UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

NATUREZA E CULTURA: DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E DIREITOS CULTURAIS DIANTE DA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL E DOMÍNIO PÚBLICO HABITADAS POR POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Márcia Dieguez Leuzinger

Orientador: Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento

Tese de Doutorado

Brasília – DF, junho / 2007

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

NATUREZA E CULTURA: DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E DIREITOS CULTURAIS DIANTE DA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL E DOMÍNIO PÚBLICO HABITADAS POR POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Márcia Dieguez Leuzinger

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutora em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração: Desenvolvimento Sustentável – Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Elimar Pinheiro do Nascimento, Doutor (CDS / UnB)
(Orientador)

José Augusto Leitão Drummond, Doutor (CDS/ UnB)
(Examinador Interno)

Fernando Paiva Scardua, Doutor (CDS)
(Examinador Interno)

Adriana Diaféria, Doutor (ABDI)
(Examinador Externo)

Marcelo Dias Varella, Doutor (UniCEUB)
(Examinador Externo)

Brasília - DF, 04 de julho de 2007.

Brasília – DF, 04 de junho de 2007

Ficha Catalográfica

LEUZINGER, Márcia Dieguez

Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais, 358 p., (UnB / CDS, Doutora, Desenvolvimento Sustentável – Gestão Ambiental, 2007).

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília – DF.

1. Unidades de conservação

2. Direitos fundamentais

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Tese de Doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

_____

Márcia Dieguez Leuzinger

Aos meus anjinhos, Gabriel e Gustavo, ao mesmo tempo filhos e companheiros, meus amores e meus amigos, descendentes e protetores. Que as horas arrancadas de nossa convivência para a realização deste trabalho não interfiram em nossa caminhada, sempre juntos, na direção do paraíso.

Seria impossível nominar, em poucas linhas, todos os amigos que me auxiliaram na elaboração deste trabalho. Por isso, peço permissão para agradecer a todos na pessoa de meu orientador e amigo, Elimar Pinheiro do Nascimento, que não apenas me ajudou a concretizar o sonho distante de escrever esta tese, mas também me ouviu, pacientemente, indagar sobre a vida e a morte, sobre este e outros mundos. Que eu possa sempre contar com seu ombro e sua amizade, fundamentais nesta minha caminhada.

Reflitam um pouco sobre os mistérios que movem o planeta que os abriga, ponto de luz em meio à imensidão, centelha de vida e palco de dor e destruição. Decidam, e não sem muito ponderar, o que desejam para o presente e para o futuro, nessa e em tantas vidas que ainda estão por chegar. Mas lembrem que todos os seus atos, atitudes e decisões em relação aos destinos da obra divina de criação colocada em suas mãos produzirão consequências que se espalharão pelo Eterno, como fogo que consome a palha, como chama que dissipa a vela.

Andaluz.

RESUMO

O objetivo desta tese reside na análise da legalidade dos processos administrativos de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público em áreas ocupadas por populações tradicionais. A pesquisa abordou, em primeiro lugar, as diferentes dimensões dos direitos fundamentais, a partir de sua construção histórica, e, de forma mais detalhada, as especificidades do direito ao meio ambiente equilibrado e dos direitos culturais. Em seguida, foi realizada uma ampla descrição da história da criação de espaços territoriais especialmente protegidos, dentre os quais se encontram as unidades de conservação. Partiu-se, então, após estudo da Lei nº 9.985/00, para a análise, em tese, da legalidade de procedimentos e atos administrativos de criação de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas. A conclusão foi no sentido de estar a legalidade desses procedimentos condicionada à avaliação da existência, no local onde serão instituídas as unidades, de população tradicional residente e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ecossistema, tendo em vista a necessidade de se conciliar o disposto nos arts 215, 216 e 225 da Constituição Federal de 1988. Sendo o ecossistema capaz de suportar os impactos causados pelas atividades praticadas pelo grupo tradicional, a proteção ao meio ambiente deverá ser realizada a partir de criação de unidade de conservação compatível com a sua presença, de preferência reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável, categorias de manejo cuja finalidade é, justamente, conciliar proteção ao ambiente natural e preservação das culturas tradicionais. Desse modo, estar-se-á garantindo tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto os direitos culturais dos grupos tradicionais, ambos direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: unidades de conservação; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The objective of this thesis lies on the analysis of the legality of administrative procedures used to create conservation units in the public domain, when traditional people inhabit the location. The research evaluated in the first place the different dimensions of fundamental rights since their historical construction, and, in detail, the specialties of the fundamental right to an ecologically-balanced environment and the cultural rights. After, a wide description about the history of protected areas creation was done, including conservation units. Furthermore, after a long study of the 9.985/00 Act, the legality of administrative procedures and final creation acts of national parks, ecological stations and biological reserves was done. The conclusion is that the legality of these administrative procedures is conditioned to an assessment of whether or not any traditional population inhabits the location and, when this is the case, an additional assessment of the ecosystem's carrying capacity, in order to assure compliance with (and conciliation among) articles 215, 216 and 225 of Brazil's 1988 Federal Constitution. If the impact of activities carried out by traditional group is in balance with the ecosystem, then environmental protection will take the form of a conservation unit compatible with the group's ongoing presence, preferably an extractive reserve or a sustainable-development reserve, the two official categories of environmental-management units aimed precisely at conciliating protection of the natural environment with the preservation of traditional cultures. Procedures that foster both the right to an ecologically-balanced environment and the cultural rights of traditional groups are indeed assuring fundamental rights.

KEY-WORDS: conservation-units; fundamental rights.

SUMÁRIO

RESUMO ..... **vii**

ABSTRACT ..... **viii**

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS ..... **xii**

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS ..... **xiii**

INTRODUÇÃO **16**

1 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DIREITOS CULTURAIS **21**

1.1 Conceito, características e fundamento dos direitos fundamentais **21**

1.2 Hierarquia das normas que declaram direitos fundamentais **24**

1.3 Eficácia dos direitos fundamentais **26**

1.4 Construção histórica dos direitos fundamentais. **28**

1.5 Os direitos fundamentais no âmbito do direito internacional **38**

1.6 Proteção constitucional do direito ao meio ambiente equilibrado e dos direitos culturais **43**

1.6.1 Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais no plano interno e internacional **43**

1.6.2 Tratamento jurídico da cultura e do patrimônio cultural **49**

2 HISTÓRIA DA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS AMBIENTAIS PROTEGIDOS E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA **63**

2.1 Evolução do movimento ambiental internacional sob o enfoque da criação de espaços ambientais protegidos **64**

2.2 Evolução da legislação ambiental brasileira pertinente à proteção de recursos naturais e à criação de espaços ambientais **86**

3 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS **118**

3.1 Alcance da expressão Espaços Territoriais Especialmente Protegidos **118**

3.2 Unidades de conservação **123**

3.2.1 História da elaboração da Lei nº 9.985/00 ..... **126**

3.2.2 Unidades de conservação de proteção integral **132**

3.2.2.1 Parques Nacionais **133**

3.2.2.2 Estações Ecológicas **138**

3.2.2.3 Reservas Biológicas **141**

3.2.2.4 Monumentos naturais **143**

3.2.2.5 Refúgios da Vida Silvestre **144**

3.2.3 Unidades de conservação de uso sustentável **148**

3.2.3.1 Áreas de Proteção Ambiental.....148
3.2.3.2 Áreas de Relevante Interesse Ecológico.....150
3.2.3.3 Reservas Particulares do Patrimônio Natural.....151
3.2.3.4 Florestas Nacionais.....154
3.2.3.5 Reservas Extrativistas.....156
3.2.3.6 Reservas de Desenvolvimento Sustentável.....162
3.2.3.7 Reservas de Fauna.....165
***3.2.4 Estudos técnicos, consulta pública, alteração e extinção de unidades de conservação.*.....166**
***3.2.5 Regularização fundiária*.....169**
***3.2.6 Compensação ambiental*.....174**
***3.2.7 Reassentamento de populações tradicionais residentes no interior de unidades de conservação*.....182**
***3.2.8 Reclassificação e reavaliação de unidades de conservação*.....188**
4 ANÁLISE, EM TESE, DA LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS E DOS ATOS FINAIS DE CRIAÇÃO DE PARQUES NACIONAIS, ESTAÇÕES ECOLÓGICAS E RESERVAS BIOLÓGICAS EM ÁREAS ONDE EXISTA POPULAÇÃO TRADICIONAL RESIDENTE.....192
4.1 Atos e procedimentos administrativos: conceito, requisitos, características e formas de extinção.....192
***4.1.1 Conceito de ato administrativo*.....192**
***4.1.2 Requisitos e características*.....194**
***4.1.3 Formas de extinção*.....198**
4.1.3.1 Anulação.....199
4.1.3.1.1 Convalidação.....203
4.1.3.1.2 Conversão.....205
4.1.3.2 Revogação.....206
4.1.3.3 Cassação.....207
4.1.3.4 Caducidade.....207
***4.1.4 Procedimento administrativo*.....207**
4.1.4.1 Distinção entre processo e procedimento administrativo.....208
4.1.4.2 Processo administrativo-ambiental de criação de unidades de conservação.....211
4.2 Identificação de características comuns às populações tradicionais.....219
4.3 Fases essenciais dos processos de criação de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais quando há população tradicional residente.....236

4.4 Soluções para os casos de ilegalidade formal ou material dos procedimentos e dos atos finais de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, face à existência de população tradicional 244

5 ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS E DOS ATOS FINAIS CONCRETOS DE CRIAÇÃO DE PARQUES NACIONAIS, ESTAÇÕES ECOLÓGICAS E RESERVAS BIOLÓGICAS, A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 9.985/00, EM ÁREAS ONDE EXISTA POPULAÇÃO TRADICIONAL RESIDENTE 247

5.1 Parque Nacional do Jamanxim - Pará (Processo nº 02001.005677/2005-72 IBAMA / MMA) 250

5.2 Parque Nacional do Rio Novo – Pará (Processo Nº 02001.001348/2005-52 – IBAMA / MMA) 255

5.3 Parque Nacional da Chapada das Mesas – Maranhão (Processo Nº 02001.003252/2005-29 – IBAMA / MMA) 259

5.4 Parque Nacional da Serra do Pardo – Pará (Processo Nº 02001.006771/2004-68 IBAMA / MMA) 263

5.5 Parque Nacional da Serra do Itajaí – Santa Catarina (Processo Nº 02001.001641/01-51 IBAMA / MMA) 272

5.6 Parque Nacional do Catimbau – Pernambuco (Processo Nº 02001.009138/2002-60 – IBAMA / MMA) 278

5.7 Estação Ecológica da Guanabara – Rio de Janeiro (Processo nº 02002.000769/2005-18 IBAMA / MMA) 282

5.8 Estação Ecológica do Castanhão – Ceará (Processo Nº 02001.003925/00-29 – IBAMA / MMA) 285

5.9 Estação Ecológica de Aiuaba – Ceará (Processo Nº 2001.003923/00-01 IBAMA / MMA) 289

5.10 Reserva Biológica de Contagem - Distrito Federal (Processo Nº 02001.001378/2002-16 – IBAMA / MMA) 292

5.11 Considerações acerca dos procedimentos administrativos de criação das unidades de conservação de proteção integral e domínio público 294

CONCLUSÕES 299

BIBLIOGRAFIA 311

***SITES* DA *INTERNET* 355**

ANEXOS 357

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Parques Nacionais 134
Gráfico 2: Unidades de Conservação de proteção integral e domínio público criadas a cada década. 147
Figura 3: Unidades de Conservação Federais. 147
Figura 4: Parque Nacional do Jamanxim - PA. 251
Figura 5: Parque Nacional do Rio Novo - PA. 256
Figura 6: Parque Nacional da Chapada das Mesas - MA. 259
Figura 7: Parque Nacional da Serra do Pardo - PA. 264
Figura 8: Parque Nacional da Serra do Itajaí - SC. 273
Figura 9: Parque Nacional do Catimbau - PE. 279
Figura 10: Estação Ecológica da Guanabara - RJ. 282
Figura 11: Estação Ecológica do Castanhão - CE. 285
Figura 12: Estação Ecológica de Aiuaba - CE. 289
Figura 13: Reserva Biológica da Contagem - DF. 293

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural

ALAP- Proposta de Destinação das Áreas sob Limitação Administrativa

AP – Área protegida

APA – Área de Proteção Ambiental

ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção

CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONJUR – Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

DICRI – Divisão de Criação (IBAMA)

DNA – Ácido desoxirribonucleico

DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas

DIREC – Diretoria de Ecossistemas do IBAMA

EC – Emenda Constitucional

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

EM – Exposição de Motivos

ETEP – Espaço Territorial Especialmente Protegido

EUA – Estados Unidos da América

FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FDDD – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNATURA – Fundação Pró-Natureza

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISA – Instituto Socioambiental

ITR – Imposto Territorial Rural

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIN – Programa de Integração Nacional

PL – Projeto de Lei

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA – Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

RESEX – Reserva Extrativista

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNGRH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA – Superintendência da Borracha

TEBI – Teoria do Equilíbrio de Biogeografia Insular

TCU – Tribunal de Contas da União

UC – Unidade de Conservação

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

UIPN – União Internacional para a Proteção da Natureza

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWF – *World Wildlife Fund* (Fundo Mundial de Fauna)

INTRODUÇÃO

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos - ETEP vem sendo apontada por grande parte da comunidade científica como uma das mais eficientes formas de proteção da diversidade biológica *in situ,* encontrando previsão em diversos documentos internacionais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica - CDB. Todavia, a instituição de espaços ambientais que não admitem a presença de populações tradicionais residentes, como ocorre, no Brasil, em especial, com as unidades de conservação de proteção integral e domínio público (estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais), vem gerando, em alguns casos, conflitos entre duas categorias de direitos fundamentais, expressamente previstas pela CF/88: o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, direito difuso, de terceira dimensão, e os direitos fundamentais culturais, direitos de segunda dimensão, dentre os quais se insere o direito à identidade cultural, que depende, para sua fruição, da continuidade de existência do grupo tradicional e das condições de reprodução de suas práticas culturais.

Relativamente aos índios, que se inserem dentro do gênero “populações tradicionais”, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 231, reconheceu-lhes os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, incumbindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, resolvendo, assim, a questão referente à eventual sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação. Os remanescentes das comunidades de quilombos, que conformam outra espécie de população tradicional, também obtiveram tratamento especial conferido pela Constituição, que lhes assegurou, quando estejam ocupando suas terras, a propriedade definitiva, obrigando ao Estado a emitir os títulos respectivos (art. 68). Contudo, como não lhes foram reconhecidos direitos originários sobre essas áreas, a simples redação do dispositivo poderia conduzir à interpretação de ser possível sua desapropriação, em qualquer caso, para a criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, desde que garantida justa e prévia indenização em dinheiro. Os demais grupos tradicionais, que não obtiveram tratamento específico pela Constituição Federal de 1988, estariam ainda em pior situação, eis que, normalmente, não são sequer proprietários das terras que ocupam, o que, a princípio, conduziria à interpretação no sentido de ser viável,

sempre, sua retirada desses locais, indenizando-se, quando muito, a posse e as benfeitorias.

No âmbito internacional, diferentes organizações, como a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, têm procurado solucionar esse conflito, criando condições, em tese, para a permanência dos grupos tradicionais no interior dos espaços protegidos, ainda que se trate, conceitualmente, de categoria que não admita, a princípio, a presença humana. Foi fundamental, para tanto, o desenvolvimento do conceito de zoneamento ambiental, que permite a divisão dos espaços protegidos em diferentes zonas, dentre as quais aquelas reservadas às populações tradicionais.

No âmbito interno, a legislação brasileira infraconstitucional, no que tange às unidades de conservação – UCs, espécies do gênero espaço territorial especialmente protegido, prevê diferentes categorias de manejo em que não é admitida a presença de grupos tradicionais, principalmente as de proteção integral e domínio público, a demandar, diante de sua criação pelo Estado, a retirada dessas populações do local afetado e o seu reassentamento, compensando-se-lhes as benfeitorias (art. 42 da Lei nº 9.985/00).

E é justamente na constitucionalidade da aplicação deste dispositivo, quando não há real necessidade, para a proteção do ecossistema afetado pela instituição da UC, do grau de proteção proposto, que reside uma das questões colocada no presente trabalho. Isso porque, muito embora a CF/88 não tenha conferido proteção específica a cada uma das populações tradicionais existentes em nosso território, como fez em relação às comunidades indígenas, os comandos insertos nos arts. 215 e 216 da Carta garantem a todos o pleno exercício dos direitos culturais, impondo ao Estado a proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Definiu, ainda, como patrimônio cultural brasileiro, a que cabe ao Estado proteger e promover, os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas. Desse modo, a proteção das culturas tradicionais, que conformam o patrimônio cultural brasileiro, constitui

obrigação do Estado, devendo ser garantido aos integrantes desses grupos seus direitos culturais, dentre os quais o direito à identidade.

Seria, então, admitida pela ordem constitucional vigente a retirada de populações tradicionais do local em que vivem, e que é responsável pela possibilidade de manutenção de suas tradições, de seus conhecimentos, de suas práticas ancestrais, bens culturais intangíveis, que compõem o chamado patrimônio cultural imaterial, quando não for absolutamente necessária à proteção daquele dado ecossistema, ou seja, quando os impactos por elas causados sejam suportados pelo ambiente natural? Como conciliar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais das populações tradicionais, ambos direitos fundamentais, quando pretende o Estado instituir UCs que não admitem sua presença? Surge, de fato, nesses casos, um conflito entre direitos fundamentais ou existe solução posta no seio da própria ordem jurídica interna, capaz de indicar as circunstâncias em que semelhante situação seria legal?

Na tentativa encontrar respostas para essas questões, que vêm gerando embates entre preservacionistas e socioambientalistas, correntes encerradas dentro do movimento ambiental, o presente trabalho procurou, em primeiro lugar, abordar as diferentes dimensões de direitos fundamentais, traçando sua construção histórica, o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos e seu tratamento no âmbito interno, bem como, de forma mais detalhada, as especificidades do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos culturais, expressamente previstos pela Constituição Federal de 1988.

Em seguida, tendo em vista a obrigação, determinada pela CF/88, a fim de conferir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, de que o Poder Público defina, em todas as unidades da federação, espaços territoriais especialmente protegidos, foi realizada uma ampla descrição dos fatos e eventos mais marcantes, a nível internacional, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, que conduziram ao atual estágio de evolução do Sistema de Áreas Protegidas concebido pelos organismos internacionais que cuidam da questão, como a UICN. Em seguida, foi apresentada a evolução da legislação ambiental brasileira, com especial enfoque nas normas relacionadas aos espaços ambientais. Foi possível, assim, demonstrar a origem dos espaços ambientais, como hoje concebidos, as diferentes finalidades e classificações que lhes foram conferidas, ao

longo da história, e seu papel na proteção do ambiente natural. Abordou-se, também, o nascimento dos conflitos entre a instituição de ETEPs, gerados a partir da criação do primeiro parque nacional do mundo, Yellowstone, nos EUA, que serviu de modelo para diversos países, e as populações tradicionais residentes, na medida em que essa nova concepção de espaço ambiental, cujos objetivos eram, basicamente, a preservação da natureza em seu estado primitivo, especialmente locais dotados de rara beleza cênica, e a possibilidade de visitação, não admitia sua presença. A falta de critérios científicos, até meados da década de 70, para a instituição de parques nacionais e demais espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, que foram, aos poucos, sendo criados, contribuiu para agravar a situação, pois não havia como se determinar o local ou as dimensões onde deveria ser instituído o espaço ambiental, nem tampouco a fragilidade do ecossistema afetado, a ditar o grau de proteção necessário.

No Capítulo III, dentro da perspectiva do direito ambiental interno, foi determinado, em primeiro lugar, o alcance da expressão espaço territorial especialmente protegido, gênero que abarca as unidades de conservação, os espaços de proteção específica e as áreas protegidas. Esse conceito é fundamental para que se possa conferir efetividade ao mandamento constitucional, que exige a edição de lei formal para a desafetação ou alteração dessas áreas. Em outras palavras, apesar de a instituição de ETEPs poder ser feita por meio de lei ou de ato administrativo normativo, sua extinção ou modificação exige produção legislativa, não sendo suficiente a expedição de ato da mesma categoria que aquele responsável pela criação do espaço.

Quanto às unidades de conservação, que mais de perto interessam ao presente trabalho, eis que gozam de um regime jurídico mais determinado, foi realizada uma análise de suas distintas categorias de manejo, conforme postas na Lei nº 9.985/00, bem como das diferentes disposições legais que tratam da necessidade de realização de estudos técnicos e consulta pública para sua instituição, da regularização fundiária, da compensação ambiental e do reassentamento de populações tradicionais.

Partiu-se, então, no Capítulo IV, para a análise, em tese, da legalidade dos procedimentos e atos administrativos de criação de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas, categorias de manejo de proteção integral e

domínio público, que não admitem a presença de populações tradicionais residentes. Para isso, fez-se necessário, primeiramente, abordar o significado de ato administrativo, seus requisitos, suas características e suas formas de extinção, incluindo-se um estudo sobre os institutos da convalidação e da conversão, fundamentais para a solução do conflito criado pela instituição de UC de proteção integral e domínio público em área onde exista grupo tradicional, quando presentes ilegalidades no procedimento administrativo. Passou-se, então, ao estabelecimento de características mínimas para que determinado grupo seja considerado tradicional, a partir dos conceitos insertos em diferentes dispositivos legais, a fim de gozar das garantias estabelecidas pela legislação pertinentes à criação de espaços protegidos. Ao final do capítulo, foram apontadas as fases essenciais de qualquer processo de instituição de UCs, com ênfase nas unidades de proteção integral e domínio público, bem como as soluções para os casos de ilegalidade formal ou material dos procedimentos e dos atos finais de criação, em função da existência de população tradicional residente.

Por fim, no capítulo V, foram analisados dez diferentes processos concretos de instituição de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas, que serviram para exemplificar a ocorrência, na prática, dos vícios apontados, em teoria, nos capítulos anteriores.

A relevância das considerações desenvolvidas ao longo do trabalho foi, portanto, demonstrada, a partir da apresentação de procedimentos já concluídos de instituição de UCs de proteção integral e domínio público que desconsideraram a necessidade de análise da ocorrência de população tradicional no local afetado pela criação da unidade, bem como da capacidade de suporte do ecossistema, vícios de forma que demandam convalidação; ou, quando presente semelhante avaliação, a instituição da unidade de conservação que não admite a presença de população tradicional mesmo quando possível a sua permanência, tendo em vista o impacto causado por suas atividades sobre o ambiente natural, o que gera nulidade absoluta, passível apenas de conversão.

1 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DIREITOS CULTURAIS

Para que se possa compreender que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais são direitos fundamentais, dotados, *a priori*, de igual valor, faz-se necessário investigar o conceito e as características dos direitos fundamentais, bem como suas diferentes dimensões, a partir de sua construção histórica, a nível interno e internacional. Só então se torna possível a análise daquelas duas categorias de direitos fundamentais, essenciais à construção de uma vida com qualidade e dignidade.

1.1 Conceito, características e fundamento dos direitos fundamentais

Direitos fundamentais são direitos cujo conteúdo desdobra os conceitos jurídicos de dignidade, de liberdade, de igualdade, dispondo de características que os distinguem de outros direitos, em especial a irrenunciabilidade, a irrevogabilidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a inviolabilidade, a indivisibilidade, a universalidade, a interdependência e a complementariedade.

Na acepção de Hesse, seriam “direitos que visam a criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana”[1], sendo essencial, todavia, para os adeptos à corrente positivista, que estejam enunciados em algum texto jurídico, ou seja, que tenham sido reconhecidos positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional [2], contrapondo-se, assim, à corrente jusnaturalista, que defende existirem direitos inatos dos seres humanos, que devem ser, por isso, respeitados independentemente de sua declaração formal. Daí a distinção, encontrada na doutrina jurídica germânica, entre direitos humanos e direitos fundamentais, constituindo estes últimos os direitos humanos positivados[3].

---

[1] HESSE (1998, p.225).
[2] CASTRO; LUÑO; CID; TORRES (1979, p. 43).
[3] No presente trabalho, as expressões direitos humanos, direitos fundamentais e direitos do homem serão tratadas como sinônimas.

Vasak, Hesse, Luño, dentre outros, defendem ser essencial a proteção legal dos direitos humanos, evitando-se, dessa forma, a necessidade de buscarem os homens a rebelião contra a tirania e a opressão. Para que os direitos humanos se convertam em realidade legal, são necessários três requisitos: a existência de uma sociedade organizada em forma de Estado de Direito; um marco legal preestabelecido, dentro do qual os direitos humanos sejam exercidos, evitando-se, ainda, que possam variar conforme as circunstâncias; a existência de garantias legais específicas e de recursos que assegurem o respeito a esses direitos[4].

Para Comparato, ao contrário, embora o reconhecimento oficial dos direitos humanos, pelas autoridades públicas competentes, ofereça maior segurança às relações sociais, a concepção positivista revela-se incompatível com o reconhecimento de sua existência[5]. Nessa direção, alerta Miranda que, muito embora todos os direitos fundamentais em sentido formal também o sejam em sentido material, há direitos fundamentais em sentido material para além daqueles, na medida em que não se pode admitir que fiquem à mercê de determinado regime político. Os direitos fundamentais seriam inerentes à própria noção de pessoa, constituindo a base jurídica da vida humana. Por isso, não exclui o autor o apelo ao Direito natural, ao valor e à dignidade da pessoa humana, mas não considera isso suficiente, pois o âmbito desses direitos vai além dessa fundamentação eis que, sobretudo no século XX, os direitos tidos como fundamentais são tão vastos que não poderiam entroncar todos na natureza e na dignidade. Direitos fundamentais em sentido material, portanto, relacionam-se àqueles resultantes da concepção de Constituição dominante, da idéia de Direito, do sentimento jurídico coletivo[6].

Seguindo essa linha, Moraes defende a necessidade de interligação entre as teorias jusnaturalista e positivista dos direitos fundamentais, pois cada uma delas, sozinha, mostra-se insuficiente para explicar o fundamento dos direitos humanos[7]. Donnelly, ao contrário, entende não terem os direitos humanos fundamento, apesar de, historicamente, a maior parte de seus defensores e das declarações terem feito

---

[4] VASAK (1984, p. 27).
[5] COMPARATO (2005). No mesmo sentido, WEISS (1999).
[6] MIRANDA (1998, p. 8 – 10).
[7] MORAES (2000, p. 34).

apelos dessa ordem[8]; enquanto Bobbio argumenta que a ilusão do fundamento absoluto dos direitos humanos

> foi comum durante séculos aos jusnaturalistas, que supunham ter colocado certos direitos (mas nem sempre os mesmos) acima da possibilidade de qualquer refutação, derivando-os diretamente da natureza do homem, mas a natureza do homem revelou-se muito frágil como fundamento absoluto dos direitos irresistíveis(....). Muitos direitos, até mesmo os mais diversos entre si, até mesmo os menos fundamentais – fundamentais somente na opinião de quem os defendia- foram subordinados à generosa e complacente natureza do homem.

Conclui, então, dizendo ser inútil qualquer busca por um fundamento absoluto, por quatro razões: a expressão direitos humanos é muito vaga; os direitos do homem constituem uma classe variável, que se modifica continuamente; os direitos do homem são heterogêneos; esses direitos podem ser antinômicos (direitos de liberdade X direitos sociais) [9].

Tendo em vista a dificuldade, apontada por Bobbio, para se identificar um fundamento único, compartilha-se, nesse trabalho, com a posição adotada por Miranda, no sentido de constituírem direitos fundamentais não apenas aqueles assim declarados formalmente nos textos legais, mas também outros cujo conteúdo invoque a construção da liberdade, da dignidade da pessoa humana, aceitando-se como complementares as teorias jusnaturalista e positivista.

Os fundamentos intelectuais para a compreensão da noção de pessoa humana e, consequentemente, para a afirmação, mais tarde, de direitos universais a ela inerentes, segundo Comparato, foi desenvolvida, ao longo da história, a partir de fundamentos distintos. No século XX, deu-se como reação contra a crescente despersonalização do ser humano no mundo contemporâneo, reflexo da mecanização e burocratização, consagrando-se a essência evolutiva do homem, tanto no plano biológico quanto no cultural, e o caráter único e insubstituível de cada indivíduo, a demonstrar que a dignidade existe singularmente em cada pessoa[10]. Em 1948, os direitos fundamentais foram proclamados em um documento

---

[8] DONNELLY (2003, p. 18).

[9] BOBBIO (p. 16). Nessa linha, LIMA JR. (2001); SILVA (2000).

[10] COMPARATO (2005).

internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, que declara formalmente nascerem todos os homens livres e iguais em dignidade e direitos[11].

1.2 Hierarquia das normas que declaram direitos fundamentais

No que tange à hierarquia das normas que declaram direitos humanos, autores como Cançado Trindade, Loewenstein, Piovesan, Silva, Rocha, Comparato, Canotilho e Miranda[12] defendem a idéia de possuírem sempre *status* constitucional, ainda que derivem de tratados internacionais. Segundo Piovesan, relativamente ao direito pátrio, nos termos do art. 5º, §2º, da CF/88, os direitos e garantias expressos na Constituição "não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", o que significa estarem incluídos, no catálogo de direitos constitucionalmente protegidos, aqueles enunciados em tratados dos quais o Brasil seja parte, vale dizer, a incorporação, pelo texto constitucional, desses direitos[13].

Coni e Cannizaro, ressaltando o papel da hermenêutica constitucional, entendem que, no tocante às garantias fundamentais, deve haver a harmonização entre as normas internacionais e as normas internas, a partir da aplicação do princípio da liberdade. Mas, caso essa harmonização se mostre inviável, deverá ser adotada a norma de proteção aos direitos humanos, ainda que não esteja em perfeita conformidade com o parâmetro constitucional[14].

Todavia, apesar de grande parte dos autores posicionar-se na direção de que as normas de direitos fundamentais provenientes de tratados internacionais ratificados seriam materialmente constitucionais ou que, ao menos, deveriam prevalecer quando não for possível sua harmonização com as normas constitucionais, o Supremo Tribunal Federal - STF vem entendendo que, havendo conflito entre normas constitucionais de conteúdo diverso e tratados internacionais

---

[11] O art. 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, determina que "todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade".

[12] CANÇADO TRINDADE (1991); LOEWENSTEIN (1986); PIOVESAN (2002); SILVA (2000); ROCHA (1996); COMPARATO (2005); CANOTILHO (1989); MIRANDA (1991).

[13] PIOVESAN (2002, p. 75).

[14] CONI (2006); CANNIZARO (1991).

sobre direitos humanos, prevalecem as primeiras[15]. Compartilham desta posição, Ferreira Filho e Moraes, que afirmam terem os tratados que instituem direitos fundamentais força de lei ordinária[16].

A Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004[17], por sua vez, conferiu a seguinte redação ao § 3º do art. 5º da CF/88: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes a emendas constitucionais". Para Comparato, a redação da Emenda deixou sem sentido o § 2º do art. 5º da CF/88, tendo sido praticada grosseira violação ao princípio da irrevogabilidade dos direitos humanos[18].

