vida que temos em comum com o restante do mundo vivente, mas também os princípios básicos da organização vital. [...] Com efeito, nós fazemos parte do universo, pertencemos ao universo e nele estamos em casa; e a percepção desse pertencer, desse fazer parte, pode dar um profundo sentido à nossa vida. (CAPRA, 2002, p. 82, grifos nossos)

Que nos próximos 20 (vinte) anos, ou em tempo bem menor, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), no Brasil, seja um marco global de bom exemplo de uma nação e todos os seus integrantes.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **Da alma**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2011.
- ARISTÓTELES. **Parva naturalia**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2012.
- ARISTÓTELES. **História dos animais**. Tradução de Maria de Fátima Sousa e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- BENTHAM, J. **An introduction to the principles of morals in legislation**. Kitchener: Batoche Books, 2000.
- 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/19985.htm. Acesso em: 18 jun. 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: 18 jun. 2020.
- CAPRA, F. **A teia da vida**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1997.
- CAPRA, F. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CONTE, C. B. **Pitágoras**: ciência e magia na Antiga Grécia. São Paulo: Madras, 2015.
- DARWIN, C. **A origem das espécies e a seleção natural**. Tradução de Soraya Freitas. São Paulo: Madras, 2014.

- DESCARTES, R. **Discurso do método**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. Revisão da tradução de Monica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FELIPE, S. T. Dos direitos morais aos direitos constitucionais: para além do especismo elitista e eletivo. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, ano 2, n. 2, jan./jun. 2007.
- FELIPE, S. T. Antropocentrismo, sencientismo e biocentrismo: perspectivas éticas abolicionistas, bem-estaristas e conservadoras e o estatuto de animais não humanos. **Revista Páginas de Filosofia**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan./jul. 2009.
- GRANDIN, T.; JOHNSON, C. **O bem-estar dos animais**: proposta de uma vida melhor para todos os bichos. Tradução de Angela Lobo de Andrade. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.
- HARDING, S. **Terra viva**: ciência, intuição e a evolução de Gaia – para uma nova compreensão da vida em nosso planeta. Tradução de Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2008.
- HARRISON, K. **Você**: o peixe que evoluiu. A incrível história sobre a teoria da evolução de Charles Darwin e o futuro do homem. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: Cultrix, 2009.
- HAWKING, S. **O universo numa casca de noz**. Tradução de Mônica Gagliotti Fortunato Friaça. Consultoria de Amâncio César Santos Friaça. São Paulo: Ediouro, 2009.
- HERRERA FLORES, J. **El proceso cultural**: materiales para la creatividad humana. Sevilha: Aconcagua Libros, 2005a.
- HERRERA FLORES, J. **Los derechos humanos como productos culturales**. Madrid: Catarata, 2005b.
- HERRERA FLORES, J. Dez bases para a consideração dos povos indígenas em isolamento autônomo como sujeitos de direitos humanos. Tradução e adaptação de Jefferson Aparecido Dias; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Carlos Roberto Diogo Garcia. In: MANENTE, R. R.; DIAS, J. A.; SUXBERGER, A. H. G. (org.). **Teoria crítica dos direitos humanos**: das lutas aos direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- HERRERA FLORES, J. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009a.
- HERRERA FLORES, J. **Teoria crítica dos direitos humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Tradução de Luciana Caplan; Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.
- HERRERA FLORES, J. 16 premissas de uma teoría crítica del derecho. In: PRONER, C.; CORREAS, O. (coord.). **Teoria crítica dos direitos humanos**: in memoriam Joaquín Herrera Flores. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- HOFF, L. F. **Ponto de ruptura**: desafios da sociedade sustentável. Porto Alegre: Alegoria, 2008.
- JOY, M. **Por que amamos cachorros, comemos porcos e vestimos vacas**: uma introdução ao carnismo. O sistema de crenças que nos faz comer alguns animais e outros não. Tradução de Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2014.
- KANT, I. **A metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. Bauru/SP: EDIPRO, 2003.
- LEOPOLD, A. **A sand county almanac**: with essays on conservation from round river. New York: Ballantine Books, 1970.
- LOVELOCK, J. **Gaia**: alerta final. Tradução de Vera de Paula Assis; Jesus de Paula Assis. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.
- MIGLIORE, A. D. B. **Personalidade jurídica dos grandes primatas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4ª CCR). **Dia Mundial do Meio Ambiente**: MPF demonstra preocupação com retrocesso na política ambiental brasileira. Nota Pública. 5 jun. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/dia-mundial-do-meio-ambiente-mpf-demonstra-preocupacao-com-retrocesso-na-politica-ambiental-brasileira>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- MOLINARO, C. A. et al. (org.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

- MOSCOVICI, S. **Sociedade contra natureza**. Tradução de Epharim Ferreira Alvez. Petrópolis: Vozes, 1975.
- MOSCOVICI, S. **Representações sociais em psicologia social**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007.
- NACONECY, C. Bem-estar animal ou libertação animal? Uma análise crítica da argumentação antibem-estarista de Gary Francione. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, ano 4, n. 5, jan./dez. 2009.
- NACONECY, C. **Ética e animais**: um guia de argumentação filosófica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.
- NAESS, A. **Ecology of wisdom**: writings by Arne Naess. Berkeley (USA): Counterpointpress, 2008.
- NOGUEIRA, V. M. D. **Direitos fundamentais dos animais**: a construção jurídica de uma titularidade para além dos seres humanos. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- PALMER, J. A. (org.). **50 grandes ambientalistas**: de Buda a Chico Mendes. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Contexto, 2006.
- RACHELS, J. Darwin, espécie e moralidade. In: GALVÃO, P. (org.). **Os animais têm direitos?** perspectivas e argumentos. Lisboa: Dinalivro, 2011.
- REGAN, T. **Jaulas vazias**: encarando o desafio dos direitos animais. Tradução de Regina Rheda. Revisão técnica de Sonia Felipe; Rita Paixão. Porto Alegre: Lugano, 2006.
- RYDER, R. Os animais e os direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Animal**, ano 4, v. 3, jan./dez. 2008.
- SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral; In: MOLINARO, C. A. *et al.* (org.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- SCHURÉ, É. **Os gandes iniciados**: Pitágoras. Tradução de Domingos Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- SINGER, P. **Libertação animal**. Tradução de Marly Winckler; Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- SINGER, P; MASON, J. **A ética da alimentação**: como nossos hábitos alimentares influenciam o meio ambiente e o nosso bem-estar. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- SOUZA, R. T. de. Ética e animais – Reflexões desde o imperativo da alteridade. In: MOLINARO, C. A. *et al* (org.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- TAYLOR, P. W. **Respect for nature**: a theory of environmental ethic. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- VELOSO, M. C. B. **A condição animal**: uma aporia moderna. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.



REGIME JURÍDICO DA ZONA DE AMORTECIMENTO

Talden Farias¹Pedro Ataíde²

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar o regime jurídico das zonas de amortecimento, que constituem a área do entorno de certas Unidades de Conservação. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental que pretende estudar o conceito, o objetivo, a instituição e a regulamentação do instituto. Essas zonas impõem restrições à ocupação da área circundante para evitar ou diminuir o efeito de borda (abiótico, biótico direto e indireto), consistente na interferência negativa das atividades externas. Embora não façam parte da Unidade, possuem função instrumental e acessória, tendo importante função para a proteção e consolidação desta.

Palavras-chave: Zona de Amortecimento. Unidades de Conservação. Efeito de Borda. Áreas Urbanas Consolidadas.

Abstract: *This work objective is to analyze the brazilian buffer zones legal regime, which areas surround certain Conservation Units. It is a bibliographical and documentary research that intends to study the concept, the objective, the institution and the institute general regulation in Brazil. These zones impose restrictions on the surrounding área occupation to avoid or diminish the edge effect (abiotic, direct and indirect biotic one), which is the external activities negative interference. Although not part of the Unit, it has an instrumental and ancillary role, having an important function for its effective protection and consolidation.*

Keywords: *Buffer Zones. Protected Areas. Conservation Units. Edge Effect. Urban Areas Consolidated.*

1 Advogado e professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, doutor em Recursos Naturais pela UFCG e doutor em Direito pela UERJ. Autor do livro *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos* e de outras publicações nas áreas de Direito Ambiental e Urbanístico.

2 Advogado (licenciado), professor de Direito Ambiental e Minerário e servidor do TJ/CE. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Autor do livro *Direito minerário* e de outras publicações nas áreas de Direito Ambiental e Minerário.

1 INTRODUÇÃO

É no quadro de escassez dos recursos naturais e dos desastres ecológicos que o debate sobre as áreas protegidas recebe especial importância. No Brasil, há o dever fundamental de o Poder Público definir os Espaços Territoriais Ecológicamente Protegidos (Eteps) e seus componentes relevantes, que deverão sofrer limitações no intuito de promover o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que guarda fundamento no inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição da República. Dentre tais espaços, é possível mencionar as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal, os corredores ecológicos, os jardins botânicos, os sítios arqueológicos, as Unidades de Conservação (UCs) e as zonas de amortecimento destas, entre outros.

A criação de UCs constitui provavelmente o mais importante mecanismo de proteção da biodiversidade, da paisagem e dos recursos naturais, pois a área definida pelo Poder Público recebe diversas ações/proibições no intuito de resguardar o meio ambiente, uma vez que o lugar em questão passa a ser objeto de uma proteção especial. No entanto, para garantir a integridade dessas áreas se faz muitas vezes necessário estabelecer regramentos à ocupação do entorno, visto que atividades externas podem gerar impactos ambientais negativos. Daí a relevância da zona de amortecimento como instrumento de amenização e disciplinamento das interferências exteriores tendo em vista o efeito de borda, que é o fenômeno por meio do qual a circunvizinhança afeta de forma negativa o interior da unidade.

O objetivo do presente trabalho é analisar o regime jurídico das zonas de amortecimento, que constituem a área do entorno de determinadas UCs em que são estabelecidas restrições ao exercício das atividades humanas. Esse é um mecanismo extremamente importante para a proteção dos bens ambientais envolvidos e, por consequência, para a própria consolidação dessa modalidade de Eteps. A despeito disso, é preciso destacar que o número de estudos sobre o assunto é insuficiente, notadamente na área jurídica.

Sendo assim, pretende-se sistematizar o estudo da zona de amortecimento, destacando os aspectos mais relevantes do instituto, como a sua contextualização no âmbito das áreas protegidas, o seu conceito, os seus objetivos e a sua instituição e regulamentação. Abordar-se-á também a autorização e a ciência do órgão responsável pela administração da UC em questão, bem como a problemática da criação de zonas de amortecimento em áreas urbanas consolidadas. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental que pretende chamar a atenção para a necessidade de um aprofundamento maior da discussão a respeito do assunto.

2 A ZONA DE AMORTECIMENTO NO CONTEXTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Entre os deveres estatais impostos pela Constituição Federal de 1988, está o de definir e implementar os Eteps. Para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compete ao Poder Público estabelecer “em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III, do texto constitucional).

Nessa senda, todos os entes federados devem definir Eteps com o intuito de conservar a biodiversidade, os recursos naturais, a paisagem, entre outros bens jurídicos ambientais. No entanto, a redação do dispositivo supramencionado não estabeleceu modalidades de áreas protegidas, daí a larga margem de discricionariedade do Poder Público para defini-las.

É possível conceituar as áreas protegidas “como aqueles espaços, públicos ou privados, criados pelo Poder Público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este termo em sua acepção mais ampla” (PEREIRA; SCARDUA, 2008, p. 95). Cuida-se do local em que se estabelece restrição à propriedade com o escopo de proteger o meio ambiente, em sua acepção lata (abrangendo, inclusive, o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho). Dessa forma, esse gênero comporta várias espécies como áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal, servidões florestais, corredores ecológicos, os jardins botânicos, sítios arqueológicos (meio ambiente cultural), UCs, zonas de amortecimento de UCs, entre outros.

Um Etep será considerado UC quando ato criador assim o declare expressamente (SILVA, J., 2009, p. 233). Conforme aponta José Eduardo Ramos Rodrigues (2005, p. 23), durante muito tempo foi difícil conceituar “Unidade de Conservação” no direito brasileiro. A questão só ficou parcialmente pacificada com o advento da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de UCs da Natureza), a qual trouxe a seguinte definição:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com característi-

cas 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;

Verifica-se que UC é o espaço territorial no qual o Poder Público resolve protegê-lo em decorrência de características ambientais relevantes, como biodiversidade, beleza cênica, corpos hídricos, entre outras. Da mencionada definição legal, Antônio Herman Benjamin (2001, p. 291) enxerga cinco pressupostos imprescindíveis à configuração jurídico-ecológica das UCs: (I) relevância natural; (II) oficialismo; (III) delimitação territorial; (IV) objetivo conservacionista; e (V) regime especial de proteção e administração.

Para que o Poder Público torne um espaço territorial como UC, é necessário que a área seja considerada de (I) **relevância natural**, do contrário, não faria sentido estabelecer o regime jurídico da Lei nº 9.985/2000 em locais cujo meio ambiente natural não possua importância especial. De fato, há que existir um diferencial em termos de fauna, flora, paisagem, recursos hídricos, entre outros.

Além do pressuposto da relevância natural, (II) a área deve ser instituída pelo Estado (**oficialismo**), ou por este em conjunto com o particular. A criação de unidade unicamente pelo Estado ocorre, por exemplo, com a edição de decreto por parte do chefe do Executivo; já a instituição por vontade mútua do Estado e do particular é vislumbrada no termo de compromisso para a criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural, nos termos do art. 21, § 1º, da Lei nº 9.985/2000.

De acordo com o art. 22 do supramencionado diploma legal, as UCs são criadas mediante ato do Poder Público, não dispondo acerca da natureza jurídica do ato instituidor. Segundo Paulo de Bessa Antunes (2011), embora o diploma não preveja, há modalidade específica de ato instituidor:

Em meu ponto de vista, o "ato do Poder Público" apto a criar uma unidade de conservação é o decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo, seja a UC instituída pela União, Estado ou Municípios. Há quem sustente que na expressão "ato do Poder Público" não está contemplada uma exclusividade para o Poder Executivo, sendo, portanto, possível que, em tese, o Legislativo institua Unidade de Conservação, haja vista que integram [sic] o Poder Público e praticam [sic] atos. Na verdade, algumas UCs têm sido criadas por lei, como bem observado por Milaré: "*as UCs têm sido criadas ora por lei, ora por decreto*". Veja-se o exemplo do Monumento Natural das Ilhas Cagarras. Todavia, ainda que o

artigo 22 da Lei do SNUC limite-se a estabelecer que as "*UCs são criadas por ato do Poder Público*", não especificando a natureza do ato, tem sido reconhecido que, embora existam UCs criadas por outros meios, o juridicamente adequado é o decreto, como afirmado acima. A criação, por lei, das UCs, ainda que, de certa forma, expresse uma manifestação soberana do Congresso, na prática, impede a adequada aplicação da legislação específica, a qual determina que seja feita consulta para que os interessados se manifestem efetivamente sobre a proposta de criação da Unidade, impossibilitando a ampla defesa no que diz respeito aos patrimônios individuais dos cidadãos, ampliando restrições em afronta ao princípio da separação dos Poderes, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal. (ANTUNES, 2011, p. 47-48)

Conforme assevera o autor, a criação de UCs por meio do Poder Legislativo dificulta o procedimento previsto na Lei do Snuc (art. 22, § 2º), a exemplo dos estudos técnicos e da consulta pública, para analisar a dimensão e os limites mais convenientes à unidade.

Por sua vez, o ato de criação deverá (III) **delimitar o espaço territorial da UC**. Em outras palavras, o espaço protegido não poderá ser criado de modo genérico, como acontece, por exemplo, com as áreas de preservação permanente *ope legis*. As zonas de amortecimento, segundo o art. 25, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, poderão ser definidas ou no ato de criação da UC, ou em momento posterior.

Ademais, as UCs, em consonância com o próprio nome, devem ser concebidas com (IV) **fins conservacionistas**, para proteger a função ecológica da fauna e da flora (BENJAMIN, 2001, p. 296). Não é ocioso destacar que a criação de UCs "constitui a política ambiental mais efetiva a médio e longo prazo no que tange à conservação dos recursos naturais" (FARIAS; ATAÍDE, 2015, p. 347-348).

Convém ressaltar que o conservacionismo aludido por Antônio Herman Benjamin não é o mesmo do movimento ambientalista estadunidense. Este último concebeu duas correntes de pensamento: o preservacionismo e o conservacionismo. A primeira busca proteger o meio ambiente de quaisquer usos, exceto o recreativo ou educacional; já a segunda aceita a utilização dos recursos naturais, desde que seja realizada de modo sustentável (MCCORMICK, 1992, p. 30).

É que o Sistema Nacional de UCs brasileiro encampa categorias em que predomina tanto o preservacionismo (unidades de proteção integral) quanto o conservacionismo (unidades de uso sustentável). Dessarte, o conservacionismo enquanto pressuposto à configuração jurídico-ecológica das UCs diz res-

peito, *lato sensu*, aos fins protetivos da diversidade biológica, dos ecossistemas, das espécies ameaçadas de extinção, enfim, de todos os objetivos expostos no art. 4º da Lei nº 9.985/2000.

Por fim, quanto ao (V) **regime especial de proteção e administração**, assevera Antônio Herman Benjamin:

[...] as UCs, na sua caracterização, reclamam um *regime protetório especial*, que se manifesta em dois planos. Primeiro, no terreno *post factum*, com uma tipologia penal e administrativa particular. Segundo, com a vinculação simultânea a um *regime de modificabilidade* e a um *regime de fruição*. (BENJAMIN, 2001, p. 296)

A respeito do plano *post factum*, as UCs constituem o bem jurídico protegido de diversos tipos penais da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).³ Além disso, o Decreto nº 6.514/2008 traz sanções administrativas⁴ para quem causar prejuízos às UCs. Estas podem ser criadas por ato do Poder Público, mas a supressão só poderá ocorrer mediante lei (regime de modificabilidade). Já o regime de fruição diz respeito às atividades que podem ser desenvolvidas no interior da unidade, que irão variar de acordo com a categoria e com o bioma protegido.

Ademais, a Lei nº 9.985/2000 dividiu as UCs em dois grupos: as unidades de proteção integral (cujo objetivo é preservar a natureza, admitindo tão somente

3 Eis alguns dispositivos da citada lei em que as UCs constituem o bem jurídico tutelado: Art. 15. São circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime: [...] II – ter o agente cometido a infração: [...] e) atingindo áreas de UCs ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso [...]. Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena – detenção de seis meses a um ano, e multa. [...] § 4º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado: [...] V – em unidade de conservação [...].

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às UCs e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Pena – reclusão, de um a cinco anos. § 1º Entende-se por UCs de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. § 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das UCs de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

Art. 52. Penetrar em UCs conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente: Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa.

