
Unidades de Conservação no Brasil

Jéssica Gomes Lopes*

Tales Manoel Lima Vialôgo **

1. INTRODUÇÃO

A exploração desenfreada do meio ambiente, realizada por muito tempo no mundo inteiro, acendeu a luz de alerta vermelho e impulsionou a criação das primeiras normas, demonstrando um aumento na conscientização ambientalista.

No Brasil, o Código Civil de 1916 foi o pioneiro em relação à proteção ambiental e em seguida vários decretos foram criados, a preocupação com o tema ficou cada vez maior e a tentativa de organizar as leis esparsas e confusas resultaram em um capítulo constitucional dedicado ao meio ambiente, qual seja artigo 225 com seus incisos e parágrafos e também no Código Florestal Brasileiro de 2012, fruto de anos de discussões e projetos.

*Graduanda em Direito pelas Faculdades Integradas de Bauru.

**Especialista em Direito Empresarial com ênfase em Direito do Trabalho e Mestre em Direito Constitucional pela ITE – Bauru. Professor titular do corpo docente das Faculdades Integradas de Bauru. Advogado.

Especificamente sobre as unidades de conservação, será aqui estabelecida análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei n. 9.985/00, explanando os principais objetivos e definições inerentes às unidades de conservação, passando pelo plano de manejo, mosaico de unidades de conservação, zona de amortecimento até chegar aos tipos, estabelecendo conceitos e exemplificações para maior entendimento.

A abordagem das unidades de conservação é de grande relevância e merece atenção, porque não visa somente conhecer o que é feito para proteger e preservar o meio ambiente, visando garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações, preocupação nitidamente expressa no artigo 225, da Constituição Federal (1988), mas também permite verificar se existe aplicabilidade, fiscalização e o quanto as unidades de conservação são eficazes para o alcance desse propósito constitucional.

2. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Os espaços territoriais especialmente protegidos constituem uma subdivisão do conceito de “espaços ambientais”, que em sentido amplo, representam toda e qualquer delimitação geográfica e porção do território nacional em que o objetivo de seu estabelecimento é a proteção ambiental, integral ou não, que em razão disso, é submetida a um regime especialmente protecionista. Os espaços ambientais se subdividem em espaços territoriais especialmente protegidos e zoneamento ambiental.

Como o ordenamento jurídico brasileiro não define os espaços territoriais especialmente protegidos coube, então, à doutrina conceituá-los:

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 diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. (SILVA, 2011, p. 239).

Em outras palavras, Maria Luiza Machado Granziera ensina que:

Os espaços territoriais especialmente protegidos consistem em porções do território – nacional, estadual ou municipal – destacadas das demais áreas pelo Poder Público mediante lei ou decreto, com vistas à proteção de valores relacionados com o meio ambiente. Em face do interesse público envolvido, relativo ao direito de todos ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado, esses espaços submetem-se a um regime jurídico especial, de direito público, que impõe restrições ao uso do solo e dos outros recursos naturais ali existentes. (GRANZIERA, 2011, p. 441).

Já a Constituição Federal (1988) impõe ao Poder Público o dever de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em todas as unidades da Federação, podendo ser alterados ou suprimidos somente através de lei e conforme seu artigo 225, §1º, III, veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Com isso, a norma constitucional espera que cada Estado e Distrito Federal delimitem áreas de relevância ecológica. Em sentido ecológico, os espaços territoriais se referem aos ecossistemas, pois se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas dos ecossistemas.

Porém, o fato de serem constituídos espaços territoriais especialmente protegidos não significa que nas áreas restantes as atividades humanas não estarão sujeitas a restrição alguma. Nesse contexto:

Não se trata de reservar uma fração do território, destinando-a à preservação, e promover usos incompatíveis com o equilíbrio ambiental nas demais. Ao contrário, a legislação ambiental brasileira prevê, para todas as atividades que de alguma forma causem impactos efetivos ou potenciais ao meio ambiente, a submissão a processos administrativos específicos, como o licenciamento ambiental, e a estudos ambientais, como Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA).

Por meio desses instrumentos, o empreendedor fica obrigado a executar ações compensatórias e mitigadoras dos impactos, que possam garantir a implantação do empreendimento, com os benefícios econômicos a ele inerentes, mantendo-se, porém, estável o equilíbrio do meio ambiente, através do cumprimento das condicionantes impostas, cujo objetivo é o atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável. (GRANZIERA, 2011, p. 443).

Segundo Silva (2011), a definição de espaços territoriais e seus componentes dado pelo Poder Público, confere-lhes um regime jurídico especial quanto à modificabilidade e quanto à fruição. Acrescenta ainda que essa natureza:

Decorre do preceito constitucional quando diz que não podem ser alterados nem suprimidos senão através de lei e nem ser utilizados de modo a comprometer os atributos que justifiquem sua proteção. Quer constituam bens de propriedade privada, quer bens de domínio público, ficam eles sujeitos a um regime jurídico de interesse público, pela relevância dos atributos naturais de que se revestem, postulando proteção especial. (SILVA, 2011, p. 237).

Os espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, estadual e municipal foram incluídos como instrumentos da Política Nacional do Meio ambiente através da Lei 7.804/89, que deu nova redação ao inciso VI do art. 9º da Lei 6.938/81.

Imprescindível esclarecer que espaços territoriais especialmente protegidos não se confundem com as unidades de conservação, sendo as unidades de conservação espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos.

Isso porque vários espaços territoriais que reclamam proteção especial não se encaixam na figura de unidades de conservação, trazendo o risco de que estas de descaracterizem por completo. Assim, conforme exemplifica Silva (2011, p. 240), “a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira constituem Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, já por força mesma do art. 225, §4º, da Constituição Federal, e, à evidência, não podem ser transformados em Unidades de Conservação”.

Existia muita dificuldade para estabelecer quando um espaço territorial especialmente protegido deveria ser considerado unidade de conservação, então foi promulgada a Lei n. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e solucionou tal problema. Isso porque referida lei trouxe um rol exaustivo de todas as unidades de conservação, ou seja, não há mais o que se confundir, são unidades de conservação apenas aquelas enumeradas no rol da Lei do SNUC.

2.1 ESPÉCIES DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Conforme exposto anteriormente, os espaços territoriais especialmente protegidos constituem um gênero. Dele são espécies: as áreas de proteção especial, áreas de preservação permanente, reserva legal e unidades de conservação.

Áreas de proteção especial, regidas pela Lei n. 6.766/79, são aquelas relativas ao parcelamento dos solos urbanos, ou seja, loteamentos ou desmembramentos, formados para urbanização, com observância de normas municipais, estaduais ou federais acerca de preservação ambiental. As áreas de proteção especial referem-se à preservação em áreas urbanas.

As áreas de preservação permanente, regulamentadas pelo artigo 3º, II, da Lei n. 12.651/12, que institui o Código Florestal, são margens de rios, cursos d'água, lagos, lagoas e reservatórios, topos de morros e encostas com declividade elevada, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, e de proteger o solo e assegurar o bem estar da população humana. São consideradas áreas mais sensíveis e sofrem riscos de erosão do solo, enchentes e deslizamentos.