Discorda-se, entretanto, da afirmação do citado autor, bem como da posição adotada pela Corte Suprema. A redação da Emenda não prejudica o entendimento de serem as normas internacionais de direitos humanos materialmente constitucionais, pois simplesmente estabelece que, quando for observado igual procedimento para aprovação dos tratados e convenções sobre direitos humanos àquele necessário às emendas constitucionais, serão os primeiros a elas equivalentes. Ora, não havendo alteração no que fora determinado no § 2º do art. 5º da Constituição, continua sendo possível conferir-lhe a mesma interpretação. Isso significa que, mesmo quando não for observado o procedimento indicado no § 3º do art. 5º da CF/88, as normas de direitos humanos provenientes de tratados internacionais ratificados continuarão a gozar de *status* constitucional, ainda que não sejam formalmente equivalentes a emendas constitucionais. A questão posta na EC nº 45, portanto, limita-se ao plano formal, enquanto a discussão acerca da hierarquia dos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos reside no plano material.

Por outro lado, também não é suficiente apenas a declaração formal dos direitos fundamentais, constante do texto constitucional ou de tratados internacionais, sendo essencial que lhes sejam oferecidas garantias, que são

---

[15] Ver: *Habeas Corpus* nº 73044, Rel. Ministro Maurício Corrêa (DJ 01/09/1996); Agravo de Instrumento nº 196.379, Rel. Ministro Marco Aurélio (DJ 14/08/1997); *Habeas Corpus* nº 79785, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence (DJ de 22/11/2002).

[16] FERREIRA FILHO (1990) e (1995); MORAES (2000).

[17] Também conhecida como Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário.

[18] COMPARATO (2005, p. 61).

disposições assecuratórias, visando a limitar o poder, em defesa dos direitos[19]. Na Constituição Federal de 1988, direitos fundamentais e suas respectivas garantias são enunciados, muitas vezes, na mesma disposição, o que torna difícil sua distinção[20].

1.3 Eficácia dos direitos fundamentais

Relativamente à eficácia[21] dos direitos fundamentais, importante observar não serem os mesmos ilimitados, não podendo, assim, servir à prática de ilegalidades. Um direito fundamental encontra limites nos demais direitos consagrados pela Constituição Federal ou tratados internacionais ratificados pelo país, conforme dispõe o princípio da relatividade dos direitos fundamentais ou da convivência das liberdades públicas. Havendo conflito, deve ser observado o princípio da concordância prática ou harmonização, de forma a coordenar os bens jurídicos em confronto, a partir de uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada um, evitando-se, assim, sacrifícios desnecessários. Tais restrições, contudo, devem ser proporcionais, adequadas, justificadas pelo interesse público[22].

A priori, não há hierarquia entre os direitos fundamentais. Por isso, em casos de colisão, deve-se recorrer à aplicação da proporcionalidade, operando-se a

---

[19] BARBOSA (1978, p. 121); VASAK (1984, p. 27).

[20] Como exemplos, pode-se citar o inciso VI do art. 5º da CF/88, em que, na sua primeira parte, é declarado o direito – "é inviolável a liberdade de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos" (liberdade de religião), e, em sua segunda parte, é enunciada a garantia – "garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias"; ou o seu inciso X, em que, da mesma forma, na primeira parte, é enunciado o direito – "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem" -, e, na segunda parte, a garantia – "assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação". [SILVA, (2000, p. 415)].

[21] A eficácia das normas constitucionais está relacionada à possibilidade de produção imediata de efeitos. Desse modo, as normas constitucionais dividem-se em normas de eficácia plena, que são aquelas que produzem imediatamente a totalidade de seus efeitos, sem que haja a possibilidade de normas infraconstitucionais os restringirem; normas de eficácia contida, que, apesar de produzirem, imediatamente à promulgação da Constituição, a totalidade de seus efeitos, podem ter os mesmos restritos por legislação infraconstitucional; normas de eficácia limitada, que não produzem imediatamente todos os seus efeitos, na medida em que dependem de regulamentação posterior ou de providência a cargo do Executivo. [SILVA (1998)].

[22] CANOTILHO (1989, p.163); ALEXY (1999) e (1997); MORAES (2000, p. 46); DERANI (1997, p. 46).
Nesse sentido, julgado do STF (RHC nº 2777/RJ, RT 709/418). Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em 10/06/2006. Bem como da Corte de Justiça Européia: **Jurisprudence relative à lórdre juridique communautaire. A-04.02. Incidence des instruments internationaux concernant la protection de croits de l´homme**. Disponível em: www.curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_ordrejur/data/index_A-04_02.htm. Acesso em 24/05/2007.

ponderação para restringir a extensão dos direitos em questão. Ás vezes, a própria Constituição ou a legislação infraconstitucional encarregam-se de impor limites aos direitos fundamentais. Caso contrário, cabe ao Poder Judiciário, diante do caso concreto, a partir da ponderação dos bens jurídicos envolvidos, resolver o conflito. Para tanto, deverá ser empregada a proporcionalidade, a fim de causar o menor sacrifício possível aos direitos envolvidos. Mas a atuação judicial, por meio da aplicação do método da ponderação, somente é possível quando não existir solução constitucional ou infraconstitucional específica[23].

Isso, todavia, não significa a adoção da idéia relativista de que nada é bom ou nada é mau para todos os seres humanos, pois existem coisas que são más ou são boas para todas as pessoas. A teoria relativista, também conhecida como relativismo cultural, nesse sentido, foi rejeitada, em nível internacional, desde a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Teerã, 1968. Ou seja, o princípio da relatividade, que admite a noção de imposição de limites à extensão dos efeitos dos direitos fundamentais, na medida em que devem ser aplicados harmonicamente, nada tem a ver com a idéia de relativismo, em que as ações podem ou não ser toleradas, de acordo com a fé, o credo ou a cultura[24].

Tratando-se especificamente da Teoria do Relativismo Cultural, defendem seus adeptos que a existência de distintas culturas impediria a formação de uma moral universal, sendo necessário o respeito às diferenças culturais e a seus respectivos sistemas morais. Isso obstaria uma concepção universal de direitos humanos, pois cada cultura produziria os seus próprios valores[25]. Aponta Piovesan que, na análise relativista, a pretensão de universalidade dos instrumentos internacionais de direitos humanos simbolizaria a arrogância do imperialismo cultural do Ocidente, que conduziria à destruição da diversidade de culturas. A reação aos argumentos expostos nesta teoria inclui a alegação de revelar tal posição a tentativa de justificar graves casos de violação a direitos fundamentais, que, sob o manto da proteção às diferenças culturais, ficariam imunes ao controle da comunidade internacional; bem como o fato de que, quando diferentes Estados optam por ratificar tratados internacionais de proteção a direitos humanos, consentem em

[23] Sobre a matéria, ver: ALEXY (1999); HESSE (1998); ANDRADE (1998); FARIAS (2000).
[24] PERRY (1997, p. 471); CHRISTOPHER (1993, p. 441).
[25] Ver DONNELLY (2003); VINCENT (1986).

respeitar as regras neles contidas, não podendo, assim, se isentar do controle da comunidade internacional[26].

Muito embora a universalidade seja enriquecida pela diversidade cultural, jamais poderá ser esta última invocada para justificar a denegação aos direitos humanos. Por isso, apesar de haver previsão, em diferentes documentos internacionais[27], conforme se verá nos próximos itens, do direito de cada povo a exercer sua própria cultura, não consta dos mesmos qualquer concessão às peculiaridades culturais quando haja risco de violação a outros direitos humanos fundamentais[28].

A Declaração de Viena, adotada em 25 de junho de 1993, buscando uma solução jurídica para a controvérsia, reafirma a universalidade dos direitos humanos acima de qualquer particularidade cultural, estabelecendo, em seu art. 5º, que

> todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equânime, com as mesmas bases e com a mesma ênfase. Embora as peculiaridades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devam ser consideradas, é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais[29].

1.4 Construção histórica dos direitos fundamentais.

Historicamente, a construção jurídica do conceito de direitos fundamentais, cujo alicerce reside na dissociação do indivíduo em relação ao grupo social

---

[26] PIOVESAN (2002, p. 159).

[27] Pode-se citar, como exemplo, os dois Pactos internacionais de direitos humanos, de 1966, e a Declaração do México sobre Políticas Culturais, de 1982.

[28] CANÇADO TRINDADE (1994, p. 173); PIOVESAN (2002, p. 158).
Nesse sentido: NIEC (2000); JOYNER; DETTLING (1989-1990); WARZAZI (47ª Session). Ver também: VAN DIJK (1995); KAKOURIS (1993); BREMS (2001;1997).

[29] Texto da Convenção de Viena disponível em: <http//:www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument>. Acesso em 12/01/2007.
A universalidade dos direitos humanos foi reafirmada em Viena, em 1993, porque já constava da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Porém, como expõe ALVES (1994), foi em Viena que se logrou conferir caráter efetivamente universal aos direitos humanos, na medida em que envolveu 171 Estados, enquanto a Declaração Universal, de 1948, fora adotada por voto, com abstenções, num foro composto por apenas 56 países.

determinado a que estava vinculado, deu-se como produto dos ideais de liberdade ditados tanto pela independência das treze colônias britânicas da América do Norte quanto pela Revolução Francesa, em contraposição, esta última, aos excessos do regime absolutista. Sua definição sofreu, assim, lenta e gradual transformação, na medida em que o próprio conceito de Estado de Direito[30] evoluiu, até chegar, hoje, ao chamado Estado Democrático de Direito, que reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, em uma síntese que culmina com a produção de um conceito novo, tendente a concretizar um Estado de justiça social.

As características básicas do Estado liberal, alicerçado nos princípios de igualdade, liberdade e fraternidade, consistiam na submissão, inclusive e, principalmente, do Estado à lei, como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, dotado de generalidade e abstratividade, na divisão dos poderes e na declaração e garantia dos direitos individuais[31]. Buscava-se, assim, um maior espaço para o exercício da liberdade individual, a partir da construção de uma sociedade autônoma em relação ao Estado. A Declaração Americana de Direitos do Homem[32] e a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão foram as primeiras a elencar direitos humanos, alicerce dessa nova acepção de Estado, que teria sua ação limitada, basicamente, à manutenção da ordem. O Estado de Direito Liberal realizava-se como Estado de razão, fruto do liberalismo e de sua formulação pelo Iluminismo, em que o reino das leis assegurava, ao menos formalmente, a segurança e a previsibilidade requeridas pela auto-regulação do mercado[33].

---

[30] Sobre o conceito e as relações entre Estado e Direito ver: KELSEN (1987); RADBRUCH (1979); BAPTISTA MACHADO (1994).

[31] Sobre a distinção entre Estado absolutista e Estado liberal, ver: ENTERRÍA (1991).

[32] A primeira declaração de direitos fundamentais foi a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, proferida em janeiro de 1776. A Declaração de Independência, de autoria de Thomas Jefferson, obteve maior repercussão, e, destacando a igualdade entre os homens, aduz à existência de direitos inalienáveis, dentre os quais a vida, a liberdade e a busca da felicidade.Originalmente, a Constituição americana, aprovada pelos convencionais de Filadélfia, em 1787, não abarcava uma Carta de direitos fundamentais, sendo posteriormente a ela agregada, a partir de dez emendas constitucionais, aprovadas em 1791, que tratavam de determinados direitos individuais, como estratégia para que alguns dos Estados independentes aderissem ao pacto federativo. [SILVA (2000, p. 157/159)].

[33] NOVAIS (1987, p. 31).No mesmo sentido, MARSHALL (1988, p.23), que afirma ser composto, nesta fase (séc. XVIII), o núcleo da cidadania, por direitos civis, indispensáveis a uma economia de mercado competitiva, pois eles davam a cada homem, como parte de seu *status* individual, o poder de participar, como unidade independente, na concorrência econômica e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que cada homem estava capacitado a proteger a si mesmo. Ver também: COMELIAU (2000, p. 59).

Em um primeiro momento, portanto, os direitos fundamentais, que se restringiam aos direitos à liberdade, à propriedade e à segurança, tendo por titular o indivíduo, definiam os limites de atuação do Estado, que seria necessário apenas para a manutenção da ordem, assegurando as condições necessárias ao exercício da liberdade. Caracterizam-se, desse modo, por estabelecerem, relativamente ao Poder Público, um dever de abstenção, assegurando uma esfera de ação pessoal própria, de modo que o Estado os satisfazia, em grande parte, por um abster-se ou um não atuar[34].

Esses direitos de inspiração liberal, que conduziram a uma nítida ampliação do domínio da liberdade individual, são comumente classificados como direitos de primeira geração, basicamente direitos civis e políticos, os primeiros a serem formalmente declarados e a constarem de instrumentos normativos constitucionais. Correspondem, em grande parte, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente. A esta primeira geração, já se seguiram, pelo menos, outras duas, que correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais e aos direitos difusos.[35].

Essa classificação dos direitos fundamentais em distintas “gerações” ou “dimensões”, utilizada por parte dos autores de Direito Constitucional, está ligada à própria maneira pela qual se deu, ao longo da história, sua construção, vinculada à transformação do Estado de Direito, tendo em vista contingências como as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII e as lutas sociais do século XIX. Semelhante classificação, contudo, não está livre de críticas, fundadas na inexistência de uma compartimentalização dessa categoria de direitos[36]. De qualquer modo, a classificação dos direitos fundamentais em gerações permite que, de forma bastante didática, seja analisada sua evolução, como corolário de seu caráter histórico, aparecendo como categorias que se conformam em contextos e situações sócio-políticas e econômicas determinadas[37]. Nas palavras de Bonavides, “o lema revolucionário do século XVIII, esculpido pelo gênio político francês, exprimiu em três princípios cardeais todo o conteúdo possível dos direitos

---

[34] MORAES (1997, p. 70); CANOTILHO (1989, p.440).

[35] BONAVIDES (1993, p. 474).

[36] SALET (1998, p.47), por exemplo, entende que a expressão “gerações” pode conduzir à falsa impressão de gradativa substituição de uma geração por outra, quando, na verdade, a sucessão de novos direitos fundamentais tem caráter cumulativo, complementar, e não de alternância.

[37] TOBEÑAS (1992, p. 44); HARRENDORF; CAMPOS (1991, p. 99).

fundamentais, profetizando até mesmo a seqüência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade"[38].

Com o florescer da ideologia antiliberal, que se inicia no final do século XIX e domina parte do século XX, em contraposição às enormes injustiças geradas pelo abstencionismo do Estado Liberal[39], surgem os chamados direitos fundamentais de segunda geração – direitos de igualdade –, decorrentes da transformação do Estado de Direito em Estado Social de Direito, tendente à afirmação dos chamados direitos sociais, econômicos e culturais e à realização de objetivos de justiça social. Passou o Estado, então, a ser responsável pelo provimento de garantias materiais mínimas como educação, saúde e proteção ao trabalhador.

Pode-se dizer que a carga contestatória do final do século XIX desborda o campo estritamente político e avança no campo social, com base nos movimentos sociais emergentes, como os movimentos operários, cuja aspiração era proporcionar às pessoas uma vida melhor, dependente de prestações sob responsabilidade do Poder Público. Isso porque o desenvolvimento do capitalismo trouxe enorme insatisfação para a grande massa trabalhadora, que, ao contrário de vivenciar o triunfo que seria proporcionado pelo crescimento econômico, na verdade presenciava uma crescente pauperização, com condições de vida muito difíceis, jornadas de trabalho que não permitiam o descanso, inclusive para crianças, locais de trabalho insalubres, falta de condições adequadas de moradia, falta de acesso à saúde ou à educação. A igualdade perante a lei, como adverte Marshall, não existia, pois apesar de declarado o direito, os remédios jurídicos estavam fora do alcance dos indivíduos. Surge, assim, no final do século XIX, "um interesse crescente pela igualdade como princípio de justiça social e uma consciência do fato de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito aos direitos não era suficiente"[40].

A consciência da necessidade de organização das classes proletárias marca o final daquele século, enquanto, no campo, as rebeliões também se proliferavam. Ademais, novos problemas sociais surgiam como fruto do êxodo rural, acelerado

[38] BONAVIDES (1993, p.474).
[39] Ver NOVAIS (1987, p.210).
[40] MARSHALL (1988, p. 28).

pela industrialização, exigindo providências do Estado para garantir, além de segurança, também saúde, educação, moradia e transporte.

A Constituição mexicana, de 1917 (que se destacou no tocante aos direitos dos trabalhadores), a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia, de 1919 (com base na doutrina marxista) e a Constituição alemã de Weimar, daquele mesmo ano (marco do constitucionalismo social, definindo o primeiro projeto social-democrático do mundo, resultado, simultaneamente, das concepções liberais e das proposições socialistas), foram os primeiros documentos a consagrar direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Foi, então, essa categoria de direitos, incorporada a diversas outras constituições produzidas à época, como a Constituição espanhola, de 1931; a Constituição Russa, de 1936; a Constituição da Irlanda, de 1937[41].

A idéia inicialmente insculpida na expressão 'Estado Social de Direito' calcava-se no abandono ou na superação do individualismo jurídico e buscava a prestação, pelo Estado, de serviços universais, visando à concretização da Justiça com o reconhecimento e garantia dos direitos sociais[42]. Como visto, é possível, relativamente aos direitos de segunda geração, proceder-se a uma classificação conforme seu conteúdo, dividindo-os em sociais, culturais e econômicos, a englobar os direitos coletivos ou das coletividades, surgindo como direitos positivos, tendentes a garantir prestações, pelo Estado, de serviços que permitam a todos uma vida digna[43].

No que tange, especificamente, aos direitos culturais, pode-se dizer que sua gênese repousa no florescimento de idéias de preservação do patrimônio cultural, que datam do século XVIII, embora existam evidências históricas de práticas preservacionistas ainda durante o Renascimento italiano. O advento da Revolução Francesa, segundo Marchesan, desencadeou diversos movimentos em torno da

---

41 LIMA JR (2001, p. 21).

42 ROCHA (1994, p. 74). Nesse sentido, observa MARSHALL (1988, p.29) que "os direitos civis eram, em sua origem, acentuadamente individuais, e esta é a razão pela qual se harmonizaram com o período individualista do capitalismo".

43 Segundo LAFER (1988), a perspectiva social agrega aos direitos humanos "a reivindicação pelos não-privilegiados de seu direito a participar no 'bem-estar social', entendido como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo. (...). Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado, porque na interação entre governantes e governados, a coletividade assumiu a responsabilidade de atendê-los. No entanto, o titular desses direitos continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem em sua individualidade".

questão patrimonial, o que gerou o surgimento de políticas públicas necessárias à preservação e valorização dos bens representativos da nação. A Constituinte de 1789, na França, colocou os bens do Clero à disposição da nação e, em seguida, os dos emigrados e os da coroa, ampliando a fruição coletiva desse patrimônio e desaguando na estruturação de uma das primeiras políticas conservacionistas conhecidas na história, com a criação de uma Comissão dos Monumentos, cuja finalidade era preparar um inventário dessa herança e definir regras para sua gestão. Seus atos congregaram o tombamento de bens, seu inventário e sua proteção cautelar, a partir da reunião em depósitos ou da aposição de selos[44]. Desse modo, apesar de terem ocorrido movimentos parciais de destruição de monumentos e obras de arte ligados à herança feudal, prevaleceu a idéia de preservação, tendo sido, para tanto, criados mecanismos próprios[45]. Pode-se afirmar, assim, que o surgimento da idéia de preservação do patrimônio cultural está associado ao advento do Estado-nação, mas é no final do século XIX que se assiste ao crescimento da importância de sua preservação, em especial no tocante ao patrimônio histórico e artístico, assumindo os monumentos, nesse contexto, enorme relevância[46].

Dentre os direitos fundamentais classificados como culturais, enunciados, em 1966, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, encontra-se, em seu art. 1º, o direito ao respeito à cultura de cada povo ou região. Interessante destacar, todavia, que o Pacto Internacional de Direitos Humanos Civis e Políticos, adotado juntamente com o anterior, também enuncia, em seu art. 27, a proteção dos direitos das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística, que configura, igualmente, um direito cultural.

Com o advento dos direitos fundamentais de segunda geração, dentre os quais os direitos culturais, nascem também as garantias institucionais, provenientes da consciência da necessidade de se proteger a instituição[47]. De acordo com Schmitt, a garantia institucional deve revestir natureza constitucional, ter como objeto específico uma instituição e referir-se a algo atual, dotado de forma e organização.

---

[44] MARCHESAN (2006, p. 32).

[45] Sobre a matéria, ver: MARCHESAN (2006); CHOAY (2001); BALLART (2002).

[46] Sobre a matéria, ver: MILET (1988, p.77); BARROS (2002); CORREA (Acesso em 10/10/2006).

[47] Adverte BONAVIDES (1993, p.478) que não se pode confundir garantias institucionais com garantias do instituto (institutos de direito privado como a propriedade, a família etc.). Sobre o conceito de instituição, ver MACHADO (1994, p.14).

Identifica o constitucionalista de Weimar como garantias institucionais a autonomia municipal, a independência dos juízes, a exclusão de tribunais de exceção, dentre outras[48]. Tais garantias, segundo Canotilho, aproximam-se da proteção aos direitos fundamentais quando se exige, em face das intervenções limitativas do legislador, a salvaguarda do mínimo essencial (núcleo essencial) das instituições[49].

Mas, apesar do esforço de transformação da igualdade formal, enunciada como lema da Revolução Francesa, em igualdade material, o Estado Social de Direito foi, assim como o Estado liberal, incapaz de assegurar a realização de justiça social ou mesmo a efetiva participação do povo no processo político, como materialização do princípio da soberania popular. Isso se deu, em parte, em função da distância existente entre as promessas constitucionais referentes à implementação de normas-programa, que produziriam uma sociedade materialmente igualitária, e as limitações impostas pela capacidade orçamentária e de endividamento do Estado[50].

Nesse contexto, como busca do ideal de fraternidade ou solidariedade, visando-se minimizar os efeitos da desigualdade entre os povos, e, ainda, diante da ameaça de extinção da própria humanidade, tendo em vista os resultados devastadores descortinados, dentre outros, com a utilização da bomba atômica, surgem os chamados direitos de terceira geração, como o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito à paz, o direito de comunicação[51]. Diaféria acrescenta o direito à integridade e à diversidade do patrimônio genético dos seres vivos, que teria emergido em virtude das descobertas que possibilitaram a manipulação do DNA (ácido desoxirribonucleico), chegando, recentemente, a viabilizar a clonagem[52].

Seriam direitos, segundo Bonavides, “que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo

---

[48] SCHMITT (1992).
[49] CANOTILHO (1989).
[50] SILVA (2000);LEAL (1998); GALGANO (1982).
[51] VASAK (*apud* BONAVIDES, 1993, p.481) identificou, de forma apenas indicativa, cinco direitos de fraternidade.
[52] DIAFÉRIA (1999).

de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta"[53]. Numa acepção um pouco menos ampla, afirma Aguiar pertencerem os direitos difusos a grandes grupos ou parcelas de grupos, constituindo-se em prerrogativas jurídicas socializadas. Não são direitos individuais ou personalíssimos, mas sim direitos de comunidades e coletividades, que podem ser postulados por entidades que as representam ou órgãos públicos que tutelam o bem comum[54].

Os direitos de terceira geração, de qualquer forma, desvinculam-se de critérios patrimoniais e abandonam a idéia tradicional de direito subjetivo, que demanda a individualização de um titular, caracterizando-se, justamente, por sua transindividualidade. Tais direitos cuidam, basicamente, da preservação ambiental e cultural, dos direitos dos consumidores e das minorias étnicas e sociais, consubstanciando-se como direitos difusos[55]. Decorrem, em geral, do direito à vida, numa acepção que abarca não apenas o direito de viver propriamente dito, mas o direito de viver com qualidade.

Nos termos do art. 81, parágrafo único, I, da Lei n° 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor, direitos ou interesses difusos são "os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato".

Nesse sentido, assinala Ferraz :

> Afirmamos, e acredito que se afirma na doutrina, seja brasileira ou não, com certa felicidade, que o que configura, o que particulariza, o que realmente peculiariza o chamado interesse difuso e o direito que dele decorre são duas ordens de considerações básicas. A primeira, a indeterminação dos sujeitos ativos, e isso é radicalmente diferente da concepção clássica de afetação de um direito a alguém. Essa indeterminação subjetiva é uma configuração marcante na idéia de direito difuso. E por outro lado, a indivisibilidade do objeto. E é exatamente essa soma, de indeterminação subjetiva e de indivisibilidade objetiva que dá nascimento à idéia de direito difuso, como uma realidade jurídica nova e que merece ser cultivada, exatamente pelo que ela traz de novo e pela circunstância de ela estar constitucionalmente consagrada[56].

---

[53] BONAVIDES (1993, p. 481).
[54] AGUIAR (1998).
[55] BARROSO (1996, p. 250).
[56] FERRAZ (1990).

Todavia, a utilização da expressão direitos difusos é polêmica, justamente por não ser possível individualizar seus titulares[57]. Autores como Miranda defendem existir, na verdade, interesses difusos dispersos por toda a comunidade e que apenas a comunidade, enquanto tal, pode prosseguir, independentemente de determinação de sujeitos. Aduz o constitucionalista português ser duvidoso

> falar-se num único, genérico e indiscriminado direito ao ambiente e, por certo, não existe um direito ao ordenamento do território. Porém, toda a matéria, directa ou indirectamente, vem a projectar-se no domínio dos direitos fundamentais não apenas por causa de sua inserção sistemática mas sobretudo por a garantia, a promoção e a efetivação desses direitos se encontrarem no cerne do Estado de Direito Democrático[58].

Canotilho, por sua vez, aponta para a utilidade apenas processual da construção italiana do conceito de interesse difuso, tendo em vista a idéia clássica de direito subjetivo[59].

O legislador brasileiro e parte de nossa doutrina, entretanto, assinalam a existência de interesses difusos e direitos deles decorrentes - direitos difusos -, sendo necessário, para sua compreensão, operar-se uma análise constitucional a partir da Seção destinada ao Ministério Público, que, em seu art. 129, III, utiliza a expressão interesses difusos, ou seja, interesses metaindividuais, "de um grupo, ou de grupos de pessoas, entre as quais não há um vínculo jurídico ou fático muito preciso"[60]. Mais adiante, relativamente ao meio ambiente, afirma a Carta Federal ser seu equilíbrio direito de todos, impondo a toda coletividade e ao Poder Público o dever de conservá-lo. Desse modo, do interesse difuso decorre o direito difuso, cuja legitimação para sua defesa dá-se por meio da previsão, no seio da própria Constituição Federal, de vários remédios, como a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, que podem ser oferecidos ora pelo cidadão, ora pelo Ministério Público ou pessoa jurídica de direito público, ora por partidos políticos, entidades de classe ou associações, na defesa desses direitos difusos, que trazem como principais características a indeterminabilidade do sujeito e a indivisibilidade do objeto.

Como preleciona Passos:

---

[57] Ver BARROSO (1996, p. 250).
[58] MIRANDA (1988, p. 66 e 475).
[59] CANOTILHO (1989, p. 92).
[60] MAZZILLI (1990, p. 18).

> Quando, portanto, um sujeito portador de determinado interesse dispõe, na ordem jurídica, de algum instrumento mediante cuja utilização ele pode ter, impositivamente, satisfeito seu interesse, com a submissão (coercitiva) da vontade do sujeito obrigado, aquele interesse necessariamente se reveste da natureza de um direito, direito que, por motivo de ser particularizável em determinado sujeito como situação de vantagem que lhe é assegurada, reveste-se da qualificação de direito subjetivo (em sentido lato).
>
> Inadequado, portanto, pela carga de ambigüidade que acarreta, falar-se de 'interesse' merecedor de proteção jurídica sem que se veja nisso a configuração de um direito, e direito subjetivo em sentido lato[61].

Em matéria ambiental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente previsto pela Constituição Federal de 1988, constitui-se efetivamente como um direito difuso, eis que seus titulares - toda a coletividade - possuem instrumentos, na ordem jurídica, que lhes proporcionam a submissão coercitiva da vontade do sujeito obrigado - a própria coletividade e o Estado. Há, portanto, uma coincidência entre os titulares do direito difuso ao meio ambiente equilibrado e os destinatários da obrigação de mantê-lo sadio, sendo "nessa conjugação numa só pessoa de sujeito ativo e de sujeito passivo que se configura com clareza e com nitidez a idéia de difusão do direito"[62]

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tido como o de maior difusidade dentre os direitos de terceira geração, caracteriza-se como um desdobramento do direito à vida, na sua acepção *qualidade de vida*, indissociável de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana[63].

Deve-se destacar, ainda, que uma quarta geração de direitos fundamentais vem se delineando. Seriam, para Bonavides, o direito à democracia (direta e participativa), o direito à informação e o direito ao pluralismo, dos quais depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão máxima de universalidade. Os direitos de primeira, segunda e terceira gerações formam a pirâmide, cujo ápice é o direito à democracia, coroamento da globalização política[64].

---

[61] PASSOS (1989, p. 10).
[62] FERRAZ (1990).
[63] Sobre a matéria, ver: DERANI (1998).
[64] BONAVIDES (Acesso em 27/10/2006).

Sobre a questão da participação da sociedade na esfera pública, destaca Nascimento ter a democracia, pouco a pouco, passado a ser compreendida não mais como um simples conjunto de regras de participação formal na vida pública, mas um jogo de construção de direitos, na medida em que sua construção exige um *ethos* participativo, além de mecanismos eficientes de mudança. A democracia, entendida como um processo, faz-se por meio de uma participação crescente dos diversos grupos sociais e do estabelecimento de regras institucionais de consenso relativo e provisório, sendo essencial, no Brasil, a obtenção de resultados, tendo em vista a natureza ainda em formação da sociedade brasileira, que abriga enormes desigualdades e instituições ainda em fase de amadurecimento[65].

1.5 Os direitos fundamentais no âmbito do direito internacional

No plano internacional, a Carta da Organização das Nações Unidas - ONU, de 1945, determinou aos Estados-parte a promoção da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Desse modo, foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948,[66], por meio da Resolução nº 217-A (III), a Declaração Universal de Direitos Humanos, que estabelece um rol de direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, elevados à condição de inalienáveis e formando uma unidade interdependente e indivisível, que conjuga valores de liberdade e igualdade. Essa interdependência demanda a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais para que os direitos civis e políticos não corram o risco de se transformar em meras categorias formais, bem como a necessidade de realização destes para que os primeiros possuam verdadeira significação, podendo ser garantidos por muito tempo[67].

O consentimento dos Estados em se submeterem ao controle da comunidade internacional, no que diz respeito à observância dos direitos humanos, deu-se em

---

[65] NASCIMENTO (1997).
[66] Foram 48 votos a zero e 8 abstenções.
[67] PIOVESAN (2002, p. 151); NIKKEN (1987, p. 45); SILVA (2000, p. 290).

função de sua universalização, a demandar a criação de uma sistemática internacional de monitoramento e controle, chamada *international accountability*[68].