4 Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem: I – constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor [...].

Art. 89. Realizar liberação planejada ou cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de proteção ambiental, ou zonas de amortecimento das demais categorias de unidades de conservação, em desacordo com o estabelecido em seus respectivos planos de manejo, regulamentos ou recomendações da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio: Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). [...] § 3º O Poder Executivo estabelecerá os limites para o plantio de organismos geneticamente modificados nas áreas que circundam as unidades de conservação até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o seu respectivo plano de manejo.

Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este.

o uso indireto dos recursos naturais) e as unidades de uso sustentável (com o intuito de harmonizar a conservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais).⁵

Segundo o mesmo diploma, pertencem ao grupo de proteção integral as seguintes categorias de UCs: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre.⁶ Por sua vez, o grupo de uso sustentável é composto pelas seguintes categorias: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Conforme aponta José Eduardo Ramos Rodrigues (2005, p. 37-38), embora a Lei nº 9.985/2000 tenha conceituado de forma clara e atual as UCs, excluiu do Sistema Nacional uma série de categorias, principalmente as que possuem a função de proteger a biodiversidade fora de seu hábitat natural (*ex situ*), a exemplo dos hortos florestais, dos jardins zoológicos e dos jardins botânicos. Por essa razão, alguns autores⁷ passaram a considerar a existência de unidades típicas (previstas no mencionado diploma) e atípicas (as que, embora não estejam contempladas no texto legal, possuem os pressupostos imprescindíveis à configuração jurídico-ecológica das UCs).

Entre as unidades previstas na Lei do Sistema Nacional, as terras podem ser de dominialidade pública ou privada. São necessariamente públicas: a estação ecológica (art. 9º, § 1º), a reserva biológica (art. 10, § 1º), o parque nacional (art. 11, § 1º), a floresta nacional (art. 17, § 1º), a reserva extrativista (art. 18, § 1º) e a reserva de fauna (art. 19, § 1º). Admitem a dominialidade privada, mas podem ser públicas em algumas situações: o monumento natural (art. 12, § 1º), o refúgio da vida silvestre (art. 13, § 1º), área de proteção ambiental (art. 15, § 1º), área de relevante interesse ecológico (art. 16, § 1º), reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20, § 2º), reserva particular do patrimônio natural (art. 21, *caput*).

As considerações ora realizadas são fundamentais para a compreensão da zona de amortecimento, já que esta constitui a área do entorno de determinadas UCs, conforme será demonstrado a seguir. Dessa forma, a categoria e o regime jurídico da UC serão determinantes ao modelo da respectiva zona de amortecimento.

⁵ Art. 7º.

⁶ Art. 8º.

⁷ Nesse sentido: ANTUNES (2012, p. 739-741); BENJAMIN (2001, p. 299-302); MILARÉ (2013, p. 1250-1251).

3 CONCEITO JURÍDICO E OBJETIVOS DA ZONA DE AMORTECIMENTO

Segundo o art. 2º, XVIII, da Lei nº 9.985/2000, entende-se por 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”. Tal conceito jurídico deixa claro que a zona de amortecimento é a área que circunda a UC, possuindo o objetivo de amortecer ou mitigar os impactos nesta última.

Vê-se claramente que as zonas de amortecimento não podem ser consideradas como partes integrantes das unidades, mas apenas como o zoneamento obrigatório destas, em que se estabelece regramento às atividades econômicas (MILARÉ, 2013, p. 1231). Enquanto a UC busca proteger o meio ambiente de seu próprio território, a zona de amortecimento possui o objetivo de proteger o bioma constante na área de entorno daquela (SMOLENTZOV, 2013, p. 60).

Vale dizer, a zona de amortecimento não possui existência *per si*, na medida em que é concebida como parte acessória da respectiva UC. Isso significa que os objetivos, a formação, enfim, todos os seus elementos devem estar atrelados à unidade.

A própria Procuradoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) já decidiu nesse sentido.⁸

Ademais, o conceito brasileiro de zona de amortecimento, estabelecido pela Lei nº 9.985/2000 está em consonância com a doutrina do direito comparado. Nesse sentido, Sayer (1991, p. 2) conceitua zona tampão⁹ como a área periférica a parque nacional ou qualquer reserva de igual valor, em que se estabelece restrições sobre a utilização de recursos com o fito de valorizar a área protegida.

Perceba-se que nesse entorno as atividades humanas são permitidas, até mesmo em relação às UCs de proteção integral; no entanto, alguns regramentos específicos deverão ser impostos, sempre no intuito de compatibilizar o aspecto ambiental protegido pela unidade e as atividades econômicas. Assim, por exemplo, numa unidade criada para proteger determinada espécie animal ameaçada de extinção, a zona de amortecimento poderá limitar a criação de

8 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. Consultoria Jurídica do Ibama. Parecer nº 83/COJUD/PFEIBAMADF/PGF/AGU, de 2016.

9 Não é ocioso destacar que a segunda palavra da expressão zona tampão (*buffer zone*) aludida por Sayer possui a mesma ideia do termo amortecimento; o tampo visa proteger determinado objeto. Ademais, assim como na química tampão diz respeito à solução que impede a variação brusca de pH (LIMA, 1995, p. 34), a zona tampão (ou de amortecimento) possui o objetivo de minorar os impactos externos sobre a Unidade de Conservação.

cães domésticos, os quais são transmissores de doenças como raiva e parvovírus, além de atuar na predação, muitas vezes mais severos que os animais silvestres predadores (PERELLO, 2011, p. 56-57).

Nesse palmar, a zona de amortecimento possui o condão de compatibilizar a conservação dos bens ambientais da unidade ao desenvolvimento das atividades humanas desenvolvidas pela população do local. Ressalte-se, contudo, que tal harmonização sempre deve dispensar primazia à proteção da biodiversidade e dos demais valores ambientais, pois todas as intervenções na zona de amortecimento dizem respeito à conservação (MARTINO, 2001, p. 5-6).

Vale dizer, na zona de amortecimento a proteção do bem ambiental deve prevalecer em relação às atividades econômicas.

O art. 25 da Lei nº 9.985/2000 estabeleceu que todas as categorias de UCs devem possuir zona de amortecimento, exceto a área de proteção ambiental e a reserva particular do patrimônio natural. É que a primeira diz respeito a unidades de área bastante extensa, com certo grau de ocupação humana, nos termos do *caput* do art. 15 da mencionada lei; logo, o zoneamento dessa categoria deve separar, pelo menos, as áreas em que predomina a vida silvestre das áreas de ocupação humana (NOGUEIRA-NETO, 2001, p. 368). Dessa forma, a área que deve “amortecer” a interferência nos ecossistemas está inserida na própria unidade.

A reserva particular do patrimônio natural, por sua vez, “é caracterizada pela voluntariedade de seu proprietário, que decide transformar sua propriedade rural em espaço territorial ecologicamente protegido” (FARIAS, 2010, p. 293). Por essa razão, os proprietários do entorno não poderiam receber restrições em suas atividades em decorrência de ato de vontade de particular.

Ante as considerações acima, é possível perceber que o objetivo maior da zona de amortecimento é impedir que as atividades externas interfiram, de forma negativa, na respectiva UC. Em outras palavras, as zonas de amortecimento possuem o condão de impedir ou reduzir os chamados efeitos de borda. Como o próprio nome indica, o efeito ocorre quando a área adjacente da unidade (borda) passa a atingir seu interior.

Na preleção de Carolina Murcia (1995, p. 58), existem três tipos de efeitos de borda: abióticos, bióticos diretos e bióticos indiretos.

Os efeitos abióticos ocorrem em virtude do contraste de microclima entre o interior e o exterior. Por exemplo, o entorno pode ser caracterizado por culturas de pastagem, em que há intensidade de radiação solar no solo durante o dia, e retorno para a atmosfera durante a noite; já o interior pode ser formado

por floresta, que não está tão susceptível aos mencionados aspectos (MURCIA, 1995, p. 58).

Os efeitos bióticos diretos, por sua vez, decorrem da desigualdade na abundância e distribuição de espécies, em decorrência dos fatores abióticos perto da borda. Por exemplo, a área externa possui espécies mais adaptadas à intensidade do vento e da radiação solar do que as que habitam a área interna (MURCIA, 1995, p. 58).

Os efeitos bióticos indiretos, por fim, dizem respeito à interação entre as espécies do entorno e do espaço interno, que podem ocasionar predação, parasitismo, competição, polinização e dispersão de sementes (MURCIA, 1995, p. 58).

Ante o exposto, verifica-se que zona de amortecimento constitui a área que circunda as UCs, na qual são estabelecidas limitações ao exercício de atividades econômicas e sociais, com o objetivo de evitar o efeito de borda. Sua instituição e efetivação são imprescindíveis ao cumprimento do objetivo da área protegida principal.

4 INSTITUIÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO

Conforme já ressaltado, os limites territoriais da zona de amortecimento podem ser definidos ou no ato de criação da UC, ou em momento posterior, de acordo com o art. 25, § 2º, da Lei nº 9.985/2000. Caso o ato instituidor (decreto ou lei) já delimite o território das unidades, a situação não desperta controvérsias.

Contudo, se o ato instituidor for silente, diversas discussões já surgiram a respeito da forma de delimitação territorial das zonas de amortecimento. O caso mais relevante ocorreu na criação do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, cujo ato instituidor (Decreto nº 88.218/1983) não delimitou a zona de amortecimento; por sua vez, o plano de manejo da unidade também foi omissivo quanto à definição da área. Dessa forma, o Ibama, por meio da Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006, cuidou de delimitar o espaço territorial destinado à zona de amortecimento.

O governador do estado do Espírito Santo questionou a legalidade dessa portaria, sob o argumento de que a instituição da zona de amortecimento só poderia ocorrer mediante ato de mesma natureza hierárquica que o ato instituidor da respectiva UC. Ante tal situação, a Consultoria Jurídica do Ministério do

Meio Ambiente entendeu que a portaria do Ibama não viola a legalidade, pois cumpriu o dever constante no art. 25 da Lei nº 9.985/2000¹⁰.

No entanto, em 22 de agosto de 2006, o advogado-geral da União aprovou nota técnica emitida pelo consultor-geral da União, no sentido de que a zona de amortecimento só pode ser instituída mediante ato de idêntica natureza hierárquica que o ato instituidor da respectiva unidade¹¹. A única exceção seria da categoria reserva de desenvolvimento sustentável, na qual o art. 20, § 6º, da supramencionada lei, prevê que sua zona de amortecimento será definida no próprio plano de manejo.

O entendimento da nota técnica, entretanto, não mais prevalece, em virtude de sentença proferida nos autos da ação civil pública nº 0019080-18.2010.4.01.3400, da 3ª Vara Federal de Brasília. Em tal decisão, o magistrado deixou claro que a zona de amortecimento pode ser definida tanto no ato criador quanto posteriormente, por meio do plano de manejo, que poderá ser aprovado por portaria ou resolução, a depender do caso concreto.

Nessa senda, veja-se os termos da sentença:

Paralelamente, a Lei nº 9.985/2000 dispõe, no § 1º do artigo 25, que os limites da zona de amortecimento poderão ser definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente. Ou seja, a interpretação que se pode extrair da conjugação dos dispositivos mencionados é a de que a zona de amortecimento pode ser definida no ato de criação da unidade de conservação ou, posteriormente, através do plano de manejo, que será aprovado por portaria ou resolução, a depender do caso concreto. Advém da própria lei a determinação para que a zona de amortecimento seja abarcada pelo plano de manejo, caso seus limites não tenham sido definidos no ato de instituição da unidade de conservação. (TRF1, 2013, p. 9)

Essa decisão é alvo de apelação, mas o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, até a data de elaboração do presente trabalho, não julgou o recurso.

Nesse sentido, a Diretoria de Criação e Manejo de UCs, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza (ICMBio)¹², já está adotando o entendimento exarado da mencionada sentença.

10 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. Consultoria Jurídica do Ibama. Parecer nº 83/COJUD/ PFEIBAMADF/ PGF/AGU de 2016.

11 Nota AGU/MC – 07/2006. Processo nº 00001.005532/2006-27, de 22 de agosto de 2006.

12 Memorando nº 387/2014-DINAM/ICMBio, de 16 de dezembro de 2014.

Portanto, no âmbito federal, a zona de amortecimento pode ser criada por ato de hierarquia inferior ao ato de instituição da respectiva UC. Entendemos que esse entendimento também deve prevalecer nas unidades estaduais, distritais e municipais, pois o contrário poderia resultar no engessamento da instituição das zonas de amortecimento. É que a edição de ato da mesma natureza que o instituidor pode ser muito demorado, o que deixaria a proteção da biodiversidade prejudicada. Além disso, a lei exige apenas que seja por meio de ato do Poder Público, o qual contém, evidentemente, as portarias e resoluções.

5 REGULAMENTAÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO

No capítulo anterior, analisamos os mecanismos de instituição das zonas de amortecimento. Agora iremos tratar da regulamentação, isto é, das limitações impostas ao exercício das atividades humanas.

Antes da vigência da Lei nº 9.985/2000, o texto normativo que protegia o entorno das UCs era a Resolução nº 13/1990 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Esta, no lugar de zona de amortecimento, utilizava a terminologia “área circundante”, consistente no raio de dez quilômetros da unidade, cujas atividades que pudessem afetar a biota, deveriam, necessariamente, ser licenciadas pelo órgão ambiental competente, nos termos do art. 2º.

Com o advento da Lei nº 9.985/2000, criou-se a zona de amortecimento, a qual deve ser regulamentada no Plano de Manejo. Este, segundo o art. 2º, XVII, do mencionado diploma legal, é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece-se 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”.

Por ser uma espécie de plano diretor da unidade de conservação, o Plano de Manejo deverá apontar o que é proibido, priorizado e permitido na área. Nesse intuito, o art. 28 dispõe que “São proibidas, nas UCs, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”.

O Plano de Manejo é elaborado de acordo com as necessidades e peculiaridades da área protegida, pois cada UC possui realidade distinta. Para isso se faz necessário estudo complexo e profundo realizado por equipe multidisciplinar, formada por advogados, arquitetos, biólogos, engenheiros, químicos,

sociólogos, entre outros. Nesse sentido, destacam Gabriel Luis Bonora Ferreira e Priscila Mari Pascuchi:

Importante salientar que na dimensão e no zoneamento da zona de amortecimento devem ser consideradas tanto as características gerais da área e do ecossistema que se pretende proteger (especificidades da diversidade biológica e da paisagem local), quanto os objetivos específicos de cada tipo de unidade de conservação, respeitando a dúplici finalidade da região do entorno.

Desta maneira, dependendo de cada espécie de unidade de conservação, a respectiva zona de amortecimento assumirá conotações e contornos diferenciados, sendo claro que a proteção ao entorno de uma unidade de conservação de proteção integral deverá ser muito mais eficaz e concreta na mitigação dos impactos ambientais provenientes das zonas limítrofes, como também muito mais rígida e restritiva na elaboração de seu zoneamento, do que a zona de amortecimento de uma unidade de uso sustentável. (FERREIRA; PASCUCHI, 2006, p. 532)

Dessarte, o Plano de Manejo deve levar em consideração o grupo e a categoria, os objetivos e o bioma da UC.

Por isso o § 3º do art. 27 da lei em comento estabelece que “O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação”. Logo, não se pode determinar o conteúdo do Plano de Manejo, porque isso será feito pelos estudos ambientais a serem desenvolvidos de acordo com que se convencionou chamar de “discricionarieidade técnica”.

O § 1º do art. 27 determina que “O Plano de Manejo deve abranger a área da UC, 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”. Segundo José Eduardo Ramos Rodrigues (2005, p. 106), “este dispositivo é muito importante, na medida em que permite à administração da Unidade desestimular a ocupação humana no entorno, como também de áreas situadas no seu interior, apesar de não desapropriadas”.

No dia a dia, os problemas relativos à zona de amortecimento costumam ser mais graves do que os que envolvem apenas o interior das UCs, em virtude da insuficiência da regulamentação e da delimitação territorial imprecisa (ANTUNES, 2010, p. 7).

A Zona de Amortecimento tem como objetivo restringir as intervenções antrópicas na circunvizinhança tendo em vista a proteção dos recursos ambientais existentes na UC. Ou seja, se a função desta é conservar a biodiversidade e proteger os recursos naturais e a paisagem, aquela deverá contribuir, ainda que de forma acessória, para esse fim.

6 AUTORIZAÇÃO E CIÊNCIA DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DA UC

O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, sendo por essa razão submetidos à realização de Estudo de Impacto Ambiental e a respectivo relatório – EIA/RIMA, quando afetarem UC ou sua respectiva zona de amortecimento, só ocorrerão “mediante autorização do órgão responsável por sua administração”, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000.¹³

O procedimento ocorre da seguinte forma: quando o empreendimento interferir na zona de amortecimento ou no interior de UC, o órgão ambiental licenciador realiza consulta ao gestor dessa, o qual poderá (I) concordar com o licenciamento ambiental da atividade; (II) concordar em licenciar parte da atividade; (III) discordar, por completo, do licenciamento ambiental da atividade. É claro que poderá solicitar complementação de estudos antes de tomar tal posicionamento.

Na hipótese (I), não vislumbramos qualquer controvérsia, uma vez que o entendimento dos órgãos licenciador e gestor são coincidentes.

A celeuma reside nas hipóteses (II) e (III), quando a opinião dos órgãos licenciador e gestor são divergentes. Dessa forma, faz-se mister analisar se a anuência prévia do órgão gestor é meramente opinativa ou se possui caráter vinculante.

Conforme aponta Eduardo Fortunato Bim (2016, p. 139-143), após a edição da Lei Complementar nº 140/2011 (que trata das competências e ações administrativas ambientais), a presente discussão adquire complexidade. Segundo o mesmo autor, existem três correntes a respeito da vinculatividade.

¹³ Antes da Lei Complementar nº 140/2011, o licenciamento ambiental das atividades localizadas no entorno da UC era a rigor considerado como de competência do mesmo ente, pois a Resolução nº 237/97 do Conama adotava como critério principal a regra impacto ambiental direto (FARIAS, p. 54-55; 125). Agora a titularidade só atrai a competência quando a atividade for localizada dentro da UC, sendo a APA a única exceção – nela a competência é definida pelas regras gerais, como se não houvesse ali área protegida (arts. 7º, XIV, d, 8º, XVI, a, e 9º, XIV, b).

A primeira delas preleciona que a mencionada lei complementar não interferiu na anuência prévia, permanecendo o caráter vinculativo dado pela Lei nº 9.985/2000. Tal entendimento é o que predomina na normatização infralegal, conforme será demonstrado a seguir.