Por reserva legal, prevista no artigo 3º, III, do Código Florestal, entende-se ser uma área localizada no interior de uma propriedade rural, que deve ser mantida com a sua cobertura original. Esta área tem a função de assegurar o uso econômico e sustentável dos recursos naturais, proporcionar a conservação da biodiversidade e a reabilitação dos processos ecológicos. O tamanho da área varia de acordo com a região onde a propriedade está localizada. Na Amazônia é de 80%, no cerrado da Amazônia Legal é de 35% e nas demais regiões do país é de 20%.

Por fim, temos as unidades de conservação, as quais foram elencadas na Lei n. 9.985/00 (Lei do SNUC). O contexto evolutivo da sociedade ilustra que a preocupação com o meio ambiente tem se tornado cada vez maior e as unidades de conservação têm sido peça fundamental para que os índices de proteção sejam progressivos. Conforme expõe Paulo de Bessa Antunes (2011, p. 640), “em 1995 o Brasil possuía 34 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas Federais, 30 Estações Ecológicas, 38 Florestas Nacionais, 15 Áreas de Proteção Ambiental, 4 Reservas Extrativistas e 6 Reservas Ecológicas”. Acrescentou, ainda, que “somando-se as áreas federais com as municipais e estaduais, chegar-se-á ao total de 3,7% da superfície do País em áreas protegidas”, percentuais que desde então vêm crescendo de forma significativa. Diante da suma importância que as unidades de conservação representam, passemos, então, a analisar de forma mais minuciosa referido instituto.

3. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

“Unidades de conservação” é o termo técnico utilizado para as áreas protegidas, as quais devido às características especiais que apresentam, devem ser preservadas. Essa preservação apresenta graus variáveis e conforme ensina Antunes (2011), são estabelecidos levando-se em conta o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida para cada uma delas, variando a proteção desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

Desde o ano de 1937 é que existem áreas protegidas, pois se trata do ano da criação do Parque Nacional de Itatiaia, primeiro parque nacional brasileiro, localizado no Estado do Rio de Janeiro. Porém, somente com o impulso da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/81, é que se construiu um agrupamento de unidades de conservação, ainda que de forma sutil, sem rumo certo, administradas sempre com poucos recursos e carentes de uma ação definida de política ambiental. Em razão desse agrupamento sem contornos e estrutura definidos, era muito difícil o alcance da finalidade para a qual foram criadas essas áreas de proteção.

A evolução histórica das unidades de conservação deu-se, portanto, a partir de 1937 e caminha até os dias de hoje. A Constituição Federal (1988) desempenhou um papel divisor de águas na situação, até então, “amadora” desses espaços protegidos, vez que determinou que houvesse a regulamentação para os chamados “espaços territoriais especialmente protegidos”. Essa regulamentação veio com o advento da Lei do SNUC (2000).

Referida lei trouxe a definição legal para unidades de conservação, tendo em vista que, em seu artigo 2º, inciso I, estabelece que:

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 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;

Tal previsão fez com que as dúvidas que pairavam sobre as unidades de conservação e a dificuldade em dizer o que se enquadrava ou não no referido instituto, restassem dirimidas. Isto porque a Lei do SNUC (2000) é considerada o primeiro instrumento legal que busca elencar e definir as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional, sistematizando classificações que anteriormente se sobrepunham ou se confundiam, sendo constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

A doutrina também se empenhou em conceituar as unidades de conservação. Diante disso, temos que:

Unidades de conservação são espaços territoriais, que por força de ato do Poder Público, estão destinados ao estudo e preservação de exemplares da flora e da fauna. As unidades de conservação podem ser públicas ou privadas. O estabelecimento de unidades de conservação foi o primeiro passo concreto em direção à preservação ambiental. (ANTUNES, 2011, p. 645).

Considerando o aspecto finalidade das unidades de conservação, bem observou Antonio Herman Vasconcelos e Benjamin (2001 *apud* GRANZIERA, 2011), ao reconhecer como principais finalidades, levando em consideração a experiência internacional, a conservação da natureza, aproveitamento público, pesquisa científica e uso econômico sustentável de seus componentes.

3.1 O SNUC: LEI Nº 9.985/2000

Em 18 de julho de 2000, após um longo período de tramitação, finalmente o Projeto de Lei n. 2.892/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional e se transformou

na Lei n. 9.985/00, que “regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal (1988) e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza e dá outras providências”.

O legislador ordinário, ao editar referida lei, buscou harmonizar as diferentes unidades de conservação existentes no ordenamento jurídico federal. Assim:

A ideia de um sistema nacional significa que todos os integrantes da Federação devem adotar o modelo estabelecido pela Lei Federal que, no particular, deve ser entendida como uma lei que estabelece uma hierarquia entre os diferentes entes federativos. (ANTUNES, 2011, p. 657).

Diante disso, conclui-se que referida lei não foi o primeiro diploma legal que tratou das unidades de conservação, mas sim que sistematizou a matéria, agrupando os diversos tipos em duas categorias e dispondo sobre os vários temas que lhe dizem respeito.

3.2 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO SISTEMA FEDERAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A competência comum para legislar sobre florestas não engloba a Lei do SNUC (2000), pois elas estão submetidas ao regime jurídico definido pelo código florestal e pelas leis florestais estaduais. Já o SNUC trata, especificamente, das áreas instituídas pelo Poder Público, que visam assegurar a conservação de determinados valores ambientais e ecológicos que o legislador constituinte considera relevantes.

Milaré (2005 *apud* ANTUNES, 2011), defende que para ocorrer a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve, estar presentes cinco fatores, sendo a relevância natural, o caráter oficial, a delimitação territorial, o objeto conservacionista e o regime especial de proteção de administração.

Diante disso, temos que a Lei do SNUC (2000) não se trata de uma norma geral aplicável a qualquer área de florestas naturais, porque nem toda unidade de conservação é estabelecida em florestas e também porque a aplicação da referida lei é bastante específica e típica.

Para explicar tal afirmação, tem-se que:

Entender que o SNUC é uma lei federal e não nacional é a consequência lógica do sistema federativo brasileiro, visto que o SNUC, na sua essência administrativa, é uma norma que se destina à organização do regime jurídico dos bens públicos federais afetados à defesa do meio ambiente, com as medidas conservacionistas e preservacionistas que se fizerem necessárias para cada caso concreto. (ANTUNES, 2011, p. 658).

Por essa razão é que se diz que o SNUC é antes um sistema federal do que um sistema nacional de unidades de conservação.

3.3 OBJETIVOS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Os objetivos almejados pela instituição das unidades de conservação elucidam a preocupação emergente com a situação ambiental e a importância que há em preservar para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações. A Lei do SNUC (2000) foi clara quanto a isso, ao dispor em seu artigo 4º, o seguinte:

Art. 4º. O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. (SNUC, 2000).

O problema é que na prática se verifica que, por mais que a legislação ambiental tenha evoluído e a preocupação com esse tema seja emergente, ainda está difícil implantar na consciência da população o quão importantes são todos esses objetivos.