Como a Declaração Universal não apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, eis que apenas atesta o reconhecimento universal dos direitos humanos fundamentais, houve a necessidade de que fosse "juridicizada" sob a forma de um tratado internacional, juridicamente obrigatório e vinculante aos Estados-parte. Esse processo de juridicização da Declaração iniciou-se em 1949 e foi concluído em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais, o Pacto Internacional de Direitos Humanos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, que entraram em vigor em 1976, quando alcançaram o número suficiente de ratificações. Formou-se, assim, a Carta Internacional de Direitos Humanos – *International Bill of Rights* – integrada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, e pelos dois Pactos Internacionais, de 1966.

A grande discussão que permeou a elaboração dos dois Pactos foi justamente a necessidade de tratados distintos versando, um, sobre direitos civis e políticos e, outro, sobre direitos econômicos, sociais e culturais. No início, entre 1949 e 1951, a Comissão de Direitos Humanos da ONU trabalhou na elaboração de um único documento, que conjugava as duas categorias de direitos fundamentais. Mas, em 1951, a Assembléia Geral da ONU, por influência dos países ocidentais, determinou a elaboração de Pactos distintos, que seriam aprovados e abertos para assinatura de forma simultânea, eis que, em seu próprio texto, era enfatizada a unidade e a indivisibilidade dos direitos humanos[69].

Essa aparente contradição entre a divisão em dois tratados e a unidade e indivisibilidade dos direitos humanos, como características expressamente previstas nos próprios documentos, deve-se à discordância política entre países do bloco ocidental e oriental, no contexto da guerra fria, acerca dos métodos de implementação das distintas categorias de direitos[70]. A divisão teve por fundamento o argumento de que a implementação de muitos dos direitos definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Humanos Civis e Políticos dependeria exclusivamente da atuação estatal de protegê-los e garanti-los, na medida em que são direitos que

[68] PIOVESAN (2002, p. 163).
[69] PIOVESAN (2002, p. 166).
[70] CANÇADO TRINDADE (1998, ps. 26/27).

impõem, em sua maioria, uma abstenção do Estado. Já os direitos proclamados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais demandariam, para sua implementação, ações positivas do Estado, dependentes do atual estágio de desenvolvimento do país e sua consequente capacidade de investimento.

Nesse sentido, aduz Bobbio que

> as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido[71].

Esses mesmos argumentos foram responsáveis pela demora na sua adoção e entrada em vigor, pois os Pactos, apresentados, em 1954, à Assembléia Geral da ONU, foram adotados apenas em 1966, ou seja, doze anos depois, entrando em vigor após outros dez anos[72].

Por outro lado, lembra Lafer que, do ponto de vista dos administrados, os direitos econômicos, sociais e culturais irão demandar a adoção de técnicas jurídicas distintas para sua garantia, adequadas à promoção dos indivíduos na sociedade, através da ampliação dos serviços públicos[73].

A questão central, determinante para a adoção de Pactos diferentes, foi a da aplicabilidade das duas dimensões de direitos humanos. Para autores como Cranston e Bidart Campos, os direitos econômicos, sociais e culturais não teriam aplicabilidade, configurando-se como “direitos impossíveis”, face à falta de clareza em relação às obrigações do Estado decorrentes das prescrições legais[74].

---

[71] BOBBIO (1992, p. 76).
Ver também NIEC (2000).

[72] SIEGHART (1983, p. 25).

[73] LAFER (1988, p. 129).

[74] Para CRANSTON (1979), “não há nada essencialmente difícil em transformar direitos políticos e civis em direitos positivos. Tudo o que é preciso é uma corte internacional com poderes reais de imposição. Mas os assim chamados direitos econômicos e sociais não podem ser transformados em direitos positivos por inovações análogas. O direito é como uma obrigação, na medida em que ele tem que passar pelo teste da praticabilidade. (...). Se é impossível que uma coisa seja feita, é absurdo reivindicá-la como direito”. E continua o autor, afirmando que os tradicionais direitos civis e políticos podem ser “prontamente assegurados por legislação razoavelmente simples. Como esses direitos são, na maior parte, direitos contra a interferência do governo nas atividades do indivíduo, uma grande parte da legislação necessitada deve conter o braço executivo do próprio governo”. Mas esse não é mais o caso dos direitos econômicos e sociais, que demandam mais do que leis. Para garanti-

Piovesan, Kelley, Buergenthal, Shelton, Stewart e Vierdag entendem serem os direitos humanos econômicos, sociais e culturais direitos progressivos, que não podem ser implementados sem que exista um mínimo de recursos econômicos e tecnológicos disponíveis, sendo necessário, para sua adoção, que tenham se tornado prioridade na agenda política nacional[75]. Por isso, quando os Estados ratificaram o Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, não se comprometeram a atribuir aos direitos nele elencados efeitos imediatos, mas sim a adotar medidas, até o máximo de recursos disponíveis, a fim de alcançarem progressivamente sua plena realização, nos termos de seu art. 2º, 1[76].

Tendo em vista semelhantes argumentos, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU expõe que devem ser tomadas medidas no sentido da plena realização desses direitos, dentro de um período de tempo razoável, a contar de sua entrada em vigor[77]. Relata Cançado Trindade que o Comitê tem elaborado sucessivos estudos e pareceres para dar maior concretude às obrigações internacionais assumidas, tais como o aprimoramento do sistema de relatórios, a fim de permitir uma avaliação mais precisa sobre os avanços de cada país; a criação de uma assistência técnica internacional, para auxiliar países subdesenvolvidos; a fixação de obrigações mínimas de cumprimento imediato, dentre outros[78].

Todavia, mesmo aqueles que compartilham a idéia de que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais devem ser implementados progressivamente concordam com o fato de que nem todos os direitos arrolados no Pacto em questão são de aplicabilidade progressiva, pois há disposições, como a

---

los, os governos “têm que ter acesso a uma grande riqueza de capital, e muitos governos no mundo hoje ainda são pobres”.
Ver também CAMPOS (1991).

[75] PIOVESAN (2002, p.149).

[76] BUERGENTHAL; SHELTON; STEWART (2004, p.66).
Diz o art. 2º, 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Cada um dos Estados-partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular medidas legislativas”.

[77] COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (Acesso em 24/10/2006).

[78] CANÇADO TRINDADE (1995, p. 57).

obrigação de que os direitos sejam exercidos de forma não discriminatória, que têm eficácia plena, imediata[79].

No âmbito do Direito interno, tendo como parâmetro o texto da Constituição Federal de 1988, autores como Bandeira de Mello e Silva defendem a possibilidade de imediata aplicação da maior parte dos direitos humanos, inclusive os econômicos, sociais e culturais. Isso porque o parágrafo 1º do art. 5º determina expressamente que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata. Contudo, aduz Silva que o enunciado do parágrafo 1º do art. 5º não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas regras definidoras de direitos sociais, possuindo, por isso, eficácia limitada[80].

No que pesem as opiniões acima mencionadas, entende-se, neste trabalho, que, apesar do disposto na CF/88, não é possível conferir-se à maioria dos direitos de segunda geração aplicabilidade imediata, por dependerem de investimento do Estado para a prestação de serviços, condicionados, portanto, à capacidade de gastos públicos e às opções políticas eleitas por cada governo. Por isso, embora produzam, imediatamente à promulgação da Constituição, alguns efeitos, como o de vedar a edição de normas que lhes sejam contrárias, não serão, em grande parte, plenamente eficazes até que o serviço seja realmente colocado à disposição da sociedade, dentro de um nível de qualidade satisfatório. Não se trata, portanto, como entende Silva[81], apenas de falta de regulamentação, quando requerida pelo texto normativo, mas sim de capacidade de investimento, ainda quando a norma, formalmente, possua eficácia contida e não limitada.

De qualquer modo, importa não perder de vista a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, afirmadas pela identidade entre os arts. 1º e 5º dos dois Pactos Internacionais e reafirmadas na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968.

---

[79] COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (Acesso em 24/10/2006). Sobre a matéria, ver: BOVEN (1984).
[80] SILVA (1990, p. 184).
[81] SILVA (1990, p. 184).

1.6 Proteção constitucional do direito ao meio ambiente equilibrado e dos direitos culturais

1.6.1 Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais no plano interno e internacional

No Brasil, a universalização dos direitos humanos ocorreu tardiamente, se comparada à Europa e aos Estados Unidos, face às próprias características do processo de desenvolvimento econômico e social, baseado, até o século XIX, na monocultura extensiva para exportação, realizada em grandes latifúndios, com mão de obra escrava[82] .

A Constituição do Império, de 1824, trazia, em seu Título VIII[83], a declaração e garantia de direitos fundamentais civis e políticos, como o direito de propriedade, de manifestação livre do pensamento, de liberdade de locomoção, de liberdade de religião, a inviolabilidade de domicílio, dentre vários outros, dispostos nos 35 incisos de seu art. 179. Essa sistemática foi reproduzida pela Constituição Republicana, de 1891, que, em seu Título III, Seção II, art. 72, trazia também uma Declaração de Direitos, com alguns acréscimos em relação à Constituição imperial, como o ensino leigo, direitos de reunião e associação, ampla defesa, abolição da pena de morte. Da mesma forma, a Constituição de 1934 repetia, nos 38 incisos de seu art. 113, a vasta lista de direitos humanos individuais, anteriormente consagrada, além de direitos referentes ao respeito do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, direitos do autor, irretroatividade da lei penal e impossibilidade de prisão civil, e de alguns direitos trabalhistas relativamente a trabalhadores urbanos. Foi a Carta de 1934, também, a primeira a tutelar bens culturais, quando, no inciso III de seu art. 10, atribui competência concorrente à União e aos Estados para a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico, além de tratar do desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral. Para tanto, foi criado, em 1936, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN.

---

[82] Sobre a matéria ver: HOLANDA (1995); PRADO JÚNIOR (1999); FURTADO (1984).

[83] “Das disposições geraes e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brazileiros”.

A Constituição de 1937, conhecida como a ‘Polaca’, em seu art. 122, fazia, assim como a de 1934, alusão aos direitos individuais clássicos, já anteriormente consagrados, trazendo alguns poucos acréscimos, como a impossibilidade de aplicação de penas perpétuas. Quanto ao patrimônio cultural, abarca a proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais, sendo comum à União, Estados e Municípios a competência para sua proteção. Neste ano, é expedido o Decreto-lei nº 25, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e cria o instituto do tombamento.

Com a Constituição Federal de 1946, além dos direitos individuais, dispostos em seu Capítulo II, Título IV, inaugurou-se a previsão constitucional de direitos sociais, arrolados em seu art. 157, trazendo disposições acerca dos direitos dos trabalhadores e dos empregados, e, em seu Título VI, de proteção à família, educação e cultura. Nos termos de seu art. 175, as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais ficam sob a proteção do Poder Público.

Da Constituição de 1967 também constava um extenso rol de direitos individuais (art. 150) e um artigo prevendo direitos sociais dos trabalhadores, o que foi mantido pela Emenda Constitucional nº 1/1969. O tratamento do patrimônio cultural foi, em ambas, muito semelhante ao da Constituição de 1946.

A atual Constituição Federal, promulgada em 1988, contém uma ampla previsão dos direitos humanos em todas as suas dimensões, com nítida influência dos Pactos Internacionais de 1966. Traçou a Carta um vasto rol de direitos fundamentais individuais e coletivos, em seu art. 5º, além de outros, econômicos, sociais, culturais e difusos, cuja previsão encontra-se em diferentes dispositivos, não se restringindo àqueles enunciados nos artigos contidos no Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Relativamente à proteção ambiental, a positivação do direito ao meio ambiente equilibrado operou-se, no Brasil, com a edição da Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Nos termos do seu art. 2º, a PNMA tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. E, quando a norma em questão

vincula a qualidade do meio ambiente à dignidade da vida humana, está declarando, ainda que implicitamente, existir um direito ao meio ambiente equilibrado, direito este que, por estar relacionado à qualidade de vida, é, necessariamente, um direito fundamental, conforme já havia sido anteriormente afirmado pela Declaração de Estocolmo, em 1972. Com a inserção, pela Constituição de 1988, de um capítulo destinado especificamente ao meio ambiente, alcançou este direito, finalmente, a categoria de direito constitucional.

A respeito, observa Ferraz:

> O art. 225, que é o artigo vestibular do capítulo atinente ao meio ambiente, repete com linguagem melhorada a proclamação do art. 1° da Convenção de Estocolmo, de 1972, que foi durante largo tempo o texto normativo de índole internacional que inspirava todos aqueles que se dedicavam ao estudo do problema do Direito Ambiental afirmando a idéia de que todos têm direito a um meio ambiente sadio. Essa proclamação, colocada com mais nitidez ainda no art. 225, fixa a idéia de há muito construída na doutrina, e agora consagrada em texto normativo, de que o direito à higidez do meio ambiente, dos ecossistemas em geral, goza da natureza de um direito público subjetivo. Ou seja, um direito que cabe a cada um de nós, tutelável para todos e endereçado na sua cobrança de eficácia contra todos, particulares ou Poder Público[84].

O direito ao meio ambiente equilibrado é, portanto, considerado um direito fundamental em função de sua essencialidade a uma boa qualidade de vida. Isso consta expressamente do texto constitucional, que determina terem todos *"*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo[85] e essencial à sadia qualidade de vida*"*. Isso porque ambientes altamente poluídos, degradados, não oferecem condições mínimas para uma vida saudável, digna.

Por outro lado, também, são classificados como direitos fundamentais, conforme visto acima, os direitos culturais, que incluem o direito de participar da vida

---

[84] FERRAZ (1990, p.201).

[85] Apesar de classificar a CF/88 o meio ambiente como "bem de uso comum do povo", na verdade, por não constituir o meio ambiente um bem, mas sim um patrimônio, além de não constituir uma espécie de bem público, mas sim um patrimônio que pode ser público ou privado, a expressão "bem de uso comum do povo" deve ser entendida como "patrimônio de interesse público". Bem de uso comum do povo é utilizado, em Direito Administrativo, como referência a uma espécie de bem público, que seria aquele que por todos pode ser utilizado, sem que possa haver discriminação. Seriam, assim, as ruas, as praças, as calçadas, as praias. Os bens ambientais, que compõem o patrimônio ambiental, como visto, podem ser públicos ou privados, não comportando, por isso, em todos os casos, uso direto ou imediato por todas as pessoas. Mas, por serem essenciais a uma sadia qualidade de vida de todos, estão sujeitos, sejam eles públicos ou privados, a normas específicas, que visam a protegê-los para as presentes e para as futuras gerações, sendo, por esta razão, classificados como bens de interesse público.

cultural, o respeito à cultura de cada povo ou região, o direito das minorias étnicas, religiosas ou linguísticas de terem sua própria vida cultural e de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua, enunciados nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, de 1966 e incorporados pela Constituição Federal de 1988[86]. Sua classificação como direito humano deve-se, assim como ocorre com o direito ao meio ambiente equilibrado, à sua essencialidade à construção de uma vida com dignidade.

Interessante o fato de os direitos culturais encontrarem eco nos dois Pactos Internacionais, inclusive no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, onde está consignada a proteção dos direitos das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística, conforme exposto em seu art. 27, o que não estava originalmente previsto na Declaração Universal, de 1948[87]. Nos termos do dispositivo em questão, "nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de terem em comum com os outros membros do seu grupo a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua". Esse direito foi reafirmado pela Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, adotada pela ONU, em 1992. A Declaração de Argel, produto da Conferência de Argel, realizada em 1976, já fazia referência aos direitos das populações minoritárias ao respeito de sua identidade, de suas tradições, de sua língua e de seu patrimônio cultural.

A previsão de direitos das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística como um direito individual merece algumas considerações. Na verdade, pode-se defender a idéia de serem esses direitos tanto individuais – direitos de primeira geração –, quanto sociais – direitos de segunda geração. Seriam direitos individuais

---

[86] Segundo STAVENHAGEN (2000), os Pactos Internacionais não fazem senão modestas proposições no que concerne aos direitos culturais. Apesar de os direitos culturais serem igualmente mencionados em inúmeros instrumentos internacionais, bem como em diversas convenções e recomendações da UNESCO, não se explorou, ainda, tudo o que esses direitos implicam como direitos humanos.

[87] Os principais direitos e liberdades previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos são: direito à vida; direito de não ser submetido a tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante; direito a não ser escravizado ou submetido a servidão; direitos à liberdade e à segurança pessoal; direito a não ser sujeitado a prisão ou a detenção arbitrárias; direito a um julgamento justo; direito de igualdade perante a lei; direito à nacionalidade; direito de casar e formar família; liberdade de pensamento, consciência e religião, liberdade de opinião, expressão e associação; direito à reunião pacífica, direito de aderir a sindicatos e de votar e tomar parte do governo; direitos das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística.

na medida em que o Estado deve se abster de praticar qualquer ato que possa dificultar o exercício do direito à identidade cultural, mas poderão ser classificados como direitos sociais/culturais, de segunda geração, quando a perspectiva for a obrigação do Estado de proteger o patrimônio cultural, praticando atos e prestando serviços públicos que conduzam ao adimplemento deste dever.

Reisewitz os define como direitos de igualdade, ou seja, direitos de segunda geração, porque têm a finalidade de garantir a todos condições dignas de existência, cabendo ao Estado novos encargos a fim de prover o bem-estar social[88]. Discorda-se, todavia, da gênese atribuída pela autora aos direitos culturais, como direitos provenientes exclusivamente da luta por condições dignas de trabalho, que teriam conduzido à luta pelo direito de ter uma vida cultural, de dispor de tempo para o lazer, para engrandecer o espírito. Na verdade, a gênese dos direitos culturais está também estreitamente ligada à luta pela afirmação das minorias étnicas, reprimidas pela intolerância da sociedade e em busca de liberdade para o pleno exercício de sua cultura.

Na esteira da orientação predominante e sob a ótica do Direito interno, Silva também classifica os direitos culturais como direitos sociais, ao fundamento de que, apesar de não constarem do rol do art. 6º da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais, se a educação o foi, ali também estariam compreendidos aqueles, até porque expressamente mencionados no art. 215, informados pelo princípio da universalidade[89].

Barroso vai além, classificando-os como direitos difusos, assim como Bonavides, no que tange ao direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, uma das vertentes dos direitos culturais, que está inserida no que chama de direito ao patrimônio comum da humanidade[90].

De qualquer forma, sejam os direitos culturais considerados como de primeira, de segunda ou de terceira geração, o importante é que a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 215 e 216, determina expressamente caber ao

---

[88] REISEWITZ (2004, p.65). POSEY (2000) aduz que os direitos culturais são aqueles que podem se exprimir e serem exercidos coletiva ou individualmente. No que tange às sociedades tradicionais ou autóctones, bem como das numerosas minorias étnicas, eles não podem ser exercidos a não ser no conjunto de direitos coletivos, pois grande parte dos saberes e da cultura são conservados pela coletividade.

[89] SILVA (2000, p. 316).

[90] BARROSO (1996); BONAVIDES (Acesso em 27/10/2006).

Estado a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e a proteção do patrimônio cultural brasileiro, impondo-lhe, assim, o ônus de praticar ações e prestar serviços tendentes ao cumprimento deste dever constitucionalmente imposto.

De fato, assim como ocorre com o direito ao meio ambiente equilibrado, que não encontra previsão no art. 5º da Constituição, restando enunciado em seu art. 225, mas que nem por isso deixa de ser classificado como direito fundamental, os direitos culturais, embora não integrem o rol de direitos descritos no art. 6º, encontram previsão nos arts 215 e 216 da Carta e, uma vez garantidos a todos e relacionados à construção da liberdade e da dignidade do ser humano, são igualmente classificados como direitos fundamentais.

Retornando ao plano internacional, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê, relativamente aos direitos culturais, o direito à participação na vida cultural da comunidade, bem como o direito de se beneficiar do progresso científico e de suas aplicações e de se beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais que decorrem de toda a produção científica, literária ou artística de que cada um é autor[91]. Por se tratar de direitos que impõem uma atuação estatal, a fim de implementá-los, o item 3 do art. 15 do referido Pacto estabelece que “as medidas que os Estados-partes no presente Pacto tomarem com vista a assegurar o pleno exercício deste direito deverão compreender as que são necessárias para assegurar a manutenção, o desenvolvimento e a difusão da ciência e da cultura”.

Pode-se perceber, ao se analisar o disposto nos Pactos de 1966 e demais documentos Internacionais e no texto da própria Constituição Federal brasileira, que os direitos culturais abrangem tanto os direitos de acesso à cultura e aos benefícios que advêm do progresso científico, que abarcam o direito dos povos ao seu patrimônio artístico, histórico e cultural e o direito de todos ao patrimônio comum da

[91] Os principais direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são: direito ao trabalho e à remuneração justa; direito de formar sindicatos e de se filiar ao sindicato de sua escolha; direito de greve; direito à segurança social; assistência à família; direito à alimentação, vestuário e moradia; direito à educação, à saúde e à previdência; direito de participar na vida cultural, de beneficiar do progresso científico e da proteção dos interesses morais e materiais que decorrem de toda a produção científica, literária ou artística de que cada um é o autor.

humanidade, quanto o direito à identidade cultural[92], que impõe o respeito à cultura de cada povo ou região, o que mais de perto interessa ao presente trabalho[93].

1.6.2 Tratamento jurídico da cultura e do patrimônio cultural

Para que se possa compreender a classificação do direito à identidade cultural como direito fundamental, inserido dentre os chamados direitos culturais, faz-se necessário averiguar o significado de cultura, a que se refere a Constituição Federal, bem como o sentido de patrimônio cultural, objeto de proteção especial, na medida em que os textos jurídicos não trazem definições a que devem remeter estas expressões, nem tampouco protegem os bens culturais compreendidos em sua extensão antropológica[94].

O primeiro autor a empregar o termo cultura, no âmbito da antropologia, foi Edward Tylor, em 1871, sintetizando, no vocábulo inglês *culture*, a expressão francesa *civilization*, referente às realizações materiais de um povo[95], e a germânica *kultur*, que se relacionava aos aspectos espirituais de uma comunidade[96]. *Culture*, portanto, abrangia todas as possibilidades de realização humana (conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes etc), destacando o caráter de aprendizado da

---

[92] De acordo com a concepção sociológica clássica, a identidade cultural é formada na interação entre o eu e a sociedade, apesar de ter o sujeito um núcleo ou essência interior, que constitui o "eu real". Este núcleo, todavia, é formado e modificado num diálogo contínuo com os mundos culturais "exteriores" e as identidades que esses mundos oferecem. [HALL (2005, p. 11)]. Sobre a matéria, ver também OLIVEIRA (2006).

[93] O direito dos povos ao seu patrimônio artístico, histórico e cultural está disposto no art. 14 da Declaração de Argel sobre o Direito dos Povos, de 1976; o direito de todos ao patrimônio comum da humanidade foi declarado pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA), em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembléia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA), em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981), em seu art. 22, e pela Declaração de Argel; o direito à identidade cultural foi determinado pela Declaração do México sobre Políticas Culturais, de 1982.

[94] Ver: MARTINS (1983); CUNHA FILHO (2000, p. 22/23). Este último procurou arrolar os significados mais comuns atribuídos ao termo cultura.

[95] Na tradição francesa, a civilização traduz uma conquista progressiva, a que estão aptos todos os seres humanos, por serem potencialmente semelhantes. [KUPER (2002, p. 26)].

[96] Em oposição à tradição francesa, os alemães, buscando defender a tradição nacional contra a tradição cosmopolita, os valores espirituais contra o materialismo, defendendo a inexistência de uma natureza humana comum, contrapõem *kultur* e *civilization*. [KUPER (2002, p. 27)].

cultura, em oposição à idéia de aquisição inata[97]. Embora essa definição ainda possa ser utilizada, dependendo do alcance que se queira dar à expressão, os antropólogos, hoje, descartaram a visão de Tylor quando afirma desenvolver-se a cultura de maneira uniforme, o que levaria cada sociedade a percorrer etapas já ultrapassadas pelas mais avançadas[98].

Criticando o evolucionismo cultural – idéia de Tylor– desenvolveu Franz Boas o particularismo histórico, que afirma seguir, cada cultura, seus próprios caminhos em virtude dos diferentes eventos históricos que vivenciou[99]. Por isso, preferia o autor utilizar o termo 'culturas', no plural, afirmando que um fenômeno cultural deve ser observado à luz de seu passado que, por ser complexo, não permite generalizações cronológicas. Até a década de 1930, defendia Boas a idéia de não constituírem as culturas sistemas integrados, ocorrendo as mudanças culturais por diferentes razões. Na década de 30, seu pensamento sofre uma reviravolta, passando a apresentar uma concepção antropológica moderna de cultura, como um sistema integrado de símbolos, idéias e valores[100].

Alfred Kroeber, rompendo definitivamente os laços entre o cultural e o biológico, arguiu a supremacia daquele em detrimento deste. Procurou o autor demonstrar que, graças à cultura, que é aprendida, conformando um processo acumulativo, a humanidade se distanciou do mundo animal, sendo ela o meio de adaptação dos seres humanos aos diferentes ambientes naturais, a partir da modificação destes em seu favor[101]. Em 1952, Alfred Kroeber e Clyde Kluckhohn publicaram uma grande revisão das teorias antropológicas sobre cultura, apresentando 164 definições diferentes e traçando-lhe uma genealogia.

Atualmente, defende Geertz um conceito semiótico de cultura, compreendendo-a como uma teia de significados produzidos pelo homem, um sistema simbólico, mescla de textos e significações que atua por meio de metáforas,

---

[97] Segundo Laraia e Kuper, a primeira definição de cultura foi formulada, em termos antropológicos, por Tylor, no primeiro parágrafo de seu livro *Primitive Culture*, de 1871, considerando-a um fenômeno natural. Para o autor, cultura ou civilização conformariam um todo complexo, que abrange conhecimento, crença, arte, princípios morais, leis, costumes e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade. Nasceria, então, com Tylor, a concepção científica de cultura, em oposição a concepções elitistas, como a formulada por Matthew Arnold, em 1869, na obra *Culture and anarchy*. [LARAIA (1989, p. 25); KUPER (2002, p. 84)].

[98] SUNDER (2001).

[99] BOAS (1982, p. 293/294); LARAIA (1989, p. 36).

[100] KUPER (2002, p. 88).

[101] LARAIA (1989, ps. 28 e 49); MELLO (1991, p. 40).

configurando-se como elemento essencial na definição de natureza humana e força dominante na história. Afirma o autor que,

> como sistemas entrelaçados de signos interpretáveis (o que eu chamaria símbolos, ignorando as utilizações provinciais), a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível – isto é, descritos com densidade[102].

Nessa linha, aponta Chauí à cultura três sentidos principais: a) a criação da ordem simbólica da lei, ou seja, de sistemas de interdições e obrigações, estabelecidos a partir da atribuição de valores às coisas, às pessoas e às suas relações e aos acontecimentos; b) a criação de uma ordem simbólica da linguagem[103], do trabalho, do espaço, do tempo, do sagrado e do profano, do visível e do invisível; c) o conjunto de práticas, comportamentos, ações e instituições pelo qual os homens se relacionam entre si e com a natureza e dela se distinguem, modificando-a[104].

Como a cultura condiciona a visão de mundo do homem, indivíduos de culturas diferentes podem ser facilmente identificados por uma série de características, como sua forma de agir, de vestir, de rir, além das diferenças linguísticas. Por isso, conclui Laraia que, apesar de serem todos os homens dotados do mesmo equipamento anatômico, sua utilização depende de um aprendizado consistente na cópia de padrões que fazem parte da herança cultural do grupo[105].

Pode-se, assim, descrever cada sociedade em termos de sua cultura, eis que seus membros praticam formas peculiares de vida. É justamente a nossa capacidade de aprender, de fazer empréstimos, de assimilar, que nos uniformiza como seres humanos[106]. Nesse sentido, afirma Lévi-Strauss resultarem as culturas

---

[102] GEERTZ (1989, p. 24).

[103] Sobre esse ponto, afirma RIBEIRO (Anais, p.51) que “nascemos com potencialidades humanas, mas só chegamos a ser humanos quando aprendemos a falar uma linguagem e, falando essa língua nos tornamos mineiros, ou xavantes ou chineses e entramos no universo da compreensão que nos faz o ser de um povo, o ser de uma sociedade, o ser portador de uma cultura. Nesse sentido, todos temos cultura, e a cultura tem qualidades e características que podem ser examinadas de vários modos. A cultura, compreendida assim, incorpora em si aquela cultura que se fala habitualmente, que é a cultura erudita, a cultura da ilustração (...)”.

[104] CAHUÍ (2006, p. 113). MALINOWSKI (1948, p.49) entende cultura como um conjunto integral constituído pelos utensílios e bens dos consumidores, pelo corpo de normas que rege os diversos grupos sociais, pelas idéias e artesanato, crenças e costumes.

[105] LARAIA (1989, p. 73).

[106] KUPER (2002, ps. 306 e 307); MARCHESAN (2006).

de uma miscelânea de empréstimos e misturas que sempre existiu na história da humanidade. A noção de diversidade das culturas humanas não deve ser concebida de maneira estática, sendo absurda a afirmação de ser uma cultura superior à outra. A idéia de civilização está implícita à de coexistência de diferentes culturas, que oferecem entre si a máxima diversidade.[107].

Desse modo, ao definir cultura como o "processo social construído sobre a intercepção entre o universal e o particular", destaca Sousa Santos aceitarem todas as culturas um princípio de dignidade humana, enfatizando o que denomina paradigma da emancipação, com base no respeito às diferenças culturais. Chama atenção, ainda, para o 'direito' das pessoas e grupos sociais de serem iguais quando a diferença os inferioriza, e de serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza[108]. Nesse sentido, o brado dos Pataxós, afirmando que "nós podemos ser o que vocês são, sem deixarmos de ser o que nós somos"[109].

Dentre os juristas que se debruçaram sobre a questão, ainda sob uma perspectiva antropológica, Reale define cultura como

> o conjunto de tudo aquilo que, nos planos material e espiritual, o homem constrói sobre a base da natureza, quer para modificá-la, quer para modificar a si mesmo. É, desse modo, o conjunto de utensílios e instrumentos, das obras e serviços, assim como das atitudes espirituais e formas de comportamento que o homem veio formando e aperfeiçoando através da história, como cabedal ao patrimônio da história humana[110].

Nessa visão, a cultura, que seria o criado pelo homem, estaria em oposição à natureza, que seria o dado, ou seja, o que existe independentemente da intervenção humana[111].

Todavia, o Direito não tutela todo e qualquer bem cultural, expressão da cultura de um povo, mas sim aqueles que o sistema jurídico entende mais relevantes, em função dos valores que, naquele dado momento, prevalecem, ou seja, em virtude do que aquele bem representa, em determinado tempo histórico, para os integrantes daquela dada comunidade.