Já a segunda corrente aduz que o art. 13 da Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu a regra de que o licenciamento/autorização ambiental ocorrerá por um único ente federado (é a conhecida regra do licenciamento uno). Dessa forma, não poderia o entendimento de um ente federado vincular outro; a autorização só seria vinculativa se o órgão gestor da unidade e o órgão licenciador pertencessem ao mesmo ente federado. Assim, por exemplo, a autorização do ICMBio vincula o licenciamento realizado pelo Ibama, pois os dois estão no âmbito da União. Já a autorização emanada pelo gestor de uma unidade estadual não vincularia, por exemplo, o órgão licenciador municipal.

A terceira corrente, por sua vez, defende que a anuência do gestor da UC não vincula o órgão licenciador, independentemente do ente federado a que pertençam, pois a vinculatividade é exceção; quando a Lei Complementar nº 140 estabeleceu exceções a respeito da intervenção de outros órgãos no licenciamento, fez isso de forma expressa. Em outras palavras, “admitir o compartilhamento do processo decisório com outro órgão ou instituição seria reconhecer um colicenciador, no caso o gestor da UC, mesmo sabendo que ele não é o único interveniente no licenciamento ambiental” (BIM, 2016, p. 142-43).

No âmbito da União somente o Ibama possui competência para licenciar, de forma que o ICMBio age nessa situação como órgão responsável pela UC. Isso implica dizer que a atuação dessa autarquia em relação aos órgãos licenciadores, mesmo que seja na esfera estadual ou municipal, deve se basear nos mesmos pressupostos e procedimentos.

Embora o *caput* do art. 13 citado disponha sobre o licenciamento em um único nível, o § 1º do art. 13 dispôs sobre a participação não vinculante dos demais entes federativos, seja por meio dos outros órgãos ambientais ou de outros órgãos públicos interessados, que são os chamados órgãos intervenientes (Funai¹⁴, ICMBio, Iphan¹⁵, entre outros). O entendimento de que essa participação é vinculante parece atentar contra a autonomia federativa, sem contar que isso invalidaria a unicidade do licenciamento, premissa que permeia toda a lei em questão.

De mais a mais, isso seria um estímulo à permanência dos conflitos federativos, exatamente a situação que se pretendeu combater, uma vez que o ente

14 Fundação Nacional do Índio.

15 Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

não licenciador poderia tentar determinar o que poderia ou não poderia ser feito, tomando na prática as rédeas do procedimento.

Por outro lado, é claro que o órgão licenciador não pode rejeitar imotivadamente tais questionamentos, tendo em vista que nessas situações a discricionariedade é técnica, não podendo ocorrer uma decisão meramente política (CARVALHO FILHO, 2011, p. 84). Com efeito, as decisões devem ser amparadas no conhecimento científico mais abalizado, a fim de fazer cada órgão cumprir sua missão institucional de melhor maneira possível.

Porém, caso mantenha a sua discordância, o órgão fiscalizador deverá tomar providências mais drásticas, levando o caso ao Ministério Público, que apurará o dano coletivo, a improbidade administrativa e o crime ambiental, à Polícia para investigação do crime ambiental e/ou ao Poder Judiciário, já que também está legitimado à interposição de ações civis públicas segundo o art. 5º da Lei nº 7.347/1985.

A *mens legis* foi conferir ao órgão gestor o poder de anuir ou não as atividades que interfiram nas UCs que administra. É que o órgão gestor, embora não seja responsável pelo licenciamento, possui, por óbvio, a atribuição de gerir a UC, a qual compreende a autorização ou proibição de atividades que afetem tais áreas protegidas.

A autorização do órgão responsável pela administração da UC é documento obrigatório no licenciamento ambiental, o que não viola a regra do licenciamento uno trazida pela Lei Complementar nº 140.

Vale dizer, as regras de competência licenciatória continuam sendo respeitadas, vez que não há alteração de atribuições do órgão ambiental licenciador. Tal entendimento foi encampado pela normatização infralegal. Nesse sentido, estabelece a Resolução nº 428/2010 do Conama:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

Perceba-se que a resolução é categórica ao afirmar que o licenciamento só ocorrerá após autorização do gestor da UC, o que reafirma o caráter vinculante do ato.

Contudo, o dispositivo legal (art. 36, § 3º, Lei nº 9.985/2000), assim como o art. 1º da resolução acima transcrito, tratam da anuência prévia de órgão gestor nas hipóteses de empreendimentos de significativo impacto ambiental, os quais, por essa razão, devem apresentar EIA/RIMA.

E os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, mas dispensados de realizar EIA/RIMA? Neste caso, o órgão licenciador apenas dará ciência ao órgão responsável pela administração da unidade, nos termos da Resolução nº 428/2010 do Conama:

Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento:

I – puder causar impacto direto em UC;

II – estiver localizado na sua ZA;

III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação desta Resolução.

Tal ciência consiste na comunicação ao órgão gestor da existência de empreendimento que cause impacto na unidade, ou que esteja localizado em sua zona de amortecimento.

Se a zona de amortecimento não estiver instituída, durante o prazo de cinco anos após a publicação da mencionada resolução, haverá proteção à área compreendida no raio de dois mil metros da unidade. Observe-se que na resolução revogada (nº 13/1990), a área circundante em que deveria haver a anuência estava compreendida no raio de dez quilômetros (equivalente a dez mil metros), conforme já mencionamos. Houve, pois, diminuição de 80% da área.

Deve-se ressaltar que a resolução do Conama acima transcrita não parece violar o princípio da legalidade pelo fato de ter ampliado o espectro da anuência prévia. Compete a esse órgão consultivo e deliberativo, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 6.938/1981, estabelecer critérios para o licenciamento ambiental.

Portanto, embora a resolução tenha dilatado o conteúdo do texto legal, o fez em consonância com a competência normativa do Conama.

No âmbito federal, a anuência prévia é tratada pela Instrução Normativa nº 05 do ICMBio de 2009¹⁶:

Art. 1º Estabelecer procedimentos para a análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes.

Parágrafo único. A autorização a que se refere o *caput* restringe-se à análise de impactos ambientais potenciais ou efetivos sobre as unidades de conservação federais, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão ambiental licenciador.

Perceba-se que tal ato normativo, anterior à Resolução nº 428/2010, possui o mesmo sentido de não restringir a anuência prévia aos empreendimentos de significativo impacto ambiental. Além disso, reforça o caráter vinculante da anuência do órgão gestor ao utilizar o termo autorização.

Destaque-se, ainda no âmbito federal, que a autorização é ato inserto na autonomia administrativa do ICMBio, não estando, pois, sujeito à supervisão ministerial, conforme entendimento consolidado da Advocacia-Geral da União (AGU) (BIM, 2016, p. 129).

Sobre a importância da anuência prévia, prelecionam Giórgia Sena Martins e Mariana Salgado Castro:

A anuência prévia do órgão gestor das UCs é instrumento de efetivação do Art. 225, p. 1º, III, CF, que define a necessidade de especial proteção a determinados espaços territoriais, caracterizados por sua relevância ecológica e encontra ampla regulamentação infraconstitucional que assegura sua implementação;

A dispensa de anuência prévia do ICMBio para empreendimentos a serem realizados no entorno das UCs esvazia o princípio da precaução e compromete a efetividade dos princípios da participação e da informação;

16 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. Instrução Normativa n. 05, de 2 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in052009.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

A dispensa de anuência do ICMBio às atividades e empreendimentos realizados no entorno das unidades de conservação federal esvazia parte importante das competências institucionais do ICMBio; (MARTINS; CASTRO, 2010, p. 453)

Nesse sentido, a inexistência da anuência prévia representa grave violação ao devido processo administrativo ambiental, uma vez que é instrumento de efetivação do direito ao meio ambiente.

Conclui-se, pois, que é pacífica a necessidade de existir anuência prévia do órgão gestor quando o empreendimento afetar UC ou estiver localizado em sua zona de amortecimento. Embora haja divergência no tocante à natureza jurídica, entendemos que a opinião exarada pelo órgão gestor não vincula o órgão licenciador, mas este não pode deixar de observá-la sem o respaldo técnico necessário.

7 ZONAS DE AMORTECIMENTO EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

Quando a zona de amortecimento é instituída em localidades com baixa presença humana, a regulamentação no Plano de Manejo não conterà maiores controvérsias. O problema é que há casos em que a UC é criada quando já existe situação de ocupação humana consolidada na área circundante, com residências, estabelecimentos comerciais e equipamentos urbanos devidamente fixados. Em tais situações não se pode simplesmente “desestimular” a ocupação humana, porque ela já é um fato, e, obviamente, não se pode induzir a que não ocorra algo que já aconteceu.

José Eduardo Ramos Rodrigues (2005, p. 106-107) pondera que “a aplicação de tal dispositivo no entorno de UCs situadas dentro ou muito próximas de áreas urbanas, onde a população já se encontra bastante adensada, deverá ser muito dificultosa”. Essa situação é ainda mais complicada quando a ocupação humana existente ocorreu de forma lícita e sob a tutela do Poder Público, que concedeu alvarás e licenças para as residências e estabelecimentos comerciais existentes no entorno da área protegida.

É notório que a Lei nº 9.985/2000 possui inúmeras incongruências e falhas de técnica legislativa. Nas palavras de Antônio Herman Benjamin (2001, p.

287), “a lei, sem prejuízos de avanços inequívocos que introduz, não é nem harmoniosa, nem muito menos moderna ou técnica”.

Nesse diapasão, impende destacar que a lei em tela, ignorando as peculiaridades que o caso concreto pode apresentar, estabelece que toda zona de amortecimento deve ser considerada perímetro rural:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das UCs de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Depreende-se desse dispositivo o seguinte: ou a Lei nº 9.985/2000 prevê apenas a existência de UCs em perímetro rural, ou existem falhas de técnica legislativa nesse diploma. Contudo, ao determinar que cabe ao Poder Público definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, em momento algum o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal limitou essa incumbência ao perímetro rural.

O dispositivo constitucional que estabelece a obrigação de criar áreas especialmente protegidas deve ser interpretado da forma mais ampla possível, porque diz respeito a direito fundamental. Compreender que a Lei nº 9.985/2000 determina que somente em perímetros rurais é possível criar UCs, bem como estabelecer sua zona de amortecimento, é interpretar a Constituição Federal de acordo com a legislação ordinária e, conseqüentemente, inverter o ordenamento jurídico nacional.

De fato, o que justifica a criação de uma UC é a relevância natural da área a ser protegida, como explica Antônio Herman Benjamin, independentemente de localização:

O que se visa com a instituição de uma unidade de conservação é a algo bem mais grandioso e complexo, pois, além de resguardar paisagens de notável beleza cênica, almeja-se manter e restaurar a biodiversidade, proteger espécies ameaçadas de extinção, assim como as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural e os recursos hídricos e edáficos. (BENJAMIN, 2001, p. 292)

Ou seja, o fato de a área a ser especialmente protegida se localizar em perímetro rural ou urbano é secundário, o que importa é a relevância natural. Em

certo aspecto, é até mais importante criar áreas especialmente protegidas no perímetro urbano, porque a maior parte da população brasileira e mundial é urbana e nessas áreas a qualidade de vida costuma ser menor do que no campo.

Logo, Eteps podem e devem ser criados em perímetro urbano, visto que, por ser benéfico ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade, tal desiderato está em perfeita consonância com o mandamento constitucional.

Quando for criada em perímetro urbano UC que preveja o estabelecimento de zona de amortecimento, isso deve ser feito levando em consideração a situação existente no entorno da área a ser protegida. Não se pode fazer de conta que determinada área urbana é rural apenas para atender à formalidade prevista em lei, até porque a legislação não pode ignorar a realidade.

Para estabelecer a zona de amortecimento, é imprescindível atentar para a realidade econômica e social do entorno da UC, pois, como já ressaltado, aquela deve observar a categoria, os objetivos e o bioma desta última.

Em outras palavras, a zona de amortecimento deve levar em consideração as atividades existentes no entorno da UC, de maneira a integrar aqueles que habitam ou trabalham no seu entorno. Esta deve ser compreendida como benefício concreto para a coletividade em termos de aumento da qualidade de vida, já que sua criação resulta necessariamente em melhores opções de lazer, qualidade do ar, ventilação, bem como na redução da poluição sonora.

Ao determinar no *caput* do art. 225 da Constituição Federal que a defesa do meio ambiente é obrigação do Poder Público e da sociedade, o legislador constituinte originário reconheceu que tão relevante tarefa não pode ser cumprida sem o empenho efetivo da população. Isso implica dizer que se a comunidade do entorno e suas atividades não forem levadas em consideração nesse processo, dificilmente a UC poderá cumprir o seu objetivo maior.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado entende o seguinte:

A zona de amortecimento e a unidade de conservação devem ter atividades que coexistam harmonicamente, pois o meio ambiente não se administra contra os vizinhos ou em dissonância com seus anseios e suas necessidades. Seguiu a legislação brasileira a orientação da União de Conservação da Natureza, promovendo a interdependência dos espaços protegidos, da economia e da vida da população local. (MACHADO, 2001, p. 259)

Américo Luís da Silva Martins (2005, p. 179) alerta que a maior parte dos problemas das UCs surge de conflitos, tendo em vista a “restrição ou limitação do uso dos recursos e devido à falta de entendimento dessas populações sobre a importância das áreas protegidas e os benefícios que elas originam”. Segundo o autor, para a criação e manutenção de tais áreas é preciso o entendimento e apoio das populações locais, a promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades do entorno e o estabelecimento de processos participativos entre a UC, seus vizinhos e a sociedade em geral.

Além disso, as zonas de amortecimento devem compatibilizar conservação e desenvolvimento, “pois embora a meta principal seja a proteção da biodiversidade, deve-se harmonizá-la com a criação de benefícios para a comunidade local” (FERREIRA; PASCUCHI, 2006, p. 529).

Na verdade, essa necessidade de integração da população e das atividades do entorno à UC está prevista no art. 27, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, quando diz que o plano de manejo deve abranger a zona de amortecimento com o fito de promover a integração à vida social e econômica da população local.

A zona de amortecimento não pode restringir as atividades econômicas do entorno existentes anteriormente à criação da própria UC, como adverte Paulo Affonso Leme Machado:

Os usos agrícolas ou pecuários já anteriormente existentes na área de entorno da unidade de conservação, que se tornará zona de amortecimento, não podem ser impedidos, sob pena de a medida constituir uma desapropriação indireta. As novas normas de gestão dessa área, que integrarão o plano de manejo, devem buscar a integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (art. 27, § 1º, da Lei nº 9.985/2000). (MACHADO, 2001, p. 259)

No mesmo sentido, acrescenta Antonio Pereira de Ávila Vio:

A interpretação da definição das zonas de amortecimento deverá ser fundamentalmente dinâmica, considerando que o objetivo não é restringir ou congelar o desenvolvimento econômico da região, mas ordenar, orientar e promover todas as atividades compatíveis com o propósito e objetivos da zona de amortecimento, criando condições para que os Municípios envolvidos interajam com a unidade de conservação e criem uma base sólida para o seu próprio desenvolvimento social e econômico, respeitando e utilizando as características e potencialidade da região,

como membro coparticipante da unidade de conservação. (VIO, 2001, p. 348)

Deve-se destacar que a compatibilização das atividades humanas e da conservação, na zona de amortecimento, é mais viável do que a desapropriação de áreas urbanas. Nesses casos, seria provável que o Poder Público, no lugar de desapropriar áreas, promovesse a desafetação de espaços insertos na própria unidade para servir de zona de amortecimento. As medidas de desapropriação só devem ocorrer em último caso, quando não for possível a harmonização.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As UCs constituem mecanismo de preservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Como são criadas em determinado espaço geográfico, é necessário impor restrições à ocupação da área circundante, para evitar ou diminuir o efeito de borda (abiótico, biótico direto e indireto), consistente na interferência negativa das atividades externas.

Nessa senda, a zona de amortecimento não faz parte da unidade, mas constitui parte acessória desta. As áreas de proteção ambiental e as reservas particulares do patrimônio natural não necessitam instituir zona de amortecimento, pois a primeira é dotada de área bastante extensa, devendo separar local para a proteção da biodiversidade e local de ocupação humana. Por sua vez, no caso da segunda, não poderia Etep instituído por vontade de particular impor limites a outras áreas particulares.

Os empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam interferir em UC específica só poderão ser licenciados mediante autorização do órgão responsável pela administração desta. Mencionada anuência não possui efeito vinculativo, mas a opinião do órgão gestor não pode ser descartada sem o embasamento técnico necessário tendo em vista a necessidade de proteção do Etep. A administração da unidade constitui, em tese, o órgão com maior capacidade técnica de afirmar se o empreendimento irá inviabilizar a proteção dos bens ambientais da unidade. As atividades desenvolvidas na zona de amortecimento que, embora não sejam de significativa degradação, estiverem sujeitas ao licenciamento ambiental, deverão dar ciência ao gestor da respectiva unidade por meio do órgão licenciador.

Dessarte, a normatização da zona de amortecimento ainda não alcançou o grau de estabilidade dos dispositivos que regulamentam as UCs. Por isso, os

problemas envolvendo a parte acessória são, na maior parte das vezes, mais complexos que os da parte principal. Além disso, a disciplina legal é inadequada quando determina que as unidades de proteção integral e as respectivas zonas de amortecimento são consideradas área rural. Conforme já asseverado, é até mais indicada a instituição de unidades em espaços urbanos, visto que está diretamente relacionado à qualidade de vida de considerável contingente populacional.

Contudo, as zonas de amortecimento de UCs urbanas devem buscar a máxima harmonização com as atividades humanas. Ou seja, as limitações devem levar em consideração também as características peculiares ao cotidiano das cidades. Caso as restrições cheguem a inviabilizar a ocupação humana, haverá a necessidade de desapropriar a área do entorno. Tal situação poderia funcionar como subterfúgio para que os governantes suprimissem áreas do interior da unidade para servir de zona de amortecimento.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANTUNES, P. de B. Zonas de amortecimento (área circundante) de UCs. **Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros**, ano II, n. 7, p. 4-24, jul./set. 2010.
- BENJAMIN, A. H. Introdução à Lei do Sistema Nacional de UCs. In: BENJAMIN, A. H. **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das UCs. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BIM, E. F. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- FARIAS, T. Reserva particular do patrimônio natural: análise de seu regime jurídico. **Revista Direito e Liberdade**: Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, Natal, ano 5, v. 11, n. 2, p. 285-298. 2010.
- FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- FARIAS, T.; ATAÍDE, P. H. S. de. A compensação ambiental do art. 36 da Lei 9.985/2000: um instituto brasileiro em prol das UCs. In: BRAVO, A. S.; CERVI, J. R. **Multiculturalismo, tecnología y medio ambiente**. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2015.
- FERREIRA, G. L. B.; PASCUCHI, P. M. A zona de amortecimento e a proteção à biodiversidade nas UCs. In: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direitos humanos e meio ambiente**. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2006. v. 1.
- LIMA, V. A. de et. al. Demonstração do efeito tampão de comprimidos efervescentes com extrato de repolho roxo. **Química Nova na Escola**, n. 1, p. 33-34, maio. 1995.
- MACHADO, P. A. L. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das UCs. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- MARTINO, D. Buffer zones around protected areas: a brief literature review. **Electronic Green Journal**, California, v. 1, Issue 15, p. 1-15. 2001.