A maioria das pessoas ainda acredita que os recursos naturais jamais poderão se esgotar, que a fauna e a flora jamais serão extintas e que tudo pode ser renovado facilmente, o que está muito longe de ser verdade. Pior ainda são aqueles que até conhecem a realidade, mas acreditam que suas atitudes por si só não farão diferença.

O índice de desmatamento em nosso território é tão alarmante que chega a pontuar proporcionalmente o Brasil como o segundo país, atrás apenas da China, com maiores áreas devastadas em todo o mundo. As estatísticas que ilustram essa realidade, conforme noticiado pelo Brasil Escola (2013), revelam que “a floresta

Amazônica, tida como a maior reserva natural do planeta, já teve cerca de 15% de sua área original desmatada, e de Mata Atlântica restam apenas 7% de sua composição silvestre”. Essa mesma fonte apresenta que, de acordo com ambientalistas, na Amazônia, uma área de aproximadamente 50 mil km² é atingida por queimadas em períodos de um ano. Por causa disso, ocorre um empobrecimento do solo, acelerando o processo de desertificação. A fumaça liberada, além de causar problemas à saúde, também contribuem para o aquecimento do planeta e as alterações climáticas.

Já o site de notícias G1 (2013), noticiou que os alertas de desmatamento na Amazônia Legal subiram 26% nos últimos sete meses, no intervalo entre 1º de agosto de 2012 e 28 fevereiro de 2013, em comparação com o mesmo período anterior, de 1º de agosto de 2011 a 28 de fevereiro de 2012, segundo informações do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), divulgadas em 28 de março de 2013. Acrescentou ainda que os dados, que incluem a degradação (desmatamento parcial) e o corte raso (desmatamento total) da floresta, foram registrados pelo sistema de detecção de desmatamento em tempo real do Inpe, o Deter, que usa imagens de satélite para analisar a perda da mata em nove estados e que no total, 1.695 km² da floresta foram destruídos ou degradados nos últimos sete meses, área pouco maior do que o tamanho da cidade de São Paulo, de 1.521 km², de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que entre 2011 e 2012, foram perdidos 1.339 km² de mata, no mesmo intervalo de tempo.

Diante desses e dos muitos exemplos que são percebíveis no dia-a-dia, verifica-se que todos esses objetivos se tornam vagos, vez que não são tão eficazes quanto deveriam e não se concretizam na prática para trazer o retorno impactante que se espera para o bem ambiental.

Ainda assim, as unidades de conservação revestem-se com as características de essencialidade e indispensabilidade, pois exteriorizam um grande passo na evolução da proteção do meio ambiente. Essenciais porque se não existissem, não haveria como as pessoas, que hoje ainda são minoria, propagarem tais preceitos e aos poucos mudar a ideia de que nada pode ser feito, contribuindo para o fortalecimento da consciência de preservação ambiental. Indispensáveis porque se não houver regramento, imposição por parte do Poder Público, nada será preservado, já que infelizmente, a sociedade ainda está acostumada a receber ordens para nortear suas atitudes, não conseguindo preservar se não for obrigada.

De fato, o progresso dessa conscientização da sociedade é lento e depende de muito tempo para se tornar um hábito, porém, se não fossem estabelecidos institutos como as unidades de conservação, a realidade seria muito pior. É como se a vida no planeta Terra tivesse uma expectativa de vida e a cada passo que se dá em relação à preservação, essa expectativa aumenta.

3.4 PLANO DE MANEJO

Cada unidade de conservação deve ter um plano de manejo correspondente a ela. Referido plano de manejo deve conter algumas características mínimas, quais sejam: abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas; a ampla participação da população residente; e deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Nas palavras de Antunes (2011, p. 726), “o Plano de Manejo das unidades de conservação mereceu regulamentação pelos artigos 12/16 do decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002”. Acrescentou, ainda, que:

Cada unidade de conservação deve ter seu próprio Plano de Manejo, que será elaborado pelo seu gestor ou proprietário, conforme o caso. Uma vez elaborado, o Plano de Manejo deve ser aprovado pelo órgão específico: (i) em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Nacional; (ii) em resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor. (ANTUNES, 2011, p. 726).

O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais de reservas extrativistas e reservas de uso sustentável, devem estar de acordo com o plano de manejo. Como o artigo 13 do Decreto n. 4.340/02 (Decreto regulamentar do SNUC) dispõe: “devendo ser revistos, se necessário”, na opinião de Antunes (2011, p. 726), “somente pode ocorrer se, o que se admite por amor à argumentação, o contrato e o termo de compromisso estiverem em desacordo com a lei ou prejudicando o meio ambiente. Ambas as hipóteses parecem-me distantes”. Acrescenta que “como regra geral, o Plano de Manejo deve respeitar os usos anteriores, desde que não sejam ilegais ou nocivos ao meio ambiente”.

O artigo 16 do Decreto n. 4.340/02, prevê que “o Plano de Manejo aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor”.

Importante salientar que:

O Plano de Manejo é a materialização concreta das unidades de conservação, que, sem a sua existência, não passam de meras abstrações. Tal assertiva é especialmente válida para

aqueles modelos de unidades de conservação que, sem se apossarem de bens de terceiros, estabelecem restrições para o gozo do direito de propriedade”. (ANTUNES, 2011, p. 726).

Em conformidade com o artigo 2º, inciso VIII da Lei do SNUC (2000), manejo consiste em “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”.

Portanto, por ser o documento técnico pelo qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelecem o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área, bem como o manejo dos recursos naturais, é que se considera o plano de manejo o principal instrumento de gestão das unidades de conservação.

3.5 MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei do SNUC (2000) trouxe uma figura jurídica inteiramente nova e sem precedente na legislação brasileira sobre as unidades de conservação. Trata-se do mosaico de unidades de conservação e referida previsão está no artigo 26, que diz:

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

Nesse contexto:

No mesmo espaço geográfico poderão existir mais de uma unidade de conservação, criadas por entes políticos distintos. A superposição de normas jurídicas sobre os mesmos espaços, com vistas à proteção da área, se por um lado indica a importância dos bens ambientais a serem preservados, por outro enseja a necessidade de uma articulação institucional entre os entes que criaram esses espaços com vistas a unificar a sua gestão. (GRANZIERA, 2011, p.509).

Ainda, conforme explica Antunes (2011, p. 724), “a ideia do mosaico é trazer para o Direito brasileiro a experiência de gestão de unidades de conservação que já é aplicada em diversos países, com destaque para o modelo francês”. Para complementar:

Evidentemente que a França, por ser um Estado unitário, possui menos problemas institucionais para a gestão de unidades de conservação, pois, de uma forma ou de outra,

o poder central é um só. No caso brasileiro, a federação em três níveis implica enormes dificuldades, em função da autonomia política de cada um dos seus componentes. Indiscutível, portanto, que somente pela negociação e cooperação os diferentes entes federativos estabelecerão políticas comuns para unidades de conservação que coexistam em uma mesma área. O mosaico visa possibilitar que os diferentes atores se comuniquem e estabeleçam mecanismos capazes de assegurar uma gestão profissional e positiva para o conjunto das unidades de conservação. A matéria foi regulamentada pelos artigos 8º/11 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. (ANTUNES, 2011, p. 724).