---

[107] LÉVI-STRAUSS (1973, ps.15; 55; 61).
[108] SOUSA SANTOS (1997).
[109] Lema dos Pataxós, narrado pela índia Pataxó Anaiá Matos de Souza, na defesa de sua monografia de bacharelado em Direito, intitulada *Demarcações de terras indígenas e unidades de conservação: o parque nacional de Monte Pascoal e os Pataxós.* UniCEUB, 01 de abril de 2006.
[110] REALE (1987, p. 24).
[111] REISEWITZ (2004); SANTOS (1983).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, como norma fundamental do ordenamento jurídico pátrio, não ampara a cultura considerada em sua extensão antropológica, limitando-se a tutelar os bens destacados com a significação referencial da norma constitucional, que constituem o patrimônio cultural brasileiro[112]. Além de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, impondo ao Estado a proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, além das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, determina constituir o patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, perfazendo o que Canotilho chama de constituição cultural[113]. A partir desses elementos, Cunha Filho define cultura, no contexto do Direito, como "a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos"[114].

Patrimônio cultural, conceito mais recente do que cultura, que surge, no século XIX, com a construção da idéia de nação, também não foi acolhido pela CF/88 em seu sentido amplo. Segundo Chauí, patrimônio cultural abarca: a) o conjunto de monumentos, documentos e objetos que constituem a memória coletiva; b) as edificações, cujo estilo desapareceu e cujos exemplares devem ser preservados a título de lembrança do passado da coletividade; c) as instituições públicas encarregadas de zelar por este patrimônio[115].

Numa perspectiva sociológica, define Teixeira patrimônio cultural como o alicerce de construção de um país; o espaço de independência cultural de um povo; seu modo específico de resistência à importação de modelos de cultura de massas; uma fonte de diálogo do homem consigo próprio e com a sua comunidade, revelando-se como a ponte que liga o presente ao futuro, através do passado[116].

---

[112] Nesse sentido: SILVA, J. A. (2001); REISEWITZ (2004); MARCHESAN (2006). Em sentido oposto, entendendo que a CF/88 tutelou a cultura em seu sentido antropológico, ver SANTOS (2005).
[113] CANOTILHO; MOREIRA (1984, p. 361).
[114] CUNHA FILHO (2004, p. 49).
[115] CAHUÍ (2006, p. 114).
[116] TEIXEIRA (Acesso em 21/01/2007).

Mas, para que um bem seja considerado parte do patrimônio cultural brasileiro, protegido constitucionalmente, deverá ser portador de referência à identidade, ação ou memória dos diferentes grupos formadores de nossa sociedade, englobando desde o que forma o ser humano até o produto dessa formação. Não sendo identificados os requisitos referenciais, estar-se-á diante de uma fonte de cultura nacional, a que todos devem ter garantido o pleno acesso, mas não do patrimônio cultural brasileiro, na medida em que as fontes de cultura abarcam todas as possíveis manifestações culturais, constituindo-se em gênero, do qual o patrimônio cultural é espécie[117].

A proteção do patrimônio cultural, composto por bens culturais, é essencial para que os direitos culturais, que são direitos fundamentais, sejam por todos usufruídos. Nesse sentido, bens culturais, objeto de proteção jurídica, seriam aqueles bens, materiais ou imateriais, aptos à satisfação de necessidades humanas de cunho cultural. Eles se caracterizam pelo seu valor próprio de testemunho da criação humana, da civilização, da evolução da técnica, independentemente de qualquer valor pecuniário que se lhes possa ser atribuído[118].

Por outro lado, ao tratar dos bens culturais como conformadores de um patrimônio cultural, estaria a Constituição Federal referindo-se a patrimônio numa acepção que engloba não apenas os bens materiais e imateriais, como também valores materiais (econômicos) e imateriais. Dentro dessa perspectiva aberta, dinâmica, assinala Marchesan que tratar dessa parcela do patrimônio ao qual é agregado o adjetivo ‘cultural’ é considerar o *continuum* da humanidade, o tempo presente e o tempo futuro, inclusive o futuro do passado[119].

Discorda-se de Reisewitz e Marchesan quanto à proteção dos bens integrantes do patrimônio cultural pelo Direito Ambiental. Na verdade, muito embora o meio ambiente seja único, seus diferentes aspectos – natural, artificial e cultural -, estão sujeitos a regimes jurídicos distintos, tendo em vista as diversas formas de

---

[117] Nesse sentido: REISEWITZ (2004, p. 95); CUREAU (2005, p. 729).
Uma observação a ser feita diz respeito à acepção mais ampla de cultura, ou seja, em seu sentido antropológico, relativamente aos demais direitos fundamentais. Nesse caso, afirma HÄBERLE (1993, p. 229) serem todos os direitos fundamentais expressão da cultura humana e, ao mesmo tempo, os responsáveis por torná-la possível. As garantias de liberdade estão inseridas num contexto de conexões culturais, sem as quais não possuiriam efetividade.

[118] MARCHESAN (2006).

[119] MARCHESAN (2006).

relacionamento travadas pelo homem com seu entorno. Por essa razão, as normas e princípios de Direito Ambiental irão reger as relações do homem com o meio natural, sendo, por isso, meio ambiente definido pela Lei nº 6938/81 como “o conjunto de leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que abriga, permite e rege a vida em todas as suas formas”. A definição restrita de meio ambiente, para os fins exclusivos de implementação da política ambiental, que não alberga a dimensão artificial, está coerente com a finalidade das normas e princípios que compõem a disciplina. As relações do homem com o meio ambiente artificial estão sujeitas a normas de Direito Urbanístico e de Direito Administrativo, que possuem conteúdo e finalidade distintas. Deve-se observar, porém, que sempre existirão elementos naturais, objeto de proteção pelas normas de Direito Ambiental, compondo os ambientes artificiais, na medida em que ao menos o ar atmosférico estará presente, e sua qualidade está sujeita a padrões determinados por Resoluções do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente[120].

Outra divergência com o pensamento de Reisewitz diz respeito ao bem jurídico tutelado. Defende a autora a idéia de que este bem seria o direito à preservação do patrimônio cultural, por ser este o meio para a garantia da qualidade e manutenção da vida humana[121]. Na verdade, confunde a autora direitos culturais com os bens culturais protegidos pelo Direito, a fim de que os direitos culturais, que são fundamentais, possam ser por todos gozados. O objeto de tutela é o patrimônio cultural, constituído por um conjunto de bens culturais, materiais e imateriais, essenciais para que todos possam ter garantidos seus direitos fundamentais culturais.

Deve-se estar atento, igualmente, à natureza do bem cultural. Por ser este determinado pelo especial valor que lhe é conferido, nada impede que seja um bem natural. Em outras palavras, tanto um prédio antigo ou um monumento podem ser considerados bens culturais, quanto uma montanha sagrada ou um rio a que se atribua especial valor místico ou histórico. O Riacho do Ipiranga, apesar de seu atual estágio de degradação, possui um valor referencial histórico para o povo brasileiro, pois foi às suas margens declarada a independência do Brasil. Por isso, os bens culturais, além de relacionados a normas de Direito Administrativo, que lhes

[120] Nesse sentido: RODRIGUES (2005); RAMÓN (1994); CARAVITA (1990); DI FIDIO (1987); MORENO (1992); RODRÍGUEZ (2001); MATEO (1991).
[121] REISEWITZ (2004, p. 98).

conferem proteção especial, também podem estar vinculados a normas de Direito Ambiental, quando dados pela natureza. Nesse ponto, pode-se dizer que natureza e cultura se esbarram, e o dado passa a integrar o criado, pois é o especial valor atribuído pelo homem àquilo que fora dado pela natureza que o transformará em bem natural-cultural.

Os direitos culturais, enumerados por Silva, segundo seu reconhecimento pela Constituição, abarcariam

> a) direito de criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; b) direito de acesso às fontes de cultura nacional; c) direito de difusão da cultura; d) liberdade de formas de expressão cultural; e) liberdade de manifestações culturais; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens da cultura, que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público[122].

O autor trata os bens da cultura, cuja proteção é essencial para a fruição dos direitos culturais, da mesma forma como trata os bens ambientais, integrantes do patrimônio natural. Seriam ambos considerados bens jurídicos, ou seja, bens tutelados pelo direito, sujeitos a um peculiar regime de uso e gozo, na medida em que sua preservação está diretamente vinculada ao interesse de toda a sociedade. Por isso, o autor os classifica, independentemente de seu regime dominial, como bens de interesse público, sejam eles públicos ou privados.

É bastante largo o espectro dos direitos culturais, que englobam desde o direito à identidade cultural, o que encerra a participação na vida cultural de determinada sociedade ou grupo, com a consequente liberdade de expressão e de manifestação, até o contato da população com as fontes de cultura em geral[123]. E a sua classificação como direitos fundamentais é inferida, como visto, a partir do próprio texto constitucional (arts. 215 e 216), que determina sejam eles garantidos a todos pelo Estado, em função de sua essencialidade à construção de uma vida

---

[122] SILVA (2000, p. 316).

[123] A Declaração do México sobre Políticas Culturais, de 1982, que inclui o direito à identidade cultural, assim dispõe: 1) toda cultura representa um conjunto de valores únicos e insubstituíveis, pois é por suas tradições e suas formas de expressão que cada povo pode manifestar de forma mais completa sua presença no mundo; 2) a afirmação da identidade cultural contribui à liberdade dos povos; inversamente, todas as formas de dominação anulam ou comprometem esta identidade. (**Conferência Mundial sobre Políticas Culturais**: Relatório Final. UNESCO, 1982).
O Decreto federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu anexo, arrola como princípio a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

digna, estreitamente vinculada à construção da identidade, pessoal ou coletiva, assegurando-se a memória da vida humana[124]. Do reconhecimento desse direito, nascem as obrigações do Poder Público à prestação de um serviço público cultural, a partir da tutela dos bens culturais e a demandar o estabelecimento e implementação de uma política cultural[125].

Mas, muito embora os indivíduos possam ser os beneficiários dos direitos culturais, eles se tornarão vazios se o grupo não for preservado, pois estão associados a culturas específicas, enquanto estiverem seus membros engajados numa ação coletiva, compartilhando valores comuns dos quais somente poderão ser portadores quando associados a outros membros de seu próprio grupo[126]. Daí a necessidade de se proporcionar condições para a manutenção da coesão do grupo, garantindo-se sua identidade, a partir da preservação de sua memória.

Identidade e memória são objetos de proteção jurídica por estarem diretamente relacionadas à dignidade das presentes e das futuras gerações. Identidade significa a vinculação do indivíduo ou do grupo às suas raízes, aos seus antepassados, constituindo a memória o que foi vivido e guardado, como garantia de existência[127]. Por essa razão, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, dispõe, em seu art 1º, que "os Estados protegerão a existência e a identidade nacional ou étnica, cultural, religiosa e linguística das minorias dentro de seus respectivos territórios e fomentarão condições para a promoção da identidade".

A proteção do patrimônio cultural proporciona, justamente, como bem coloca Teixeira Coelho, a manutenção, construção ou reconstrução da identidade (pessoal

---

[124] **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras / FAPESP, 1997, p. 288. No mesmo sentido, HERNANDEZ (1997).

[125] Por meio da Emenda Constitucional nº 48/2005, foi inserido, no art. 215 da CF/88, o § 3º, segundo o qual "a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do Poder Público que conduzam, dentre outros, à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro e à valorização da diversidade étnica e regional".

[126] STAVENHAGEN (2000, p. 28).

[127] REISEWITZ (2004, p. 100).
Sobre a importância dos grupos sociais, FISS (1977), em primeiro lugar, classifica-os como *entidades*, que possuem uma existência distinta dos seus membros, o que contraria a idéia de ser possível reduzi-los à soma de seus integrantes. O todo, segundo Fiss, é qualitativamente mais do que a simples soma de suas partes. Em segundo lugar, afirma existir uma interdependência entre o grupo e seus membros, que condiciona a identidade e bem-estar destes últimos. Em outras palavras, os membros do grupo se identificam – explicam quem eles são – a partir da noção de pertencimento, sendo seu bem-estar e *status* determinados pelo bem-estar ou *status* do próprio grupo.

ou coletiva), de modo sobretudo a proporcionar, ao indivíduo e ao grupo um sentimento de segurança, uma raiz, diante das acelerações da vida cotidiana na atualidade, bem como o combate contra condições adversas de existência, “ao proporcionar a vinculação do indivíduo e do grupo a uma tradição, e, de modo particular, a resistência contra o totalitarismo, que faz da criação de massas desenraizadas o instrumento central de manipulação em favor da figura atratora do ditador, apresentado como único ponto de referência e orientação”[128].

Como afirma Santaella, a história começa quando existe algum tipo de registro do vivido, pois quem não deixa rastro não existiu.

> Exercitando nossa memória, podemos identificar aquilo que nos une enquanto povo, enquanto nação, além disso, aquilo que identifica os micro-grupos no interior do macro-grupo, formando a sociedade brasileira. Uma vez conscientes de quem somos, menos vulneráveis nos tornamos às manifestações políticas e ideológicas[129].

Ortiz vai além e relaciona, a partir na noção de memória, o nacional e o popular, aproximando do Estado a problemática da cultura popular através da relação entre memória coletiva e memória nacional. Mitos e práticas reatualizam e reivificam a memória coletiva, reproduzindo crenças e práticas ancestrais. Chama a atenção, todavia, para o fato de não ser estático o processo de rememorização, não sendo as tradições, jamais, mantidas integralmente, eis que sujeitas ao fenômeno das mutações culturais. Mas é importante ressaltar que mesmo as transformações ocorrem sob a égide de uma tradição dominante, que é a da memória coletiva[130].

Aduz, ainda, a que a memória coletiva, que se preserva inclusive no momento em que dinamicamente o sincretismo se estabelece, deve estar vinculada a um grupo social determinado, pois é o grupo que celebra sua reivificação, e o mecanismo de conservação do grupo está estreitamente associado à preservação da memória. Por essa razão, a dispersão dos atores tem consequências drásticas, culminando com o esquecimento das expressões culturais. Em outras palavras, diz o autor que a memória popular deve se transformar em vivência, a tradição é mantida pelo esforço de celebrações sucessivas, e somente assim fica assegurada sua permanência.

---

[128] COELHO (1997, p.288).
[129] SANTAELLA (1996, p. 269).
[130] ORTIZ (2005, p. 127).

Além de celebrações sucessivas, deve-se destacar, no tocante à permanência da memória popular, o papel da educação informal, ou seja, aquela que não é difundida por instituições criadas para esta finalidade, mas sim transmitida pelas relações cotidianas, em ambientes familiares, de trabalho ou sociais[131].

E, enquanto a memória coletiva diz respeito à vivência, a memória nacional refere-se a uma história que transcende os sujeitos e não se concretiza imediatamente no seu cotidiano. Como a memória nacional opera uma transformação simbólica da realidade social, não coincide com a memória particular dos grupos populares. E a construção da identidade nacional opera-se a partir da interação entre o nacional e o popular, cabendo ao Estado transcender e integrar os elementos concretos da realidade social, delimitando o quadro de construção dessa identidade. Aos intelectuais caberia o papel de agentes históricos, de mediadores simbólicos, que operam uma transformação simbólica da realidade, sintetizando-a como única e compreensível[132].

As notas de Ortiz são de fundamental importância para a compreensão da necessidade de manutenção das condições necessárias à reivificação da memória coletiva, a fim de que seja garantido a todos os componentes dos grupos sociais o direito fundamental à identidade cultural, que está compreendido dentre os direitos culturais. Princípios como o do pluralismo cultural e o do respeito à memória coletiva informam a obrigação do Estado, inscrita na Constituição Federal de 1988, de respeito a todas as manifestações da cultura brasileira e a idéia de que o acervo cultural deve ser considerado nas práticas públicas, levando-se em consideração o que já foi vivenciado e feito pelas gerações pretéritas[133].

Ao presente trabalho, a parcela desse acervo cultural constituída pelos bens intangíveis, denominada patrimônio cultural imaterial, traduz o foco maior de interesse, na medida em que depende, para sua proteção, da manutenção das condições necessárias à sua constante reprodução. Nos termos do art. 1 da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada pela UNESCO, em 2003, “os usos, expressões, conhecimentos e técnicas - ao lado dos instrumentos, objetos, artefatos e espaços culturais que lhes são inerentes – que as

---

131 CUNHA FILHO (2004, p.49).
132 ORTIZ (2005, p. 139).
133 CUNHA FILHO (2004, p. 66/67).

comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural, constituem o patrimônio cultural imaterial", essencial à diversidade cultural e garantia do desenvolvimento sustentável. Segundo seu art. 2, esse patrimônio se manifesta, em especial, no âmbito: das tradições e expressões orais; das artes e espetáculos; dos usos sociais, rituais e festas; dos conhecimentos e usos relacionados à natureza e ao universo; das técnicas artesanais tradicionais.

No plano interno, a Constituição Federal de 1988 estabelece constituir o patrimônio cultural brasileiro, como visto, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores da referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Dentre eles se encontram as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver, que constituem bens culturais intangíveis, conformadores do patrimônio cultural imaterial, a que compete ao Estado proteger, a fim de que os direitos culturais fundamentais das minorias étnicas e das populações indígenas e tradicionais sejam garantidos. Essa proteção não se dá apenas aos bens tombados, registrados, inventariados ou desapropriados, na medida em que a CF/88, no § 1º do art. 216, determina caber ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, seja através dos citados institutos, seja por meio de vigilância ou de quaisquer "outras formas de acautelamento e preservação"[134].

No caso específico dos bens culturais imateriais, foi instituído pelo Decreto 3.551/2000 o procedimento do Registro, instrumento de proteção das práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas, bem como dos instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhes são associados. Destaca Cureau, para cada um dos quatro Livros de Registro existentes, exemplos de bens intangíveis já registrados:

> - **"a) Livro de Registro dos Saberes** - conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades. Ex: o ofício das Baianas de Acarajé (BA); o ofício das Paneleiras (ES); a Viola-de-cocho (MT e MS).

[134] Compartilha dessa opinião MAZZILLI (1990, p. 74), que afirma ser o tombamento, na verdade, um "ato administrativo complexo: de um lado, declara ou reconhece a preexistência do valor cultural do bem; de outro, constitui limitações especiais ao uso e à propriedade do bem. Quanto ao reconhecimento em si do valor cultural do bem, o tombamento é ato meramente declaratório e não constitutivo desse valor". No mesmo sentido: SOUZA FILHO (2006); REISEWITZ (2004).

> - **b) Livro de Registro das Celebrações** - rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social. Ex: Círio de Nazaré (PA).
> - **c) Livro de Registro das Formas de Expressão** - manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas. Ex: o Samba de Roda do Recôncavo Baiano; a Arte Kusiwa, do povo Wajãpi (AP); o Jongo (região sudeste).
> - **d) Livro de Registro dos Lugares** - mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas. Ex: Cachoeira do Iauaretê, lugar sagrado dos povos indígenas, em São Gabriel de Cachoeira, no Amazonas"[135].

Adverte, contudo, ser necessário cuidado para não se banalizar o registro como instrumento de proteção dos bens imateriais. Fornece, então, o exemplo do registro, feito pelo Município de Salinas, MG, da cachaça de Salinas. Em sua visão, poder-se-ía "registrar um conhecimento especifico, que seria o modo de fazer a cachaça, e não a cachaça de Salinas, ou de Montes Claros, ou de qualquer outro lugar, porque, na verdade, isso levaria a que se registrassem centenas de produtos idênticos, oriundos de um mesmo conhecimento tradicional". Por outro lado, no caso da Cachoeira do Iauaretê, o objeto do registro seria o seu valor espiritual para os povos indígenas, e não a cachoeira em si, desvinculada do sagrado, porque, nesse caso, o instrumento correto seria o tombamento.

Vale repetir que não é necessário ter sido o bem intangível, integrante do patrimônio cultural imaterial brasileiro, registrado, para fins de ser objeto de proteção pelo Poder Público, nos termos do art. 216 da CF/88. Basta, para tanto, que seja portador de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, não se podendo negar, no entanto, que, uma vez realizado o registro, sua proteção torna-se mais fácil, eis que evidenciado o elemento referencial indicado pela Constituição. O mesmo ocorre com os bens tombados, móveis ou imóveis, que se tornam objeto de ações mais específicas, determinadas, por parte do Estado, no sentido de sua preservação.

De qualquer forma, independentemente de haver registro, como compete ao Estado proteger o patrimônio cultural e, ao mesmo tempo, o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações, a criação, pelo Poder Público, de espaços ambientais que não admitem a permanência de populações tradicionais residentes

---

[135] CUREAU (2006).

gera a necessidade de se buscar soluções para a aparente colisão entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos culturais dessas populações. Por isso, nos próximos capítulos serão analisados a história da criação dos espaços ambientais e, consequentemente, o início dos conflitos em relação a populações tradicionais deslocadas das áreas afetadas para, depois, verificar-se a existência de restrições infraconstitucionais impostas pela legislação pátria para resolver o choque entre essas duas categorias de direitos, quando da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público.

2 HISTÓRIA DA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS AMBIENTAIS PROTEGIDOS E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente previsto pela Constituição Federal de 1988, depende da atuação do Poder Público e da coletividade no sentido de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e para as futuras gerações (art. 225, *caput*)[136]. Relativamente à coletividade, a Constituição Federal não estabelece ações específicas a serem praticadas, a fim de que seu dever constitucional seja cumprido. No tocante ao Estado, ao contrário, são arroladas, nos incisos do § 1º do art. 225, diversas obrigações a serem observadas para que este direito deixe o plano do 'dever-ser' normativo e ingresse no plano do 'ser' da realidade social, o que significa poder ser efetivamente gozado por todos.

Dentre os deveres constitucionais dirigidos ao Poder Público, encontra-se o de definir, em todas a unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração ou supressão permitidas somente através de lei (inciso III do § 1º do art. 225).

Desse modo, para o cumprimento da função ambiental pública, o Estado deverá, dentre outras ações, criar espaços protegidos, o que também constitui instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do inciso IV do art. 9º da Lei nº 6.938/81, e é compreendido, por grande parte da comunidade científica, como uma das melhores estratégias para a preservação da biodiversidade *in situ*[137], encontrando, por isso, previsão na Convenção sobre a Diversidade Biológica - CDB[138].

---

[136] A essa obrigação de proteger e preservar o meio ambiente, dirigida pela Constituição ao Poder Público e à sociedade, alguns autores denominam função ambiental, que será pública ou privada, respectivamente. A respeito, ver: BENJAMIN (1993); LEUZINGER (2002).

[137] Conservação *in situ,* nos termos da CDB, significa, "a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies e seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características". A Convenção da Diversidade Biológica será abordada ao final deste item.

[138] Autores como BRANDON (2002) afirmam que parques nacionais, que são espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, como será visto no próximo capítulo, protegem a biodiversidade "mesmo que tenham um suporte inadequado de manejo e estejam sob altos níveis de ameaça e enquadrados nos contextos mais difíceis".

Todavia, antes de se ingressar na análise do conceito e da extensão da expressão espaços territoriais especialmente protegidos e, mais especificamente, na avaliação da legalidade da criação de algumas espécies de espaços ambientais, tendo em vista a necessidade de conciliação entre proteção aos direitos culturais e proteção ao direito ao meio ambiente equilibrado, objeto dos próximos capítulos, é importante compreender-se como se deu, ao longo do tempo, a criação de espaços protegidos, investigando-se, inclusive, a evolução legislativa acerca do tema. De áreas criadas, inicialmente, por razões religiosas ou para o exercício da caça, passaram, a partir da segunda metade do século XIX, a serem instituídas para a preservação de locais dotados de rara beleza, em que a natureza pudesse ser mantida em seu estado primitivo, sendo admitida apenas a visitação, o que passou a ser fonte de conflito com populações tradicionais residentes. Com o passar dos anos, o foco principal para a criação de espaços protegidos deixa de ser a beleza cênica e o turismo e passa a ser a conservação da biodiversidade. Para tanto, vão sendo desenvolvidos critérios científicos que fundamentam a escolha do local, a extensão, a forma e o grau de proteção a ser adotado. Paralelamente, vão se acentuando os conflitos gerados pela criação de espaços ambientais onde a presença humana não é permitida, a exigir soluções de conciliação, a fim de que tanto o ambiente natural quanto as populações tradicionais sejam protegidos.

Por isso, será realizada, no presente capítulo, inicialmente, uma descrição dos fatos e eventos mais marcantes, a nível internacional, em especial a partir da segunda metade do século XIX, que conduziram ao atual estágio de evolução do Sistema de Áreas Protegidas concebido pelas organizações internacionais que cuidam da matéria, como a União Internacional para a Proteção da Natureza - UICN. Posteriormente, será traçado um paralelo com a evolução da legislação ambiental brasileira, principalmente no que tange às normas relacionadas aos espaços ambientais, além de alguns programas e projetos desenvolvidos pelo Poder Público com a finalidade de instituir um sistema de unidades de conservação, dotado de critérios a serem adotados para a escolha da categoria de manejo.

2.1 Evolução do movimento ambiental internacional sob o enfoque da criação de espaços ambientais protegidos

A idéia de criação de áreas protegidas não é recente. Segundo Rao, as primeiras medidas para a conservação da vida silvestre de que se tem notícia surgiram na Índia, no século quarto antes de Cristo, onde atividades extrativistas foram proibidas nas florestas sagradas[139]. Em 240 a.C., o Imperador Asoka mandou gravar num pilar sua quinta lei, segundo a qual não deveriam as florestas serem queimadas, seja inutilmente, seja para destruir os seres vivos[140], tendo criado uma reserva natural. Na Rússia, a origem das áreas protegidas também está associada à criação de bosques e florestas sagradas, onde mesmo a presença humana era proibida[141].

Os assírios e os persas já instituíam reservas de caça, entre 700 e 350 anos a.C., respectivamente. Semelhantes reservas se tornaram bastante comuns durante a Idade Média, na Europa e Ásia Menor, com o objetivo de proteção da fauna silvestre para a prática da caça pela nobreza. Nesse caso, a finalidade da reserva era a proteção dos hábitats e das populações silvestres como recursos[142], visando à manutenção de estoques[143]. Em 1423, o rei Jagellon decretou a integral proteção da floresta de Bialo Wiesa, na Polônia[144].

No início, portanto, a criação de espaços ambientais estava, em geral, intimamente ligada a atividades religiosas ou à caça, não havendo preocupação com a proteção do meio ambiente de forma integral, mas apenas com determinados recursos naturais. A palavra parque, informa Rao, originou-se do uso de reservas para a caça, pois “parc”, em francês e inglês arcaicos, relaciona-se a uma “área cercada de solo, ocupada por animais de caça, protegida por ordem ou concessão dor rei”[145].

Há exemplos, todavia, de proteção mais abrangente ao meio ambiente ainda no séc. XVI, de forma bastante pontual, como o Bosque de Haia que, em 1576, foi destinado à preservação perpétua, quando o Príncipe de Orange e os Estados de

---

139 RAO (2002).
140 CARVALHO (1969).
141 RAO (2002).
142 Sobre o conceito e a extensão da expressão recurso natural ver: SACHS (2002); MILANO (2001); HERMITTE (2004); GODARD (1997).
143 MILANO (1997).
144 BRITO (2000).
145 RAO (2002, p. 54).

Netherlands atenderam ao magistrado de Hägue[146]; ou as leis florestais do rei Canuto, na Bretanha, promulgadas no início do séc. XI[147]. Mais tarde, durante o segundo Império, na França, nos bosques de Fontainebleau, em 1853, um grupo de pintores pertencentes à escola de Barbizon estabeleceu uma reserva com superfície de 624 ha, oficializada em 1861, por meio da expedição do Decreto de 13 de agosto[148].

Espaços protegidos, como conhecemos atualmente, no entanto, nascem de fato nos EUA, no final do século XIX, durante a conquista do oeste selvagem (*Wild West*), quando as terras eram disputadas por mineradores, agricultores, *cowboys*, índios e cavalaria[149].

Em 1864, por iniciativa de John Muir, ocorre a doação, pelo Congresso Norte-Americano ao Estado da Califórnia, assinada por Abraham Lincoln, do Vale do *Yosemite* e do *Mariposa Grove of Giant Sequoias* para ali se estabelecer uma reserva pública supervisionada pelo Estado, postulando que seria para "uso público, refúgio e recreação", tornando-se, por isso, inalienável. Em 1890, o editor da revista *Century*, Robert Jonhson, e John Muir, preocupados com a degradação promovida, no vale, por madeireiros, iniciaram uma campanha para persuadir o Congresso a criar na área um parque nacional. Em 01 de outubro de 1890, foi criado o Parque Nacional do Yosemite, o terceiro parque nacional norte-americano. O Vale do Yosemite e o Mariposa Grove retornaram, em 1906, à jurisdição federal[150].

A história da criação do Parque Nacional de Yellowstone, o primeiro a ser oficialmente instituído, inicia-se no verão de 1869, quando uma expedição para explorar a região do rio Yellowstone, localizada nas Montanhas Rochosas, no Wyoming, baseada em relatos de índios e de grupos de caçadores e comerciantes que haviam estado anteriormente no local, foi proposta. Apesar de ter sido posteriormente cancelada, em razão de problemas com algumas nações indígenas e a falta de efetivo militar para acompanhá-la, três de seus integrantes – Folsom, Cook e Peterson - resolveram seguir adiante com a expedição, descobrindo, durante os

---

[146] MAGNANINI (2002).
[147] RAO (2002, p. 53).
[148] DORST (1973); MAGNANINI (2002).
[149] COLCHESTER (2004).
[150] Disponível em: < www.yosemite.national-park.com>. Acesso em 17/09/2006.Ver: RUSSEL (1947); RUNTE (1990).

trinta e seis dias em que andaram pela região, geisers, cachoeiras e lagos de incrível beleza. Um artigo descrevendo o que haviam testemunhado e um mapa improvisado provocaram o interesse dos cidadãos de Montana. Em 1870, algumas dessas pessoas criaram sua própria expedição, liderada pelo General Henry Washburn, descobrindo novos atrativos naturais, como o geiser *Old Faithful* , o que se mostrou, mais tarde, fundamental para a criação do parque, em virtude da publicidade que conseguiram. Uma expedição oficial, em 1871, conduzida por Ferdinand Hayden, e composta também por artistas e fotógrafos, retornou com mais evidências das maravilhas anteriormente descritas. Iniciou-se, assim, uma campanha para a criação, no local, de um parque público. Foi, então, criado o primeiro parque nacional norte-americano, o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, por meio da Lei de 1º de março, que o instituiu, em área de 800 mil hectares, como um "parque público de recreação para o benefício e a satisfação do povo"[151]. A própria expressão "parque nacional" surgira, em 1832, cunhada pelo artista e explorador norte-americano George Catlin, que defendia a criação do Yellowstone, como um "parque da nação, contendo homens e animais, todos na selvageria e frescor de sua beleza natural"[152].

O objetivo de proteção do ambiente natural, nesse caso, ao contrário do que ocorria com as reservas de caça, é menos utilitarista e está associado à possibilidade de usufruto de seus valores naturais, estéticos e culturais, pelas presentes e pelas futuras gerações, a partir da preservação de áreas de grande beleza cênica natural[153].