MARTINS, G. S.; CASTRO, M. S. Anuência prévia do ICMBio: instrumento último de efetivação da proteção constitucional às UCs Federais. In: JORNADA LUSO-BRASILEIRA DE DIREITO DO AMBIENTE, 7., Florianópolis/SC – Brasil, 2010. **Anais [...]** Florianópolis, 2010, p. 438-455.

MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Tradução: Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MURCIA, C. Edge effects in fragmented Forest: implications for conservation. **Tree**, Berkeley, v. 10, p. 58-62, Feb. 1995.

NOGUEIRA-NETO, P. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, A. H. **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.

PERELLO, Luís Fernando Carvalho. **Roteiro metodológico para o planejamento de zona de amortecimento em UCs**. 177 f. 2011. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Federal de São Carlos, 2011.

RODRIGUES, J. E. R. **Sistema nacional de UCs**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SAYER, J. **Rainforest buffer zones: guidelines for protected area managers**. Gland: IUCN-the World Conservation Union/ Forest Conservation Programme, 1991.

SILVA, A. L. da S. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 2.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SMOLENTZOV, D. **Zona de amortecimento de unidade de conservação da natureza**. 110 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Direitos Difusos e Coletivos) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

VIO, A. P. de Á. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO – TRF1. 3ª Vara Federal. **Processo nº 0019080-18.2010.4.01.3400**. Sentença de 5 nov. 2013. p. 1-12. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00190801820104013400&secao=DF&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 16 jan. 2018.

CRÍTICAS ÀS CONDICIONANTES PARA
CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
AMBIENTAL

Resumo: A Constituição Federal de 1988 determina ao Poder Público que estabeleça espaços territoriais de proteção ambiental determinando expressamente que a alteração e a supressão deles só é permitida por meio de lei. Sem a definição dessas áreas ambientais é impossível o desenvolvimento das ações de proteção ambiental. A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, prevê um procedimento administrativo rígido para a criação dos espaços de proteção ambiental, exigindo a realização de consultas e estudos técnicos, entre outras condicionantes, nas disposições de seu art. 22, o que burocratiza e dificulta as ações das autoridades ambientais. Essa lei pouco trata da questão da alteração ou supressão desses espaços. Em meio a esse conflito aparente de disposições jurídicas e princípios ambientais, analisando as condicionantes estabelecidas pelo mencionado art. 22, a questão central do artigo se desenvolve, uma vez que as disposições legais dificultam e não viabilizam a criação dos espaços ambientais imprescindível para o desenvolvimento adequado das ações de proteção aos recursos e interesses ambientais.

Palavras-chave: Espaços de proteção ambiental. Unidades de Conservação. Criação. Exigência de consultas públicas e estudos técnicos. Alteração e supressão. Interesse Público. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Supremacia da Constituição.

Abstract: *The Federal Constitution of 1988 requires the government to establish territorial spaces for environmental protection, expressly stating that the alteration and suppression of them is only permitted through law. Without the definition of these environmental areas, it is impossible to develop environmental protection actions. Law 9.985/2000, establishing the National System of Conservation Units, provides for a strict administrative procedure for the creation of environmental protection spaces, requiring technical consultations and studies, among other conditions, in the provisions of its article 22, which bureaucratizes and hinders the actions of environmental authorities. The same law does not deal with the issue of altering or removing these spaces. In the midst of this apparent conflict of legal provisions and environmental principles, analyzing the conditions established by the aforementioned article 22, the central question of the article develops, since the legal provisions hinder and do not enable the creation of environmental spaces for development of actions to protect environmental resources and interests.*

1 Professor do IBMEC/BH e da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte, procurador da República em Minas Gerais, doutor em Direito Público pela PUC de Minas Gerais.

Keywords: *Environmental protection spaces. Conservation units. Creation. Requirement for public consultations and technical studies. Amendment and deletion. Public interest. Principle of prohibition of environmental setback. Supremacy of the Constitution.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não há preservação ambiental possível sem o estabelecimento de áreas de proteção.

Em nosso ordenamento jurídico, muitas foram as medidas legislativas adotadas para a instituição desses espaços protegidos em áreas de especial interesse ecológico ou para a garantia de zonas de preservação em determinadas condições, como as reservas legais (conceito estabelecido no art. 3º, III, da Lei nº 12.651/2012 – Novo Código Florestal), e as áreas de preservação permanente (definição legal no art. 3º, II, e dimensões e espécies no art. 4º, ambos do supracitado código).

Nossos espaços de proteção eram regulados em leis esparsas e receberam tratamento mais adequado com a promulgação da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).

As disposições dessa lei, regulamentadas pelo Decreto nº 4.340/2002, suscitam algumas questões, sendo uma delas a preocupação e o objeto de discussão do presente artigo: é realmente necessário e eficiente condicionar a criação de tais espaços de proteção a procedimentos rígidos, com a realização de “estudo técnicos” e “consultas públicas”, conforme determinado por seu art. 22, § 2º?

2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

O Projeto de Lei nº 2.892, que deu origem à Lei nº 9.985/2000, fora recebido no Congresso Nacional em 4 de junho de 1992, e tinha como pretensão, conforme sua mensagem de encaminhamento e o conteúdo de sua exposição de motivos, servir de “instrumento de reconhecimento necessário à efetiva implementação da Política Nacional do Meio Ambiente no seu aspecto de conservação da natureza” (Exposição de Motivos nº 040/92, 1992).

Nessa mensagem, subscrita pelo então Secretário do Meio Ambiente Interino, José Goldemberg, os representantes do Poder Executivo, reconhecendo a gravidade da interferência antrópica nos espaços ambientais, e ressaltando que esta constitui um dos principais motivos para a destruição de ecossistemas e a extinção de espécies, dispõem acerca da necessidade e da responsabilidade do Estado brasileiro na proteção do meio ambiente

Estima-se que, na atualidade, o ritmo de extinção seja centenas de vezes mais acelerado do que a média verificada durante os últimos 200 milhões de anos. Os dados disponíveis levam-nos a admitir que está em curso o mais intenso processo de extinção maciça já ocorrido na história da vida, sem que a maioria dos homens perceba a gravidade desse dado e com ele se sensibilize.

A forma mais eficiente de se reduzir o ritmo desse empobrecimento irreversível, e em muitas situações, a única possível, é o estabelecimento de uma rede de áreas naturais protegidas, selecionadas com base em um planejamento abrangente, obedecendo a critérios científicos, na qual se resguarde o maior número possível de espécies animais e vegetais, bem como os ecossistemas hoje existentes. Esta é a razão pela qual, em todo o mundo, observa-se na atualidade uma clara tendência no sentido de expandir o número e a superfície de tais terras.

Em face da responsabilidade irrecusável, que cabe ao Estado brasileiro, perante a Nação e à comunidade internacional de preservar o imenso patrimônio genético contido no interior de suas fronteiras, torna-se imprescindível que se estabeleça, com urgência, um eficiente sistema de áreas naturais protegidas.

No que pese as significativas medidas de proteção, até agora adotadas em âmbito federal e estadual, o que existe hoje no País são diversos subsistemas superpostos, carentes de recursos e de coordenação, repletos de problemas fundiários, com omissões importantes em termos de representatividade de ecossistema e incluindo mais de duas dezenas de diferentes categorias de áreas naturais protegidas (Exposição de Motivos nº 040/92, de 20 de maio de 1992).

Em seguida, mencionando as determinações da própria, e já indicada, Política Nacional do Meio Ambiente, objeto da Lei nº 6.938/1981, o Executivo dispõe que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) traria condições para cumprimento dos objetivos daquela política, indicando que

[a] presente proposta de instituição de um Sistema de Unidade de Conservação para o Brasil contempla no seu todo os princípios básicos e fundamentais dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente que visa [...] a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade de (sic) [na verdade, o dispositivo legal aqui mencionado, inciso II do artigo 4º da Lei nº 6.938/81, contem um “e”] ao equilíbrio ecológico atendendo os interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [com complementação do objetivo previsto no inciso VI, do mesmo artigo 4º] e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional de (sic) [e] disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (Exposição de Motivos nº 040/92, de 20 de maio de 1992).

Tais considerações demonstram que, pelo menos naquele momento, o Executivo possuía perfeito conhecimento dessa problemática ambiental e buscava construir elementos adequados para enfrentá-la.

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ESPAÇOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Rompendo com o habitual tratamento superficial que as constituições anteriores destinavam à questão ambiental, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) deu relevância e garantiu especial proteção ao meio ambiente ao abrir um título próprio para o tema.

As disposições do art. 225, a despeito de alguns problemas que trazem para a adequada compreensão desta questão, resultam em um grande avanço, estruturando uma base constitucional sólida para o desenvolvimento das regras e dos princípios jurídicos que visem ao enfrentamento dos problemas ambientais.

Especialmente no que nos interessa, ou seja, o problema dos espaços territoriais de proteção ambiental, o constituinte foi direto e preciso em quatro dos sete incisos do primeiro parágrafo do art. 225:

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:

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.

Há, no inciso III, acima transcrito, expressa determinação de que tais espaços territoriais sejam “definidos”, mas, nos demais incisos, a questão desses espaços aparece de forma implícita, na medida em que “os processos ecológicos essenciais e [...] o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I, § 1º, do art. 225) não podem acontecer sem a existência dos espaços protegidos; a preservação e a proteção da “diversidade e a integridade do patrimônio genético do País” (inciso II, § 1º, do art. 225) não podem prescindir dos mesmos espaços territoriais de proteção; e, finalmente, não são possíveis nem viáveis ações de proteção da fauna e da flora, como determina o inciso VII do § 1º do art. 225, sem esses espaços.

Nota-se, ainda, acerca do artigo em questão, ter sido expressamente contemplada a necessidade da “definição” desses espaços territoriais de proteção (inciso III), destacando-se que tal determinação legal, ao se preocupar com a instituição dos espaços, não estabelece para isso nenhuma condicionante, contrariamente ao que faz quando subordina toda e qualquer “alteração” ou “supressão” à permissão de lei.

Sob todos os aspectos, tanto a definição como a própria instituição desses espaços ou dessas unidades de conservação devem ser facilitadas e incentivadas, na medida em que eles são importantes e necessários. Assim o Poder Público deve facilitar a manutenção e a existência deles como fundamental instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente,² e não permitir e facilitar a redução, alteração ou o estabelecimento de condicionantes desnecessárias para a sua instituição, como tem sido, o que dificulta a implementação ao fim desses espaços ambientais.

Dessa forma, sustentamos que as restrições devem ser estabelecidas, como previsto no texto constitucional, para alterações e supressões dos espaços protegidos, e não para a criação e instituição das áreas de proteção.

4 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei nº 9.985/2000 é a norma legal que regulamenta a determinação do inciso III do § 1º do art. 225 da CF/1988, promovendo a sistematização legal dos regimes de unidades de conservação, com o que define instrumentos jurídicos avançados para a estruturação de áreas ou espaços de proteção ambiental.

Analizando tais disposições, Paulo Bessa Antunes sustenta que “do ponto de vista constitucional e legislativo, o Brasil possui uma estrutura jurídica apta a proteger o seu patrimônio ecológico” (ANTUNES, 2019). O autor, em seguida, apresenta uma precisa síntese para compreensão desses espaços ambientais

É possível dividir as áreas protegidas em dois grandes grupos: (a) por determinação legal e (b) por ato do poder público.

Por determinação legal são as áreas genericamente protegidas tais como aquelas contidas no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), (a) áreas de preservação permanente (APP) (b) reserva florestal

2 A Lei nº 6.938/1991, que define a Política Nacional do Meio Ambiente e estabelece os “mecanismos” e instrumentos para sua aplicação, especificamente determina, no que se refere aos espaços de proteção ambiental, que as ações públicas devem se desenvolver atendendo aos princípios da “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” (art. 2º, inciso IV); da “recuperação de áreas degradadas” (art. 2º, inciso VIII); e, da “proteção de áreas ameaçadas de degradação” (art. 2º, inciso IX). Além destes princípios, determina que as moções públicas devem, dentre outros objetivos previstos no art. 4º, “visar” à “definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (art. 4º, inciso II). Finalmente, no que nos interessa, define como instrumento para implementação desta política nacional, “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (art. 9º, inciso VI).

legal e (c) áreas de uso restrito. Cabe observar, todavia, que as APP se dividem em duas modalidades: (i) por determinação legal e (ii) por ato do poder público. O Código Florestal também estabelece um regime de micro proteção aplicável a indivíduos (espécimes) – uma árvore específica – ou a espécies (Carnaúba, por exemplo) neste último caso devendo ser indicadas as coordenadas geográficas sobre as quais a proteção especial é aplicável.

Por ato do poder público, como regra, são os ETEP incluídos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/2000). O SNUC opera com duas grandes categorias, a saber: (a) proteção integral e (b) uso sustentável.

As unidades de proteção integral são aquelas nas quais a utilização permitida é, apenas, a indireta, isto é, não há exploração econômica do bem natural em si mesmo. Há várias modalidades de unidades em tal categoria, com destaque para os Parques – nacionais, estaduais ou municipais, conforme o ente federativo que os tenha criado – que devem ser constituídos por terras públicas ou desapropriadas no prazo de cinco anos após a instituição do parque, segundo o meu entendimento.

As unidades de uso sustentável são aquelas que objetivam conciliar a conservação ambiental com o uso econômico. As mais destacadas em tal grupo são as Áreas de Proteção Ambiental que, muitas vezes, por erro de zoneamento e concepção têm planos de manejo que as transformam em verdadeiros parques. Também merecem menção especial as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) que são “parques privados” abertos à visitação pública, pesquisa científica etc. Não geram custos para o Tesouro (dinheiro público), salvo alguma renúncia fiscal de imposto sobre a propriedade. É uma modalidade exitosa. Outros tipos de UC de uso sustentável são as destinadas às populações tradicionais como as Reservas de Desenvolvimento Sustentável. (ANTUNES, 2019)

A Lei nº 9.985/2000 define, em seu art. 2º, inciso I, o conceito de unidade de conservação como:

I – 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.

A exigência de instituição “pelo Poder Público” por si só já seria criticável, na medida em que áreas instituídas pelos particulares também podem ter “características naturais relevantes” que levem à necessidade de proteção dos espaços ambientais das propriedades particulares. Vale mencionar que essa lei, reconhecendo tais circunstâncias, incluiu, no inciso VII de seu art. 14, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural como uma das unidades de conservação integrantes do Grupo das Unidades de Uso Sustentável.

5 CONSULTAS PÚBLICAS E ESTUDOS TÉCNICOS COMO REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Sobre o processo formal de instituição e modificação das unidades de conservação, a Lei nº 9.985/2000, em seu art. 22, disciplina:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (VETADO)³

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

3 O parágrafo vetado pelo Executivo tinha a seguinte redação: “§ 1º Na lei de criação devem constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da área, o órgão responsável por sua administração e, no caso das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e, quando for o caso das Florestas Nacionais, a população tradicional destinatária”. De acordo com a mensagem do veto nº 967, de 18 de julho de 2000, encaminhada ao Congresso Nacional, as “razões” para o veto estavam no fato de que “tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei. Assim, ao exigir lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante do § 1º e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade”. Vale ressaltar que tais razões fundamentam também a tese que desenvolvemos neste trabalho.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

A alteração e supressão das unidades de conservação, conforme disposição do art. 225, § 1º, III, da CF/1988, necessitam de autorização por lei específica.

Sobre as alterações, a Lei nº 9.985/2000 veda que estas estejam em desconformidade com o Plano de Manejo e os regulamentos constituintes de tais áreas de conservação. É o que dispõe em seu art. 28:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Contudo, acerca do processo de supressão dessas unidades de conservação, que, conforme explicitado, também necessita de lei específica para sua autorização, não há qualquer menção nos dispositivos da Lei nº 9.985/2000, nem nos preceitos do Decreto nº 4.340/2002.

Percebe-se, portanto, que o legislador infraconstitucional se preocupou em dificultar um processo que, até mesmo para que se cumprisse com as imposições constitucionais, deveria ser facilitado, qual seja, a instalação/criação de

unidades de conservação, enquanto deixou em aberto um processo que deveria ser mais dificultoso, por sua vez, a supressão de tais áreas de proteção.

Isso pode ser visto como consequência de que as ações protetivas do meio ambiente não devem – nem podem – sofrer retrocesso, ideia que se materializa no chamado princípio da proibição de retrocesso, uma vez que as garantias de proteção ambiental, uma vez conquistadas, não podem retroagir, sendo inadmissível o recuo da salvaguarda ambiental para níveis de proteção inferiores aos já consagrados ou assegurados pelas normas legais.

Em outros termos, na mesma linha de argumentação, a ideia de que os deveres de proteção, de manutenção e de melhoria da qualidade dos recursos ambientais surgem progressivamente e essa progressiva proteção deve ser assegurada, estabelecendo-se uma cláusula “*Standstill*” da situação ambiental, impedindo, com isso, retrocesso no aperfeiçoamento da proteção, o que vale, sobretudo, para os espaços ambientais.

Escrevendo sobre tal princípio, e apresentando um panorama que pode muito bem ser transportado para os tempos em que vivemos, Michel Prieur aduz que

No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental. (PRIEUR, [S.d.], p. 12)⁴

4 O professor francês ainda faz uma análise comparativa do conteúdo desse princípio ambiental em vários ordenamentos, quando, tratando do risco de mudanças negativas nas regras de proteção ambiental diz que, “[p]ara descrever esse risco de ‘não retrocesso’, a terminologia utilizada pela doutrina é ainda hesitante. Em certos países, fala-se num princípio de *stand still* (imobilidade). É o caso da Bélgica (HACHEZ, ...). Na França, utiliza-se o conceito de efeito *cliquet* (trava), ou regra do *cliquet anti-retour* (trava anti-retorno). Os autores falam, ainda, da ‘intangibilidade’ de certos direitos fundamentais (de FROUVILLE, ...). O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a ‘irreversibilidade’, notadamente em matéria de direitos humanos. Enfim, utiliza-se a ideia de cláusula de status quo. Em inglês, encontramos a expressão *eternity clause* ou *entrenched clause*, em espanhol, *prohibición de regresividad* o de *retroceso*, em português, proibição de retrocesso. Utilizaremos a fórmula de ‘princípio de não regressão’, para mostrar que não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”. (PRIEUR, [S.d.], p. 13-14).