Para que as unidades de conservação recebam a condição de mosaico, é necessário exista um reconhecimento do Ministério do Meio Ambiente, mediante expedição de ato próprio, respondendo aos requerimentos dos órgãos gestores das unidades de conservação que estejam interessados em compatibilizarem as suas formas de gestão e, uma vez reconhecido o mosaico, constitui-se um conselho de gestão, que deverá ser criado segundo critérios estabelecidos pelo decreto regulamentar do SNUC, em seu Capítulo V.

A respeito do Conselho de Mosaico, temos que compete a ele:

(i) elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;
(ii) propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar: a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista especialmente: 1. os usos na fronteira entre unidades; 2. o acesso às unidades; 3. a fiscalização; 4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo; 5. a pesquisa científica; e 6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental; b) a relação com a população residente na área do mosaico; (iii) manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e (iv) manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico. (ANTUNES, 2011, p. 725).

Por fim, importante aqui destacar o artigo 11 da Lei do SNUC (2000), o qual diz que “os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, integram os mosaicos para fins de sua gestão”, e no caso de “ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento”.

3.6 ZONA DE AMORTECIMENTO

O artigo 25 da Lei do SNUC (2000) trouxe a previsão das zonas de amortecimento, conforme segue:

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas

regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

As zonas de amortecimento devem ser delimitadas em todas as unidades de conservação, excluindo-se as áreas de proteção ambiental e as reservas particulares do patrimônio natural.

Juridicamente falando, nas palavras de Antunes (2011, p. 702), as zonas de amortecimento são definidas como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” e Granziera (2011, p. 507) complementa que “trata-se de uma limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade, sob o argumento da proteção ambiental, evitando-se a ocorrência de danos a esses espaços em decorrência das atividades desenvolvidas nas proximidades”.

As zonas de amortecimento também podem ser chamadas de áreas circundantes, expressão esta que surgiu com a Resolução n. 13/90, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que dispôs que os responsáveis pelas unidades de conservação, em conjunto com os órgãos licenciadores e os órgãos ambientais deveriam identificar as atividades que potencialmente pudessem causar impactos negativos às unidades de conservação que estivessem situadas em raio de 10 quilômetros no entorno, perímetro dentro do qual seria exigido o licenciamento ambiental de qualquer atividade que possa afetar a biota. Esse licenciamento ambiental somente poderia ser concedido pelo órgão competente mediante autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação.

O objetivo das zonas de amortecimento é aumentar a proteção das unidades de conservação, porém, as normas que regulamentam essa matéria ainda são muito frágeis e confusas, o que enseja insegurança jurídica e consequências gravíssimas para a aplicabilidade das normas de proteção ambiental.

3.7 TIPOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PROTEÇÃO INTEGRAL E USO SUSTENTÁVEL

A Lei do SNUC (2000) estabelece em seu artigo 7º, que as unidades de conservação dividem-se em dois tipos, de características específicas. Esses tipos, ou grupos, nos termos legais, são as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável.

O parágrafo 1º do artigo supramencionado se encarregou de definir as unidades de conservação de proteção integral, expondo que são aquelas cujo objetivo básico é a preservação da natureza, admitindo-se somente o uso indireto de seus recursos naturais, salvo nos casos previstos pela própria lei que estabeleceu o SNUC e listando-as como: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre.

Por sua vez, o parágrafo 2º define as unidades de conservação de uso sustentável, dizendo que são aquelas que se destinam à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais e as subdivide em 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 nacional.

Diante disso, nota-se que a Lei do SNUC (2000) deixou de mencionar os jardins botânicos, jardins zoológicos e hortos florestais, os quais foram previstos pela Resolução CONAMA n. 11/87. Mas isso não significa que ficou revogada a proteção de referidos espaços, pois o entendimento, nesse caso, é de que estes se encontram adstritos à regras específicas, que permanecem em vigor e caracterizam tais áreas como de proteção especial.

3.7.1 Unidades de Conservação de Proteção Integral

As unidades de conservação de proteção integral constituem um grupo do qual fazem parte cinco categorias, reconhecidas pelo Direito brasileiro. São elas: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural; e refúgio de vida silvestre.

A regulamentação de referidas categorias encontram-se dispostas nos artigos 9º ao 13, da Lei do SNUC (2000).

3.7.1.1 Estação Ecológica

Trata-se de uma espécie que pode ser constituída apenas em áreas públicas, o que significa que se houver área particular, esta deverá ser desapropriada para fins de criação da unidade de conservação.

A estação ecológica tem por finalidade a pesquisa científica, mas apenas 3% de sua área poderá ser destinada a pesquisa científica, tendo em vista que o objetivo maior da unidade é a preservação ambiental.

Nas estações ecológicas a visitação somente é admitida para os casos cujo objetivo é educacional.

Como exemplo de estação ecológica é possível mencionar a Estação Ecológica de Juréia Itatins, que abrange a Rodovia dos Imigrantes e Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, até Peruíbe, Estado de São Paulo.

3.7.1.2 Reserva Biológica

Trata-se de uma espécie que também é constituída em área pública, logo, também comporta desapropriação de propriedades particulares.

Sua finalidade consiste na preservação integral da biota (fauna e flora). Logo, nada pode ser modificado, salvo se visando a preservação.

Assim como as estações ecológicas, a visitação de reservas biológicas também é permitida somente com o objetivo educacional.

A título exemplificativo, é reserva biológica o Alto da Serra da Paranapiacaba, localizada em Santo André, Estado de São Paulo. Atualmente, referida reserva biológica é administrada por um Instituto de Botânica.

3.7.1.3 Parque Nacional

Para Antunes (2011, p. 670), os parques nacionais “são os exemplos mais eloquentes da concepção de que é necessário o estabelecimento de verdadeiros santuários para que as áreas de valor ecológico excepcional permaneçam protegidas”.

Também são constituídos em área pública, comportando desapropriação. São unidades constituídas em áreas com relevância ecológica e beleza cênica (beleza de cena, idéia da cena bela, imagem bonita).

A finalidade dos parques nacionais é múltipla, vez que servem tanto para estudos e pesquisas científicas, quanto para o lazer, com a prática do turismo e também para a educação ambiental.

Como exemplo, existe o Parque Nacional da Tijuca, onde está o Cristo Redentor e o Parque de Foz do Iguaçu, onde estão as cataratas.

3.7.1.4 Monumento Natural

Os monumentos naturais são constituídos em área pública ou privada, logo, nessa categoria deve-se verificar a possibilidade de compatibilizar os interesses públicos com o interesse do particular. Caso não haja essa compatibilidade o particular será desapropriado.

Possuem como objetivo básico, preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

Já a respeito da visitação pública, nos termos do artigo 12, §3º da Lei do SNUC (2000), esta “está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento”.

Um dos exemplos são as Falésias de Beberibe, em Fortaleza, Estado do Ceará, região de falésias e dunas, lembrando que falésias são paredões íngremes, encontrados nas regiões de litoral em quase todo o mundo.

3.7.1.5 Refúgio de Vida Silvestre

Pode ser constituído em área pública ou privada, desde que haja a possibilidade de compatibilizar os interesses, sob pena de desapropriação.