John Muir, que acabou se tornando uma figura política, foi, além de defensor do Parque Nacional do Yosemite, quem inspirou projetos de lei que, na década de 1880, salvaram os bosques de sequóias norte-americanos. Também foi o fundador do Sierra Club, tido como precursor das organizações não-governamentais (ONGs) ambientalistas, tendo organizado iniciativas para o combate a madeireiros e pecuaristas que tentavam obter a diminuição da área do Parque Nacional do

---

[151] O Ato de criação do Parque Nacional de Yellowstone, de 1º de março de 1872, expõe que "Yellowstone Park (...) is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy, or sale under the laws of the United States, and dedicated and set apart as a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people (...) such regulations shall provide for the preservation from injury or spoliation of all timber, mineral deposits, natural curiosities, or wonders within said park, and their retention in their natural condition".Ver: O´BRIAN (1999); BARTLETT (1985).

[152] RAO (2002, p.54).

[153] MILANO (1997).

Yosemite. Sofreu uma grande derrota quando, em 1913, o Congresso norte-americano autorizou a construção de uma barragem no vale do Hetch Hetchy, dentro dos limites do parque. À época, as idéias de zoneamento praticamente não existiam e os parques deveriam ser instituídos em locais pouco valorizados ou então captar recursos com o turismo que compensassem a inviabilidade de outras destinações da área. Por isso, durante muitos anos os parques norte-americanos enfrentaram acirradas batalhas travadas entre seus defensores e madeireiros e agricultores, que tentavam, junto a deputados, conseguir a aprovação de projetos de lei que diminuíssem a proteção sobre as suas áreas ou alterassem seus limites[154].

Apesar das oposições sofridas, a criação dos primeiros parques nacionais norte-americanos fez com que a idéia de se instituir vastas reservas, abertas à visitação, em que a natureza poderia ser mantida em seu estado primitivo, promovendo a expansão espiritual das pessoas, baseada na filosofia romântica de Catlin, Thoreau e Marsh (valorizar a natureza a partir da noção de pertencimento e prazer de contemplação[155]), fosse disseminada pelo mundo, sob a designação de preservacionista[156].

Apenas para citar alguns exemplos, na Austrália, o primeiro parque genuíno, chamado Royal National Park, foi instituído em 1879. O Canadá, em 1885, criou seu primeiro parque nacional, situado em Banff, nas Montanhas Rochosas, Columbia Britânica. A Nova Zelândia, em 1894, instituiu o Parque Nacional Tongariro, na Ilha do Norte. A África do Sul criou seu primeiro parque em 1898, com o nome de Sabi Game Reserve, renomeado, em 1926, Krüger Park. Naquele mesmo ano, é instituído, no México, o Parque Nacional El Chico. A Argentina, em 1903, já havia recebido de Francisco Moreno (conhecido como “Perito” Moreno), em doação, território nos Andes, onde, em 1934, seria criado oficialmente o Parque Nacional de Nahel Huapi, próximo a Bariloche. Na França, a Liga para a Proteção das Aves funda, em 1912, a Reserva das Sete Ilhas e, em 1928, a Sociedade Nacional de Proteção da Natureza e Aclimatação criava a Reserva Camargue. A Suiça, em 1914,

---

[154] RAO (2002).

[155] FRANCO (2002).

[156] Para os preservacionistas, tendo à frente John Muir, as áreas virgens deveriam ser integralmente protegidas, sendo natural aquilo que não fosse objeto de ação ou intervenção humana. Nesse sentido, o *Wilderness Act* norte-americano, editado em 1964, definia áreas selvagens como aquelas que não sofreram interferência humana, sendo o homem apenas visitante, mas não residente. [BRITO (2000); Mc CORMICK (1992); DIEGUES (1994)].

instituiu, na Basse-Engadine, um parque nacional. Esses parques nacionais, como aponta Le Prestre, refletiam preocupações diversas, respondendo, por exemplo, no Canadá, ao interesse da promoção do turismo, de proteção das paisagens ou de espécies determinadas; já na França, visavam a promoção da viabilidade econômica de certas regiões[157].

E, ao mesmo tempo em que se difundia, nos EUA e em outros países, no final do século XIX, a criação de parques nacionais, que determinavam a exclusão de áreas virgens de qualquer utilização direta de seus elementos naturais, conforme propugnado por John Muir, grande expressão da corrente que ganharia o nome de preservacionista, também era defendida a idéia de utilização adequada e racional de recursos naturais, dentro de uma perspectiva utilitarista proposta por Gifford Pinchot, principal expressão da corrente que ficou conhecida como conservacionista. Este movimento conservacionista, que trazia como base a tradição de manejo florestal desenvolvida na Alemanha, tinha como princípios o uso racional de recursos pelas gerações presentes, garantindo-se sua existência para as gerações futuras, a prevenção do desperdício e uma melhor distribuição para a totalidade da população[158].

No contexto da polêmica gerada entre idéias preservacionistas e conservacionistas, Theodore Roosevelt, presidente dos Estados Unidos de 1901 a 1909, pratica ações que atendem às duas correntes. De um lado, nomeou Pinchot Secretário de Estado para a Conservação e, de outro, incorporou terras ao Parque Nacional de Yosemite e criou 53 reservas naturais, 16 monumentos nacionais e 5 parques nacionais[159]. A nível internacional, os diferentes eventos e tratados que se sucederam alternaram-se entre esses dois eixos de proteção ao ambiente natural,

---

[157] LE PRESTRE (2000).

[158] FRANCO (2002).Ao mesmo tempo, na Grã-Bretanha, é editada a primeira lei contra poluição, é criado o primeiro órgão de controle ambiental e nasce o primeiro grupo ambientalista. Em 1900, é assinado, em Londres, o primeiro acordo internacional sobre meio ambiente, a Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes na África, firmada pela Inglaterra, Portugal, Itália, França, Alemanha e Congo Belga. O texto de McCormick, todavia, deixa bastante clara a inexistência de um momento exato de criação de um movimento ambiental, que emergirá em locais e tempos distintos, por diferentes razões. Os motivos para o surgimento do movimento passam pelo incremento de programas de pesquisa científica; pela intensificação da industrialização, que gera aumento de degradação; pela disseminação de assentamentos humanos, que conduziram, segundo o autor, às primeiras ações de grupos organizados em função de problemas ambientais locais. [McCORMICK (1992)].

[159] FRANCO (2000).

ora priorizando a instituição de espaços protegidos, ora a utilização racional de recursos naturais, dentro de uma perspectiva utilitarista.

Em 1903, foi fundada a primeira organização ambiental internacional, a Fauna and Flora Preservation, e, dez anos mais tarde, a partir da luta do suiço Paul Sarazin, foi realizada, em Berna, uma Conferência Internacional para a Proteção da Natureza, que contou com a participação de 17 países. Foi decidido, durante a Conferência, o estabelecimento de uma comissão permanente para proteção do meio ambiente, que, todavia, não obteve êxito em função do advento da 1ª Guerra Mundial. Posteriormente, em 1928, o holandês P. J. Van Tienhoven criou, em Bruxelas e em Amsterdã, o Ofício Internacional para a Proteção da Natureza, que operou até o advento da Segunda Guerra Mundial[160].

Com a onda de instituição de parques nacionais em todo o mundo, como modelo de preservação do ambiental natural, foram estabelecidos, em 1933, em Londres, pela Convenção Internacional sobre Proteção de Fauna e Flora em seu Estado Natural, seus principais objetivos e características, que seriam: controle pelo Poder Público, com limites definidos e inalteráveis; preservação de fauna e flora e dos objetivos de interesse estético, geológico, pré-histórico, arqueológico; visitação pública; proibição de caça, abate ou captura de fauna; proibição de destruição ou coleta de flora. Nela estão definidos parques nacionais, monumentos naturais e reservas de regiões virgens[161].

Tendo em vista tais objetivos, assinala Mc Cormick a possibilidade de ter a instituição de parques angariado a antipatia das populações tradicionais em relação à proteção da vida selvagem, na medida em que os animais estavam sendo protegidos em detrimento de seus alegados direitos tradicionais de caça. Sobre a questão, aponta Brito a contradição existente na idéia de proteger áreas que já vinham, há séculos, sendo mantidas prístinas por seus habitantes, sob o argumento de que eles poderiam vir a incorrer no mesmo erro daqueles que destruíram outros

---

[160] Mc CORMICK (1992).

[161] Essa Convenção foi assinada e ratificada pela maioria dos poderes coloniais africanos, sendo posterior à Convenção para Preservação de Animais, Aves e Peixes na África. [FRANCO (2000, p. 81)]. Segundo VARELLA (2003, PS. 24/25), esse é um dos primeiros documentos internacionais importantes, enquadrando-se dentre as convenções amplas, com objetivos biocêntricos. Em sua obra, o autor destaca os diferentes fundamentos – biocêntrico / antropocêntrico – e a extensão – convenções com objetivos específicos ou com objetivos amplos - das diversas convenções internacionais para proteção da natureza firmadas ao longo do tempo. Teria o Dirieto Ambiental, assim, sido construído sobre esses dois eixos.Ver também: BRITO (2000); McCORMICK (1992).

ecossistemas, e, por isso, deveriam ser tais locais cercados e fechados às populações residentes[162].

No continente americano, foi realizada, em Washington, em 1940, a Conferência para a Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, chamada de Convenção Panamericana, assinada por todos os países sul-americanos. Um de seus objetivos foi a unificação de conceitos e finalidades de áreas protegidas, tendo os parques nacionais sido definidos como áreas instituídas para preservação de belezas cênicas naturais, fauna e flora, admitindo visitação, que beneficiaria o público[163]. Tanto a Convenção de 1933 quanto a Panamericana, numa perspectiva preservacionista, mas antropocêntrica, ressaltaram a beleza cênica como requisito para a instituição de parques nacionais, bem como a incompatibilidade com a presença humana, exceto para a visitação.

Por outro lado, sob uma perspectiva conservacionista, em 1949, nos EUA, em Lake Success, NY, foi realizada a Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos, visando a promover o intercâmbio de idéias e de experiências entre cientistas e técnicos[164].

A Liga Suiça para a Proteção da Natureza organizou duas conferências na Suiça, uma na Basiléia, em 1946, e outra em Brunnen, em 1947, que conduziram à criação de uma Liga Internacional. Em 1948, em Fontainebleu, no Congresso organizado pelo governo francês e pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), com participação de 33 países, entre os quais o Brasil, é ratificada a criação daquele organismo internacional, que passou a se chamar União Internacional para Proteção da Natureza (UIPN). Seus objetivos eram a proteção do ambiente natural, a coleta e análise de dados e informações e a divulgação de pesquisas e legislação. Como, ao longo dos anos, sua atuação foi se voltando mais para a conservação, teve, em 1956, seu nome alterado para União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN), que passou a promover reuniões técnicas para debater pesquisas realizadas sobre conservação, tendo como foco principal de atuação as questões relacionadas com a

---

[162] BRITO (2000).

[163] Somente a Guiana e a Guiana Francesa não assinaram a Convenção Panamericana. Sobre a Convenção, ver: AMEND; AMEND (1992); QUINTÃO (1983).

[164] FRANCO (2000). Outros tratados internacionais, como a Convenção sobre a Regulamentação da Pesca da Baleia, de 1949, e sobre a Proteção dos Pássaros, em 1950, também podem ser citadas, sempre oscilando, como aponta VARELLA (2003, PS. 24/25), entre objetos específicos e amplos.

biodiversidade. Propôs a UICN, naquele ano, em Bordeaux, o primeiro sistema orgânico de classificação de unidades de conservação, distinguindo reservas naturais e zonas de proteção.

Procurou a UICN, assim, unir pólos de difícil conciliação, atuando tanto na preservação de espaços ambientais como na conservação de recursos naturais, passando a atuar numa linha preservacionista-conservacionista. Em 1960, foi criada, no âmbito desta entidade, a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, dedicada ao monitoramento desses espaços ambientais, orientando seu manejo e manutenção.

Aos objetivos originais de criação de parques nacionais, consubstanciados na preservação de áreas virgens portadoras de rara beleza cênica, foram, aos poucos, sendo incorporados novos critérios, tendentes à conservação da biodiversidade, o que levou à necessidade de ampliação dos limites espaciais das áreas protegidas, a fim de que os ecossistemas, seus processos biológicos e as espécies neles ocorrentes pudessem ser também preservados. Esse processo de proteção de hábitats, e não apenas de espécies singulares deve-se, em parte, à publicação, em 1960, do *Red Data Book*, que listava diversas espécies ameaçadas de extinção.

E, diante da necessidade de angariar fundos para financiamento de seus projetos, foi criada, em 1961, na Suiça, a WWF (*World Wildlife Fund*), responsável pelo levantamento de recursos junto a países ricos e organizações privadas, ganhando, mais tarde, autonomia e passando a financiar projetos de diversas instituições[165].

Promoveu a UICN, em 1962, em Seattle, a realização do primeiro Congresso Mundial de Parques Nacionais. Os principais pontos de discussão foram a interpretação dos atributos dos parques nacionais, visando à educação ambiental; a restrição a alguns tipos de obras, como barragens; o planejamento e coordenação de pesquisas científicas; a necessidade de conservação dos ambientes marinhos; a necessidade de zoneamento. Relativamente à possibilidade de utilização direta de recursos naturais, concluiu-se que, excepcional e transitoriamente, a fim de garantir direitos existentes antes da criação do parque, como os de habitação, agricultura e

[165] CARVALHO (1969).Ver também DORST (1973).

pecuária, prospecção e caça, poderiam ser tais atividades permitidas, desde que em pequenas áreas da unidade, buscando-se, a longo prazo, sua finalização[166].

Em 1969, foi realizada, na Índia, a 10ª Assembléia Geral da UICN, para tratar de questões relativas à conceituação de parques nacionais, a partir das recomendações extraídas da Conferência de 1962, conjugadas com as experiências dos países que instituíram e geriam parques nacionais. As conclusões foram as seguintes: um parque deve ter uma área relativamente extensa; possuir um ou mais ecossistemas que não sofram intervenção antrópica, além de oferecer interesse recreativo, científico ou educacional; ser alvo de prevenção ou eliminação, por parte das autoridades públicas, de exploração ou ocupação, a fim de que mantenha os aspectos ecológicos, geomorfológicos ou estéticos que justificaram a sua instituição; ser permitida a visitação[167]. Persistia a idéia de incompatibilidade entre parques nacionais e populações tradicionais residentes, que mais tarde iria se alterar.

Como a classificação de unidades de conservação apresentada em Bordeaux, em 1956, mostrou-se muito rígida, não apresentando uma visão ecossistêmica de preservação, a UICN publicou, em 1971, nova proposta de classificação mundial, dividindo as UCs em parques nacionais e reservas análogas[168]. Esta segunda edição da Lista abrangeu 170 países.

O conflito gerado pela instituição de áreas de proteção integral e exclusão de populações locais conduziu, ainda nos anos 70, ao lançamento, pela UNESCO, do Programa o Homem e a Biosfera (*Man and the Biosfere*), em que se propugnava a criação de reservas da biosfera, espécie de espaço ambiental que comporta a presença humana, em que se busca atingir o equilíbrio entre as relações do homem com o entorno natural. Natureza e cultura passaram a ser alvo de proteção, tendo as primeiras reservas da biosfera, a nível mundial, sido estabelecidas em 1976[169].

Em 1972, em Yellowstone, foi realizado a 2ª Congresso Mundial de Parques Nacionais, tendo como finalidade a necessidade de aumento da área protegida mundialmente, que deveria abranger ecossistemas marinhos, insulares, polares e

---

166 AMEND; AMEND (1992, p.459).Ver também MORSELLO (2001).
167 BRITO (2000).
168 RAMOS RODRIGUES (2005).
169 BRITO (2000).

florestas tropicais[170]. Naquele mesmo ano, ocorreu a 11ª Assembléia Geral da UICN, em Banff, no Canadá, com a incorporação do conceito de zoneamento às definições de parques nacionais anteriormente delineadas. Com isso, foi reconhecido que comunidades tradicionais específicas integrariam os ecossistemas objeto de proteção, a partir da introdução, no zoneamento dos parques, das zonas antropológicas[171]. Mais uma vez, mostra-se evidente o conflito que, alguns anos mais tarde, tornar-se-ía um dos principais focos de dificuldades na criação de unidades de conservação: a oposição entre unidades de proteção integral e proteção de culturas tradicionais. Por isso, três anos mais tarde, na 12ª Assembléia Geral da UICN, no Zaire, a discussão englobou a preocupação com a desagregação cultural e econômica de grupos tradicionais residentes, quando sua presença não afetasse a integridade ecológica da área[172].

Ao mesmo tempo, numa perspectiva conservacionista, dentro do espírito do "novo ambientalismo"[173], estudos, conferências internacionais, declarações e tratados vão se sucedendo, tendo como foco questões como superpopulação nos países pobres, consumo excessivo dos países ricos, problemas relacionados ao clima, energia nuclear, biodiversidade etc. As conclusões catastróficas do estudo denominado *Limites do Crescimento*[174], geram ampla discussão mundial sobre as causas e efeitos da crise ambiental. Em 1968, é realizada a Conferência da Biosfera, para tratar de cooperação internacional em pesquisa ecológica.

Todavia, o evento internacional de maior repercussão promovido até aquele momento foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano,

---

[170] MILANO (2001).

[171] BRITO (2000). Ver também RAMOS RODRIGUES (2005).
Houve o reconhecimento, nesta Assembléia, de 11 zonas que poderiam ser objeto de definição em parques nacionais: zonas naturais protegidas; zonas de proteção integral (zona de manejo de recursos e zona primitiva ou silvestre); zonas antropológicas protegidas (zona de ambiente natural com culturas humanas autóctones, zonas com antigas formas de cultivo, zonas de interesse especial); zonas protegidas de interesse arqueológico ou histórico (zona de interesse arqueológico, zona de interesse histórico).

[172] AMEND; AMEND (1992).

[173] Segundo FRANCO (2000), o novo ambientalismo é um movimento mais abrangente, que questiona a própria essência do capitalismo, a sobrevivência da humanidade, com uma preocupação mais ampla de pensar o lugar do homem na biosfera e a complexidade da relação homem/natureza.
MC CORMICK (1992) chama atenção para as razões do movimento, motivado, especialmente, pela reação, nos anos 50, à utilização de energia nuclear, na medida em que, em 1952, havia ocorrido o primeiro acidente, no Canadá, seguido de outro, nos EUA, em 1961, e, em 1986, em Chernobyl, na Ucrânia. Outras causas seriam o avanço do conhecimento científico, os movimentos sociais e a edição da obra de Rachel Carson.

[174] MEADOWS (1978).

realizada em Estocolmo, em 1972, em que ficou clara a resistência dos países do Sul às conclusões do relatório Meadows (Limites do Crescimento). Participaram da Conferência 1200 delegados de 114 Estados, tendo, paralelamente, sido realizada uma reunião das ONGs internacionais e um encontro informal da sociedade civil. Teve como produto a Declaração de Estocolmo onde, pela primeira vez, foi declarado formalmente ser o direito ao meio ambiente equilibrado um direito fundamental[175], e um Plano de Ação. A Declaração de Estocolmo traduz a tentativa de se conciliar interesses de países desenvolvidos e de países emergentes, evidenciando a importância da cooperação para se alcançar a proteção efetiva do meio ambiente. O Plano de Ação traçou, entre outras, metas de avaliação do impacto ambiental e de educação sobre a importância da conservação, além de veicular recomendações acerca do combate à poluição, manutenção e recuperação de recursos naturais, servindo como base para a elaboração, no plano do direito interno dos diversos países, de normas de proteção ao meio ambiente, e, no plano internacional, de tratados, que veiculam novas regras internacionais[176].

Seu Secretário-Geral, Maurice Strong, havia promovido, em 1971, dois encontros preparatórios de Estocolmo. O primeiro foi o Encontro de FOUNEX (mesa redonda de especialistas em desenvolvimento e meio ambiente), onde foi elaborado o Relatório *Only One Earth*, que expõe a necessidade de cooperação Norte/Sul relativamente às questões ambientais. O segundo foi o grupo de trabalho sobre problemas ambientais em países menos desenvolvidos, em Camberra. Os debates oscilaram entre a pressão gerada ao ambiente em função da pobreza e da superpopulação, afeta aos países mais pobres, e a degradação gerada pelo processo insustentável de industrialização dos países mais ricos, aliada aos altos níveis de consumo. Em uma dessas reuniões preparatórias, segundo Sachs, foi utilizada, pela primeira vez, por Maurice Strong, a expressão ecodesenvolvimento, significando a conciliação entre promoção do desenvolvimento e proteção do meio

---

[175] Princípio nº 1- "Todo Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, em um meio ambiente no qual a qualidade lhe permita viver na dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e de melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, políticas promovendo ou perpetuando o apartheid, segregação racial, discriminação, colonialismo ou outras formas de opressão e dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas ".

[176] ELLIOT (1988, p. 07); SOARES (2004, p.55).

ambiente. O conceito, em meados dos anos 80, foi renomeado desenvolvimento sustentável, tendo, ao longo dos anos, se tornando mais complexo[177].

A era pós-Estocolmo trouxe como uma de suas consequências a inserção, nas agendas políticas de praticamente todos os países, da questão ambiental, com a criação de agências ambientais em diversos Estados. Mas, segundo McCormick, seu principal legado foi a implantação, de forma definitiva, de problemas relacionados ao meio ambiente na agenda das relações internacionais, alterando-se o movimento ambiental a partir da evolução das relações políticas e econômicas mundiais[178]. Outra consequência foi a instituição, no âmbito das Nações Unidas, de um Programa de Meio Ambiente (PNUMA), que procurou desenvolver programas de monitoramento do ambiente global, como níveis de poluição, desflorestamento e desertificação.

E, tendo em vista a preocupação mundial com a perda de espécies, foi firmada, em 1973, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção – CITES, cujo objetivo é assegurar que o comércio internacional de plantas e animais selvagens não ameace sua sobrevivência, buscando, também, obstar o tráfico ilegal de animais silvestres, uma das atividades ilícitas mais rentosas, ao lado do tráfico de drogas e de armas[179].

Por outro lado, no que tange à criação de áreas protegidas, a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da UICN aprovou, em 1978, um sistema de dez categorias de unidades de conservação, a partir de sua aplicação em diferentes países. São elas: reservas científicas; parques nacionais; monumentos naturais e elementos naturais emergentes; reservas de conservação da natureza, reservas naturais orientadas e santuários de fauna; paisagens protegidas; reservas de recursos naturais; reservas antropológicas e reservas biológicas naturais; regiões naturais geridas com finalidade de utilização múltipla e zonas de gestão de recursos naturais; reservas da biosfera; sítios do patrimônio mundial[180].

---

[177] A informação foi obtida por VARELLA (2003, P.30) por meio de entrevista com Ignacy Sachs, em março de 2000.

[178] McCORMICK (1992).

[179] Disponível em:< www.cites.org>. Acesso em 18/01/2007.

[180] As duas últimas estão inseridas na Convenção Internacional da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial, Natural e Cultural, realizada em Paris, em 1972. O Programa Homem e a Biosfera (*Man and the Biosphere* – MAB), em 1974, também da UNESCO, já havia previsto a criação

Em 1980, a preocupação com a perda de diversidade biológica no planeta, já delineada na década anterior, aparece nitidamente na *Estratégia Mundial para a Conservação*[181], documento elaborado pela UICN, que define como objetivos básicos para a conservação a manutenção de processos ecológicos essenciais, a preservação da diversidade biológica e a utilização sustentada de espécies e ecossistemas. É o primeiro documento a utilizar o termo desenvolvimento sustentável, que se tornou mundialmente conhecido após a publicação do Relatório Brundtland, em 1987. Desse modo, o foco principal para a instituição de áreas protegidas deixa de ser a beleza cênica e o turismo e passa a ser a conservação da biodiversidade[182]. Os espaços ambientais destinados à preservação de ecossistemas passam a ser estabelecidos para, ao menos em tese, perdurarem através dos séculos com a menor taxa possível de perda ou empobrecimento de espécies, a partir de um manejo criterioso e permanente.

Em 1982, teve lugar o 3º Congresso Mundial de Parques Nacionais, em Bali, que enfatizou serem as áreas naturais protegidas uma contribuição indispensável à conservação dos elementos vivos e ao desenvolvimento, havendo uma clara preocupação com a presença humana em unidades de conservação. Foram, então, afirmados os direitos de comunidades tradicionais, recomendando-se que essas áreas fossem manejadas em conjunto com tais populações[183]. Em 1985, a ONU / UICN passam a incluir, em sua lista de parques nacionais, aqueles em que havia população tradicional residente.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1983, atribui ao PNUMA a realização de estudo sobre a situação da questão ambiental, sendo convocada, para tanto, em função da Resolução A/38/161 (*Process of Preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*), da Assembléia Geral, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como organismo

---

de uma rede de reservas da biosfera para a conservação de áreas representativas dos principais ecossistemas mundiais.

[181] **The world conservation strategy:** living resource conservation for sustainable development, publicado, em 1980, pela UICN/ UNEP / WWF. O documento define desenvolvimento sustentável da seguinte forma: “this is a kind of development that provides real improvements in the quality of human life and at the same time conserves the vitality and diversity of the Earth. The goal is development that will be sustainable. Today, it may seem visionary but it is attainable. To more and more people it also appears our only rational option”. Disponível em: <www.unep.org/GEO/geo3/english/049.htm> Acesso em 20/11/2006.

[182] DIEGUES (2000, p. 36).

[183] DIEGUES (1994).

independente ligado à ONU, presidida pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Brundtland[184]. O produto desse estudo, denominado *Nosso Futuro Comum* (também conhecido como Relatório Brundtland), foi publicado em 1987, tornando mundialmente conhecido o conceito de desenvolvimento sustentável, como sucedâneo do ecodesenvolvimento. Segundo o documento, desenvolvimento sustentável seria "aquele capaz de satisfazer às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades".

O estudo inicia-se com a constatação de que, apesar dos efeitos nefastos da degradação ambiental, o desenvolvimento tecnológico do século XX permitiu uma melhor compreensão do planeta, acreditando a Comissão, por isso, que as pessoas poderão construir um futuro mais próspero, mais justo e mais seguro[185]. Afirma existirem sinais de melhora, como: menor taxa de mortalidade; maior expectativa de vida; menos analfabetos; maior produção de alimentos. Todavia, alerta para que os mesmos processos que conduziram a esses ganhos também levaram a problemas que não mais podem ser suportados, tanto no campo social como no ambiental (desertificação, efeito estufa, chuva ácida, redução da camada de ozônio, contaminação por agrotóxicos etc). A preocupação atual é com o impacto do estresse ecológico – degradação dos solos, águas, atmosfera e florestas – sobre o desenvolvimento econômico, o que, com a interdependência das nações, pode significar empobrecimento de diversas áreas interligadas, não observando, os danos ambientais, quaisquer fronteiras políticas. O ritmo de desenvolvimento impediria o acesso das futuras gerações aos recursos naturais necessários à sua sobrevivência, destacando o Relatório três elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável, que são a proteção ambiental, o crescimento econômico e a equidade social. Questiona, também, os gastos militares, que ultrapassam, em muito, os gastos com proteção ao meio ambiente. Quanto à política de criação de áreas protegidas, aduz que "o método histórico de criar parques nacionais até certo ponto isolados da sociedade foi superado por uma nova abordagem de conservação das

[184] A Comissão foi composta por 20 membros, dentre os quais Paulo Nogueira Neto.

[185] Por isso, afirma o Relatório que o "Nosso Futuro Comum" não é uma previsão de uma sempre crescente degradação ambiental, pobreza, poluição e depleção dos recursos naturais, mas, ao contrário, a certeza da existência de possibilidade de se inaugurar uma nova era de crescimento econômico, baseada na sustentabilidade e na expansão da base natural de recursos, o que, todavia, somente poderá ocorrer com a diminuição da pobreza mundial (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT). BRUNDTLAND (1991).

espécies e ecossistemas que se pode definir como ‘prever e evitar”. Alterar as estruturas econômicas e de uso da terra seriam a melhor abordagem, a longo prazo, para garantir a sobrevivência das espécies e de seus ecossistemas, devendo, para tanto, serem prevenidas e evitadas as consequências negativas do desenvolvimento. A perspectiva do Relatório, portanto, é avaliar de que forma as áreas protegidas poderiam contribuir para os objetivos de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que promovem a conservação da diversidade biológica[186].

Em conclusão, relacionando 109 recomendações para a implementação dos objetivos estabelecidos em Estocolmo/72, aduz a que tecnologia e organização social devem conduzir a uma nova era de crescimento econômico, em que se combata a pobreza, pois ela conduz à degradação ambiental. Pontua, ainda, que desenvolvimento sustentável não significa um estágio harmônico fixo, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e mudanças institucionais sejam consistentes tanto com as necessidades presentes quanto com as futuras [187].

A UICN, o PNUMA e a WWF, em 1991, editam o documento *Cuidando do Planeta Terra*, que dá sequência e atualiza a *Estratégia Mundial para a Conservação*, lançada em 1980. Segundo o documento, a política de conservação deverá basear-se em um programa que trate cada região como um sistema integrado, que influencia e é influenciado por sistemas maiores e menores, como os ecológicos, econômicos, sociais e políticos; considere os indivíduos como elementos centrais desse sistema; relacione a política econômica com a capacidade de sustentação do meio natural; aumente os benefícios obtidos de cada tipo de recurso e assegure que seus beneficiários arquem com seus custos. A política proposta para as áreas protegidas novamente incorpora a discussão da participação efetiva das populações locais no projeto e na gestão das unidades, que deverão manter um índice de retorno econômico sustentável, a ser revertido para as comunidades

[186] BRUNDTLAND (1991).

[187] SANTILLI (2005a) observa que a construção do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ coincide, historicamente, com o apoio nacional e internacional ao movimento dos povos da floresta (índios e seringueiros) pela conservação da floresta amazônica e sua articulação com a conservação ambiental.

locais. Outra preocupação é a de que as unidades de conservação não se tornem ilhas de diversidade em meio a um deserto de uniformidade[188].

Em 1992, outra importante conferência internacional ocorreu no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que contou com a participação de 178 Estados e 1400 Organizações Não-Governamentais (ONGs), em que estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável, obstando a degradação ambiental em âmbito interno e internacional, foram amplamente debatidas. Muito embora a soberania dos Estados sobre os recursos naturais encontrados em seus respectivos territórios tenha sido ressaltada, procurou-se estabelecer medidas, no âmbito do Direito Internacional, para a prevenção de danos ambientais, além do combate à pobreza e do estímulo ao desenvolvimento sustentável, a fim de possibilitar condições de vida digna às presentes e às futuras gerações.

Tratados internacionais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica[189] e a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima[190], foram abertos para assinatura durante o evento, que também teve como produto a Agenda 21[191], a Declaração de Princípios sobre Florestas[192] e a Declaração do Rio[193].

---

[188] BRITO (2000).

[189] Tratado internacional que estabelece, aos seus signatários, obrigações tendentes à proteção da diversidade biológica. A CDB entrou em vigor, a nível internacional, em 29/12/1993 e, no Brasil, passou a vigorar a partir de 28/05/1994. A Convenção funciona como um guarda-chuva político-legal para diversas convenções e acordos internacionais mais específicos, por se tratar do principal fórum mundial na definição do marco legal e político para questões que envolvam a biodiversidade. Disponível em: <www.cdb.gov.br>. Acesso em 10/10/2006. A lista de países que assinaram e ratificaram a Convenção pode ser encontrada no *site* < www.biodiv.org/world/parties.asp >. Acesso em 08/06/2006.