O princípio da proibição de retrocesso, assim, torna-se instrumento fundamental para estruturação de um adequado sistema de preservação dos interesses ambientais.

6 JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA

Diante das disposições inseridas no art. 22, da Lei nº 9.985/2000, nossa doutrina tem sustentado a importância da realização de “estudos técnicos” e mesmo das “consultas públicas” como condicionantes necessárias para a criação de unidades de conservação, dando uma interpretação literal ao que consta do § 2º do referido artigo.

Como afirma Amado (2014), por todos,

A criação de uma unidade de conservação deverá ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, sendo dispensável este último requisito para as estações ecológicas e reservas biológicas, pois foi presumido legalmente o interesse público.

Conquanto não seja vinculante, à míngua de previsão legal que lhe dê essa força, a consulta pública não poderá ser dispensada, sob pena invalidade (*sic*) do ato de criação, consoante já decidiu o STF [...] (AMADO, 2014, p. 165)

O mesmo autor transcreve, depois dessas afirmações, a decisão do STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.184, julgado em 2003:

MS 24184 / DF – DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relatora: Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 13/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJ 27-02-2004 PP-00034 EMENT VOL-02141-04
PP-00735

Parte(s) (...) IMPTES. : ALUISIO (...)

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

LIT.PAS. : MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

LIT.PAS. : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE
E DOS

RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA

Ementa

Quando da edição do Decreto de 27.02.2001, a Lei nº 9.985/00 não havia sido regulamentada. A sua regulamentação só foi implementada em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto nº 4.340/02. O processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública. O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque não pode substituir a consulta exigida na lei. O Conselho não tem poderes para representar a população local. Concedida a segurança, ressalvada a possibilidade da edição de novo decreto.

Amado (2014) ainda menciona outros dois mandados de segurança: o MS 24.665, julgado em 2004 (tratando da “ampliação de limites de estação ecológica”) e o MS 26.189, julgado em 2013 (este definindo que os “estudos técnicos” devem “estar concluídos por ocasião da criação da [...] unidade de conservação”). O primeiro MS tem a seguinte redação:

MS 24665 / DF – DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relator p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO

Julgamento: 01/12/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJ 06-10-2006 PP-00033 EMENT VOL-02250-02
PP-00233 RTJ VOL-00199-02 PP-00652 RT v. 96, n. 856, 2007,
p. 104-118

Parte(s) IMPTE.(S) : SELVA – SERVIÇOS (...)

IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

LIT.PAS.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA

LIT.PAS.(A/S) : UNIÃO

Ementa

MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação. Estação ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do mandado de segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Votos vencidos. A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública.

A ementa do segundo, o de nº 26.189, decisão mais recente, é assim redigida:

MS 26189 AgR / DF – DISTRITO FEDERAL

Relator: Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO

DJe-065 DIVULG 09-04-2013 PUBLIC 10-04-2013

Parte(s): AGTE.(S) : ADRIANA (...)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

AGDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA

Ementa

Agravo regimental em mandado de segurança. Criação de reserva extrativista. Dilação probatória. Impossibilidade. 1. As alegações de incompletude e parcialidade dos estudos técnicos que subsidiaram o decreto presidencial impugnado envolvem questões de fato, insuscetíveis de análise em sede de mandado de segurança, ação em que não cabe dilação probatória. Precedentes. 2. É incontroversa a publicação, em jornal de grande circulação no Estado da Bahia, de edital de chamamento para consulta pública. 3. O § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 não exige que os estudos técnicos estejam concluídos por ocasião das consultas públicas, mas, tão somente, por ocasião da criação da própria unidade de conservação. 4. Agravo regimental não provido.

Os argumentos desses entendimentos são construídos em torno de um alegado direito público subjetivo dos proprietários dos espaços protegidos.

Silvia Costa Naves (2013), enfrentando a exigência do procedimento de consulta, aponta que

[...] depreende-se que a consulta pública não tem forma definida em lei, contudo, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça já se manifestaram no sentido da obrigatoriedade de sua realização, sob pena de nulidade, uma vez que cuida-se de direito subjetivo público da população, principalmente daqueles indivíduos que tenham posses ou propriedades nas áreas a serem abrangidas pelas futuras unidades de conservação. (NAVES, 2013 [S. p.])

Não há decisão do Supremo, até o momento, que enfrente a questão da constitucionalidade das restrições em sentido contrário. As ações judiciais mais frequentes, como reproduzido nas emendas dos mandados de segurança transcritos, e considerando o sentido das disposições inseridas no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, são desenvolvidas tendo por fundamento a defesa da rigidez do procedimento administrativo para a criação dos espaços ambientais, o que dificulta, desnecessariamente, a ação das autoridades ambientais na criação deles.

Tais exigências, que classificamos de desnecessárias, por serem burocráticas, atendem não aos interesses ambientais, mas aos interesses dos proprietários atingidos pelas medidas administrativas. Há, nesse aspecto, a supremacia dos interesses particulares sobre os públicos, o que inverte a lógica de princípios jurídicos caros ao ordenamento nacional.

O procedimento administrativo de criação dos ditos espaços ambientais, como decorrência do entendimento do STF, acaba sendo desfavorável aos propósitos ambientais e indo contra os preceitos constitucionais.

Entendemos, assim, que a criação dos espaços ambientais deve ser flexibilizada e as exigências legais reduzidas, de modo a fazer prevalecer o interesse público e as regras constitucionais que só exigem critérios rígidos para a alteração e a supressão dos ditos espaços territoriais.

Isso significa, pois, que a realização de consultas e estudos prévios não podem consistir em obstáculos à criação dos espaços em questão.

Claro que seria muito estranha a existência de uma ação judicial que discutisse a constitucionalidade de uma medida legal de supressão desses espaços, até porque os interesses jurídicos, neste caso, não seriam tão evidentes como naqueles que envolvem os interesses dos proprietários atingidos pelo procedimento de criação.

É necessário mencionar que, em nossas pesquisas no STF, só conseguimos encontrar duas exclusivas decisões que tangenciam os problemas de utilização de rotinas burocráticas para o processo administrativo de criação dos espaços em questão.

Na decisão da ADI 3646/DF, julgada em setembro de 2019, em que se discutiu a constitucionalidade dos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, o ministro Dias Toffoli assentou que

[t]endo a Carta se referido à reserva de legislação *somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação*, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos (ADI 3646/DF, grifo nosso).

A decisão é a seguinte:

ADI 3646 / DF – DISTRITO FEDERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator: Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 20/09/2019

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

(...) PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019

Parte(s): REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA e OUTROS

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. 2. Constitucionalidade do art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei,

tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente.

A outra decisão, relacionada a um mandado de segurança, fundamentou-se na presunção de legitimidade do ato administrativo de criação de uma “reserva ambiental”. Nela, o ministro Marco Aurélio destaca a exigência de lei para “alteração ou a supressão” dos espaços territoriais, aduzindo que

[o]s atos administrativos gozam da presunção de merecimento. [...] A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão – art. 225, III, do Diploma Maior. [...] Consulta pública e estudos técnicos. O disposto no §º 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental. [...] A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a. (MS 25.284, Rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010)

7 “CONTRADIÇÕES” BRASILEIRAS

Comparando as disposições constitucionais, que se voltam para restrições legislativas em caso de alterações e mudanças supressivas nos espaços ambientais protegidos e nenhum pré-requisito determina para o caso de criações desses mesmos espaços, e uma regulamentação infraconstitucional, que se debruça na previsão de restrições para a criação dos espaços e nada dispõe acerca de critérios legais para as alterações e mudanças, podemos claramente entender a utilização de leis com propósitos escusos e distorcidos e pintar um retrato do país e do nível de preocupação que nossos parlamentares têm com o meio ambiente.

A situação das exigências legais em questão pode ser acrescentada à relação de nossas “contradições” da situação que vivemos em tempos de “calamidade sanitária”, apresentada pelo jornalista Eduardo Affonso:

[t]emos um presidente [...] [q]ue diz querer salvar a economia a todo custo [...] e fez corpo mole na implementação das reformas que efetivamente poderiam nos tirar do atoleiro. [...] vivemos uma pandemia [...] [em que o] tratamento é caro, demandando uso de respiradores, tomógrafos, [...] [UTIs], criação emergencial de novos leitos, mas se resolve com um comprimido que custa R\$0,20. O PIB da China despencou 6,8%, o Papa rezou para uma praça sem vivalma, os Jogos Olímpicos de Tóquio forma adiados, a Índia botou 1,2 bilhão de pessoas em casa – tudo orquestrado pela esquerda, só para prejudicar o presidente do Brasil. [...] A pandemia adquiriu esse caráter dúbio por sermos um país avacalhado pelos seus e ambivalente por natureza. [...] Quem pode ficar em casa e ajudar a reduzir a propagação do vírus é visto como narcisista (e de esquerda...). Quem não tem escolha, e precisa correr risco de vida para poder sobreviver, é chamado de irresponsável. [...] Chegamos ao ponto de manifestantes saírem às ruas com bandeiras [...] para pedir desordem e progresso. [...] Esse país de Schrödinger tem um governo que foge da pecha de fascista, mas evoca o lema dos campos de concentração [...] "O trabalho, a união e a verdade vos libertará" [...]. E na oposição ao insensível "E daí?" para o número de mortos encontra o "Ainda bem de quem não pode ver um cadáver que já monta o palanque". (AFFONSO, 2020, p. 3)

Muito falta para assegurarmos a preservação de nossos ambientes.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desnecessidade, tanto pela perspectiva de nossa Constituição quanto pelos princípios ambientais, das restrições infraconstitucionais para a criação de espaços ambientais protegidos acaba por prejudicar tanto os objetivos constitucionais quanto os ambientais de proteção e conservação do meio ambiente.

Perceba-se que há no texto da Constituição Federal o escopo evidente de facilitar a criação de unidades de conservação ambiental, não importa que se trate de estabelecimento de unidade de conservação municipal, estadual ou

federal. Veja-se que a criação de unidades de conservação prescinde dos debates legislativos, os quais, mesmo quando timbrados com o selo da urgência, podem retardar por meses (e até anos!) a criação desses espaços de proteção ambiental. A Constituição Federal, assim, houve por bem afastar a figura da lei, em sentido formal, como ente normativo necessário à criação de UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

Em sentido oposto, teve a Constituição Federal por bom passo dificultar a extinção de unidades de conservação ambiental anteriormente criadas ao impor, para que tal extinção ocorra, a edição de lei em sentido formal. Note-se que a letra do § 1º do art. 225 da Constituição é clara ao estabelecer, de um lado, que a criação de espaços de proteção ambiental incumbe ao Poder Público, o que, em termos que enxergamos bem, equivale a dizer que até mesmo por decretos se permite a criação desses espaços de proteção. Já quando se tem em conta a sua extinção, ou redução, necessário o amplo debate próprio da produção das leis, como bem se lê no inciso III, abrigado no § 1º do art. 225 da CF/1988, que aqui usamos como fundamento para nossa argumentação.

Tal circunstância, queremos crer, deixa entrever nas letras dos dispositivos em comento um princípio de observância obrigatória para o Estado, a norteá-lo no sentido de, sempre e sempre, facilitar a criação desses espaços de proteção, eliminando entraves cuja presença nos textos normativos milita contra o escopo de proteção ao meio ambiente, quer para as gerações presentes, quer para as futuras.

Assim, entendemos que essas exigências do § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 só teriam sentido se fossem voltadas aos casos, não de instituição ou criação dos referidos espaços ambientais, como determinam, mas de alteração e supressão deles, conforme o texto constitucional simplifica e determina, o que leva à imprescindibilidade de uma flexibilização do procedimento de criação das áreas de proteção para o atendimento das disposições e diretrizes constitucionais.

Mudaram-se os agentes públicos e, se levarmos em conta os propósitos que o Poder Executivo tinha quando motivou as medidas inseridas no projeto de lei que deu origem à Lei nº 9.985/2000, decorridos 20 anos de sua promulgação, podemos sustentar que regredimos, perdemos a percepção da importância da criação de espaços ambientais efetivamente protegidos e nos esquecemos de nossos compromissos com as futuras gerações.

Repita-se, pois, muito ainda falta para assegurarmos a preservação dos espaços ambientais, um objetivo que parece cada vez mais distante diante dos últimos tempos e das atuais circunstâncias.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, E. O país de Schrödinger. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3, 22 maio 2020.

AMADO, F. **Resumo de direito ambiental esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

ANTUNES, P. de B. **Áreas protegidas [Espaços territoriais especialmente protegidos]**. 10 fev. 2019. Disponível em: <https://direitoambiental.com/areas-protegidas-espacos-territoriais-especialmente-protegidos/>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.892/1992**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38133>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 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: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **MS 24.184**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 13 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2824184%2E+OU+24184%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/te2ahjj>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **MS 24.665**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Min. Cezar Peluso, 1º de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2824665%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/s4c5fqk>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **MS 26.189**. Relator: Min. Dias Toffoli, 6 de março de 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2826189%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yab7oqsm>. Acesso em: 21 maio 2020.

NAVES, S. C. **Unidades de conservação**: um limite ao direito de propriedade. 26 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35726/unidades-de-conservacao-um-limite-ao-direito-de-propriedade>. Acesso em: 22 maio 2020.

PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. In: BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor. [S.d.]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 24 maio 2020.

20 ANOS DA LEI DO
SNUC

SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO
INTEGRAL EM TERRITÓRIOS DE POVOS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS: COLISÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tarik Argentim¹
Konstantin Gerber²

Resumo: A relação entre unidades de conservação de proteção integral e territórios de povos e comunidades tradicionais é o eixo central deste artigo. O objetivo principal é refletir sobre o fato de que a interpretação das normas jurídicas do meio ambiente natural não deve prescindir das normas atinentes ao meio ambiente cultural, sobretudo, em vista da noção de paisagem cultural, relacionada à memória coletiva e aos modos de vida. A partir dessa realidade dialética, investigou-se as origens da figura do Parque Nacional no contexto mundial, a fim de compreender o surgimento das unidades de conservação no Brasil. Sob essa perspectiva, buscou-se apresentar o histórico legislativo preservacionista no país até a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Procedeu-se, então, com análise da questão da presença de povos e comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. Dada a complexidade temática, recorreu-se a diplomas legais de âmbito nacional e internacional, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de aportes conceituais de outros campos do conhecimento complementares ao Direito – especialmente da Antropologia e da Geografia Humana. Com interpretação desde a Constituição Federal até as Convenções Internacionais de Direitos Humanos, pretende-se conceber uma solução jurídica às situações de sobreposição de espaços especialmente protegidos e territórios tradicionais – com propostas práticas de concreção das normas do Snuc. Ao fim, com vistas a superar os desafios existentes para efetivação dos instrumentos de proteção ambiental, sugere-se uma solução interpretativa harmoniosa para a colisão entre o direito fundamental do meio ambiente e os direitos fundamentais culturais.

Palavras-chave: Unidades de conservação de proteção integral. Territórios de povos e comunidades tradicionais. Sobreposição. Meio ambiente natural. Meio ambiente cultural.

Abstract: *The relationship between protected areas of integral protection and the territories of traditional peoples and communities is the central axis of this article. The main objective is to reflect on the fact that the interpretation of the legal norms of the natural environment must not dispense the norms pertaining to the cultural environment, especially in view of the notion of cultural landscape, related to collective memory and ways of life. From this dialectical reality, we investigated*

1 Bacharel em Direito (PUC-SP) e mestrando em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia (Inpa). Indigenista especializado na Fundação Nacional do Índio (Funai) e advogado consultor em São Paulo e no Acre.

2 Doutor e mestre em Filosofia do Direito (PUC-SP), onde integra o Grupo de Pesquisas em Direitos Fundamentais. Professor convidado do Curso de Especialização em Direito Constitucional (PUC-SP) e advogado consultor em São Paulo.

the origins of the National Park figure in the world context, in order to understand the emergence of protected areas in Brazil. From this perspective, we presented the preservationist legislative history in the country until the institution of the National System of Conservation Units (Snuc). Then, the question arises of the presence of traditional peoples and communities in protected areas of integral protection. Given the complexity of the thematic, legal diplomas of national and international scope were used, in addition to judgments from the Federal Supreme Court and conceptual contributions from other fields of knowledge – especially from Anthropology and Human Geography. With interpretation from the Federal Constitution and the International Human Rights Conventions, it is intended to conceive a legal solution to situations of overlapping of specially protected spaces and traditional territories – with practical proposals for the concretization of Snuc rules. Finally, with a view to overcoming the existing challenges for implementing environmental protection instruments, a harmonious interpretative solution for the collision between the fundamental rights of the environment and culture is suggested.

Keywords: Protected areas of integral protection. Territories of traditional peoples and communities. Overlap. Natural environment. Cultural environment.

1 INTRODUÇÃO

A noção de áreas protegidas no pensamento humano remete ainda à Antiguidade, em virtude dos questionamentos por parte das culturas frente à natureza. Em síntese, tais áreas designam espaços geográficos com limites específicos, cujo escopo prevê restrições de uso do território mediante regimes especiais de administração para apropriação subjetiva e concreta de espécies, ambientes, paisagens, lugares e recursos naturais. Atualmente, consubstancia-se em estratégia política traduzida em ferramenta normativa de amplitude mundial que serve tanto para a conservação da natureza quanto para a garantia de direitos de povos indígenas/tribais e comunidades tradicionais (BENSUSAN, 2006, p. 7; 12).

Em certa medida, o surgimento da ideia moderna de áreas protegidas visa enfrentar determinados reflexos e impactos negativos provocados pela humanidade nos sistemas naturais e simbólicos a partir da Revolução Industrial – cujos efeitos se intensificaram ao longo do século XX (BENSUSAN, 2006, p. 13). Dentre eles, destaca-se, para os fins deste artigo, o uso predatório da biodiversidade e dos recursos naturais e a destruição de modos de vida. Tais fenômenos podem ser observados, de um modo geral, em praticamente todos os continentes e, em particular, na América do Sul.

Os conceitos e a importância da conservação da diversidade biológica e cultural são, portanto, fruto de construção social e histórica. Desse modo, os territórios destinados para sua proteção variam numa complexa dinâmica espaço-temporal que se projeta em diferentes escalas. Dito de outro jeito, as transformações no domínio dos territórios configuram formas distintas de apropriação do espaço por diferentes atores sociais (comunidades, Estado, proprietários particulares, posseiros, entre outros), a depender dos interesses de uso e dos modos de vida (SILVA PIMENTEL; RIBEIRO, 2016, p. 229).