Sua finalidade principal é assegurar a existência de espécies da flora local e da fauna residente e migratória.

Conforme regulamenta o artigo 13, §3º, “a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento” e nos termos do §4º, “a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento”.

Um exemplo de refúgio de vida silvestre são as Veredas do Oeste Baiano, localizadas no município de Cocos e Jaborandi, Estado da Bahia.

3.7.2 Unidades de Conservação de uso Sustentável

O grupo das unidades de conservação de uso sustentável possui sete categorias. Na forma do artigo 14 da Lei do SNUC (2000), são elas: 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 nacional.

A regulamentação delas encontra-se disposta nos artigos 15 a 21 da Lei do SNUC (2000).

3.7.2.1 Área de Proteção Ambiental

É um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e corresponde a uma espécie que pode ser constituída em áreas públicas ou particulares, já habitadas, que tenham por finalidade assegurar o bem estar das populações, disciplinando o uso dos recursos ambientais.

Referido bem estar deve ser conjugado sempre com o aprimoramento das condições ambientais existentes no interior da área de proteção ambiental.

Nas palavras de Antunes (2011, p. 676), “as Áreas de Proteção Ambientais são consideradas espaços protegidos que, não obstante a ampla proteção legal que lhe são atribuídas, não se constituem em áreas intocáveis”.

Já em termos legais, a Lei do SNUC (2000), em seu artigo 15, conceitua que:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Um exemplo de área de proteção ambiental é a cidade de Campos do Jordão, localizada no Estado de São Paulo.

3.7.2.2 Área de relevante interesse ecológico

Encontra-se conceituada no artigo 16, da Lei do SNUC (2000), o qual estabelece que:

Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

Trata-se de uma espécie que pode ser constituída em áreas públicas ou particulares, desde que sejam respeitados os limites constitucionais para estabelecer normas e restrições para a utilização de propriedade privada localizada na área de relevante interesse ecológico.

Um dos exemplos dessa categoria é a Mata de Santa Genebra, localizada na cidade de Campinas, Estado de São Paulo.

3.7.2.3 Floresta Nacional

É constituída em área pública, com espécies predominantemente nativas. Essa categoria admite que habitem na área apenas aquelas pessoas que já habitavam antes da criação da unidade de conservação, o que é conhecido como população tradicional.

Porém, conforme consta na legislação, apenas quando a lei de criação da unidade de conservação autorizar a população tradicional é que esta poderá existir, caso contrário deverá ocorrer a desapropriação.

Conforme consta no artigo 17 da Lei do SNUC (2000), possui como objetivo básico “o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”.

Para exemplificar, pertence a essa categoria a Floresta Nacional de Jaíba, localizada no Estado de Minas Gerais.

3.7.2.4 Reserva Extrativista

O artigo 18, da Lei do SNUC (2000), conceitua que:

Art. 18. 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.

É constituída em área pública e sua utilização pelas populações tradicionais extrativistas se dá mediante contrato de concessão de uso. Nessa categoria é proibida a exploração de recursos minerais e da caça amadorística ou profissional.

Havendo área particular, deverá ocorrer a desapropriação, nos termos do §1º do artigo supramencionado.

A visitação pública é permitida, desde que seja compatível com os interesses locais e esteja de acordo com o plano de manejo respectivo e a pesquisa científica é permitida e incentivada, mas submete-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

Um exemplo dessa categoria é a Reserva Extrativista de Chico Mendes, localizada no Estado do Acre e conhecida pela exploração e comercialização de borracha e de óleo de copaíba.

3.7.2.5 Reserva de Fauna

De acordo com o estabelecido pelo artigo 19, da Lei do SNUC (2000), a reserva de fauna “é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”.

É constituída em área pública, onde existam populações e animais relevantes para estudo científico, sendo proibida a caça amadorística e profissional. É permitida a comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas, desde que obedeça ao disposto nas leis sobre fauna e respectivos regulamentos.

Conforme depreendido pelo artigo acima mencionado, seu objetivo é o estudo dos recursos faunísticos.

Para exemplificar, a primeira reserva de fauna criada no Brasil foi a baía da Babitonga, localizada no Estado de Santa Catarina.

3.7.2.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Nos termos do artigo 20, da Lei do SNUC (2000), temos a conceituação para essa categoria:

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.

É constituída em área pública e a exploração dos recursos naturais de forma sustentável, pelas populações tradicionais ali abrigadas, se dá através de contrato de uso.

O objetivo básico da categoria, conforme estabelece o §1º do artigo 20, da Lei do SNUC (2000), é o de “preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais”, e ainda o de “valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações”.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, localizada no Estado do Amazonas, na região do médio Solimões, foi a primeira área dessa categoria a ser implantada no Brasil.

3.7.2.7 Reserva Particular do Patrimônio Natural

Conforme disposto pelo artigo 21, da Lei do SNUC (2000), trata-se de “uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”.

É constituída em área particular, a pedido do próprio proprietário e deverá ser averbada no Registro Público de Imóveis, por intermédio de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público.

O §2º do artigo supracitado, estabelece que somente será permitida, na reserva particular do patrimônio natural, conforme se dispuser em regulamento, a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Os benefícios que terá o particular que conseguir a caracterização de sua propriedade como reserva particular do patrimônio natural, serão a isenção do ITR (Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural) e a preferência na concessão de crédito agrícola.

3.8 CATEGORIAS EXTRAORDINÁRIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Caso uma determinada área deva ser preservada, mas não se enquadre em nenhuma das categorias de Unidades de Conservação, o Conselho Nacional do Meio Ambiente poderá, em caráter extraordinário, autorizar a criação de uma unidade de categoria extraordinária.

3.9 POPULAÇÕES TRADICIONAIS

A questão das populações tradicionais é muito complexa, vez que quando o Poder Público decide criar uma unidade de conservação com regime jurídico incompatível com a presença humana, surge o conflito sobre esse tema.

Com muita dificuldade, após definições vetadas sobre o tema e com o cuidado de não constituir definição tão abrangente que pudesse abrir margem à diversas interpretações e acabasse englobando a população brasileira inteira ao conceito, a Lei n. 11.428/06, em seu artigo 3º, inciso II, definiu população tradicional como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”.

Por sua vez, o Decreto n. 6.040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu artigo 3º, inciso I, definiu populações tradicionais como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (DECRETO N. 6.040/07, 2007).

Já a Lei do SNUC (2000), em seu artigo 42, determinou que:

As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. (LEI DO SNUC, 2000).

Um ponto que gera polêmica acerca das populações tradicionais é o que se refere à necessidade ou não de excluí-las dos espaços territoriais especialmente protegidos. Conforme explana Granziera (2011), sob a ótica de uma análise básica, existem duas correntes sobre a matéria, sendo que a primeira defende que as populações tradicionais compõem os próprios ecossistemas e o manejo que realizam na floresta não é danoso ao equilíbrio ambiental, enquanto que a segunda corrente defende que a presença humana nesses espaços é incompatível com a proteção que se deseja garantir.