[190] Tratado internacional que estabelece, aos seus signatários, obrigações no sentido de proteção do equilíbrio atmosférico, a partir, dentre outros, da adoção de tecnologias limpas e da redução de emissões de gases que causem alterações climáticas. A Convenção entrou em vigor em 21/03/1994, e possui 193 Estados-parte.

[191] Trata-se de um plano de ação internacional, cuja meta é estabelecer uma parceria global através da criação de novas formas de cooperação entre Estados, organizações sociais e povos, visando à proteção da integridade do ambiente global e do desenvolvimento, implementando-se os princípios contidos na Declaração do Rio.

[192] O que pretendiam os ambientalistas era um tratado internacional sobre florestas. Não sendo alcançado o consenso, foi elaborada apenas uma declaração de princípios, sem força vinculante.

[193] A Declaração do Rio contém princípios gerais que reafirmam o que já havia sido estabelecido na Declaração de Estocolmo e introduz novos princípios. Ao todo, a Declaração estabelece 27 princípios, orientados no sentido da implementação do desenvolvimento sustentável. Diversos princípios de Direito Ambiental são inferidos a partir de seus enunciados, dentre os quais o princípio da precaução, estabelecido em seu Princípio 15. Ficou conhecida como *Carta da Terra*.

Relativamente aos espaços protegidos, especial atenção deve ser dada à Convenção da Diversidade Biológica, que determina, como uma das estratégias para a conservação da biodiversidade *in situ*, a criação de áreas protegidas, nos termos de seu art. 8, alíneas *a*, *b*, *e*, *j.* Determina, ainda, o respeito, preservação e manutenção dos conhecimentos, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas que apresentem estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica[194].

A Agenda 21, por sua vez, devotou todo um capítulo às populações indígenas/tradicionais, estabelecendo que:

> as populações indígenas e outras comunidades locais desempenham um papel vital na gestão do meio ambiente em função de seu conhecimento e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e apoiar sua identidade, cultura e interesses e incentivar sua efetiva participação em alcançar o desenvolvimento sustentável.

Nesse mesmo ano de 1992, foi realizado o 4º Congresso Mundial de Parques Nacionais, em Caracas, onde foi constatado que, embora o número de áreas protegidas, no mundo, estivesse crescendo, a maioria ainda não havia sido devidamente implementada, havendo, também, problemas para sua gestão. Voltou a ser foco específico de discussão a questão referente às populações tradicionais residentes, na medida em que se constatou que a maior parte das áreas protegidas era por elas ocupada. O Congresso reconheceu, então, que negar a existência e os direitos dos residentes não era apenas algo fora da realidade, mas também contra-producente[195].

---

[194] O art. 8, alíneas *a, b, e, j*, da CDB possuem a seguinte redação:
"Art. 8 – Conservação *in situ.*
Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

a) estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
b) desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
e) promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;
j) em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas".

[195] COLCHESTER (2004).

Ainda em 1992, o PNUMA e a UICN lançaram, juntamente com o Instituto de Recursos Mundiais – WRI, a *Estratégia Global para a Biodiversidade*, onde é afirmado que as áreas protegidas do mundo são instrumentos essenciais para conservar a biodiversidade, aduzindo, todavia, à falta de recursos e de pessoal para que possam cumprir seus objetivos. A seguir, expõe que o esforço para conservação da biodiversidade deve ser planificado e executado biorregionalmente, a fim de refletir a realidade biológica e regional, ou seja, os objetivos de manejo das áreas protegidas e ecossistemas devem ser harmonizados com os objetivos das comunidades humanas dos arredores. Para tanto, as seguintes medidas seriam indispensáveis: aumento de benefícios para as comunidades locais, através de ecoturismo e uso sustentável de produtos florestais diferentes da madeira; o estabelecimento de zonas de amortecimento efetivas entre as áreas protegidas e as comunidades circundantes; a indenização das comunidades locais pelos recursos perdidos e o uso de estratégias de conservação e desenvolvimento integrados para o estabelecimento de áreas protegidas. Também é enfatizada a necessidade de participação ativa das comunidades locais, que devem receber uma proporção justa dos benefícios e assumir papel mais destacado na gestão de recursos bióticos[196].

A idéia de proteção da biodiversidade, a partir da criação de espaços ambientais cercados e apartados da população local é definitivamente afastada no âmbito da ONU / UICN. Muito embora se defenda a instituição de áreas protegidas como uma das melhores formas de preservação da diversidade biológica, o envolvimento das comunidades locais em sua gestão, que deve lhes proporcionar uma melhora em termos de qualidade de vida, passa a ser uma preocupação constante.

Essa nova perspectiva dos espaços ambientais é bastante evidente na Assembléia Geral da UICN, ocorrida em Buenos Aires, em 1994, quando a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas revisou as categorias anteriormente aprovadas, definindo um novo sistema de áreas protegidas, tendo sido, inclusive, editado um guia contendo diretrizes gerais para que os diferentes países pudessem instituir sistemas de unidades de conservação. Os objetivos que devem ser buscados e alcançados pelas diferentes categorias de manejo são: pesquisa científica; proteção da vida selvagem; preservação das espécies e da

[196] WRI / UICN / PNUMA (1992).

diversidade genética; manutenção dos serviços ambientais; proteção dos aspectos naturais e culturais específicos; recreação e turismo; educação; uso sustentável de recursos e de ecossistemas naturais; manutenção de atributos culturais tradicionais. As categorias de manejo que comporiam o sistema de unidades de conservação proposto são as seguintes: reserva natural estrita ou área primitiva (proteção integral)[197]; parque nacional (proteção integral, permitindo-se a recreação e educação ambiental, sendo toleradas moderadas intervenções humanas e especialmente o uso sustentável de recursos naturais por etnias indígenas); monumento natural; área de manejo de hábitats ou espécies (área terrestre ou marinha manejada ativamente, garantindo-se, assim, condições para proteção de espécies naturais e o aproveitamento de recursos)[198]; paisagem terrestre ou marinha protegida (mosaico de paisagens naturais e culturais)[199]; área protegida com recursos manejados (área manejada com colaboração das comunidades locais)[200].

Dez anos depois da Conferência do Rio, foi realizada a Conferência apelidada de *Rio mais 10*, em Johannesburgo, na África do Sul. O objetivo foi avaliar os avanços alcançados desde a Conferência do Rio, em 1992, marcando o esforço comum de estimular a *compliance* com os regimes criados naquela ocasião[201]. 9.000 delegados, 8.000 observadores, 4.000 jornalistas e 107 representantes governamentais estiveram presentes. O encontro não foi bem avaliado pelos ambientalistas, por ter sido constatada deficiência de implementação da Declaração do Rio e da Agenda 21, acarretando o pouco avanço, ou, em alguns casos, o retrocesso face à situação vigente em 1992. Repasse de recursos e tecnologias aos países do Sul diminuíram, prejudicando a possibilidade de desenvolvimento sustentável dos países de Terceiro Mundo.

Le Prestre aponta ter ocorrido, entre 1992 e 2002, o desenvolvimento de novos princípios ambientais, como o da precaução, a maior percepção da complexidade dos *global commons*, a utilização de meios de intervenção e a relação entre Direito Ambiental e Direito Econômico, bem como Direitos Humanos e

---

197 Semelhante às reservas biológicas e estações ecológicas.
198 Possui alguma semelhança com as florestas nacionais e reservas de fauna.
199 Assemelha-se às reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável.
200 Apresenta alguma semelhança com as áreas de proteção ambiental.
201 LE PRESTRE (2005, p. 196).

Empresarial. Todavia, o balanço final evidenciou a falta de efetividade dos regimes ambientais até então adotados[202].

Em 2003, na cidade de Durban, teve lugar o 5º Congresso Mundial de Parques, que recebeu quase 3000 especialistas procedentes de 170 países, dentre os quais gestores de unidades de conservação, representantes governamentais, cientistas, ambientalistas, lideranças indígenas e jornalistas. O evento teve como tema “Benefícios Além das Fronteiras”, e o principal objetivo foi demonstrar como as áreas protegidas são relevantes para as agendas sociais, econômicas e ambientais no próximo século, tendo sido, mais uma vez, discutidas questões como inter-relações entre parques e comunidades locais / tradicionais, desenvolvimento sustentável e governança[203]. O novo paradigma para áreas protegidas, que já vinha sendo aos poucos incorporado pela comunidade internacional, foi definitivamente aceito, consubstanciado no Acordo de Durban[204], principal documento do Congresso, que determina a integração equitativa das áreas protegidas com os interesses de todas as populações afetadas[205]. Foi também aprovado um Plano de Ação, cujo conteúdo pode ser assim resumido: a) conservação da biodiversidade; b) desenvolvimento sustentável; c) sistema global de áreas protegidas conectado às paisagens circundantes; d) efetividade do manejo das áreas protegidas; e) direitos dos povos indígenas, inclusive os nômades, e das comunidades locais assegurados em relação aos recursos naturais e conservação da biodiversidade; f) novas gerações possuem voz em relação às áreas protegidas; g) um apoio significativamente maior é assegurado às áreas protegidas; h) formas aperfeiçoadas de governança têm lugar; i) significativa majoração de recursos financeiros assegurada às áreas protegidas; j) melhor comunicação e educação alcançadas com os benefícios das áreas protegidas. O Acordo e o Plano de Ação de Durban

---

[202] LE PRESTRE (2005, p. 207).

[203] CAPRILES (Acesso em 09/11/2006).

[204] O Acordo de Durban foi apresentado na última reunião Plenária, com a finalidade de motivar e orientar ações positivas em favor das mais de cem mil áreas protegidas existentes atualmente, a nível mundial. O Acordo estabelece que, num mundo em transformação, há a necessidade de abordagens inovadoras para as áreas protegidas e o seu papel nas agendas de conservação e desenvolvimento. Essa nova abordagem deve considerar a manutenção dos objetivos de conservação, integrando-os aos interesses das pessoas afetadas. Desse modo, a sinergia entre conservação e manutenção dos sistemas de suporte da vida e desenvolvimento sustentável é forjada. As áreas protegidas devem ser vistas como benefícios além das fronteiras – além das fronteiras dos mapas, além das fronteiras das nações, através das sociedades, gêneros e gerações. Disponível em: <www.earthlore.ca/clients/WPC/English/introduction.htm>. Acesso em 09/11/2006.

[205] Ver também COLCHESTER (2004).

forneceram as bases para o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, adotado, em 2004, no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica[206].

A partir da análise da evolução do movimento ambiental mundial, com a adoção de variadas convenções, bem como, no plano interno de cada país, da edição de normas de proteção ao ambiente natural, Varella conclui no sentido de que o Direito Ambiental Internacional não evoluiu de forma linear ou lógica, seja em relação à especificidade / cogência das normas, seja em relação aos seus objetivos (biocêntrico / antropocêntrico), ou ao seu ponto de partida (do nacional para o internacional ou vice-versa)[207]. De fato, as diferentes convenções que conformam o Direito Ambiental Internacional possuem lógicas distintas, ora visando à proteção dos elementos naturais, independentemente de seu valor econômico, ora objetivando a proteção de recursos naturais, ou seja, elementos que possuem valor ou utilidade ao homem, diante de uma ótica utilitarista ou antropocêntrica, o que inclui a proteção aos direitos culturais das populações tradicionais e indígenas. Essa mesma alternância pode ser vislumbrada relativamente às normas que conformam o Direito Ambiental brasileiro, que por vezes visam proteger o ambiente natural, com ênfase na preservação da biodiversidade, a partir de uma perspectiva preservacionista, enquanto outras objetivam a promover a utilização racional de recursos ambientais, sob uma ótica conservacionista. Essa evolução, nos planos internacional e interno, deveu-se e deve-se aos crescentes níveis de degradação e suas diferentes consequências, como os grandes desastres ambientais ocorridos ao redor do mundo[208], que determinaram uma contínua produção normativa de regras, mais ou menos restritivas, de proteção a determinados recursos e a criação de espaços ambientais, a fim de conter os impactos causados pela ação humana, em especial a redução dramática da biodiversidade.

A lógica de criação desses espaços, por sua vez, também oscilou, interna e externamente, entre a instituição de parques para a proteção de locais belos, pouco alterados, em que somente a visitação era permitida, sendo indispensável a retirada

---

206 **World Parks Congress**. Disponível em: <www.earthlore.ca/clients/WPC/English/introduction.htm>. Acesso em 09/11/2006.
Ver também BENSUSAN (2006, p. 16).

207 VARELLA (2003, p. 47).

208 Pode-se citar, como exemplo, a contaminação por mercúrio da Baía de Minamata, no Japão, na década de 50; o vazamento de dioxina ocorrido em Seveso, na Itália, em 1976; o vazamento de gás tóxico ocorrido em Bhopal, na Índia, em 1984; o acidente de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986.

de grupos residentes, e a instituição de áreas protegidas que conjugassem preservação da biodiversidade e, ao mesmo tempo, proporcionassem às populações tradicionais a proteção a seus direitos culturais e o incremento de sua qualidade de vida.

2.2 Evolução da legislação ambiental brasileira pertinente à proteção de recursos naturais e à criação de espaços ambientais

Como qualquer sociedade humana é consumidora de recursos naturais, os impactos ao ambiente natural em território brasileiro não se iniciaram com a chegada dos portugueses. Na verdade, como adverte Drummond, os ameríndios de um modo geral, e em especial os Tupinambás, que assimilaram os antigos povos dos sambaquis, e utilizavam práticas como a agricultura de coivara, já causavam relevante degradação ambiental. Todavia, tais impactos não chegaram a constituir um fator de disrupção dos ecossistemas locais[209].

Com a chegada dos portugueses, o pau-brasil transformou-se em mercadoria valiosa, objeto de cobiça de indivíduos das mais diversas nacionalidades, sendo necessário, já nos primeiros anos de colonização, a expedição de normas, pela Coroa portuguesa, regulando sua extração e comercialização. Portanto, dentro de uma perspectiva inicial de proteção a determinados recursos naturais de interesse comercial da Metrópole, alguns autores falam em normas ambientais desde a época colonial, em especial a partir da instituição do Governo Geral, em 1548. Nesse contexto, dizem que a primeira lei de proteção florestal brasileira foi o Regimento do Pau-Brasil, de 12 de dezembro de 1605, que impunha expressa licença real[210] para seu corte, em quantidade nela determinada, sob pena de morte e confisco dos bens do infrator. Também eram punidos aqueles que ateassem fogo em matas onde houvesse pau-brasil[211]. Deve-se estar atento, contudo, que a finalidade da norma não era salvar uma espécie da flora brasileira ameaçada de extinção, mas tão-

[209] DRUMMOND (1997ª). Ver também: DIAMOND (2005); DOUROJEANNI (2000).
[210] A licença para o corte poderia ser dada pelo Provedor-mór da fazenda da capitania onde estivesse localizada a mata. O infrator sofria pena de morte e confisco de toda a fazenda.
[211] Nesse sentido: WEINER (1991); MAGALHÃES (1998).

somente restringir o corte não autorizado, reservando os benefícios de seu comércio à Coroa portuguesa[212].

As Ordenações do Reino que se sucederam às Afonsinas, vigentes em 1500, denominadas Ordenações Manoelinas, cuja compilação findou-se em 1514, aplicadas na Colônia, traziam, embora sem nenhuma preocupação com as peculiaridades brasileiras, medidas de proteção a determinados elementos do ambiente natural, como a proibição da caça de alguns animais ou da pesca em certos locais ou épocas, traduzindo noções iniciais de zoneamento ambiental. O reinado de D. Filipe II aprovou, em 1603, as Ordenações Filipinas, cuja compilação fora determinada por seu pai, D. Filipe I, ao inaugurar a União Ibérica. A nova legislação, ao contrário das Ordenações anteriores, já apresentou algumas poucas disposições que traduziam uma certa preocupação com a conservação das riquezas naturais brasileiras[213].

Com a introdução da monocultura da cana-de-açúcar, intensificaram-se os impactos causados ao ambiente natural em terras brasileiras, face à utilização de técnicas de queimada, sem que houvesse o pousio, associadas ao desperdício inerente ao trabalho escravo, conduzindo-se ao esgotamento dos solos, derrubada de extensas porções de matas virgens, contaminação das águas[214]. Mas, apesar dos significativos danos ambientais causados pela monocultura extensiva da cana, não foram editadas, pela Coroa portuguesa, normas específicas que regulamentassem tal atividade.

Já os holandeses, durante a dominação ocorrida, no século XVII, no nordeste brasileiro, editaram normas ambientais bastante importantes, proibindo o abate de cajueiros, determinando o cuidado com a poluição das águas e obrigando os senhores de terras e lavradores de canaviais a plantarem roças de mandioca proporcionais ao número de escravos[215].

No século XVIII, quando a mineração atinge seu auge e tem início a produção de café, já se pode observar vários atos tendentes à proteção de determinados

---

[212] DRUMMOND (1999).
[213] WEINER (1991**,** p. 21).
[214] Ver: FREYRE (1937); HOLANDA (1995). PRADO JÚNIOR (1999); FURTADO (1984); DRUMMOND (1997a).
[215] WAINER (1991, p. 31).

recursos e ecossistemas[216], em especial, de mangues, matas e recursos florestais. Em 1760, é expedido Alvará determinando a proteção de manguezais localizados nas capitanias do Rio de Janeiro, Pernambuco, Santos e Ceará[217]. Em 1797, foram declaradas, por meio de Cartas Régias, propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos existentes ao longo da costa ou às margens de rios que desembocassem no mar ou que permitissem a passagem de jangadas transportando madeira. Em 1799, foi expedido um Regimento de Cortes de Madeiras, estabelecendo normas rígidas para a derrubada de árvores. Não há, contudo, como se pode notar, uma relação mais estreita entre as normas ambientais editadas nessa época e os impactos causados pelas principais atividades econômicas, consubstanciadas na mineração e, mais tarde, no cultivo de monoculturas de café, exceto em relação à preocupação com a derrubada de árvores.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, é criado o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, espaço ambiental instalado por Decreto de D. João VI, de 13.06.1808, "para a aclimatação de plantas tropicais e cultivo de especiarias, vindas da Índia", tendo sido tombado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, em 1938. Também foi instituído, nessa ocasião, o Museu Nacional do Rio de Janeiro.

Além do Jardim Botânico, outro exemplo de espaço ambiental existente durante o período colonial é a Ilha do Governador, localizada, igualmente, no Rio de Janeiro, que, segundo noticia Magnanini, em 1808, constituía um Couto de Caça para a família real portuguesa[218]. Em 1809, foi expedida ordem que prometia a liberdade a todos os escravos que denunciassem o comércio ilegal de pau-brasil e *tapinhõa.*

José Bonifácio de Andrada em Silva, Conselheiro do Imperador e primeiro ministro do Brasil independente, demonstrava, em seus textos, preocupação com a degradação ambiental. Contestou o modelo de exploração colonial que havia sido adotado, baseado na monocultura extensiva em grandes latifúndios, escravismo e maus-tratos à terra, e defendeu, como solução para os problemas brasileiros, uma economia de pequenas propriedades exploradas por trabalhadores livres. Em 1802,

---

[216] Embora houvesse a preocupação com manguezais e matas nativas, não havia, ainda, nessa época, a idéia de ecossistema, que surge apenas em meados do século XX.
[217] WAINER (1991, p. 25).
[218] MAGNANINI (2002, p.152).

ainda no período colonial, por sua recomendação, foram baixadas instruções para o reflorestamento da costa. Em 1821, José Bonifácio sugere a criação de um setor administrativo específico para matas e bosques, nos moldes dos setores de Obras Públicas, Mineração, Agricultura e Indústria[219].

Durante o Império, por volta de 1876, o engenheiro e político André Rebouças publicou um artigo intitulado *Parque Nacional*, em que analisava os resultados da criação do Parque Nacional de Yellowstone e propunha a instituição, no Brasil, de dois parques nacionais, com base no modelo norte-americano. Um se estenderia de Sete Quedas a Foz do Iguaçu e outro se situaria na Ilha do Bananal. Afirmou que "a geração atual não pode fazer melhor doação às gerações vindouras do que reservar intactas, livres do ferro e do fogo, as duas mais belas ilhas do Araguaia e do Paraná"[220]. A idéia, na época, não foi concretizada, mas problemas com o abastecimento de água, no Rio de Janeiro, já tinham levado o Governo Imperial, a partir de 1862, a reflorestar a Floresta da Tijuca, de onde desciam os principais riachos que abasteciam a cidade[221].

A primeira Constituição republicana, de 1891, referia-se à questão ambiental em apenas um dispositivo, o inciso XXIX do art. 34, que atribuía competência à União para legislar sobre minas e terras, o que demonstra a falta de relevância a ela atribuída, à época, pelo Governo e pela sociedade. Mas, em São Paulo, ainda durante a Primeira República, surgiu uma geração de cientistas conservacionistas, preocupada com o aproveitamento racional de recursos naturais[222]. Apesar de não terem obtido êxito na maioria suas propostas, alcançaram algumas vitórias, como a instalação, em 1896, da Seção de Botânica, vinculada à Comissão Geológica e Geográfica, sob o comando de Derby, na Serra da Cantareira, surgindo a primeira reserva florestal daquele Estado, com o objetivo de proteção de riachos que abasteciam a cidade de São Paulo. Por iniciativa de Loefgren, foi estabelecido, em

---

[219] Segundo relata DIEGUES (1994), as matas representavam, para José Bonifácio, "um grande livro, cujo segredo e riquezas poderiam ser arrebatadas pelo conhecimento científico".

[220] URBAN (1998). Segundo a autora, em 1876, ao analisar as possibilidades de construção de uma ferrovia que iria do litoral do Paraná ao Mato Grosso e à Bolívia, André Rebouças propôs a exploração turística da paisagem paranaense, com um roteiro que começaria na Serra do Mar, seguiria para oeste, passando por Vila Velha e chegaria a Sete Quedas. Propôs, ainda, a criação de um gigantesco parque nacional que se estenderia de Sete Quedas até as Cataratas do Iguaçu (p.355).

[221] FRANCO (2000).

[222] FRANCO (2000, p. 85) destaca, dentre eles, Alberto Loefgren, Orville Derby, F. W. Dafert, Herman von Ihering, Edmundo Navarro (único brasileiro).

1899, o Serviço Florestal Botânico, responsável pela conservação de florestas no Estado. Em 1909, foram criadas outras duas reservas, a de Alto da Serra (acima da Vila de Cubatão), em terras doadas por Ihering, e a de Itatiaia, em terras adquiridas pelo Governo Federal[223]. Interessante, também, a menção a outra reserva florestal, criada no antigo Território do Acre, no ano de 1911, pelo Decreto nº 8843, com cerca de 2,8 milhões de hectares, que jamais chegou a ser implantada[224].

As medidas de proteção ao ambiente natural, portanto, no final do século XIX e início do século XX, não mais se restringiam à ótica utilitarista antes imposta pela Coroa, ao proteger apenas bens ambientais economicamente interessantes, passando a abranger a criação de algumas espécies de espaços ambientais, dentro de uma perspectiva preservacionista.

Em 1921, pelo Decreto legislativo nº 4.421, foi criado o Serviço Florestal do Brasil, com o objetivo, estabelecido no preâmbulo, de proteção e aproveitamento racional dos recursos florestais. Todavia, narra Drummond que sua instituição deu-se, na verdade, com a finalidade de organizar a parte florestal da exposição brasileira comemorativa dos 100 anos da independência, realizada em 1922, no Rio de Janeiro. A partir de então, passou a dedicar-se à arborização da capital federal, tarefa que exerceu até 1934, quando, com a decretação do Código Florestal, passou a administrar florestas protetoras e remanescentes[225]. Em 1925, é instituído o Departamento de Recursos Naturais Renováveis.

Durante o governo de Getúlio Vargas, tanto idéias quanto práticas de proteção do ambiente natural começam a adquirir consistência e a criação de parques nacionais, como forma de garantir a preservação de áreas naturais, de rara beleza cênica, ganha adeptos. Surgia, então, uma geração de ambientalistas constituída por intelectuais, cientistas e funcionários públicos que vinculava as idéias de proteção da natureza à construção da nacionalidade, influenciados pelo pensamento de Alberto Torres, cujo projeto de nação era vinculado à valorização das pessoas e dos recursos naturais, chaves do progresso. As riquezas naturais eram percebidas como “fontes de nacionalidade”, tendo em vista os laços afetivos que eram criados entre os indivíduos e o solo natal, devendo, por isso, o Estado

[223] FRANCO (2000, p. 86).
[224] MAGALHÃES (1998, p. 41).
[225] DRUMMOND (1999).

intervir para garantir a integridade do patrimônio natural, a partir da utilização de instrumentos de comando e controle[226].

O nacionalismo dessa geração lhe garantiu influência no governo revolucionário de Vargas, obtendo algum êxito tanto no campo da criação de parques nacionais, quanto no âmbito normativo. Nesse sentido, destaca Franco que concepções preservacionistas e preocupações conservacionistas estiveram presentes nas formulações e estratégias delineadas na Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, que ocorreu em 1934, no Rio de Janeiro, formando uma visão única que deveria representar o conceito de proteção à natureza[227].

Na Conferência, nomes como os de José Bonifácio, Joaquim Nabuco, André Rebouças, Freire Alemão, Euclides da Cunha, Alberto Torres e Manoel Bonfim foram referências constantes, tendo em vista suas críticas relativas à degradação do ambiente natural. Pouco antes da Conferência, um artigo de Roquete Pinto alertava para o rápido desaparecimento da flora e da fauna brasileiras, trazendo, também, um histórico da difusão pelo mundo de áreas de reserva naturais e, ao mesmo tempo, mencionando a silvicultura.

Percebe-se, assim, que tanto o manejo florestal quanto a criação de reservas ganhavam espaço na condução de uma política ambiental, a partir de um projeto que encontrava no ambiente natural a principal fonte de nacionalidade, e acabava por conferir coerência à prática de ações de proteção que, em outros países, eram tidas como contraditórias. Na Conferência, a idéia de proteção da natureza envolvia tanto a preservação de belezas naturais quanto o melhoramento da natureza pelo homem, o que permitia a coexistência de argumentos utilitários e estéticos[228].

Relativamente à criação de parques nacionais, a Conferência traz três notas que merecem destaque. A primeira se constitui em resumo do artigo de Roquete Pinto intitulado *Parques Nacionais*, que menciona André Rebouças e ressalta a importância da criação desses espaços ambientais como centros de pesquisa científica e de proteção de fauna e flora, além de suas funções recreativas,

---

[226] FRANCO (2000, p. 86). Dentre os ambientalistas dessa nova geração, destacaram-se: Alberto José de Sampaio, Frederico Carlos Hoehne e Armando Magalhães Correa.
[227] FRANCO (2002).
[228] FRANCO (2002).

educativas e culturais. A segunda nota resume um artigo da professora Ada Pereira da Fonseca, chamado *Parque Nacional*, que o concebia como "obra artística", em que se promoveria a proteção da natureza e se agruparia árvores de diferentes regiões, contribuindo para estudos no campo da silvicultura e do paisagismo e garantindo o reflorestamento. A idéia era a de uma natureza melhorada pelo homem, objeto de ajardinamento. A terceira nota refere-se a uma notícia publicada pelo professor Auguste Chevalier, do Museu de História Natural de Paris, no suplemento da revista *L'Afrique Française*, em 1934, sobre a Conferência Internacional para a Proteção da Fauna e da Flora, de 1933, onde havia a proposta de conservação de fauna e flora, não apenas com objetivo utilitário, mas também estético e científico. Discutiu-se, durante a Conferência, quais áreas deveriam ser preservadas, criando-se sessões do relatório relacionadas a estudos de solo, sub-solo, flora e fauna A última sessão discutia a necessidade de elaboração de normas de proteção, cujo cumprimento deveria ser imposto pela atuação estatal[229].

Dentro desse espírito, que transparece na Conferência, o ano de 1934, no âmbito normativo, vislumbrou a expedição de importantes diplomas legais, visando à regulamentação do uso de alguns recursos naturais. São decretados, nessa época, o primeiro Código Florestal[230] e o Código de Águas[231], este último ainda parcialmente em vigor, além do Decreto 24.645, estabelecendo medidas de proteção aos animais[232].

Não possuíam os Códigos Florestal e de Águas, entretanto, objetivo de conservação de recursos naturais como hoje concebido, mas sim de delimitação, relativamente a recursos estratégicos passíveis de exploração industrial, dos poderes públicos e privado. De qualquer forma, as medidas de proteção acabaram por produzir efeitos conservacionistas sobre sua exploração[233].

O Código Florestal de 34 previa a criação de alguns espaços protegidos e produtivos: florestas protetoras; florestas remanescentes; florestas modelo e florestas de rendimento; além de parques nacionais (florestas remanescentes de

---

[229] FRANCO (2002).
[230] Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.
[231] Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.
[232] O art. 1º do Decreto nº 24.645/34 determinava que todos os animais existentes no país eram "tutelados do Estado". O art. 2º impunha pena privativa de liberdade cumulada com multa para quem maltratasse animais, mesmo que fosse seu proprietário.
[233] DRUMMOND (1999); DRAIBE (2004, p. 84).

domínio público, onde era proibida qualquer atividade que pudesse prejudicar fauna e flora)[234]. Florestas protetoras eram as que, por sua localização, serviam para a conservação do regime de águas; para evitar a erosão de terras; para a fixação de dunas; para auxiliar a defesa das fronteiras; para assegurar condições de salubridade pública; para proteger sítios que merecessem conservação; para asilar espécimes raras da fauna e da flora. Florestas remanescentes eram as que formavam os parques nacionais, estaduais ou municipais; aquelas em que se encontravam espécimes preciosas, cuja conservação fosse necessária por motivo de interesse biológico ou estético; ou aquelas reservadas pelo Poder Público para pequenos bosques, de uso público. As florestas protetoras e remanescentes eram consideradas de conservação perene e eram inalienáveis, salvo quando o adquirente se obrigasse, por si, seus herdeiros e sucessores, a mantê-las sob o regime respectivo. Florestas modelos eram as artificiais, constituídas apenas por uma ou por limitado número de essências florestais, cuja disseminação fosse conveniente. As demais florestas eram consideradas de rendimento, suscetíveis de exploração. O Código Florestal de 1934 instituiu, ainda, um Conselho Federal Florestal, composto, basicamente, por representantes do Governo, e que exerceu importante papel na escolha dos locais onde seriam criados os primeiros parques nacionais[235].

Neste mesmo ano, foi criado o Serviço de Defesa Sanitária Animal, o Serviço de Defesa Sanitária Vegetal e o Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização. Ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, criado como inspetoria, em 1909, e elevado à categoria de Departamento, em 1946, foi delegada a competência para aplicação do Código de Pesca no Polígono das Secas, sendo competente, também, para a promoção de obras destinadas a prevenir ou atenuar os efeitos da seca naquela área[236].

---

[234] O art. 9º do Código Florestal de 1934 determinava constituírem os parques nacionais, estaduais ou municipais "monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem". O §1º proibia rigorosamente qualquer espécie de atividades contra a flora ou a fauna dentro dos parques.