No Brasil, de maneira abrangente, consideram-se os seguintes territórios como tipologias de áreas protegidas: a) unidades de conservação da natureza, de proteção integral e de uso sustentável; b) terras indígenas; c) titulações quilombolas; d) reservas legais; e) áreas de preservação permanente; f) assentamentos rurais da reforma agrária; g) sítios arqueológicos; h) cavidades naturais subterrâneas (cavernas); i) terreiros de candomblé tombados; j) registros de lugares sagrados, entre outras. Dessas tipologias, serão objeto de análise deste artigo o regime jurídico das unidades de conservação e sua relação com os territórios de povos e comunidades tradicionais.³

Sob essa perspectiva, entende-se que a política ambiental atua diretamente na relação entre populações locais e unidades de conservação, inclusive favorecendo ou impedindo a integração das comunidades à gestão desses espaços ao longo do tempo. A nosso ver, compreender as nuances da proteção do meio ambiente é um desafio que se impõe aos órgãos públicos, à sociedade civil organizada e aos povos e comunidades tradicionais que habitam os territórios alvo de normas especiais de uso e administração. Neste ponto, Silva Pimentel e Ribeiro (2016, p. 229) apontam que, para as populações tradicionais: “a percepção do território se faz numa perspectiva integrada, considerando a dimensão social, política, econômica e cultural, nas quais identidades e valores simbólicos e afetivos constituem seu território”.

Por vezes, a dinâmica implementada pela política ambiental do Estado brasileiro, por meio das normas vigentes no país, desencadeia sobreposições de unidades de conservação da natureza com territórios de povos e comunidades tradicionais. Se desconsiderar os direitos dessas populações, essa situação pode gerar conflitos multidimensionais – institucionais, econômicos, sociais

3 No âmbito deste artigo, no intuito de designar modos de vida diferentes da sociedade urbano-industrial, utilizamos conjugadamente as expressões povos e comunidades tradicionais, comunidades locais e populações locais. A expressão “povos e comunidades tradicionais” está definida na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007, art. 3º, I), sendo o uso do território relacionado à exploração agroflorestal sustentável, conforme previsto no Código Florestal (BRASIL, 2012, art. 3, IX, “b”). O termo “comunidades locais” também é encontrado neste diploma e remete à ocupação sustentável na zona costeira (BRASIL, 2012, art. 11-A, § 1º, VI). Já a expressão “população tradicional” está definida na Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006, art. 3, II). De se ter em nota que a categoria “populações tradicionais” abrangia inicialmente seringueiros e castanheiros da Amazônia, sendo posteriormente empregada para outros grupos – como coletores de berbigão de Santa Catarina, babuaçeiros do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins (CUNHA, ALMEIDA, 2009, p. 278-279). Para o critério da Convenção 169 da OIT, há necessidade do autorreconhecimento com respaldo comunitário, pois o art. 1º, 2, afirma que a “consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (BRASIL, 2004).

e culturais. Só em relação a terras indígenas e unidades de conservação são mais de 77 casos de sobreposição territorial, envolvendo 33 UCs de proteção integral (RICARDO *et al.*, 2016). Sem levar em conta os territórios das diversas comunidades tradicionais espalhadas pelo país, bem como as terras indígenas sem relatório circunstanciado de identificação e delimitação. Acreditamos que a compreensão dos impactos e reflexos da sobreposição são fatores fundamentais para a gestão democrática e participativa dessas áreas protegidas – principalmente considerada a necessidade de valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais e simbólicos da conservação da natureza (BRASIL, 2006).

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira carta magna do Brasil a reconhecer a importância de se preservar o meio ambiente enquanto um direito humano fundamental, sobretudo frente aos reflexos negativos de uma economia predatória e desenvolvimentista com urbanização acelerada. É o que se apreende do capítulo VI – Do Meio Ambiente:

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, 1988, art. 225, *caput*)

Considerando as ameaças aos sistemas naturais por todo tipo de degradação, em escala planetária, proveniente da sociedade urbano-industrial moderna, a Lei Maior brasileira adotou como norte do projeto do Estado Democrático de Direito a política de conservação ambiental por meio de espaços territoriais especialmente protegidos. Com vistas a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente, nossa carta política incumbiu ao Poder Público (art. 225, § 1º):

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. (BRASIL, 1988, art. 225, § 1º, III, grifo nosso).

Em que pese haver proteção constitucional ao meio ambiente desde o final dos anos de 1980, somente na virada do milênio foi regulamentado o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Esse diploma legal, por sua vez, representou um significativo avanço na política ambiental do Brasil ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). De forma inédita, o Poder Público federal estabeleceu claramente critérios e normas específicas para a criação, implantação e gestão de territórios sob regime especial de administração com objetivos de conservação (BRASIL, 2000, art. 1º e 2º, inciso I).

Firmou-se o entendimento jurídico de que as unidades de conservação dizem respeito a um:

I – *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.* (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso I, grifo nosso)

Conforme previsto na Lei nº 9.985/2000, (BRASIL, 2000, art. 7, incisos I e II), as unidades de conservação dividem-se em dois grupos, com características específicas: proteção integral e uso sustentável. Esses grupos, por sua vez, são compostos por diversas categorias, das quais o Parque Nacional⁴ foi a primeira figura de proteção integral da natureza criada no mundo. No contexto de implantação do Snuc, trata-se de unidade de posse e domínio públicos (BRASIL, 2000, art. 11, § 1º), cujo modelo está atrelado à restrição de acesso e ao isolamento humano. Senão, vejamos:

§ 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. (BRASIL, 2000, art. 7º, § 1º, grifo nosso)

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. (BRASIL, 2000, art. 11, *caput*, grifo nosso)

4 Além de Parque Nacional, o grupo de proteção integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Monumento Natural; e Refúgio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000, art. 8º, incisos I, II, IV e V).

A grande crítica que esse modelo preservacionista abriga, no Brasil, diz respeito ao fato de ter sido transposto dos Estados Unidos da América (EUA) sem a devida adaptação à realidade brasileira, onde a situação é ecológica, social e culturalmente distinta. Para melhor exame do tema, urge realizar breve resgate histórico do surgimento das áreas legalmente protegidas no contexto moderno – em especial, para os fins a que se dedica este artigo, da figura do Parque Nacional.

2.1 O SURGIMENTO DA FIGURA DO PARQUE NACIONAL NO MUNDO

“A ideia de parque como área selvagem e desabitada, típica dos primeiros conservacionistas norte-americanos, pode ter suas origens nos mitos do ‘paraíso terrestre’, próprios do Cristianismo”.
(DIEGUES, 2008, p. 29)

O início da preservação de grandes áreas naturais no interesse público ocorreu na segunda metade do século XIX. À época, um extenso território da região nordeste do estado de Wyoming, nos Estados Unidos, foi designado para a constituição do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872. O objetivo principal era, conforme predominante na corrente de pensamento preservacionista,⁵ resguardar áreas naturais de grande beleza cênica para serem utilizadas por pessoas provenientes de fora desses espaços (DIEGUES, 2008, p. 101).

A ideia central era a de “preservar estas relíquias com nostalgia dos restos do paraíso perdido” (ACOT, 1990, p. 162), remontando a uma concepção própria do Cristianismo responsável pela criação de um neomito da natureza intocada (DIEGUES, 2008, p. 29). Surge então a proposta de reservar grandes áreas naturais para serem colocadas à disposição das populações urbanas para fins de recreação, inspirada pela noção de “wilderness”, isto é, áreas consideradas de “natureza selvagem”, virgens, não habitadas (MENDONÇA; FONTOURA, 2010). A lógica fundamenta-se na separação da natureza selvagem do convívio humano, diante de uma perspectiva científica de que a presença humana nessas áreas só deveria ser permitida em caráter restrito e bem específico. Estavam aí lançadas, portanto, as primeiras bases teóricas e legais para a conservação de grandes áreas naturais.

Contudo, embora outros países também tenham seguido o exemplo estadunidense e criado seus próprios parques nacionais sem população residente,

⁵ Os preservacionistas, guiados por John Muir, eram os principais defensores da criação de Parques Nacionais. O intuito era de preservar o patrimônio natural em vias de extinção. Em regra, essa corrente de pensamento defende que a interferência humana é essencialmente nociva ao meio ambiente; reverenciam, portanto, a natureza no sentido de apreciação estética e espiritual da vida selvagem.

com objetivos análogos aos de Yellowstone (Canadá, 1885; Nova Zelândia e México, 1894; África do Sul e Austrália, 1898; Argentina, 1903; Chile, 1926; Brasil, 1937), não havia, em nível mundial, uma definição universalmente aceita a respeito dos objetivos dos parques nacionais. Isso porque, de outro modo, na Europa, os primeiros parques nacionais – a exemplo dos Alpes, estabelecido em 1914 – foram criados com o intuito de manter áreas naturais voltadas sobretudo à realização de pesquisas sobre a flora e a fauna (DIEGUES, 2008, p. 102).

Esse é o contexto da convocação da Convenção para a Preservação da Flora e Fauna ocorrida no ano de 1933, em Londres, a qual definiu três características básicas da figura do Parque Nacional: I) trata-se de espaços geográficos controlados pelo Poder Público; II) com objetivo de preservação da fauna (sendo proibida a caça) e da flora, constituídas de interesse estético, geológico, arqueológico; e III) cuja ideia central seja servir à visitação pública. Observa-se que as populações tradicionais locais foram completamente ignoradas na Convenção e no discurso institucionalizado que se seguiu a esta (Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, 1960; Primeira Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, 1962, EUA; 10ª Assembleia Geral da UICN, 1969, Índia).

A relação entre populações locais e as unidades de conservação surgiu apenas no Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais ocorrido em Bali, na Indonésia, em 1982. Nessa oportunidade, ressaltou-se o respeito aos direitos das sociedades tradicionais à determinação social, econômica, cultural e espiritual. Além disso, o encontro buscou estabelecer um novo paradigma, mediante a recomendação de descentralização da gestão das áreas protegidas e a incorporação dos conhecimentos tradicionais das comunidades locais no planejamento e manejo dos territórios diretamente afetados por medidas preservacionistas (SOUZA, 2013, p. 103).

Ainda assim, o debate considerava (e, em parte, ainda considera) que a degradação de diversos parques nacionais no Terceiro Mundo era resultado da pobreza crescente das comunidades tradicionais, conforme visão etnocêntrica impregnada nos debates institucionais sobre esse tema. Nesse sentido, é preciso apontar que a ideia principal do Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais visava fortalecer as áreas protegidas nos países em desenvolvimento, sem, contudo, reconhecer explicitamente a presença de populações locais dentro dos parques nacionais dos países do Terceiro Mundo. Esse tipo de abordagem acabou por ocultar os conflitos gerados pela criação de parques nacionais em territórios de povos e comunidades tradicionais (DIEGUES, 2008, p. 103).

2.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PRESERVACIONISTA NO BRASIL

No Brasil, a criação de unidades de conservação também ocorreu segundo tais preceitos da biologia da conservação.⁶ De saída, a constitucionalização da proteção da natureza em terras tupiniquins ocorreu com a Constituição Federal de 1934: “competete concorrentemente à União e aos Estados: [...] *proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico*, podendo impedir a evasão de obras de arte” (BRASIL, 1934, art. 10, inciso III, grifo nosso).

Embora tenha vigorado oficialmente apenas um ano, a segunda constituição republicana do país deu ensejo ao primeiro Código Florestal Brasileiro, também datado de 1934, o qual, por sua vez, efetivou a criação de: “*parques nacionais, estaduais e municipais, [os quais] constituem monumentos públicos naturais*, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem” (BRASIL, 1934, art. 9º, *caput*, grifo nosso). A Constituição de 1937, por sua vez, fora outorgada autoritariamente pelo presidente Getúlio Vargas – motivo pelo qual recebeu a alcunha de “Polaca”, em alusão ao modelo semifascista polonês que a inspirou. Ao inaugurar o período de ditadura do Estado Novo, refletiu um caráter explicitamente nacionalista quanto à proteção da natureza:

Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (BRASIL, 1937, art. 134, grifo nosso)

A proteção ao meio ambiente permanece considerando tão somente os aspectos natural e artificial, praticamente sob o mesmo paradigma, tanto na Constituição Federal de 1946: “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público” (BRASIL, 1946, art. 175, grifo nosso); quanto na carta política de 1967, cujo novo texto fora editado pela Emenda Constitucional de 1969: “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas” (BRASIL, 1967, art. 172, parágrafo único, grifo nosso).

⁶ Embora seja um campo do conhecimento relativamente recente – surgido no meio acadêmico nos anos de 1980, principalmente em resposta aos impactos das atividades humanas sobre a diversidade biológica –, suas raízes retrocedem pelo menos ao século XIX, por ocasião dos estudos do naturalista inglês Alfred Russel Wallace (FRANCO, 2013).

Em que pese a tutela constitucional do meio ambiente ter sido inaugurada já na primeira metade do século XX, tais discussões só tiveram notoriedade no contexto político- jurídico brasileiro em meados da década de 1970. Até então, sob a égide do discurso de “desenvolvimento nacional”, a degradação do meio ambiente parecia apenas uma etapa para se construir usinas, rodovias, barragens, entre outros empreendimentos impactantes, de pequeno a grande porte. À época, o governo do Brasil inegavelmente privilegiava o crescimento econômico desordenado frente à sustentabilidade, considerada mero acessório do “progresso”. Por essa razão, é de se constatar que o desenvolvimento da política ambiental brasileira ocorreu de maneira tardia se comparado a outras políticas setoriais – como a econômica –, estando atrelado sobretudo às exigências do movimento internacional ambientalista (DE SOUSA, 2005).

Após a superação do regime autocrático, militar e ditatorial no Brasil (1964-1985), surgiu a necessidade de se elaborar uma nova Constituição Federal completamente alinhada com os ideais democráticos exigidos pela sociedade civil à época. Apelidada de “Constituição Cidadã”, a Carta Magna de 1988 tornou-se a primeira a reservar um capítulo próprio à proteção ao meio ambiente. Esse fato é explicável por ser a primeira promulgada no Brasil após a Conferência de Estocolmo de 1972⁷ – rodada de debate internacional entre Estados-Nação cujo objetivo, já naquela época e ainda tão atual, era conscientizar a sociedade para a necessidade de se repensar e aprimorar a relação com o meio ambiente sob o primado de atender às necessidades da população presente sem comprometer as gerações futuras.

Dessarte, ao assegurar a todos o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, a Constituição de 1988 impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, sem, no entanto, discorrer atentamente sobre a democracia participativa ambiental. Conforme já explicitado, uma das ferramentas apontadas pela CF/1988 para a execução desse dever é a definição de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (BRASIL, 1988, art. 225, § 1º). Assegurou-se, portanto, que o Poder Público deveria criar áreas protegidas e garantir que elas contribuíssem para a existência de uma condição ambiental favorável e “essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988, art. 225, *caput*). Logo, o objeto da tutela jurídica, isto é, o bem que o ordenamento brasileiro visa proteger é, conforme ensina o eminente jurista e professor José Afonso da Silva:

7 A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo, na Suécia, inaugurou a agenda ambiental e o direito ambiental internacional, além de ter lançado o primeiro convite para a elaboração de um novo paradigma econômico e civilizatório para os 113 países presentes. Foi responsável por produzir a Declaração sobre Ambiente Humano, criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e estabelecer princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e relação entre ambiente e desenvolvimento. A conferência também levou à elaboração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, incumbido de dar continuidade a esses esforços.

A qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que é sintetizado na expressão qualidade de vida (AFONSO DA SILVA, 2004, p. 54).

É importante notar que as considerações tecidas até aqui visam apontar para a necessidade de se proceder com a interpretação do Snuc mediante a incorporação de um entendimento histórico das cartas políticas do país. Portanto, para um melhor entendimento das figuras jurídicas de proteção ambiental inauguradas pela Lei nº 9.985/2000, é imprescindível refletir sobre o percurso trilhado até o reconhecimento do aspecto cultural do meio ambiente.

2.3 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)

A partir deste prisma é possível compreender as diretrizes que regem o Snuc, principalmente as de assegurar “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” e de garantir “às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos” (BRASIL, 2000, art. 5º, incisos III e X).

O avanço na compreensão integral do meio ambiente possibilitou conceber espaços territoriais cuja finalidade fosse compatibilizar a conservação da natureza com o acesso e uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000, art. 7, inciso II) – especialmente por povos e comunidades tradicionais. Para os fins deste estudo, destacamos as seguintes categorias:

- Reserva Extrativista (Resex), cuja finalidade é proteger os meios de vida e a cultura de comunidades extrativistas tradicionais, além de garantir o uso sustentável de recursos naturais do território mediante atividades de extrativismo, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte (BRASIL, 2000, art. 18, *caput*);
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que objetiva assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida de populações tradicionais, garantindo a exploração dos recursos naturais em sistemas sustentáveis, a fim de valo-

rizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvido por estas populações ao longo de gerações (BRASIL, 2000, art. 20, *caput* e § 1º);

- Floresta Nacional (Flona), voltada preferencialmente para o manejo florestal sustentável de áreas com cobertura vegetal de espécies predominantemente nativas, sendo admitida a permanência de populações tradicionais que habitam a unidade quando de sua criação (BRASIL, 2000, art. 17, *caput* e § 2º); e
- Área de Proteção Ambiental (APA), que possui como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, haja vista ser dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2000, art. 15, *caput*).

Essas categorias de UCs, embora permitam – restritamente – o acesso e uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais por populações tradicionais, não lhes garantem direitos territoriais. Isso se deve ao fato de seguirem as fórmulas clássicas de contrato consagradas no direito administrativo – de autorização de uso sustentável ou concessão de direito real de uso⁸ (BRASIL, 2000, art. 23, *caput*). As unidades de conservação do tipo Resex, RDS e as Flona são áreas de posse e domínio público cujo acesso e uso estão condicionados ao plano de manejo e a deliberações do órgão gestor da unidade de conservação (BRASIL, 2000, art. 23, § 2º, incisos I, II e III). Por seu turno, a APA é composta tanto de terras públicas quanto privadas (BRASIL, 2000, art. 15, § 1º), de modo que assegura limitadamente os direitos territoriais de comunidades tradicionais, tendo em vista, por vezes, suscitar conflitos em relação à titularidade das terras – especialmente devido à extrema dificuldade de comprovação documental formal pelas comunidades tradicionais.

Não obstante, é preciso dizer que o Snuc prevê a obrigatoriedade de consultas públicas, garantindo a participação popular na criação de novas unidades de conservação (BRASIL, 2000, art. 22, § 2º) – inclusive para a formalização de categorias de unidades de conservação de uso sustentável. Vale destacar que, no processo de consulta, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local (BRASIL, 2000, art. 22, § 3º). O fundamento insculpido na previsão dessa lei federal consiste na democracia participativa ambiental, a qual, todavia, ainda encontra diversos obstáculos em efetivar a gestão comunitária dessas áreas protegidas.