Na prática, houve problema quanto à permanência das populações tradicionais nos espaços protegidos, vez que:

O direito brasileiro, ao estabelecer duas categorias de unidades de conservação – proteção integral e uso sustentável -, possibilitou que as populações tradicionais permanecessem nos espaços por elas ocupados, se essa presença se coadunasse com o regime jurídico estabelecido para o espaço. Dessa forma, caberia manter as populações tradicionais nos espaços protegidos, elegendo-se, para tanto, as subcategorias de uso sustentável, compatíveis com essa presença.

Ocorre que não foi essa a lógica que permeou a escolha das subcategorias de espaços protegidos. Muitos deles tiveram o seu regime jurídico definido, sem considerar essas populações, que foram obrigadas a retirar-se do espaço, sofrendo as consequências da perda da referência cultural e das formas tradicionais de subsistência. Considerando que em muitos casos essas populações ocupam as áreas sem título de propriedade, não recebem indenização quando de seu reassentamento, não tendo como se instalar em outras áreas com o mínimo de dignidade. (GRANZIERA, 2011, p. 517-518).

Objetivando solucionar esse problema, o artigo 42 da Lei do SNUC (2000) estabeleceu em seu §1º que o Poder Público, por meio do órgão competente, deverá priorizar o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas, o que é complementado pelo §2º, o qual prevê que:

Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações

tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. (LEI DO SNUC, 2000).

Cumprе esclarecer que somente terão direito ao reassentamento aquelas populações tradicionais que sejam residentes na unidade no momento da sua criação e diante da complementação apresentada por Granziera (2011), até que ocorra o reassentamento, um termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, sendo ouvido o Conselho da Unidade de Conservação, é que regulará as condições de permanência das populações tradicionais nas unidades de conservação de proteção integral.

Ainda não existe um parecer concreto sobre a efetividade dessa permanência das populações tradicionais nas áreas protegidas, já que existem muitas dúvidas acerca disso. Porém, dentre os objetivos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o artigo 3º do Anexo do Decreto n. 6.040/07 elencou:

- I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;
- II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável; (DECRETO N. 6.040, 2007).

Com isso, se existe ou não efetividade, o posicionamento até o momento é de que as populações tradicionais devem permanecer, em regra, em seus territórios, independentemente da proteção conferida aos mesmos. Isso porque uma breve reflexão leva à conclusão de que se as regiões habitadas por esses grupos de pessoas mantêm um nível de preservação digno de instituição de uma unidade de conservação de proteção integral, é porque eles não oferecem riscos para a preservação, pelo contrário, até colaboram para a manutenção das referidas regiões.

3.10 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As infrações administrativas aqui analisadas são caracterizadas somente quando cometidas em unidades de conservação. Essa matéria é tratada pela Subseção VI, do Decreto n. 6.514/08, cujos artigos serão analisados a seguir.

O artigo 84 estabelece que:

Art. 84. Introduzir em unidade de conservação espécies alóctones:

Multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§1º Exceção-se do disposto neste artigo as áreas de proteção ambiental, as florestas nacionais, as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no plano de manejo da unidade.

§2º Nas áreas particulares localizadas em refúgios de vida silvestre, monumentos naturais e reservas particulares do patrimônio natural podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu plano de manejo. (DECRETO N. 6.514, 2008).

Interpretando este artigo, conclui-se que o texto não condiciona a imposição da penalidade ao fato de degradar o meio ambiente, ou seja, a simples introdução de espécies alóctones, que são espécies não nativas, independentemente de causarem ou não danos, já configura ação ilícita passível da multa fixada, salvo quando a situação se enquadrar nas hipóteses previstas pelo §1º e §2º.

Na sequência, o artigo 85 prevê o seguinte:

Art. 85. Violar as limitações administrativas provisórias impostas às atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental nas áreas delimitadas para realização de estudos com vistas à criação de unidade de conservação:

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem explora a corte raso a floresta ou outras formas de vegetação nativa nas áreas definidas no caput. (DECRETO N. 6.514, 2008).

Este artigo trata especificamente das limitações administrativas provisórias, impostas pelo prazo máximo de sete meses, enquanto tramitam os estudos e as discussões relativas à instituição de uma nova unidade de conservação, ou seja, quando houver a necessidade de proteger o espaço de danos iminentes.

Já o artigo 86 prevê multa de quinhentos reais a dez mil reais para quem “realizar pesquisa científica, envolvendo ou não coleta de material biológico, em unidade de conservação sem a devida autorização, quando esta for exigível”. O §1º deste mesmo artigo prevê que “a multa será aplicada em dobro caso as atividades de pesquisa coloquem em risco demográfico as espécies integrantes dos ecossistemas protegidos” e o §2º traz uma exceção, fixando que “exceção-se do disposto neste artigo as áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural, quando as atividades de pesquisa científica não envolverem a coleta de material biológico”.

O artigo 87 determina como infração administrativa:

Art. 87. Explorar comercialmente produtos ou subprodutos não madeireiros, ou ainda serviços obtidos ou desenvolvidos a partir de recursos naturais, biológicos, cênicos ou

culturais em unidade de conservação sem autorização ou permissão do órgão gestor da unidade ou em desacordo com a obtida, quando esta for exigível: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único. Excecuam-se do disposto neste artigo as áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural. (DECRETO N. 6.514, 2008).

Analizando este artigo, o entendimento extraído é de que:

O fulcro da infração consiste na falta de autorização do órgão ou entidade competente para o desenvolvimento das atividades descritas no dispositivo, em Unidade de Conservação, exceto nas áreas de proteção ambiental e as reservas particulares do patrimônio natural. Disso decorre que ao Poder Público compete, no ato que autorizar a atividade, definir as formas possíveis e adequadas de exploração comercial, de acordo com as normas aplicáveis. (GRAZIERA, 2011, p. 536).

Por sua vez, o artigo 88 fixa multa de cinco mil reais a dois milhões de reais para quem “explorar ou fazer uso comercial de imagem de unidade de conservação sem autorização do órgão gestor da unidade ou em desacordo com a recebida”, sendo que, conforme diz o parágrafo único, “excecuam-se do disposto neste artigo as áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural”.

O artigo 89 é autoexplicativo e dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação, estabelecendo como infração administrativa:

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).

§1º A multa será aumentada ao triplo se o ato ocorrer no interior de unidade de conservação de proteção integral.

§2º A multa será aumentado ao quádruplo se o organismo geneticamente modificado, liberado ou cultivado irregularmente em unidade de conservação, possuir na área ancestral direto ou parente silvestre ou se representar risco à biodiversidade.

§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. (DECRETO N. 6.514, 2008)

O artigo 90 impõe a multa de quinhentos reais a dez mil reais para quem “realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, o seu plano de manejo e regulamentos”.

Já o artigo 91 fixa a multa de duzentos reais a cem mil reais para quem “causar dano à unidade de conservação”.

O artigo 92 reconhece como infração administrativa:

Art. 92. Penetrar em unidade de conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça, pesca ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais e minerais, sem licença da autoridade competente, quando esta for exigível:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem penetrar em unidade de conservação cuja visitação pública ou permanência sejam vedadas pelas normas aplicáveis ou ocorram em desacordo com a licença da autoridade competente.

Por fim, temos o artigo 93, conforme o qual, todas as infrações previstas no Decreto n. 6.514/08, exceto as exclusivas de unidades de conservação acima estudadas, 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.