[235] Sua composição incluía representantes do Museu Nacional do Rio de Janeiro; do Jardim Botânico do Rio de Janeiro; da Universidade Federal do Rio de Janeiro; do Serviço de Fomento da Produção Vegetal; do Departamento Nacional de Estradas; do Serviço Florestal Federal; do Turing Club do Brasil (única entidade privada) e de quatro especialistas. (DRUMMOND 1999).

[236] CARVALHO (1969).

A Constituição de 1934, apesar de não tratar especificamente da questão ambiental, trouxe algumas inovações em relação ao regime constitucional revogado, como a separação das riquezas do solo e das quedas d'água, para efeito de exploração e aproveitamento da propriedade; a atribuição de competência privativa da União e supletiva dos Estados para legislar sobre questões relativas ao meio ambiente natural, como floresta, caça, pesca, mineração etc.; a atribuição de competência concorrente à União e aos Estados para a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico (meio ambiente cultural). Constata-se, assim, um avanço em relação à Constituição de 1891, que, embora não seja devido a um poderoso movimento social conservacionista, está ligado à existência de um grupo de ambientalistas politicamente articulados, que encontrou espaço para suas ações no governo de Vargas[237].

Em 1937, com fundamento no Código Florestal de 1934, é criado o primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, que também se encontrava vinculado ao conceito de monumento público natural, instituído pela Constituição outorgada naquele mesmo ano, visando a resguardar porção do território com valor científico e estético. Hubmayer, ao fazer, em 1921, a defesa da necessidade de criação, na região, de um parque, argumentava que seria *"sem igual no mundo"*, pois estaria

> às portas da bela capital, oferecendo, portanto, aos cientistas e estudiosos inesgotável potencial para as mais diversas pesquisas, além de oferecer um retiro ideal para a reconstituição física e psicológica após o trabalho exaustivo nas cidades. Outrossim, apresentaria fonte de satisfação a excursionistas e visitantes curiosos dos atrativos da natureza local[238].

Em 1939, outros dois parques são instituídos, Serra dos Órgãos, no Estado do Rio de Janeiro, e Iguaçu, no Paraná. A administração dos parques nacionais foi atribuída ao Serviço Florestal Federal.

---

[237] DRUMMOND (1999).

[238] CARVALHO (1969).

O Parque Nacional de Itatiaia situa-se entre o Rio de Janeiro e São Paulo, contando com o terceiro ponto mais alto do Brasil, depois do Pico da Neblina e do Pico da Bandeira, que é o cume das Agulhas Negras. É um local de extrema beleza, onde é possível a prática de caminhadas leves, médias e pesadas, travessias, escaladas e banhos de cachoeiras. Segundo DRUMMOND (1997a), muito embora uma antiga publicação do IBDF confira ao botânico Loefgren o crédito de ser o principal responsável pela criação do parque nacional de Itatiaia, a proposta original de instituição caberia, de fato, ao naturalista suiço Joseph Hubmayer, quando, em 1913, durante uma Conferência, teria destacado o "inesgotável potencial" da área para pesquisa científica e lazer.

As medidas de proteção ao meio ambiente, na década de 1930, oscilaram entre a criação de parques nacionais e o exercício de controle, pelo Poder Público, sobre a exploração econômica de alguns recursos naturais, padrão que se repete ao longo dos anos.

Na década de 1940, destacam-se o Decreto-lei nº 2.014/40, que autorizou os Governos estaduais a promover a fiscalização das florestas, o Decreto nº 3.583/41, que proibiu a derrubada de cajueiros, o Decreto-lei nº 5.894/43, que regulamentou a proteção aos animais[239], e o Decreto-lei nº 6.912/44, que reorganizou o Serviço Florestal Federal. Foi criada, no âmbito do Serviço Florestal, uma Seção de Parques Nacionais, que passou a ser responsável pela sua gestão, incluindo-se em suas atribuições a conservação, a promoção de pesquisa e a organização de museus e herbários. A Constituição de 1946 previu, em seu art. 141, § 16, a possibilidade de desapropriação por interesse social, que, regulamentada pela Lei nº 4.132/62, considerou de interesse social a proteção do solo, a preservação de cursos e mananciais de água e as reservas florestais. Não houve, contudo, apesar do processo de redemocratização do país, qualquer avanço significativo em termos de proteção constitucional ao ambiente natural, a demonstrar não ter se formado, ainda, um movimento ambiental fortalecido, que reivindicasse tal incorporação.

No âmbito das relações internacionais, o Decreto Legislativo nº 3, de 13/02/48, aprovou a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinada pelo Brasil, em 27/12/1940, mas que somente seria ratificada em 1966, por meio do Decreto 58.054. A Convenção estabeleceu novas categorias de unidades de conservação, além das já existentes, que passaram a abarcar: parque nacional, reserva nacional[240], monumento natural e reserva de região virgem[241].

---

[239] Esse diploma legal determinava ao governo que fosse estimulada a criação particular de animais selvagens de nossa fauna, bem como autorizava o uso de terras públicas para a criação de áreas de refúgio e de reprodução, que depois poderiam ser transformadas em parques nacionais.

[240] Precursora das unidades de uso sustentável. Segundo o art. I, 2, da Convenção, reservas nacionais compreendem “as regiões estabelecidas para a conservação e utilização, sob a vigilância oficial, das riquezas naturais, nas quais se protegerá a flora e a fauna tanto quanto compatível com os fins para os quais estas reservas são criadas”.

[241] Precursora das estações ecológicas e reservas biológicas. Nos termos do art. I, 4, da Convenção, reservas de regiões virgens compreendem “uma região administrada pelos poderes públicos, onde existem condições primitivas naturais de flora, fauna, habitação e transportes, com ausência de caminhos para o tráfico de veículos e onde é proibida toda exploração comercial”. Disponível em http://www.ibama.gov.br/fauna/legislacao/decleg_03_48.pdf. Acesso em 14/11/2006.

Embora nenhum parque nacional tenha sido instituído naquela década, as normas editadas continuavam a alternar medidas de conservação e de preservação. A análise do teor das normas ambientais editadas, a falta de incorporação da proteção ao meio ambiente pela Constituição e de criação de parques nacionais revela, todavia, não ter a questão ambiental sido incorporada, naquele momento, à agenda governamental, apesar de terem surgido, a partir da década de trinta, as antecessoras das organizações não-governamentais ambientalistas. São exemplos a Sociedade de Amigos de Alberto Torres e a Sociedade Amigos das Árvores, e, em 1958, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), organização civil ambiental filiada à UICN, a demonstrar o início da mobilização da sociedade civil para fins de proteção do ambiente natural.

Quanto às unidades de conservação, entre 1939 e 1959 poucas foram criadas, podendo-se citar a Floresta Nacional do Araripe-Apodi, no Ceará, em 1946; o Parque Nacional de Paulo Afonso, na Bahia, em 1948 (hoje extinto)[242]; a Reserva Biológica de Serra Negra, em Pernambuco, em 1950. Em 1959, foram instituídos os parques nacionais de Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul; do Araguaia, em Goiás; e do Ubajara, no Ceará. Em 1961, diversas unidades foram criadas, como os parques nacionais de Emas, em Minas Gerais; da Chapada dos Veadeiros, em Goiás; do Caparaó, em Minas Gerais; de Sete Cidades, no Piauí; de São Joaquim, em Santa Catarina; da Tijuca, no Rio de Janeiro; de Monte Pascoal, na Bahia; de Brasília, no Distrito Federal; de Sete Quedas, no Paraná (também extinto)[243], além da Floresta Nacional de Jaíba, algumas reservas florestais e algumas florestas protetoras.

A década de 1960, marcada pelo início do regime militar, pautou-se, além da criação de unidades de conservação, pela edição de importantes diplomas legais protecionistas. Com relação especificamente à poluição, o Decreto nº 50.877/61, que dispunha sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas, definiu poluição da água como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas que possam importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar da população e, ainda, comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativos e prejudicar a fauna aquática. Em

[242] O Parque Nacional de Paulo Afonso, na Bahia, foi extinto, em 1968, em função da construção da hidrelétrica.
[243] O Parque Nacional de Sete Quedas, no Paraná, foi extinto, em 1980, para dar lugar a Itaipu.

1967, o Decreto nº 303, que criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, definiu-a como toda "alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar)". A edição de normas de controle à poluição refletem, a nível interno, a preocupação internacional gerada pelos grandes desastres ocorridos, assim como pelos efeitos provenientes da publicação do livro *Primavera Silenciosa*, da norte-americana Rachel Carson, alterando, com isso, o eixo de proteção do meio ambiente, que deixa de ser apenas a criação de espaços protegidos e a proteção de recursos estratégicos[244].

Em 1964, pela primeira vez em nossa história normativo-ambiental, é utilizado o conceito de função social da propriedade, que viria, mais tarde, a traduzir os contornos do direito de propriedade, que incluem uma dimensão ambiental. Com efeito, a Lei nº 4.504, de 30/11/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, vincula a propriedade da terra a sua função social[245], incorporando, assim, a legislação brasileira, o conceito originalmente concebido no âmbito da doutrina social da Igreja Católica.

Em 1965, a Lei nº 4.197 tornava obrigatória a utilização, pelas empresas concessionárias de serviços públicos, de madeiras "preservadas", a esboçar medidas conservacionistas a serem implementadas no âmbito da Administração Pública indireta e das empresas privadas delegatárias.

O atual Código Florestal[246], editado também em 1965, por proposta do Executivo, previa a criação de unidades de conservação de uso indireto – parques nacionais e reservas biológicas -, e de uso direto – florestas nacionais[247], reservas florestais e parques de caça florestais, cabendo ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF[248], criado em 1967, como uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura, sua administração. Surge, assim, a divisão conceitual entre unidades de conservação de proteção integral, que não admitem utilização

---

[244] O livro de Rachel Carson, Primavera Silenciosa, publicado em 1962, denuncia a contaminação e os riscos à saúde humana e ao meio ambiente causados pelo uso excessivo de DDT.

[245] A partir da edição da Lei nº 4.778/65, passou-se a exigir a oitiva de autoridades florestais para a aprovação de planos de loteamento, na esteira da dimensão ambiental da função social da propriedade, também denominada função socioambiental da propriedade.

[246] Lei nº 4.771/65.

[247] As florestas nacionais, com finalidades econômicas, técnicas e sociais, segundo DRUMMOND (1999), seriam uma modernização atrasada das florestas produtivas do Código de 1934.

[248] O IBDF, criado pelo Decreto-lei nº 289/67, congregou o Serviço Florestal, o Conselho Florestal Federal, o Instituto Nacional do Pinho e o Instituto Nacional do Mate.

direta dos recursos naturais, e unidades de uso direto, hoje denominadas unidades de uso sustentável. O Código Florestal também amplia o conceito de florestas de preservação permanente (antigas florestas protetoras, segundo o Código Florestal de 1934) e institui a reserva legal, ambos considerados espaços ambientais extremamente importantes. O ponto principal da norma reside, portanto, na criação de espaços protegidos, como forma eficiente de garantir a proteção de florestas e outras formas de vegetação consideradas relevantes às terras que revestem.

Ainda em 1967, é editada a Lei nº 5.197, conhecida como Código de Caça[249], que garante proteção mais efetiva aos recursos faunísticos e expressamente revoga o Decreto-lei nº 5.894/43. Nos termos do art. 1º, "os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase de seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, são propriedade do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha". O Código Florestal e o Código de Caça estabeleceram novos conceitos para parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques de caça (tendo este último corrigido a anterior equivalência conceitual entre parques nacionais e reservas biológicas), procurando observar as recomendações sobre políticas conservacionistas elaboradas pelo 1ª Congresso Mundial sobre Parques Nacionais, ocorrido em Seattle, 1962. Também no ano de 1967, por iniciativa da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza – FBCN –, foi realizado o Primeiro Simpósio Brasileiro sobre Conservação da Natureza[250].

Contudo, apesar dos enormes avanços alcançados naquela década, a Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional nº 1/69, não trouxeram disposições especificamente protetoras do ambiente natural, contando apenas com referências ao meio ambiente diluídas em seu corpo. Tal fato pode, em parte, ser atribuído ao momento vivido pelo país, diante de um período de industrialização pesada, em que o desenvolvimento era a meta pretendida não apenas pelo governo, mas praticamente por toda a sociedade. Por essa razão, muito embora algumas normas importantes tenham sido editadas, a Constituição não refletiu, em toda sua

[249] O apelido Código de Caça advém do fato de o § 1º do art. 1º determinar que "se peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a permissão será estabelecida em ato regulamentador do Poder Público federal". Outros dispositivos, ao longo da lei, dispõem sobre a atividade de caça e sobre os Clubes ou Sociedades Amadoristas de Caça e tiro ao vôo.
[250] BRITO (2000); FRANCO (2000).

extensão, a preocupação ambiental, que já envolvia alguns setores do governo e membros da sociedade.

Não obstante o projeto de desenvolvimento que era desenhado para o país, alguns grupos vão ganhando destaque na luta pela preservação ambiental. Em 1971, tendo à frente o engenheiro agrônomo José Lutzemberger, é criada a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural – AGAPAN, que denunciou, na linha do trabalho de Rachel Carson, os riscos à saúde e ao meio ambiente causados pela utilização excessiva de agrotóxicos, influenciando a instituição de uma série de outras organizações na década de 1980.

E, como os generais concebiam as florestas como garantia da integridade territorial, alcançaram os ambientalistas espaço no governo militar[251]. Daí a previsão, pelo Código Florestal, de diferentes espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável, que atendiam á lógica de domínio e controle dos militares sobre o território e, ao mesmo tempo, da criação de florestas de produção, fornecedoras de recursos essenciais ao desenvolvimento. Mas, eram severos os impactos causados pelo projeto de desenvolvimento empreendido, a demonstrar uma profunda contradição entre as normas de proteção ao meio ambiente e os programas governamentais. Com a Lei nº 5.727/71, foi editado o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974), desastroso em termos ambientais. Grandes projetos de infra-estrutura como a construção da Transamazônica; da Ponte Rio-Niterói e da Hidrelétrica de Três Marias foram realizados. Outros programas, como o PIN – Programa de Integração Nacional (Decreto-lei nº 1.106/60) e o PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste (Decreto-lei nº 1.179/71), promoveram incentivo a atividades agropecuárias e facilidade para aquisição de terras, principalmente na região amazônica, conduzindo a uma enorme degradação da área[252]. É, também, na década de 1970 que grande parte das indústrias poluidoras se instala em São Paulo, em especial na região de Cubatão, provocando, nos anos 80, denúncias da comunidade científica, de ambientalistas e da comunidade local sobre os efeitos causados pelos altos índices de poluição atmosférica, além de poluição das águas e do solo, responsáveis por doenças

[251] FRANCO (2000).
[252] MAGALHÃES (1998, p. 46); ARAÚJO, (2005).

respiratórias variadas, além de anomalias congênitas e abortos involuntários. Destaca Santilli, no entanto, o Programa de Despoluição e Recuperação Ambiental de Cubatão, implantado com financiamento do Banco Mundial, que tornou a cidade exemplo mundial de controle da poluição[253].

Em 1973, como resposta aos compromissos assumidos durante a Conferência de Estocolmo e às críticas estrangeiras sofridas durante a Conferência de Estocolmo e suas reuniões preparatórias[254], é criada, por meio do Decreto nº 70.030, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA –, vinculada ao Ministério do Interior. Durante seu período de existência, a SEMA atuou basicamente em: controle da poluição; educação ambiental; conservação de ecossistemas e prevenção de extinção de espécies. E, relativamente a este último tópico, passou a instituir estações ecológicas e áreas de proteção ambiental[255]. Apesar de não ter a Secretaria obtido êxito no que tange ao controle da poluição, eis que o Ministério do Interior era um dos principais responsáveis pela implementação de estratégias de desenvolvimento acelerado, o que ía de encontro às atribuições da entidade, conseguiu que fossem instituídas diversas estações ecológicas. A partir de 1981, com a expedição do Decreto federal 86.061[256], graças aos esforços de Paulo Nogueira Neto, que esteve 12 anos à frente da SEMA, foram oficialmente instituídas as primeiras estações. As unidades, porém, eram criadas conforme as oportunidades políticas e em locais onde não havia ou havia poucos problemas fundiários, ou seja, sem que fosse utilizado qualquer critério científico para identificação de áreas prioritárias, assim como ocorria com as demais espécies de unidades de conservação[257].

Com o advento da SEMA, passaram, então, a existir dois sistemas paralelos de áreas protegidas, um administrado por esta Secretaria e outro pelo IBDF, que

---

253 SANTILLI (2005a).

254 Narra VARELLA (2003, p.30)), a partir de entrevista realizada com Ignacy Sachs, em março de 2000, que o representante do Brasil no Encontro Founex teria declarado ser o país grande o suficiente para receber todas as indústrias poluidoras do planeta.

255 BRITO (2000). O art. 1º do Decreto de criação definia que a SEMA era “orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais”.

256 O Decreto federal nº 86.061 criou, de uma só vez, as seguintes estações ecológicas: Estação Ecológica de Iquê, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Taiamã, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Uruçui-una, no Piauí, Estação Ecológica de Anavilhanas, no Amazonas; Estação Ecológica de Maracá, em Roraima; Estação Ecológica de Maracá-jipioca, no Amapá; Estação Ecológica Rio Acre, no Acre; Estação Ecológica Aracuri-esmeralda, em São Paulo.

257 PÁDUA (1997).

comportavam categorias bastante parecidas, como é o caso de estações ecológicas e reservas biológicas. Ao IBDF cabia a criação e gestão de parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques de caça; à SEMA, a instituição e administração de estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, reservas ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), aprovado pela Lei nº 6.151/74, previa investimentos na indústria de base e energia, no contexto da crise energética então vivenciada, com destaque para a produção de energia nuclear, pesquisa de petróleo, desenvolvimento do programa do álcool e construção de hidrelétricas, como Itaipu. Refletindo os efeitos gerados pela Conferência de Estocolmo, já continha algumas medidas de proteção ao ambiente natural, mudando a estratégia governamental de desenvolvimento da Amazônia até então operada, propondo, inclusive, a tomada de medidas concretas no sentido de designar novos parques nacionais e reservas biológicas naquela região[258]. Em seu Capítulo IX, estabelecia uma política ambiental, que deveria atuar em três áreas principais: política de meio ambiente na área urbana; política de preservação de recursos naturais; política de defesa e proteção da saúde humana.

Em 1975, O Decreto-lei nº 1.413 dispôs sobre controle de poluição industrial, definida, naquele mesmo ano, pelo Decreto nº 76.389, como

> qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância sólida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias em níveis capazes direta ou indiretamente de: I – prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – criar condições adversas às atividades sociais e econômicas; III – ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.

Esta definição de poluição aperfeiçoa o conceito anteriormente delineado pelo Decreto nº 50.877/61.

A regulamentação dos parques nacionais, no Brasil, na esteira do movimento mundial de consolidação de regras para a definição de objetivos para criação e implementação desses espaços ambientais, a partir da realização de Congressos Mundiais de Parques Nacionais, deu-se com a expedição do Decreto nº 84.017, de 21/09/79, que tornou obrigatória a realização de planos de manejo e definiu diferentes zonas a serem neles observadas, a partir do conceito de zoneamento

[258] SANTILLI (2005a).

ambiental, instituído, a nível internacional, a partir da 11ª Assembléia Internacional da UICN, em 1972. Não foram previstas, entretanto, zonas que permitissem a permanência de populações tradicionais residentes nos parques nacionais. Revela-se, assim, prevalecer, no Brasil, no tocante aos espaços protegidos, uma tendência preservacionista, que até hoje impede a presença de grupos tradicionais em diferentes categorias de manejo de unidades de conservação.

Através da Resolução do Congresso Nacional º 01/79, é aprovado o III Plano Nacional de Desenvolvimento 1979-1985), quando efetivamente começa a ser instituída uma política ambiental a nível nacional. Em seu Capítulo VI, item II, determinava “a ênfase na preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e dos recursos naturais do Brasil, bem como na prevenção, controle e combate da poluição em todas as suas formas”, que deveriam estar presentes em todos os desdobramentos da política nacional de desenvolvimento e na sua execução. Em dezembro de 1979, a Lei nº 6.766 estabelece regras sobre o parcelamento do solo urbano. Nesse contexto, são editadas, na década de 1980, normas como a Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, alargando o âmbito de aplicação desse instrumento, antes restrito ao zoneamento ambiental em parques nacionais, bem como as Leis nº 6.902/81 e 6.938/81, que serão a seguir abordadas.

Para regular a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, que não encontravam previsão no Código Florestal, foi editada a Lei nº 6.902/81, que dispõe especificamente sobre sua instituição, definindo seu regime jurídico e delegando expressamente à SEMA a sua gestão.

Brito destaca as inovações trazidas pelas estações ecológicas, que divide em em conceituais e normativas. As primeiras – inovações conceituais - contariam com a introdução de critério de escolha de novas áreas, baseado na necessidade de conservação de ecossistemas representativos da biodiversidade brasileira, e com a combinação de proteção ambiental e pesquisa científica no mesmo espaço (mesmo pesquisas que possam causar impacto são permitidas, desde que autorizadas). As inovações normativas referem-se ao estabelecimento de regime público de

propriedade, a demandar desapropriação de áreas privadas, sendo, ainda, vedada a diminuição de seus limites[259].

Deve-se observar, todavia, relativamente às considerações da autora, que, muito embora não estabelecesse o Código Florestal o regime dominial dos espaços ambientais nele previstos, a fim de fundamentar a desapropriação de áreas privadas, o Decreto-lei nº 3365/1941, também conhecido como Lei de Desapropriações, ainda em vigor, já previa, em seu art. 5º, *k*, como sendo caso de utilidade pública, a preservação e conservação de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza, fornecendo, assim, a base legal para a desapropriação para a criação de unidades de conservação. Posteriormente, a Lei nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, trouxe expressa previsão, em seu art. 2º, VII, da possibilidade de desapropriação para a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. Desse modo, ainda que houvesse silêncio do Código Florestal a respeito do regime dominial que deveria ser imposto à unidade criada, já era possível a desapropriação, pelo Poder Público, de áreas destinadas à criação de unidades incompatíveis com o regime privado, face à total inviabilidade de exploração econômica do imóvel pelo proprietário ou à extinção da exclusividade.

Importante ressaltar, também, que, até meados da década de 1970, não existia um corpo organizado de princípios científicos que fosse utilizado no processo de seleção de áreas onde seriam instituídas unidades de conservação. Sua criação dava-se, em geral, em virtude de seu valor recreativo e da intenção de se proteger cenários espetaculares, além da prioridade em inclusão de terras públicas desocupadas, onde era mais fácil a regularização fundiária. Somente a partir do final daquela década é que serão desenvolvidos princípios e métodos de seleção, abarcando aspectos econômicos, ecológicos e político-institucionais[260]. Como expõe Morsello, foi a partir da proposição da Teoria do Equilíbrio de Biogeografia

[259] BRITO (2000).

[260] MACKINNON; MAC KINNON; CHILD; THORSELL (1986) expõem que, a partir dos anos 70, começaram a ser buscadas formas mais racionais de conservação de amostras representativas dos ecossistemas, tendo a UICN produzido uma definição de áreas prioritárias para a conservação com base na biogeografia. Sobre critérios gerais para a seleção de áreas prioritárias para a conservação ver também RATCLIFFE (1971, 1977, p.7)

Insular (TEBI) que se formaram as bases dos primeiros critérios científicos propostos de maneira organizada para a seleção de áreas protegidas[261].

No entanto, por muito tempo, a escolha, no Brasil, continuou a ignorar os aspectos teóricos[262]. As áreas dos primeiros parques nacionais brasileiros, assinala Drummond, criados em 37/39, foram selecionadas em função do fácil acesso, beleza cênica e usos públicos ou planos de uso anteriores. O Parque Nacional de Itatiaia encontra-se a cerca de 300 Km do Rio de Janeiro e de São Paulo, tendo sido mantida na área, pelo Ministério da Agricultura, desde 1914, uma Estação de Pesquisa Botânica ; o Parque Nacional do Iguaçu, na fronteira com Argentina e Paraguai, está localizado praticamente dentro da cidade de Foz do Iguaçu, e teve sua área, em outubro de 1930, parcialmente colocada sob *status* especial pelo Estado do Paraná; o Parque Nacional da Serra dos Órgãos foi criado a 100 Km do Rio de Janeiro[263]. E este padrão de criação de parques nacionais, segundo o autor, continuou, por muito tempo, na contramão da política de áreas protegidas de vários países, privilegiando o litoral e deixando de proteger regiões mais preservadas encontradas no interior do país, no sertão, nas fronteiras[264]. Sobre essa afirmação, vale lembrar que, nos Estados Unidos, desde o século XIX, a opção foi pela criação de parques em locais mais remotos, de rara beleza, onde áreas bastante preservadas ainda eram mais facilmente identificadas. No Brasil, ao contrário, a opção por parques litorâneos acabou conduzindo à omissão na preservação de locais ainda pouco alterados, distantes dos grandes centros.

A região amazônica, onde ainda existiam vastas extensões de áreas virgens ou pouco modificadas, em função da falta de critérios científicos para seleção dos locais onde seriam criadas as unidades, acabou se tornando um grande vazio nesse sentido, tendo sido igualmente esquecidos o cerrado e o pantanal matogrossense, além de não existirem, à época, unidades de conservação marinhas[265]. Com

---

[261] A Teoria foi desenvolvida, simultânea e independentemente, por Preston e MacArthur & Wilson. Estes últimos, que publicaram trabalho intitulado *A teoria da biogeografia insular*, destacaram três principais conclusões, que determinam o nº de espécies numa ilha: o tamanho; a distância entre ilhas e destas em relação ao continente; o equilíbrio entre extinções e imigrações. [MORSELLO (2001, p. 67)].

[262] Sobre a questão, ver: MORSELLO (2001, p. 65); DRUMMOND (1997b); BENSUSAN (2001); CÂMARA (2002); DRUMMOND (1997b); BRITO (2000); PÁDUA (1997); MERCADANTE (2001).

[263] DRUMMOND (1997b). O autor faz referência a uma série de parques nacionais em que havia utilização pública anterior de sua área ou de parte dela.

[264] DRUMMOND (1997a).

[265] PÁDUA (1997).

exceção do Parque Nacional de Iguaçu, os cinco primeiros parques criados no Brasil estavam localizados a menos de 100 Km do litoral, sendo que os primeiros parques nacionais rigorosamente sertanejos foram aqueles instituídos entre 1959 e 1961, em Brasília e Goiás[266], distantes, ao menos inicialmente, dos grandes centros urbanos, como resultado da política de interiorização administrativa promovida com a mudança da capital para Brasília. A motivação para sua criação foi, justamente, a promoção de lazer e turismo para os funcionários públicos que se transferissem para a nova capital federal[267].

Bensusan aponta como a primeira tentativa de identificação de critérios para o estabelecimento de unidades de conservação, no Brasil, aquela estabelecida no âmbito do Projeto RADAM, na Amazônia (1973/1983)[268]. Nesse caso, o critério utilizado baseava-se em fenômenos geológicos e geomorfológicos singulares. Todavia, diz a autora que muitas áreas identificadas assim o foram apenas por não apresentarem nenhuma outra possibilidade de uso. Em 1976, utilizando as informações do Projeto, surge uma nova proposta, em estudo denominado *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*, em que seus autores[269] propunham priorizar áreas com alta concentração de endemismo, identificadas segundo a teoria dos refúgios do Pleistoceno[270], baseada em vegetação, aves, répteis e lepdópteros. Como as análises biogeográficas apontavam refúgios diferentes para os diversos grupos de organismos, os autores sugeriram que as áreas prioritárias seriam aquelas que fossem refúgios para o maior número possível desses grupos[271]. E, por serem as áreas dos refúgios, em geral, muito grandes, as equipes selecionavam, dentro delas, áreas menores que não estivessem em conflito com outros interesses[272].

---

[266] Parques nacionais do Araguaia, Emas, Brasília e Chapada dos Veadeiros.
[267] DRUMMOND (1997b).
[268] O Projeto RADAM (Radar na Amazônia), criado em 1970, foi inicialmente concebido para realizar o levantamento integrado dos recursos naturais de uma área de 1.500.000 Km² localizada na faixa de influência da rodovia Transamazônica. Ao longo dos anos, sua abrangência foi gradativamente majorada, até abranger toda a Amazônia Legal e, em 1975, todo o território brasileiro, passando a se denominar RADAMBRASIL. Disponível em: www.geocites.com/rainforest/jungle/7917/03.htm. Acesso em 23/12/2006. Ver também: www.wikipedia.org/wiki/Projeto_Radam. Acesso em 23/12/2006.
[269] Wetterberger; Pádua; Castro e Vasconcellos, 1976.
[270] A teoria dos refúgios do Pleistoceno associa a maior diversidade biológica da Amazônia a áreas que teriam permanecido cobertas com florestas durante as glaciações do Quaternário.
[271] BENSUSAN (2001).
[272] PÁDUA (1997).

Naquele ano, o Brasil possuía apenas 18 parques nacionais e 6 reservas biológicas federais, o que correspondia a um total de proteção de 0,28% do território nacional. Na Amazônia havia sido criado apenas um parque nacional, em 1974, o Parque Nacional da Amazônia.

Tendo por norte o documento elaborado em 1976[273], bem como as diretrizes traçadas pela UICN, em 1978, para o estabelecimento de sistemas de unidades de conservação, o IBDF propôs, em 1979, a Primeira Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, que determinava ser a região amazônica prioritária para a criação de novas unidades. Tornaram-se, assim, explícitas, a partir dessa data, as bases conceituais para o estabelecimento e gestão de unidades de conservação. Até aquele momento, para se reconhecer a influência de conceitos e diretrizes internacionais, era necessário observar e analisar as práticas aplicadas pelas instituições nacionais de meio ambiente para a criação e gestão desses espaços, dentre as quais a escolha de áreas extensas e pouco habitadas; a realocação de seus ocupantes; a aquisição de terras pelo Poder Público; a elaboração de planos de manejo. Pela primeira vez, portanto, um documento oficial apontou para a necessidade do uso de critérios técnico-científicos para escolha de áreas onde seriam instituídas unidades de conservação e da categoria de manejo a ser adotada. Os critérios de seleção apresentados pelo Plano, no entanto, confundiam-se com os objetivos de cada categoria de manejo, expostos no documento de forma bastante resumida[274].

Os objetivos do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, arrolados em sua introdução, eram:

> a) escolher, através de critérios técnico-científicos e inventariar, a nível nacional (e particularizando, na Amazônia), as áreas de potencial interesse, como unidades de conservação;
>
> b) identificar as lacunas e as áreas protegidas de maior importância do atual Sistema de Parques;

---

[273] Apesar da Teoria dos Refúgios do Pleistoceno ter sido gradativamente abandonada, o documento intitulado *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*, de 1976, norteou a elaboração da primeira e da segunda etapas do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil.