8 Sobre essa matéria, conferir o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967, que dispõe sobre a concessão de uso; e o art. 10-A da Lei nº 9.636/1998, que trata da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

Em que pese o Sistema Nacional de Unidades de Conservação ter designado novos institutos para a proteção do meio ambiente, o Parque Nacional ainda é, atualmente, a principal figura designada para resguardar territórios especialmente protegidos no Brasil. Assim sendo, percebe-se que essa categoria – e as demais unidades de conservação de proteção integral –, apesar de serem criadas para preservar áreas ambientais significativas, as quais, indubitavelmente, necessitam de proteção para evitar danos permanentes, não foram estabelecidas, por seu turno, levando em consideração a preservação de culturas e dos modos de vida de comunidades tradicionais.

Portanto, as populações locais afetadas por essas unidades de conservação (sobretudo aquelas criadas anteriores a 1988, mas não só) acusam que esses regimes jurídicos impositivos acarretam impactos socioculturais contínuos e, muitas vezes, irreversíveis. Isso porque, de maneira geral, ao serem colocadas em prática, as medidas de restrição de uso direito da biodiversidade e dos recursos naturais são incompatíveis com a presença humana anteriormente consolidada nessas áreas. Em outras palavras, a proteção integral submete todas as práticas socioculturais locais a uma lógica preservacionista, cuja administração é incumbida aos poderes oficiais.

Em muitos casos, há uma franca sobreposição entre territórios étnico-culturais por unidades de conservação da natureza de proteção integral. A ocorrência simultânea de interesses de proteção de recursos naturais e da cultura desses povos nessas mesmas áreas geográficas é vista de forma paradoxal. Todavia, nunca é demais salientar, as comunidades tradicionais se inter-relacionam há séculos com as áreas em que são afetadas pela maioria das unidades de conservação (CUSTÓDIO, 2013).

3 MEIO AMBIENTE CULTURAL

O esforço jurídico em superar a compreensão de meio ambiente como aspecto unicamente natural teve por finalidade suplantar também uma visão compartimentalizada e fragmentada para se abrigar um espectro holístico e sistêmico.⁹ Sob a ótica constitucional, ao adotar uma concepção mais ampla e integradora, restou compreendido que três tipos de ambientes mereceriam significativa proteção, a saber: o natural, o artificial e o cultural.

⁹ Conforme explica Santilli (2005, p. 43), embora o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, conhecido como a “Lei do Tombamento”, ainda em vigor, já preveja há quase um século a possibilidade de tombamento dos “monumentos naturais, bem como dos sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (BRASIL, 1937, art. 1º, § 2º), vale ressaltar que, neste dispositivo normativo, a motivação para a preservação dos bens naturais como equiparados a patrimônio histórico e artístico nacional reside exclusivamente no caráter estético e não cultural ou simbólico.

No plano internacional, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada em Paris no ano de 1972 e incorporada ao Direito interno cinco anos depois, já recomendava o tratamento integrado do patrimônio cultural e natural há mais de uma década da promulgação da Constituição Federal de 1988. Em suma, o objetivo da convenção é estabelecer um sistema internacional de cooperação e assistência para proteção da herança cultural e natural de valor universal excepcional, organizando os bens de forma permanente e de acordo com métodos técnicos e científicos mais avançados (BRASIL, 1977).

É sabido que o meio ambiente natural ou físico é aquele constituído pelo solo, pelas águas, pelo ar atmosférico, pelos recursos biológicos ou por qualquer outro componente dos ecossistemas, e corresponde ao “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981, art. 3º, I). O meio ambiente artificial ou construído, por sua vez, engloba tanto as construções e as edificações localizadas na área urbana – os espaços urbanos fechados – quanto os bens públicos de uso comum do povo, tais como as praças, ruas, áreas verdes, entre outros – intitulados de espaços urbanos abertos.

Já o meio ambiente cultural diz respeito aos bens de natureza material ou imaterial, criados pelo ser humano, que podem ser considerados individual ou coletivamente, e que possuem referências à identidade, à ação e/ou à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Trata-se, portanto, do “patrimônio histórico, artístico, arqueológico, *paisagístico*, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou” (AFONSO DA SILVA, 1995, p. 3, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 representou amplo avanço não só na tutela jurídica do patrimônio natural, mas também na proteção do patrimônio cultural brasileiro. Ao reconhecer grande importância à cultura – dedicou, de forma inédita na história constitucional brasileira, toda uma seção ao tratamento da matéria –, considerou este termo no sentido mais abrangente e democrático, abarcando a noção de identidade e memória dos diferentes grupos sociais que compõe o que chamamos de Brasil.

São vários os dispositivos constitucionais que se referem a essa noção (BRASIL, 1988, art. 23, III; art. 24, VII; art. 30, IX; art. 216; art. 225; e, especificamente quanto ao direito à diferença étnico-cultural, art. 231). O fundamento da ampliação do conteúdo de patrimônio cultural reside no conceito de “referência cultural” (LONDRES, 2003, p. 83-84). De acordo com Santilli (2005, p. 47), essa noção veio “associada ao abandono da perspectiva elitista, monumentalista e

sacralizadora do patrimônio cultural e à valorização da cultura ‘viva’, enraizada no fazer popular e no cotidiano das sociedades”.

A Carta Magna não deixou dúvidas ao estabelecer como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial. Entre estes, inclui expressamente as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver e as criações científicas, artísticas e tecnológicas, além dos sítios de valor paisagístico e dos espaços destinados às manifestações artístico-culturais dos diferentes grupos sociais formadores da sociedade brasileira (BRASIL, 1988, art. 216, *caput* e incisos I, II, III, IV e V). Considerando a relevância da questão cultural na nossa Lei Maior, é possível cogitar a existência de uma constituição cultural, ao lado de uma constituição política, econômica, social ou ambiental (BENATTI, 2009). É notória, portanto, a verificação, no texto constitucional, de “uma clara ampliação da noção de patrimônio cultural, a valorização da pluralidade cultural e um espírito de democratização das políticas culturais, inseridos em um contexto de busca da concretização da cidadania e de direitos culturais” (SANTILLI, 2005, p. 45).

Desse modo, o novo conceito de patrimônio cultural incorporado pela Constituição de 1988 engloba além dos bens culturais materiais ou tangíveis, os bens imateriais ou intangíveis. Promulgada pelo Decreto nº 5.753/2006, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial delineia essa matéria, estabelecendo que:

Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e *lugares culturais* que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como *parte integrante de seu patrimônio cultural*. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é *constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana*. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2006, art. 2º, 1, grifo nosso)

É perceptível, por conseguinte, que a defesa do meio ambiente se funda muito além da mera defesa da fauna, da flora e do meio físico; abarca o ser humano,

por meio de suas atividades culturais e materiais. Logo, cumpre ressaltar que o meio ambiente compreende “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A interação busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais” (AFONSO DA SILVA, 1995, p. 2). É o que se deduz de uma interpretação sistêmica e integrada dos dispositivos constitucionais de proteção ao meio ambiente e à cultura, sendo este também o entendimento de grande parte da doutrina nacional.¹⁰

Refletindo sobre a relação entre meio ambiente, cultura e Direito, o eminente jurista, professor e procurador aposentado do Ministério Público do Paraná, Souza Filho (1997), ensina-nos:

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 seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente 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 da sua intervenção e os chamamos de meio ambiente cultural. (SOUZA FILHO, 1997, p. 9, grifo nosso)

Ao criar-se uma unidade de conservação, é inegável que todos esses aspectos devem ser levados em consideração. Todavia, ao observarmos a história da atuação política governamental, percebe-se que somente um ou alguns desses aspectos foram considerados. Se por um lado, as unidades de conservação sobrepostas a áreas de posse de povos e comunidades tradicionais poderiam fundamentar sua criação em pelo menos dois pontos que mereceriam proteção – o natural e o cultural –, por outro, da maneira como foram instituídas até hoje, percebe-se que, na maior parte dos casos, a dimensão cultural tem sido mitigada pela natural. Por vezes, chega-se ao absurdo de, em nome da defesa do aspecto natural, destruir-se, desarticular-se o cultural, e isso ocorre – não raramente – quando as populações tradicionais são retiradas violenta e ilegalmente de suas áreas. Nas palavras de David Martim, liderança do povo Guarani da Terra Indígena Jaraguá, em vídeo realizado pela Comissão Guarani Yvyrupa (2015):

10 De acordo com Santilli (2005), a concepção unitária do meio ambiente (bens naturais, artificiais e culturais) acolhida por boa parte da doutrina brasileira é inspirada na doutrina italiana.

Essa área para a gente é sagrada. O que as pessoas não conseguem entender é que *a terra [...], a gente chama de tekoha, que é o lugar de manter a nossa cultura, que é o lugar que a gente tem para preservar o nosso conhecimento, para viver do que nós somos dentro dessas áreas*. A nossa luta é essa, ensinar o que a gente sabe para as nossas crianças, para que elas aprendam a sua cultura, para que elas saibam quem elas são, que elas são Guarani, que elas têm um conhecimento. O que a gente quer e precisa é garantir a sobrevivência das nossas comunidades, garantir a sobrevivências das nossas crianças. [...] As pessoas não conseguem entender qual que é a nossa luta. É para preservar a nossa vida. *A gente depende exclusivamente da natureza, do meio ambiente. Essa é a nossa consciência*. (COMISSÃO GUARANI YVYRUPA 2015, grifo nosso)

Para os povos indígenas¹¹ e as comunidades tradicionais, o espaço é conhecido como um lugar dotado de significações variadas. Essas significações são atribuídas ao espaço enquanto lugar. No espaço vivido, os fatos sociais apresentam uma inteligibilidade adquirida em seu próprio contexto. A habilidade tão comum a essas populações em reproduzirem em um mapa mental o seu espaço, ou melhor, o seu lugar, corrobora com o reconhecimento do território e das unidades de paisagem pelos moradores.

3.1 PAISAGEM CULTURAL

A paisagem compreende o lugar onde se vive; é espaço materialmente construído e simbolicamente advindo de heranças ancestrais e sujeito às transformações originadas em fatores naturais e humanos. O ancestral é tradicional, mas não é estático (SILVA, 2009). É essencial compreender que o interesse pela paisagem nasce de um projeto social que contemple o meio ambiente e o patrimônio cultural, pois a paisagem apenas adquire valor e sentido para uma coletividade que a veja como elemento representativo.

A partir dessa perspectiva, entende-se que a paisagem é elemento intimamente ligado à proteção não apenas da natureza, mas também da cultura de uma sociedade – por vezes passando a representá-la. Tal aspecto é relevante principalmente quando um grupo de indivíduos a reconhece como parte deles – quer de forma sentimental, quer como figura de representação da sua

11 Deve-se destacar que os costumes indígenas (art. 231, CF/1988) podem também vir a ser reconhecidos não só pela demarcação de terras indígenas, mas também por meio do reconhecimento de patrimônio cultural.

cultura ou história (CUSTÓDIO, 2012, p. 172, grifo nosso). É o que demonstra Lanari Bo (2005):

A aproximação entre as noções de patrimônio cultural e natural tem sido objeto de reflexão em diversos países, sobretudo os desenvolvidos. A percepção de que *a paisagem também é um objeto cultural, na medida em que exhibe, além dos atributos físicos, resultado de diversas ações humanas*, está presente em inúmeras ações estatais de proteção. Muitos sítios naturais incluem em suas propostas para inscrição na lista da UNESCO a presença de populações indígenas integradas ao meio ambiente. Em outra vertente, *o conceito de cultural landscape, que valoriza paisagens construídas segundo tradições culturais* [...] tem sido empregado para balizar candidaturas de sítios no âmbito da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial. (LANARI BO, 2005, p. 44)

No intuito de contribuir com o conceito jurídico de paisagem no ordenamento brasileiro, há pesquisadores que apontam princípios básicos ao Direito à Paisagem, de aplicabilidade social análoga aos que balizam o Direito Ambiental. Dentre eles, destacamos um que decorre da compreensão de o meio ambiente constituir-se em um dos componentes da perspectiva objetiva da paisagem. Trata-se da convicção de ser um direito fundamental e intergeracional, haja vista que “é o direito a ter acesso à memória de uma comunidade que resguarda a identidade social dos indivíduos” (CUSTÓDIO, 2012, p. 177).

Sob essa perspectiva, pode-se inferir que a memória individual é reflexo da memória coletiva, e, no caso dos povos e comunidades tradicionais, está intimamente relacionada ao território e ao meio ambiente. Isso porque a memória se inscreve na paisagem e corresponde à história viva e vivida por um grupo social, que se renova no tempo e no espaço. As teias sociais costuradas nos territórios nada mais são do que redes dotadas de significação coletiva, perante a qual o conjunto de lembranças é formado de relações embebidas em tramas de significados que se estendem entre as gerações e que permitirão a continuidade ou o esquecimento (HALBWACHS, 1990, p. 67-68).

Nesse sentido, as imagens espaciais desempenham um importante papel na memória coletiva, visto que o lugar recebe as marcas do grupo e este recebe da mesma forma as marcas do lugar. Para além, de acordo com Custódio (2012, p. 171), é importante notar que “sem a proteção da paisagem não há que se falar em regime democrático, pois, sem a paisagem, não se efetivam o direito à vida, à cultura e mesmo à democracia, pois uma comunidade sem memória não consegue agregação suficiente para isso”.

No tocante às unidades de conservação, essa dimensão simbólica da paisagem é inteligível principalmente aos membros do grupo que habita aquela área. Em outras palavras, a paisagem cultural está intimamente ligada ao povo indígena ou à comunidade tradicional vinculados ao território, por corresponder a aspectos imateriais da estrutura da vida dessas pessoas enquanto indivíduos inseridos em uma coletividade que se relaciona diretamente com o ambiente que os circunda (PASSOS, 2012, p. 47).

3.2 MODO DE VIDA E TERRITÓRIO TRADICIONAL

A forma de viver peculiar que une todos esses elementos expõe o quanto a territorialidade e a ancestralidade se articulam na constituição e organização desses povos e comunidades tradicionais. O reconhecimento da densidade histórica e da memória social do lugar, a partir do vivido pela população, com toda a intensidade que termos como “ancestral” e “território” carregam, serve de base para compreender as evidências que permeiam a consciência, por meio da paisagem e do meio ambiente cultural. A condição humana das populações tradicionais só pode ser apreendida a partir de duas dimensões: o estar no mundo e o representar-se no mundo.

Se no âmbito material o modo de vida dos povos e das comunidades tradicionais – ressaltadas a complexidade e multiplicidade de suas características – se revela na construção de moradias, nos instrumentos de trabalho, nos utensílios culinários, entre outros; no aspecto imaterial, por seu turno, abrange as mais diversas formas de saber, fazer e criar, manifestando-se na linguagem, na música, nos contos, na dança, nas cantigas, nos rituais religiosos, nas lendas e mitos, entre outros. A tradição é constantemente significada, realizada e transmitida dinamicamente às novas gerações, em regra, pela oralidade. Dito dessa maneira, o tradicional:

[...] se constitui de valores, de visões de mundo e simbologias, de tecnologias patrimoniais, de relações sociais marcadas pela reciprocidade, dos saberes associados à natureza, das músicas e danças associadas à periodicidade das atividades de terra, rio, chuva, vento e de mar (FERRAZ, 2012, [S. p.]).

Assim, uma categoria que unifica toda essa realidade é a de territorialidade ancestral. O conceito de território remete tanto à base física onde opera a materialidade dos fatos quanto à camada simbólica de apropriação da realidade. Em outras palavras, varia desde a concepção mais simples de terra/terreno à noção de que extrapola o chão que pisamos para significar todo o mundo, tudo

que é extenso, tem forma, é visível aos olhos. Essa concepção inclui a natureza em um sentido bem amplo, fundada sobre os ancestrais por meio dos antepassados (PASSOS, 2012, p. 45).

O território constitui-se na singularidade, no próprio ser que nele habita e que por meio dele, mediante ele, percorre o seu caminho, antes aberto pelos seus antepassados. O território encerra o próprio corpo, e deve ser entendido em três dimensões: a) indivíduo; b) comunidade; e c) ancestralidade. Isso quer dizer que um indígena, uma quilombola, um caboclo, uma caiçara, um ribeirinho, uma extrativista, nunca respondem por si só. Suas existências remontam à sua individualidade, sua comunidade e sua ancestralidade. Metaforicamente, significa dizer que seus corpos são corpos históricos, e o território sagrado é onde se enraízam, criam laços, guardam as memórias.

De tal modo, é fundamental buscar compreender como a territorialidade se configura enquanto elemento constitutivo dos processos culturais dos povos e comunidades tradicionais, lugar a partir do qual desenvolvem, à margem da dinâmica das relações sociopolíticas urbano-industriais, relações de parentesco e solidariedade espiritual. Há, portanto, uma confluência de características que podem ser consideradas fatores de sustentação das populações tradicionais: a peculiaridade cultural; a organização social; a visão de mundo; a ancestralidade; e a força do território. A importância do lugar na constituição das identidades é patente quando se recorre à memória dos espaços para esclarecer qualquer dúvida sobre as raízes. De acordo com Passos,

Há uma retórica identitária e uma rede de laços societários e familiares que têm suas fronteiras ou definições bem demarcadas por critérios de pertencimento, identidade e alteridade, definindo quem é “de dentro” e os papéis desempenhados por cada um, cada uma, e quem é “de fora”; quem soma e quem ameaça. [...] Todos esses elementos compõem um território específico. (PASSOS, 2012, p. 46)

Quando da incidência de unidades de conservação de proteção integral em territórios ocupados previamente por sociedades tradicionais – ou pré-industriais –, constata-se, por parte dessas populações locais, a usurpação de seus direitos sagrados à terra onde viveram seus antepassados, o espaço social no qual se realiza seu modo de vida distinto do urbano-industrial. Sobre isso, Diegues (2008, p. 67) chama a atenção para o seguinte fato:

Essa usurpação é ainda mais grave quando a "operacionalização de um neomito" (áreas naturais protegidas sem população) se faz com a justificativa da necessidade da criação de espaços públicos, em benefício da "nação", na verdade, das populações urba-

no-industriais. Essa atitude é vista pelos moradores locais como um roubo de seu território que significa uma porção da natureza sobre o qual eles reivindicam direitos estáveis de acesso, controle ou uso da totalidade ou parte dos recursos aí existentes. (DIEGUES, 2008, p. 67)

Torna-se elementar, portanto, compreender que os povos e as comunidades tradicionais concebem uma representação simbólica do espaço comunitário. Entre outras palavras, possuem uma apropriação subjetiva do território que lhes fornece os meios de subsistência, os meios de trabalho e produção e os meios de reproduzir a estrutura social. A partir desse entendimento, o reassentamento pelo Poder Público – e mesmo a restrição imposta ao acesso aos meios de sobrevivência – configura verdadeira expropriação territorial, visto que implica a impossibilidade de o grupo local permanecer existindo como portador de determinada cultura – desencadeando a deterioração da relação específica com o sistema natural e, via de consequência, o aniquilamento do modo de vida (DIEGUES, 2008, p. 67).