3.11 BENS AMBIENTAIS E SUA EXPLORAÇÃO

Quando o artigo 225 da Constituição Federal (1988) estabeleceu a existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial para uma qualidade de vida sadia dos povos, trouxe uma nova realidade jurídica, vez que disciplinou um bem que não é público e muito menos privado.

Isso porque, conforme os ensinamentos de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Esse dispositivo fixa a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando, ainda, que todos são titulares desse direito. Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares do direito. (FIORILLO, 2012, p. 191).

Dessa forma, o conceito que se estabelece para bem ambiental é:

Um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles, o da dignidade da pessoa humana, conforme o art. 1º, III. É, portanto, da somatória dos dois aspectos – bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida – que se estrutura constitucionalmente o bem ambiental. (FIORILLO, 2012, p. 191).

Conforme o artigo 33 da Lei do SNUC (2000), é permitida, mediante prévia autorização do órgão ambiental, a exploração comercial de produtos, subprodutos

ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, com exceção de área de proteção ambiental e reserva particular do patrimônio natural. Nas palavras de Granziera (2011, p. 519), referido artigo “estabelece também que o explorador deverá pagar por isso, salvo em razão de finalidade científica, educativa ou cultural”.

Já o Decreto n. 4.340/02, no artigo 26, prevê que as novas autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidade de conservação de domínio público serão permitidas somente quando previstas no plano de manejo e mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Como o decreto acima mencionado nada mencionou sobre as unidades de conservação de domínio privado, tampouco sobre áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural, as atividades do proprietário limitar-se-ão às regras vigentes para o espaço específico.

3.12 O STRIP-TEASE ECOLÓGICO

Sobre a realidade em que se encontram as unidades de conservação no Brasil, infelizmente as estatísticas não são as melhores. Estudos apontam que na prática, a efetividade tem sido baixa em razão do descumprimento de muitas normas fixadas pelas legislações inerentes ao tema. Em editorial publicado no dia 14 de julho de 2008, o jornal O Estado de S. Paulo noticiou que:

O ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, falou em “strip-tease ecológico” para definir a situação das unidades de conservação (UCs) federais. O que descobriu levou-o a dizer que tinha “vontade de pular sem parapente”. Das 299 unidades de conservação, 82 não têm gestor, 173 não contam com fiscais e o percentual dessas áreas com plano de manejo implementado é baixíssimo. As UCs e as reservas indígenas contribuem com 22% do desmatamento registrado pelos satélites do Inpe. Isso tudo é resultado da omissão do governo federal, que não cumpre as metas estabelecidas no Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal (PAPCD). Não criou todas as unidades de conservação, a maioria das que criou no papel não foi instalada e, pior, nenhuma delas tem regularização fundiária concluída. Há vários casos de sobreposição de terras de unidades de conservação federais com terras indígenas, assentamentos da reforma agrária ou áreas de preservação estaduais ou municipais.

As questões ambientais são menos valorizadas pelo governo do que as econômicas, sociais e de infra-estrutura. Se desse prioridade à questão ambiental, fortaleceria órgãos como o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, responsáveis pela criação e gestão das UCs.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama tem apenas 400 fiscais na Amazônia. Cada um deles é responsável pela vigilância de 450 mil hectares. A equipe tem à disposição

um orçamento de R\$ 34,24 milhões, o que significa que cada fiscal não pode gastar mais de R\$ 0,20 na inspeção de um hectare.

A comparação dos exíguos recursos à disposição desses órgãos com os do sistema de fiscalização dos órgãos fazendários leva à conclusão de que o meio ambiente está muito longe de ser prioridade no Brasil. Prioritário é apenas o que traz aumento de arrecadação. Das metas estabelecidas pelo PAPCD, o governo avançou apenas na que determina a criação das unidades de conservação - a parte mais fácil do plano de ação. Afinal, para criá-las, basta um ato administrativo. Somente no mês passado, o governo criou três delas. Das 299 áreas, 63 foram criadas a partir de 2003. Falhas estruturais, no entanto, impediram as unidades de cumprir o papel de preservação do meio ambiente. Em junho, o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu relatório sobre a gestão das UCs federais em que chama a atenção para a falta de planos de manejo nas áreas, instrumento essencial para a proteção ao meio ambiente e a preservação do direito das comunidades vizinhas de exercer atividades econômicas.

A Lei 9.985/2002 estabelece que, enquanto o plano de manejo não for aprovado, ficam proibidas nas unidades de conservação qualquer alteração, atividade ou modalidade de utilização. Até que o plano seja aprovado, tudo o que for desenvolvido nas áreas deve se limitar às ações destinadas a garantir a integridade dos recursos naturais da unidade. Sem o plano de manejo, as comunidades vizinhas não têm crédito para desenvolver atividades sustentáveis e acabam cortando madeira para vender e sobreviver.

O ministro Carlos Minc avisa que vai enfrentar essa situação. Anunciou para o fim do mês a convocação de gestores para todas as unidades e a contratação de pelo menos um fiscal por unidade de conservação. Serão realizados cursos de formação para 180 fiscais e outros 215 serão contratados pelo Ibama.

Mas, além da fiscalização, é preciso ampliar a formulação e aprovação de planos de manejo e é necessária a regularização da posse de terra. Relatório do TCU mostra que, das 31 unidades de conservação existentes no Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins, a União detém o domínio e posse de somente 17 delas. Há mais de 300 processos de regularização fundiária pendentes e os ocupantes precisam sair para que as áreas cumpram efetivamente seu papel.

O quadro é grave, como bem disse o ministro. As unidades de conservação são terra de ninguém. Portanto, é hora de o governo federal começar a agir com muito mais eficácia. (O ESTADO DE S. PAULO, 2008).

Diante disso, o que se pode concluir é que a necessidade de investigar a aplicabilidade das normas que regem as unidades de conservação e se estas realmente têm eficácia para a preservação do meio ambiente, se torna cada vez mais imprescindível.

De nada adianta estabelecer normas para o regramento da instituição de unidades de conservação se, na prática, nada disso funcionar. Não adianta ter eficácia apenas na teoria, mas sim, fazer com que o meio ambiente atinja a característica de ecologicamente equilibrado na vivência atual da população e capaz de permanecer assim para as gerações futuras.

A seguir, analisar-se-ão dados estatísticos divulgados para verificar e chegar a um parecer conclusivo e crítico sobre a discussão trazida à baila.

4. ABORDAGEM DE DADOS ESTATÍSTICOS

Infelizmente a realidade não é nada boa quando se passa a analisar as unidades de conservação mais a fundo.

Conforme apresenta a Fundação Vitória Amazônica (2011), as estatísticas que foram reveladas pelo projeto PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em 2009 são assustadoras. Isso porque o crescimento populacional e expansão urbana ocorrida na região de Manaus refletiram em uma pressão exercida sobre as unidades de conservação e resultados negativos, sendo que as unidades de conservação mais próximas à região urbana de Manaus passaram a apresentar as maiores porcentagens de desmatamento, principalmente nas categorias estaduais e municipais de áreas de proteção ambiental e reservas de desenvolvimento sustentável.