Por vezes, tragicamente se verifica o seguinte: enquanto sujeitos sociais ativos, as populações tradicionais removidas de seus territórios em virtude da criação de uma unidade de conservação reagem, por exemplo, por meio da sobre-exploração sem as devidas licenças administrativas dos recursos naturais os quais antes possuíam domínio. Uma situação de “ilegalidade” do ponto de vista do Poder Público; porém, do ponto de vista dos grupos locais, o que é considerado ilegítimo é a presença das unidades de conservação de proteção integral criadas sob áreas habitadas tradicionalmente, que remetem muitas vezes ao “tempo dos antigos”. Por vezes, após a criação da unidade de conservação sem o devido consentimento, as populações locais visualizam seu espaço comunitário como pertencente ao órgão gestor ou mesmo aos chefes das unidades (DIEGUES, 2008, p. 67).

4 A COLISÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS: MEIO AMBIENTE E CULTURA

“Se algumas normas da Constituição não são levadas a sério, é difícil fundamentar por que outras normas também devem ser levadas a sério se isso uma vez causa dificuldades”.
(ALEXY, 1999, p. 74)

As situações conflituosas trazidas à tona neste artigo decorrem de uma série de fatores que se consolidam ao longo do tempo no espaço, com efeitos diversos para os distintos atores sociais. Há autores que indicam que a expansão de unidades de conservação advém do inevitável aumento das preocupações relacionadas ao meio ambiente e à “crise ambiental” na modernidade. Segundo Ferreira da Silva (2012),

A noção de crise ambiental baseia-se na afirmação de um colapso das relações quantitativas entre população e base finita de recursos naturais com implicações no crescimento econômico (material) [...]. Assim, elegeu-se como a principal estratégia para a conservação [...] da natureza no Brasil a criação das chamadas “Unidades de Conservação” – UC, que por sua vez, pautaram-se em um ‘mito’ de que essas áreas seriam sinônimo de “ilhas de biodiversidade” humanamente desocupadas e baseadas na necessidade de preservar noções da natureza em seu “estado originário” destinadas a proteger a vida selvagem (*wilderness*) e servir para a recarga de energias materiais e espirituais, bem como para a realização de pesquisas. (SILVA, 2012, p. 15)

Assim, a adoção de estratégias ambientalistas centradas principalmente na proteção do meio ambiente natural, aliado ao padrão universalista e à escala global de aplicação, fatalmente esbarraram e acarretaram sérios impactos nos modos de vida dos grupos culturalmente diferenciados. A nosso ver, é justamente a política impositiva de criação de unidades de conservação de proteção integral em áreas de territórios tradicionais que origina a colisão de direitos humanos, ou melhor, de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. Nos termos desta pesquisa, são eles o direito cultural e o ambiental (art. 215 e 225, CF/1988, respectivamente).

De acordo com Canotilho (1989), a colisão de direitos fundamentais ocorre quando:

O exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular. Aqui não estamos perante um cruzamento ou acumulação de direitos (como na concorrência de direitos), mas perante um "choque", um autêntico conflito de direitos. (CANOTILHO, 1989, p. 495)

É o que se verifica, portanto, na teoria: um conflito entre direitos fundamentais e bens jurídicos das populações tradicionais (patrimônio cultural) e o direito de preservação de um bem ambiental (patrimônio natural). De antemão, é preciso mencionar que não há uma hierarquia entre esses direitos constitucionais aparentemente conflitantes. Assim sendo, parte-se do pressuposto constitucional de que todos os direitos fundamentais possuem, em princípio, igual valor. Por conseguinte, embora reconheça ser complexa a tarefa de solucionar o conflito de direitos coletivos com direitos difusos, parece razoável, nesses casos, adotar o princípio da concordância prática, de modo que a solução para o conflito não possa ser de forma a levar ao sacrifício de um em relação ao outro. Forçoso, então, em respeito à proporcionalidade, estabelecer limites e condicionantes recíprocos (BENATTI, 2009, p. 118).

Consoante julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3540-MC, o meio ambiente consiste em um direito fundamental da coletividade, ocasião em que se entendeu que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com princípios de efetiva proteção do meio ambiente. Cabe referir o voto do Min. Celso de Mello, que explicitou o critério da ponderação entre direitos, conquanto que este “não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais” (BRASIL, 2005, p. 40). A partir dessa leitura, o objetivo não é, de maneira alguma, deslegitimar a criação de unidades de conservação. Pelo contrário, reconhece-se a importância de se proteger os ecossistemas e as espécies ameaçadas de extinção, bem como a necessidade de se definir sistemas naturais que possibilitem a preservação da biodiversidade e a manutenção das funções biológicas essenciais ao equilíbrio do planeta. Do mesmo modo, entende-se que também os direitos ambientais são fruto de reivindicações por melhores condições humanas de vida sobre a Terra.

Todavia, urge destacar que as populações locais dizem respeito a povos indígenas e comunidades tradicionais que construíram sua territorialidade em um meio ambiente específico. A nosso ver, para enfrentar os desafios impostos à efetividade dos instrumentos de proteção ambiental no ordenamento brasileiro, portanto, trata-se de “pressuposto condicional levar em consideração a forma peculiar de apossamento da terra dessas populações, assim como sua forma especial de utilizar os recursos naturais, assegurando, desta maneira, o seu modo de fazer e viver em comunidade e a sua identidade cultural” (BENATTI, 2009, p. 119).

Neste ponto, considerando tratar-se ambos – o direito ao meio ambiente e os direitos culturais – de normas juridicamente vinculativas, entende-se que “quanto mais intensiva é uma intervenção em um direito fundamental, tanto mais graves devem ser as razões que a justificam” (ALEXY, 1998, p. 78). Ademais, compete lembrar que a vida em comunidade existe como um foco gerador de modelos, de operações de relacionamento e de apelos à memória da experiência de respeito e acolhimento concretos à singular diversidade dos modos de ser dos povos e comunidades tradicionais.

Em eventual colisão de direitos fundamentais do meio ambiente e os direitos culturais, de se reportar a incidência de normas do direito internacional dos direitos humanos com sua eficácia derogatória, na expressão do Min. Celso de Mello no HC 91.361 (BRASIL, 2008, p. 38) – visto que ora equivalentes a emendas constitucionais (BRASIL, 1988, art. 5º, § 3º), ora situados hierarquicamente abaixo da Constituição e acima das leis, conforme RE 466.343 (BRASIL, 2008). Se, por um lado, o artigo da Lei do Snuc que dispunha sobre a gestão das unidades de conservação por comunidades tradicionais fora vetado; por outro, todavia, não representa uma lacuna, tendo em vista haver suficientes convenções internacionais que integram a interpretação para dizer que a gestão das unidades de conservação deve ser compartilhada com representantes de populações locais eleitos por entidades previamente constituídas (conselhos comunitários representativos conforme usos e costumes).¹²

Dessarte, tendo em vista que a criação de unidades de conservação da natureza se constitui em instrumento fundamental da política ambiental do país, parece incoerente que o estabelecimento desses territórios-reserva se restrinja às informações do meio físico obtidas a partir das ciências naturais. Os objetivos de proteção não podem, portanto, passar ao largo dos processos sociais, econômicos, políticos e culturais historicamente existentes na área a ser protegida. Não é demais lembrar que o meio ambiente consiste em uma concepção unitária, um todo composto por elementos naturais, artificiais e culturais (BENATTI, 2009, p. 119).

Finalmente, é de se apontar que a desconsideração do patrimônio cultural na criação das unidades de conservação de proteção integral sobrepostas a territórios tradicionais acarreta severas dificuldades às populações locais diretamente afetadas. Como resultado, observa-se desde a perda do modo de

12 Pela abertura material conferida da Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 5, § 2º), de se conjugar a leitura dos capítulos do meio ambiente, da cultura e dos índios com os dispositivos convencionais alusivos, respectivamente: I) ao respeito às práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (BRASIL, 1998, art. 8, “j”); II) à garantia de participação na gestão da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial (BRASIL, 2006, art. 15) em consonância com o direito ao próprio modo de vida cultural minoritário (BRASIL, 1992, art. 27); e, finalmente, III) à consulta prévia de atos legislativos e atos administrativos suscetíveis de afetar povos indígenas e comunidades tradicionais, ao reconhecimento dos direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, salvaguardando-se o direito de utilizar terras a que tradicionalmente tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência, asseguradas a participação na utilização, administração conservação dos recursos naturais (BRASIL, 2004, art. 6.1, “a”; art. 14.1 c.c. art. 15.1) e à propriedade comunal para comunidades indígenas (Decreto nº 678 de 1992, art. 21 c.c. art. 29), na interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2018, p. 29).

vida até a desarticulação sociocultural das comunidades tradicionais em longo prazo (CUSTÓDIO, 2013). Como sugestão para contribuir com a solução desse conflito, já há propostas técnicas e jurídicas que buscam efetivar a sadia qualidade de vida garantida a todos os brasileiros pela Constituição Federal de 1988 – mediante a conciliação da proteção do meio ambiente natural com o reconhecimento do patrimônio cultural intrínseco aos territórios tradicionais. Destas, destacam-se três:

I) a recategorização legislativa das unidades de conservação de proteção integral em unidades de uso sustentável, ainda que apenas na porção de uso direto das populações locais;

II) novo zoneamento administrativo das UCs de proteção integral, a fim de garantir uma zona de uso exclusivo histórico-antropológico-cultural específica para os povos e comunidades tradicionais – sem prejuízo de deflagração de procedimento de chancela de Paisagem Cultural Brasileira, com definições de uso e gestão nos termos da Portaria nº 127/09 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (BRASIL, 2009, art. 4º e 5º), para estipulação em contrato do plano de gestão compartilhada, podendo a paisagem cultural ser tombada no livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 1937;

III) criação de uma câmara temática no conselho da unidade de conservação – com eleição de representantes locais a partir de conselhos comunitários –, para instituição de regimes especiais de manejo da biodiversidade e dos recursos naturais com planos de etnodesenvolvimento e de gestão territorial e ambiental.

Conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal, a definição dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou lei, havendo imprescindibilidade de lei nos casos de alteração ou supressão dessas áreas, é dizer, em casos de alteração do regime jurídico, em decorrência do que estampa a Constituição (BRASIL, 1988, art. 225, III). Cabe ao ato administrativo disciplinar o uso nesses espaços protegidos. Há possibilidade de ampliação de UC, conquanto seja feita por instrumento normativo de mesmo nível hierárquico, conforme a Lei do Snuc (BRASIL, 2000, art. 22), dispositivo reputado constitucional na ADI 3.646 (BRASIL, 2019).

5 À GUIA DE CONCLUSÃO

O foco da discussão deste artigo centrou-se na compatibilidade de proteção entre o meio ambiente natural e cultural. Contudo, não se pretendeu esgotar o tema, mas, pelo contrário, trazer à baila a necessidade de se refletir técnica, jurídica e cientificamente sobre a proteção concomitante do meio ambiente e do patrimônio cultural – situação particularmente sensível, porque remonta a questões históricas no nosso país, como a garantia de direitos fundamentais.

Assim, não se ignora que a situação fática é certamente variada. Há desde unidades de conservação, com presença de povos e comunidades tradicionais criadas previamente à Constituição Federal, quanto aquelas cuja criação ocorreu entre a promulgação da Carta Magna e a incorporação de Convenções Internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico pátrio. Também é de se aventar os casos de criação de UCs posteriores aos referidos instrumentos normativos de âmbito nacional e internacional que garantem direitos culturais. Ainda, persistem outros episódios peculiares, como o da sobreposição de unidades de conservação em terras indígenas demarcadas¹³ ou em quilombos titulados – os quais evocam à discussão também direitos territoriais. Ademais, não se pode olvidar questões de sobreposição de unidades de conservação de proteção integral com terras indígenas não demarcadas e quilombos não titulados, entre outras situações referentes a territórios de comunidades tradicionais cujos direitos, na maior parte das vezes, não são reconhecidos oficialmente.

Em se tratando de coletânea da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) do Ministério Público Federal, comemorativa aos vinte anos da Lei nº 9.985/2000 – que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza –, buscou-se aportar com interpretação harmonizadora entre a proteção do meio ambiente natural e o meio ambiente cultural. Ao final, em respeito aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, o intuito é garantir as condições para que a conservação ambiental

13 De se agregar à discussão, ainda que especificamente relacionado à sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação, que a chamada “dupla afetação” foi reconhecida como sendo compatível no caso “Raposa Serra do Sol” (Petição 3.388 de 2009 e Pet 3.388 ED de 2013, STF). Ainda que este julgado não seja tecnicamente vinculante, segue valendo o Parecer Normativo 01/2017 da Advocacia-Geral da União, com o mesmo entendimento do STF de que “o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI”. Planos de gestão territorial e ambiental em terras indígenas estão previstos por uma política nacional (Decreto nº 7.747 de 2012), que prevê em seu art. 2, parágrafo único tanto o etnomapeamento, como o etnozoneamento. São objetivos desta política, conforme art. 4, III, a) e b): “realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente; elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, 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 (grifo nosso).”

contemple efetivamente os povos e as comunidades tradicionais, cujos conhecimentos devem ser valorizados para a consecução das finalidades de toda e qualquer unidade de conservação da natureza – no sentido de prezar pela harmonia social e pelos objetivos da República.

REFERÊNCIAS

- ACOT, P. **História da ecologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- AFONSO DA SILVA, J. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- AFONSO DA SILVA, J. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- ALEXY, R. Colisão de direito fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47414>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- ALMEIDA, M. W. B.; CUNHA, M. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, M. C. da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosacnaify, 2009.
- BARREIRA CUSTÓDIO, H. Normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da Constituição Federal e das normas ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: RT, ano 2, v. 6, 1997.
- BENATTI, J. H. Unidades de conservação e as populações tradicionais – Uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 2. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/111/174>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 176p. Disponível em: http://lcb.fflch.usp.br/sites/lcb.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Conservacao_da_Biodiversidade.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código Florestal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977**. Promulga a Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-norma-pe.html>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção da Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006**. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

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: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.747, de 05 de junho de 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm. Acesso em: 18 abr. 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 18 abr. 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 18 abr. 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009**. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Brasília, DF: Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional, [2009]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/legislacao?pagina=9>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 91.361-0/SP**. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573717>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade-Medida Cautelar 3.540-1/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 1º de setembro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3646/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, 20 de setembro de 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2346347>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-1/SP**. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.388/RR**. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição 3.388/RR**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1989.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH. **Caso do povo indígena xucuru e seus membros vs. Brasil**. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. San Jose/Costa Rica, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria. **Conceito jurídico de paisagem**: contribuições ao seu estudo no direito brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-8WTJ5L>. Acesso em: 21 abr. 2020.

CUSTÓDIO, M. M. Parque Nacional “Grande Sertão Veredas” e a comunidade tradicional Local: Reflexões Sobre a Figura do Parque Nacional no Brasil. **Revista Direitos Culturais**, v. 8, n. 14, p. 75-97, 2013. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/735/482>. Acesso em: 23 abr. 2020.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, Nepaub/USP, 2008. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

FERRAZ, A. M. da F. Direito territorial caçara: análise do caso da Comunidade Caçara da Praia da Trindade. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO CONPEDI/UFU, 21., 2012, Uberlândia. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=03afdbd66e7929b1>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FERREIRA, I. S. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FERREIRA DA SILVA, André Luiz. **Onde os direitos ambientais sobrepõem direitos humanos na Mata Atlântica brasileira**: estudo a respeito da diversidade cultural em comunidades tradicionais sobrepostas por Unidades de Conservação no Vale do Ribeira, SP. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-15032013-110423/en.php>. Acesso em: 26 abr. 2020.

FONSECA, M. C. L. **Referências culturais**: base para novas políticas de patrimônio. In: Inventário nacional de referências culturais: manual de aplicação. Brasília: Iphan, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4775/1/bps_n2_referencia_2.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

FRANCO, J. L. de A. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da biodiversidade. **História**, Franca, v. 32, n. 2, p. 21-48. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742013000200003. Acesso em: 27 abr. 2020.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice. Revista dos Tribunais, v. 189, 1990. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4618536/mod_resource/content/1/Maurice%20Halbwachs%20-%20A%20mem%C3%B3ria%20coletiva.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

LANARI BO, J. B. Proteção do patrimônio na Unesco: ações e significados. Brasília: Unesco, 2003, p. 31. In: SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Peirópolis, 2005. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

MARCHESAN, A. M. M. A proteção constitucional ao patrimônio cultural. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 5, v. 20. 2000.

MENDONÇA, T. C. de M.; FONTOURA, L. M.. Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., Santa Catarina, 2010. **Anais** [...]. Disponível em: <http://ilhagrandehumanidades.com.br/sites/default/files/Teresa%20Mendon%C3%A7a%3B%20Leandro%20Fontoura%20-%20Meu%20lugar....pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MORATO LEITE, José Rubens. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/80511>. Acesso em: 20 abr. 2020.

O JARAGUÁ é Guarani! Contra a reintegração de posse da aldeia Itakupe. Produção: **Comissão Guarani Yvyrupa – CGY**. São Paulo, CGY, 2015. 1 vídeo (6 min). Disponível em: <http://videos.yvyrupa.org.br/nossa-luta/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção Sobre A Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural**. Paris, 16 de novembro de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao1972%20-%20br.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.

PASSOS, F. J. dos. **Beco de (Vó) Dola**: territorialidade e ancestralidade negra em Vitória da Conquista. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3423>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PASSOS DE FREITAS, V. **A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PIMENTEL, M. A. S.; RIBEIRO, W. C. Populações tradicionais e conflitos em áreas protegidas. **GEOUSP Espaço E Tempo (Online)**, v. 20, n. 2, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/122692/122598>. Acesso em: 16 abr. 2020.

RICARDO, B. et al. (ed.). **Povos indígenas no Brasil 2011-2016**. S.l.: Instituto Socioambiental, 2016.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Peirópolis, 2005. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

SILVA, Rosângela da. **Unidades de conservação em território de Comunidade Tradicional Vazanteira**: um estudo de caso da Comunidade Pau Preto, Norte de Minas Gerais. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SOUSA, A. C. A. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Achegas.net**, v. 26. 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

SOUZA, João Vitor Campos. **Congresso mundiais de parques nacionais da UICN (1962-2003)**: registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14174/1/2013_JoaoVitorCamposSouza.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. Bens culturais e proteção jurídica. Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997. In: SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Peirópolis, 2005. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

20 ANOS DA LEI DO
SNUC