Para ilustrar esse impacto, temos:

Tabela 1 – Desmatamento nas unidades de conservação de Manaus

Unidades de Conservação	Jurisdicção	Área total da Unidade (há)*	Área desmatada (há)*	% Desmatada
PAREST Samaúma	Estadual	51,0	51,0	100,0
RDS do Tupé	Municipal	11973,7	2964,9	24,8
APA da Margem Esquerda do Rio Negro Setor Tarumã-Açu/Tarumã-Mirim	Estadual	56024,3	9999,1	17,8
APA da Margem Direita do Rio Negro Setor Paduari/Solimões	Estadual	462082,3	64944,8	14,1
APA Caverna do Maroaga	Estadual	376246,5	29539,4	7,9
RDS do Rio Negro	Estadual	103058,5	5743,6	5,6
APA da Margem Esquerda do Rio Negro Setor Aturiá/Apuazinho	Estadual	574690,3	12538,5	2,2
PAREST do Rio Negro – Setor Sul	Estadual	155881,6	2010,8	1,3
PARNA de Anavilhanas	Federal	360550,2	1899,2	0,5
PAREST do Rio Negro – Setor Norte	Estadual	148627,6	736,5	0,5
RDS Amanã	Estadual	2311190,6	9050,6	0,4
PARNA do Jaú	Federal	2408261,3	3721,8	0,2
RESEX do Rio Unini	Federal	865210,2	1036,3	0,1
		*área SIG	*área PRODES 2009	

Fonte: INPE (2009)

A tabela apresenta a porcentagem de desmatamento ocorrida em cada unidade de conservação, em ordem decrescente e os resultados evidenciam a gama de desafios e o quanto é complexo evitar o desmatamento nessas unidades, mesmo que exista legislação que ampare.

A conclusão diante de tais estatísticas foi que:

As categorias de uso sustentável das unidades, principalmente as APAs estaduais, aliada a falta dos instrumentos legais de gestão, podem facilitar o aumento do desmatamento, visto que a maioria das APAs não possui plano de gestão ou conselho. Esses instrumentos são de extrema importância para planejamento e gerenciamento das unidades, principalmente para o uso adequado dos recursos e o ordenamento territorial. Mesmo as unidades que já possuem esses instrumentos, o órgão gestor necessita urgentemente de colocá-los em prática. Além disso, é necessário estabelecer novas estratégias de conservação nas APAs como, por exemplo, recategorização, redelimitação e criação de RPPNs. A falta de fiscalização dos órgãos competentes é um fator crucial para a atual situação de desmatamento e degradação dessas unidades. A regularização fundiária também é um fator importante, visto que a ocupação dessas áreas é ilegal e desordenada. Também é preciso estabelecer a gestão integrada dessas unidades entre os órgãos gestores, governos estaduais, municipais, organizações da sociedade civil e principalmente a população local para estabelecer estratégias de crescimento e conservação, melhorando a qualidade de vida e garantindo assim um futuro mais adequado para as unidades de conservação próximas a Manaus. (FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão das unidades de conservação envolve, além de problemas ambientais, dificuldades de ordem econômica, social, e principalmente política, o que em geral ocasiona graves conflitos entre as populações locais e as ações dos responsáveis por sua gestão.

O que se percebe no Brasil é que ainda há muito o que ser feito para atingir o objetivo constitucional de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras.

Nos últimos tempos se aumentou a consciência de preservação ambiental, com maior organização da legislação referente ao tema e regramento para instituição das unidades de conservação. Porém, o que vemos na prática é algo ainda precário, pois a maioria das unidades de conservação não possui uma gestão adequada e acaba perdendo a eficácia de sua implantação, já que conforme foi possível analisar nos índices apresentados acima, dentro das próprias unidades o desmatamento é elevado, espécies da fauna e flora acabam sendo extintas e as regras de preservação são descaradamente desrespeitadas.

Não adianta a criação de leis se a fiscalização e punição para o descumprimento das mesmas não for efetivo, pois no fim, o que existe atualmente é apenas proteção ambiental na teoria, já que a aplicabilidade da legislação ainda não consegue atender ao que realmente se espera dela.

Exatamente por essa legislação não demonstrar a segurança jurídica que deveria ter, as pessoas praticam os atos contrários à preservação e defesa do meio ambiente já pensando nas maneiras de driblar a legislação para sair impunes, uma vez que veem isso acontecendo com outras pessoas, que não recebem a devida punição e se espelham em tal atitude. Por que alguém vai se sentir motivado a seguir tudo como manda a lei se o seu próximo faz tudo ao contrário e não recebe a punição que deveria? Diante de tal mentalidade é que a lei acaba perdendo o sentido de sua existência.

Por tudo o que foi exposto, notadamente o Brasil possui muitas unidades de conservação de papel, o que significa dizer que foram implantadas, mas não conseguem atingir os objetivos primordiais que ensejaram sua criação.

Mas a falha na eficácia das unidades de conservação não se deve apenas à falta de efetiva aplicabilidade da legislação. O que precisa ocorrer é uma verdadeira interação entre a consciência humana e a aplicabilidade da legislação, já que enquanto as pessoas não perceberem que o principal objetivo de tudo é a preservação para garantia de um bem essencial à qualidade de vida das futuras gerações e que as atitudes de hoje refletirão nesse futuro, não adianta tentar estabelecer regramento.

Finalmente, o que se pode concluir é que somente quando houver fiscalização adequada e punição devida, as pessoas terão motivação para agir em conformidade com a lei e a mentalidade de preservação ambiental começará a mudar e entrar no eixo, atingindo-se os objetivos tão almeçados pelas unidades de conservação e refletindo em índices positivos não só em âmbito nacional, mas em todo o mundo.

6. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal: Vademecum*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Decreto n. 4.340*: de 22 de agosto de 2002. Brasília, DF: Senado, 2002.

_____. *Decreto n. 6.040*: de 7 de fevereiro de 2007. Brasília, DF: Senado, 2007.

_____. *Decreto n. 6.514/08*: de 22 de julho de 2008. Brasília, DF: Senado, 2008.

_____. *Lei n. 9.985*: de 18 de julho de 2000. Brasília, DF: Senado, 2000.

_____. *Lei n. 11.428/06*: de 22 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Senado, 2006.

BRASIL ESCOLA. *Problemas ambientais brasileiros*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/biologia/problemas-ambientais-brasileiros.htm>>. Acesso em: 25 maio 2013.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 242 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. *Desafios frente à degradação ambiental das unidades de conservação na região metropolitana de Manaus e as ameaças à conservação*. Disponível em http://www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=130:desafios-frente-a-degradacao-ambiental-das-unidades-de-conservacao-na-regiao-metropolitana-de-manaus-e-as-ameacas-a-conservacao&catid=3:noticias&Itemid=1>. Acesso em 31 ago. 2013.

G1, Globo. *Desmatamento da Amazônia sobe 26% nos últimos 7 meses, diz Inpe*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2013/03/desmatamento-da-amazonia-sobe-26-em-6-meses-aponta-inpe.html>>. Acesso em: 25 maio 2013.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

O ESTADO DE S. PAULO. *Strip-tease ecológico*. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.