[274] BRITO (2000, p. 61); MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN (1979).
Brito argumenta, ainda, que a Primeira Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil objetivou atender às diretrizes ditadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

> c) estabelecer critérios técnico-científicos de significância das áreas a incluir no Sistema;
>
> d) rever a conceituação geral, designadamente no que toca a objetivos de manejo e categorias de manejo, precisando-os e aumentando-os, se aconselhável;
>
> e) propor as áreas prioritárias para o estabelecimento, planificação, manejo e administração desse Sistema[275].

Esta primeira etapa do Plano propôs, inclusive acompanhada de minutas de decretos de criação, 13 unidades de conservação, das quais 9 foram oficialmente implementadas, cinco no ano de 1979[276]. Passou o Brasil a contar, então, com 24 parques nacionais e 10 reservas biológicas (8.000.000 de ha, correspondente a 1,2% da extensão territorial do país)[277]. Também foi proposta, nesta etapa do Plano, a ampliação do leque de categorias de manejo legalmente previstas (naquele momento as categorias existentes eram: parque nacional, reserva biológica, estação ecológica, floresta nacional, parque de caça, reserva extrativista e área de proteção ambiental). A existência de apenas três categorias de proteção integral vinha, no entendimento de Pádua, dificultando a proteção de determinados ecossistemas. As novas categorias de manejo deveriam, por isso, abranger: parque nacional, reserva biológica, monumento natural, santuário ou refúgio da vida silvestre, estação ecológica, rio cênico, rodovia parque, reserva de recursos (reserva florestal), parque natural, floresta nacional, reserva indígena, reserva de fauna, parque de caça e monumento cultural, além das categorias mundiais reserva da biosfera e reserva do patrimônio mundial.

A importância da previsão legal de distintas categorias de manejo reside na necessidade de existência de diferentes espécies de espaços protegidos para se atingir finalidades de conservação diversas. Cada categoria de manejo, ao conjugar

---

[275] MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN (1979).

[276] As unidades de conservação criadas por indicação da I Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza foram:
1) Parque Nacional do Pico da Neblina, na Amazônia (Dec. nº 83550/79);
2) Parque Nacional da Serra da Capivara, no Piaui (Dec. nº 83.548/79);
3) Reserva Biológica do Atol das Rocas, na costa do Espírito Santo (Dec. nº 83.549/79);
4) Reserva Biológica do Rio Trombetas, no Pará (Dec. nº 84.018/79);
5) Parque Nacional de Pacaás Novos, em Rondônia (Dec. nº 84.019/79);
6) Parque Nacional do Cabo Orange, no Amapá (Dec. nº 84.913/80);
7) Parque Nacional do Lago Piratuba, no Amapá (Dec. nº 84.914/80);
8) Parque Nacional do Jaú, na Amazônia (Dec. nº 85.200/80);
9) Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, no Maranhão (Dec. nº 86.060/81)

[277] PÁDUA (1997).

critérios de conservação com objetivos de desenvolvimento social e econômico, produzirá diferentes resultados, devendo, por isso, ser cuidadosa a sua escolha.

A necessidade de uma lei instituindo um sistema composto pelas distintas categorias de manejo foi assim tratada no documento *Situación de los Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina y el Caribe*:

> Un Sistema de Áreas Protegidas es legalmente vigente cuando hay una ley u otra norma jurídica de alta jerarquia que lo cree o establezca y fije sus objetivos, estructura, funciones y normas de manejo. Cuando en un país existen áreas protegidas individuales, legalmente creadas, pertenecientes a distintas categorias de manejo, con diferentes opciones de ordenación y que en conjunto funcionan coordinada y orgánicamente como un sistema, pero sin embargo no existen normas jurídicas que lo instituyan como Sistema ni se definan las categorias de manejo que lo integrarán, se considera que desde el punto de vista legal no hay un sistema vigente[278].

Em outras palavras, a relevância da previsão legal de um sistema de unidades de conservação encontra-se na necessidade de existência de um instrumento normativo definindo os objetivos de cada unidade, as finalidades a serem alcançadas pelo conjunto de UCs e as formas de coordená-las, a fim de que o máximo de proteção aos diferentes ecossistemas encontrados no país seja alcançado e, ao mesmo tempo, seja promovido o desenvolvimento sócio-econômico das regiões afetadas. Sem uma norma instituindo semelhante sistema, cada unidade criada buscaria atender apenas às finalidades de proteção previstas para aquela categoria de manejo, sem preocupação com a conservação do ambiente natural em escala nacional[279].

O ano de 1981 teve fundamental importância para a consolidação de uma proteção normativa do ambiente natural de forma mais abrangente, com a edição da Lei nº 6.938[280], que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Este diploma legal trouxe significativo avanço para o desenvolvimento e implementação de ações ambientais no país, estabelecendo como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com o intuito de assegurar

---

[278] FAO (1986).Quando da edição do documento, dos 20 países analisados, apenas Bolívia, Uruguai e Brasil não tinham ao menos projeto de lei versando sobre a matéria.

[279] No caso do Brasil, esse sistema foi legalmente instituído com a edição da Lei nº 9.985/00, que será a seguir objeto de análise.

[280] A Lei nº 6.938/81 tem por objeto a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, sendo sua finalidade assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento sócio-econômico sustentável.

condições ao desenvolvimento sócio-econômico e à proteção da dignidade da vida humana.

Seu conteúdo apresenta, além de importantes definições (como a de meio ambiente, poluição, degradação, poluidor e recursos ambientais), a instituição de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (composto de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com competências ambientais); a previsão de instrumentos de gestão ambiental[281], dentre os quais, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos – ETEP -, inserida no rol do art. 9º da Lei nº 6.938/81 a partir do acréscimo do inciso VI, por meio da Lei nº 7.804/89; e a determinação de ser objetiva a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente[282]. Relativamente às unidades de conservação, de forma mais específica, previa a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental – APAs - e áreas de relevante interesse ecológico – ARIEs. Com a edição da Lei nº 7.804/89, que introduziu o inciso VI ao art. 9º, passou a cuidar ainda de reservas extrativistas. Também foi esta norma que, pela primeira vez, conferiu ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, precursora da ação civil pública ambiental, que seria

---

[281] Nos incisos do art. 9º da Lei nº 6.938/81 estão arrolados diversos instrumentos de gestão ambiental. São, basicamente, instrumentos de comando e controle, que deverão ser complementados por instrumentos econômicos, como tributação ambiental, subsídios, certificação etc. Sobre instrumentos econômicos ver: BURSZTYN.; BENAKOUCHE; BURSZTYN (1994); BURSZTYN, M. A. (2001).

[282] A responsabilidade civil impõe a obrigação de reparação de danos causados a terceiros, em função de ação ou omissão. Quando objetiva, independe, para que surja a obrigação de indenizar, de comprovação de dolo ou de culpa, bem como lhe é indiferente a licitude ou ilicitude da conduta. Desse modo, para que haja dever de reparação do dano, basta que seja demonstrada uma ação ou omissão, um dano ambiental, e o nexo de causalidade entre a ação e o dano. O § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81 determina que "sem obstar a aplicação de penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade". O princípio do poluidor-pagador que, ao lado dos princípios da prevenção / precaução, forma a base do Direito Ambiental, abarcava, num primeiro momento, apenas o dever de reparação do dano causado ao meio ambiente, caracterizando-se, assim, como expressão da responsabilidade civil do degradador. Atualmente, o princípio engloba também a necessidade de inserção, no custo final do produto, dos custos ambientais (internalização das externalidades negativas). Todavia, os gastos do empreendedor em tecnologias menos poluentes ou com tributos cobrados em virtude da quantidade de poluição emitida não serão computados para fins de reparação posterior dos danos.
Sobre princípio do poluidor-pagador e da precaução ver: SADELEER (2002); FIGUEIREDO (2004a); DERANI (1997, p. 158); MACHADO (2000a); VARELLA; PLATIAU (2004a); RIOS; DERANI (2005); SILVA, F. (2003); ANDORNO (2004).
Sobre responsabilidade civil por danos ambientais ver: BARACHO JÚNIOR (2000); STEIGLEDER (2004); SAMPAIO (2003); PROFÍRIO JÚNIOR (2002); MIRRA (2005); LEUZINGER (2007).

instituída, alguns anos mais tarde, com a edição da Lei nº 7.347, de 24/07/1985[283]; bem como criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, cuja regulamentação deu-se com o Decreto nº 88.351/83, tendo suas competências delimitadas, hoje, no art. 8º da Lei nº 6.938/81, com a redação que lhe foi emprestada pela Lei nº 8.028/90. Dentre elas, destacam-se: o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; decisão, como última instância administrativa, sobre penalidades impostas pelo IBAMA; estabelecimento de normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores e estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Merece destaque, em 1982, a II Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, que buscou, além da definição de critérios técnico-científicos para a indicação e implantação de UCs, a criação de novas categorias de manejo. Segundo Brito, os motivos que levaram à proposição dessa II Etapa do Plano foram: falta de categorias de manejo para que pudessem ser atingidos os objetivos nacionais de preservação / conservação; número excessivo de terminologias para unidades de conservação; sobreposição de unidades com finalidades diversas; confusão de atribuições no âmbito dos Poderes Executivos de todas as entidades políticas[284]. Entretanto, das 18 unidades de conservação propostas nesta etapa do Plano, apenas quatro foram criadas[285]. De qualquer

---

[283] A Lei nº 7.347/85 instituiu a ação civil pública por responsabilidade, dentre outros, por danos causados ao meio ambiente e a bens de valor turístico e paisagístico, sendo legitimados para sua propositura o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, além das associações constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que incluam entre suas finalidades institucionais aquela compatível com o objeto da ação. A ação civil pública admite pedido liminar e comporta sentenças determinando condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigações de fazer ou de não fazer. Sobre ação civil pública ambiental ver: MILARÉ (2001); MIRRA (2004); CAVEDON (2004); GRINOVER (1988).
Outras normas ambientais editadas na década de 80 foram: Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; Lei nº 7643/87, que proíbe a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras; Lei nº 7.679/88, que proíbe a pesca em períodos de reprodução; Lei nº 7.802/89, que regula o uso de agrotóxicos.

[284] BRITO (2000. p. 64); MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN (1982).

[285] As unidades criadas, por decreto, a partir das propostas contidas na IIª Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação foram:

1) Reserva Biológica de Abufari, no Amazonas (Dec. nº 87.585/82);
2) Reserva Biológica de Guaporé, em Rondônia (Dec. nº 87.587/82);
3) Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre (Dec. nº 97839/89);
4) Parque Nacional do Monte Roraima, em Roraima (Dec. nº 97887/89).

forma, a instituição das unidades previstas nos dois Planos proporcionou a proteção de 8.820.000 ha com parques nacionais e 2.360.000 ha com reservas biológicas. Mais uma vez, os critérios de seleção apresentados confundiam-se com os objetivos de cada categoria de manejo, expostos resumidamente no Plano.

Em 1984, o Decreto nº 89.336 regulamentou a instituição de reservas ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico. Contudo, apesar de haver, a essa altura, previsão de diversas categorias de manejo de unidades de conservação em distintos diplomas legais e documentos nacionais e internacionais, tanto no âmbito estadual como no federal, continuaram a ser criados espaços ambientais novos, sem qualquer correspondência com as categorias já legalmente definidas, podendo-se citar como exemplo os parques ecológicos.

Especial relevância deve ser conferida, em 1986, à Resolução CONAMA nº 01, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a realização de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA). A partir desse momento, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente passa a depender de elaboração do respectivo EIA/RIMA, a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente e, em caráter supletivo, do órgão ambiental federal (atualmente, o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis). Argumenta Drummond que esta Resolução “deu fim à era em que os custos ambientais dos empreendimentos eram livremente externalizados sobre o ambiente e a sociedade”[286].

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nossa história constitucional, é dedicado todo um capítulo ao meio ambiente, consubstanciado no art. 225, seus diversos parágrafos e incisos, que declaram ser o direito ao meio ambiente equilibrado um direito fundamental, repartindo-se a obrigação de protegê-lo e preservá-lo entre o Estado e a coletividade (função ambiental pública e privada). Muito embora não haja expressa previsão sobre as obrigações afetas à coletividade para o cumprimento de sua função ambiental privada, relativamente ao Poder Público, os incisos do § 1º do art. 225 arrolam uma série de providências que deverão ser tomadas a fim de tornar efetivo o direito

[286] DRUMMOND (1999).
Sobre Avaliação de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto Ambiental, ver também: PARTIDÁRIO (1999); CANTER (1988); MIRRA (1998); MÜLLER-PLANTENBERG (2002); OLIVEIRA (1999); MELO, J. A. (1998); PFEIFFER (1988).

fundamental expresso no *caput*. A preocupação com a efetividade do direito demonstra a intenção do constituinte originário de que as imposições ambientais não se tornassem meros enunciados formais, “letras mortas”, sem real observância social e aplicação pelo Poder Público.

Dentre as obrigações que constituem a chamada função ambiental pública estão: a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico de espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País e fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; a definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos, que somente por lei poderão ser alterados ou extintos; a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação; o controle da poluição, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente; a promoção de educação ambiental, a proteção da fauna e da flora.

O § 3º do art. 225 tratou da responsabilidade por danos ambientais, determinando que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Desse modo, introduziu a CF/88 uma grande novidade, que foi a responsabilização criminal de pessoas jurídicas, até então inexistente e incompatível com a toda a teoria de Direito Penal, mantendo a responsabilidade civil objetiva e fazendo menção à responsabilidade administrativa[287].

O § 4º define como patrimônio nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira cuja utilização far-se-á no forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação ambiental. Muito se discutiu sobre o alcance deste dispositivo, havendo, inclusive, quem defendesse a tese de que toda a área afetada por esses grandes biomas teria se tornado patrimônio da União. É claro que não foi esse o sentido pretendido pelo constituinte originário, na medida em que Estados inteiros estão neles inseridos, mas sim o sentido de determinar a importância da sua integridade

[287] Sendo independentes as esferas de responsabilização, por um mesmo fato pode seu agente sofrer três espécies distintas de sanção: penal, administrativa e civil.

ecológica para que todos possam fruir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Foram, assim, esses biomas, elevados à categoria de patrimônio nacional, o que significa conformarem um patrimônio de interesse público, que demanda, para a utilização dos bens ambientais que o compõem, a observância de normas específicas.

Em 1989, com a edição da Lei nº 7.735, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, a partir da extinção e transferência de patrimônio, recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, competências, atribuições, pessoal, cargos, funções e empregos de quatro órgãos / entidades extintos no mesmo ano: SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente), IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), SUDEPE (Superintendência de Desenvolvimento da Pesca), SUDHEVEA (Superintendência da Borracha). A criação e gestão de unidades de conservação federais está, hoje, a cargo do IBAMA, que conta com diversas diretorias e equipes técnicas dirigidas para essa finalidade.

Naquele mesmo ano foi, ainda, instituído, pela Lei nº 7.797, o Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, com o objetivo de desenvolver projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais. Os recursos do Fundo são provenientes de dotação orçamentária, doações, rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir, multas ambientais, dentre outros. Os valores arrecadados pelo FNMA deverão ser aplicados em projetos relativos a unidades de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental, aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e da fauna nativas. Todavia, no que tange aos valores arrecadados a título de multas ambientais, apesar de o art. 73 da Lei nº 9.605/98 determinar que sua totalidade seja revertida ao Fundo, o art. 3º do Decreto nº 3.179/99 impõe que apenas 10% do montante arrecadado em pagamento de multas ambientais serão destinados ao FNMA. Ora, o dispositivo em questão é totalmente ilegal, eis que o Decreto é um ato administrativo normativo, sujeito, portanto, à legalidade, não podendo dispor diversamente ao que foi tratado por lei formal.

As décadas de 90/00, por influência, em grande parte, dos resultados obtidos e documentos firmados durante Rio/92[288], foi fértil na produção de leis ambientais, podendo-se destacar: a Lei nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, tornando toda a água pública e estabelecendo a outorga e a cobrança pelo seu uso como instrumentos[289]; a Lei nº 9.605/98 (Lei de crimes ambientais), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, fazendo expressa menção à responsabilidade penal das pessoas jurídicas; a Lei nº 9.985/00, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, a qual será objeto de análise no próximo capítulo.

Segundo Santilli, as leis ambientais editadas a partir de 1990 rompem com a orientação anterior de ênfase ao controle e repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, inaugurando mecanismos e instrumentos de gestão compartilhada de bens que denomina socioambientais[290]. São, nesse contexto, instituídos instrumentos econômicos, como a cobrança pelo uso da água, que vieram se somar aos clássicos instrumentos de comando e controle, previstos pela legislação anterior, como a Lei nº 6938\81.

Merece destaque, relativamente à introdução, no plano normativo, de instrumentos de participação social na gestão ambiental, a Lei nº 9.433/97, acima citada, que estabelece, já em seu art. 1º, dentre seus fundamentos, a descentralização da gestão dos recursos hídricos, que deverá contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Ao criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGREH, prevê a existência de órgãos participativos, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH - e os Comitês de Bacia, que possuem, além de representantes do governo, representantes dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos.

A Lei nº 9.985/00 (Lei do SNUC), regulamentando o inciso III do art. 225 da Constituição Federal de 1988, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de

---

[288] Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

[289] Outros instrumentos arrolados pela Lei nº 9.433/97, em seu art. 5º, são: os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos d´água em classes, segundo os usos preponderantes; a compensação a municípios.

[290] SANTILLI (2005a). Sobre descentralização da política ambiental brasileira e participação social, ver também SCARDUA; BURSZTYN (2003).

Conservação da Natureza, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Apesar de não ter abarcado a totalidade de espaços territoriais especialmente protegidos, a Lei do SNUC significou um grande avanço na gestão pública dos espaços ambientais, tendo em vista ter determinado, ao menos em relação às unidades incluídas no sistema, um regime jurídico definido. As categorias de unidades de conservação foram divididas em dois grupos, o das unidades de proteção integral, que agrega parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas, monumentos naturais e refúgios da vida silvestre; e o das unidades de uso sustentável, abarcando, além das áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas de fauna e reservas particulares do patrimônio nacional, também as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, cujo objetivo principal é conciliar proteção do ambiente natural e preservação das culturas tradicionais.

Da mesma forma que a Lei 9.433/97, o SNUC estabelece, dentre suas diretrizes, arroladas no art. 5º, sejam assegurados mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, bem como que assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades e busquem o apoio e a cooperação das organizações não-governamentais. Está presente, portanto, um significativo viés socioambiental, proveniente do embate travado, quando de sua elaboração, entre preservacionistas e socioambientalistas. Apesar de terem os primeiros alcançado muitas vitórias ao longo do processo de elaboração da norma, principalmente no que tange a questões relacionadas à consulta pública e às populações tradicionais, várias conquistas socioambientais puderam ser sentidas, em especial a inclusão, no rol de unidades de conservação, das reservas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável.

Deve-se observar, todavia, que preservacionistas e socioambientalistas não se encontram sempre em pólos opostos, eis que ambas as correntes integram o movimento ambiental e trazem como objetivo a efetiva proteção do ambiente natural. Isso pode ser demonstrado no episódio de alteração do Código Florestal, por meio de Medida Provisória, em meados da década de 1990.

Em virtude do impacto negativo que o avanço do desflorestamento na Amazônia causou no exterior, o Governo federal editou, em 1996, a MP 1511, que conferiu proteção mais rigorosa, principalmente, à floresta amazônica. Mas, não tendo a Medida Provisória sido objeto de apreciação pelo Congresso Nacional, passou a sofrer sucessivas reedições até que, em novembro de 1998, já sob o nº 1605-30, em virtude da edição da Lei de Crimes Ambientais, conduziu a novas alterações do Código Florestal, dessa vez reduzindo a proteção anteriormente conferida e, o que é pior, conduzindo a um grau de proteção, em alguns aspectos, inferior mesmo à redação original da Lei nº 4.771/65. Servem como exemplo a redução da área de reserva legal na região norte e centro-oeste e a possibilidade de compensação entre reserva legal e área de preservação permanente em todas as regiões do país. E, embora algumas dessas modificações tenham sido posteriormente revertidas, certos ganhos obtidos com a edição da MP nº 1.511/96 ficaram definitivamente prejudicados, como o percentual de 50% de reserva legal para as áreas de cerrado amazônico, reduzido para 35%.

Esse processo de flexibilização do Código Florestal, que atendia basicamente às pressões da bancada ruralista, acabou, em 1999, por proporcionar uma inédita mobilização da sociedade, congregando preservacionistas e socioambientalistas contra o Projeto de Lei de Conversão da MP nº 1736-39, apresentado pelo Deputado Federal Moacir Micheletto, que continha modificações ao Código Florestal totalmente contrárias a qualquer objetivo de proteção do ambiente natural. Tendo em vista a pressão sofrida, o Governo recuou, autorizando que o CONAMA elaborasse um substitutivo ao referido Projeto de Lei de Conversão. No entanto, a conversão da MP em lei jamais ocorreu, tendo sido a alteração do Código Florestal por medida provisória, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 32/01, eternizada em sua última reedição, a de nº 2166/01.

Em 2006, foram editadas as Leis nº 11.284 e 11.428, que dispõem, respectivamente, sobre a gestão de florestas públicas e sobre a utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica, sob uma ótica conservacionista. É possível perceber, em ambas, a intenção de alcançar a utilização racional de recursos naturais, apesar de utilizarem instrumentos distintos. No caso da Lei de gestão de florestas públicas, a finalidade precípua é suprir a deficiência da capacidade fiscalizatória do Estado, a partir de concessões florestais a empresas privadas que, em tese, passariam a

utilizar de forma sustentável os recursos florestais e, ao mesmo tempo, fiscalizariam a área objeto de concessão. A Lei da Mata Atlântica, de forma diversa, prevê as hipóteses em que é possível a supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado, médio e inicial de regeneração. Mais uma vez, a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais perfaz o objetivo central da norma.

Pode-se concluir, assim, que o conjunto da legislação ambiental brasileira continua a atuar em duas diferentes vertentes: proteção do ambiente natural, em especial da biodiversidade, a partir da criação de diferentes espaços territoriais especialmente protegidos, mais ou menos restritivos, e controle e uso sustentável dos recursos naturais, esboçando, dentro desse eixo, preocupação com o controle da poluição. Preservação e conservação, portanto, conformam os pilares da proteção normativa do ambiente natural no Brasil.

3 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Para que se possa abordar a questão referente à presença de população tradicional residente em unidades de conservação que não admitem sua presença, faz-se necessário, em primeiro lugar, investigar o alcance das expressões Espaço Territorial Especialmente Protegido, a que a CF/88 confere especial proteção, e Unidade de Conservação, prevista pela Lei nº 9.985/00. Feita esta diferenciação, pode-se passar à análise detalhada da Lei do SNUC, investigando-se as características de cada uma das categorias de manejo de unidades de conservação, bem como as soluções apontadas pela norma sobre eventuais conflitos gerados pela instituição de UCs em áreas habitadas por grupos tradicionais.

3.1 Alcance da expressão Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

A Constituição Federal, a fim de tornar efetivo o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, enunciado no *caput* do art. 225, prevê, como obrigação do Poder Público, dentre outras, a criação, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos – ETEP, cuja alteração ou desafetação dependem da edição de lei formal[291].

Conferiu a Constituição Federal, portanto, aos espaços ambientais, proteção bastante significativa, o que acabou por gerar divergências entre os autores acerca do alcance da expressão, na medida em que a Carta de 1988 não definiu o que seria espaço territorial especialmente protegido (ETEP). A divergência deu-se, principalmente, em virtude da dificuldade que uma interpretação mais ampla do termo poderia traduzir, na medida em que, para modificação ou extinção de qualquer desses espaços, haveria a necessidade de produção legislativa.

Alguns autores, em virtude da imprecisão do conceito legal, passaram a defender que espaço territorial especialmente protegido englobaria apenas as

[291] A criação de ETEP passou, em 1989, a ser também instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, VI, da Lei nº 6.938/81, cuja redação foi conferida pela Lei nº 7.804/89. A instituição de ETEP pode se dar por lei ou por ato administrativo, mas sua alteração ou extinção demandam atuação legislativa.

unidades de conservação[292], enquanto outros entenderam tratar-se de conceito mais amplo, que abarcaria qualquer espécie de espaço ambiental[293].

A acepção mais ampla do termo, entretanto, encontra respaldo na própria história de utilização das expressões unidade de conservação – UC - e espaço territorial especialmente protegido – ETEP -, não tendo qualquer fundamento jurídico o argumento contrário. Com efeito, a expressão unidade de conservação foi utilizada, em um texto normativo, pela primeira vez, em 1986, com a Resolução nº 10/86, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que determinou a criação de uma Comissão para elaborar um anteprojeto de lei dispondo sobre unidades de conservação. A Resolução CONAMA nº 19/86, expedida posteriormente, solicitava ao Presidente da República que encaminhasse ao Congresso Nacional o anteprojeto então elaborado, mas não obteve êxito. A Resolução CONAMA nº 11/97, onze anos mais tarde, declarou como unidades de conservação os "sítios ecológicos de relevância cultural", que seriam as: estações ecológicas; reservas ecológicas; áreas de proteção ambiental; parques nacionais; reservas biológicas; florestas nacionais; monumentos naturais; jardins botânicos; jardins zoológicos e hortos florestais. Em 1999, o Decreto federal nº 9.927 estabeleceu que, "na execução da Política Nacional de Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo: (...) II – proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica (...)".

Importante observar que, muito embora houvesse previsão legal, em diversas normas esparsas, como o Código Florestal e a Lei nº 6.902/81, de diferentes categorias de manejo, a expressão unidade de conservação, como visto, até meados da década de oitenta, não havia ainda sido utilizada em textos normativos, o que efetivamente só veio a ocorrer com a edição da Resolução CONAMA nº 10/86. Mas isso não significa que não existisse, o que fica comprovado com a elaboração, ainda em 1979, da primeira etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Em 1982, a II Etapa do Plano do Sistema de Unidades de

---

[292] Um dos autores a defender essa idéia é MERCADANTE (2001), face aos transtornos que causaria a necessidade de edição de lei formal para, por exemplo, construir-se uma ponte sobre um rio, na medida em que haveria alteração de uma área de preservação permanente, espaço de proteção específica, espécie do gênero ETEP.

[293] Nessa linha: BENJAMIN (2001a); MACHADO (2000a); FIGUEIREDO (2004a). LEUZINGER (2002a).

Conservação buscou, além da definição de critérios técnico-científicos para a indicação e implantação de UCs, a criação de novas categorias de manejo.

Desse modo, percebe-se que, quando da promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, já havia previsão legal de alguns espaços ambientais que eram considerados, pelo CONAMA, como unidades de conservação, bem como um Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, que arrolava, como espécies de UCs, apenas alguns dos espaços ambientais à época existentes, o que demonstra ser o termo mais restritivo do que espaços territoriais especialmente protegidos[294].

Ainda assim, optou o constituinte originário por utilizar, no capítulo dedicado ao meio ambiente, a expressão mais ampla – espaço territorial especialmente protegido –, ao invés de unidade de conservação. Isso demonstra a clara intenção de conferir aos espaços ambientais instituídos pelo Poder Público o máximo de proteção. Este fato, aliás, é plenamente compatível com a previsão de terem todos "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida", encontrada no *caput* do art. 225 da CF/88.

Nas palavras de Benjamin:

> Em nenhum momento o texto constitucional refere-se à expressão Unidades de Conservação, usando, isso sim, de forma correta, o termo Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Não se trata de uma expressão vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto, seguiu o *standard* científico apropriado, segundo o qual 'conservação' não é gênero, muito menos gênero do qual 'preservação' seria espécie.[295]

Posteriormente, em 2000, é editada a Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também conhecida como Lei do SNUC, elencando 12 categorias de manejo distintas, divididas em dois grupos: unidades de proteção integral, que não admitem utilização direta dos recursos naturais, e unidades de uso sustentável, que permitem a utilização, de forma racional e dentro dos limites previstos, dos recursos ambientais. As primeiras englobam estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos

---

[294] Os Planos do Sistema de Unidades de Conservação não previam, por exemplo, como categoria de UC, os jardins botânicos, zoológicos ou hortos florestais, que, segundo a Resolução Conama nº 11/97, constituiriam unidades de conservação. Parques ecológicos, muito comuns no DF, não são previstos, por qualquer norma federal, como UC.

[295] BENJAMIN (2001a, p. 36).

naturais e refúgios da vida silvestre. As de uso sustentável abarcam áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, reservas de fauna e reservas particulares do patrimônio natural.

Unidades de conservação são, portanto, apenas os espaços ambientais expressamente previstos pela Lei nº 9.985/00, sujeitos a um regime jurídico específico, mais restrito e determinado[296]. Excepcionalmente, nos termos do parágrafo único do art. 6º da lei em comento, poderão integrar o SNUC, a critério do CONAMA, "unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção".

Merece destaque, ainda, a expressão Áreas Protegidas – APs , que, muitas vezes, é utilizada pelos autores de Direito Ambiental e pelos tratados e organizações internacionais como sinônimo de espaço territorial especialmente protegido[297]. A UICN, por exemplo, conceitua área protegida como "área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos"[298]. A Convenção da Diversidade Biológica, por sua vez, define área protegida como aquela "definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação".

O termo APs, adotado internacionalmente, tem, contudo, sido utilizado, no Brasil, de forma mais restrita, como espécie de ETEP que engloba apenas unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas. Isso porque, no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, a criação de áreas protegidas foi estabelecida, como uma das melhores formas de conservação da biodiversidade *in situ*. Desse modo, o Brasil, como signatário da Convenção[299], passou a produzir uma série de documentos tendentes a cumprir os compromissos assumidos, dentre

---

[296] Sobre a matéria, ver: SILVA (1994, p. 161). BENJAMIN (2001a, p.45).

[297] A autora da presente tese, em trabalho anterior, utilizou a expressão áreas protegidas, espaços ambientais e espaços territoriais especialmente protegidos como sinônimas. [LEUZINGER (2002a)].

[298] MERETTI (2004).

[299] O Brasil assinou a Convenção sobre a Diversidade Biológica durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, tendo sido aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2/94 e promulgada pelo Decreto nº 2.519/98.

os quais o Protocolo de Intenções para Implementação do Programa de Trabalho para Áreas Protegidas no Âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, de 10 de fevereiro de 2002, e o Plano Nacional de Áreas Protegidas, instituído pelo Decreto nº 5.758/06. Nesses dois documentos, Áreas Protegidas englobam, basicamente, unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, o que determina ter um campo de aplicação menor do que o dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. O Plano Nacional de Áreas Protegidas, embora, em alguns dispositivos, mencione outras espécies de espaços protegidos, como é o caso de áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal, reconhecidas como "elementos integradores da paisagem", refere-se especialmente a unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, seja em relação aos princípios, seja em relação aos eixos temáticos[300]. Por isso, para os fins deste trabalho, visando evitar confusões conceituais, a expressão áreas protegidas – APs será utilizada como espécie de espaço territorial especialmente protegido que abrange unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas.

A partir desses elementos, pode-se definir espaço territorial especialmente protegido como qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais. ETEP é, portanto, gênero, que inclui as unidades de conservação, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específica. Estes últimos são constituídos pelos espaços ambientais cuja previsão ocorre em normas esparsas, como jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais, áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal, zonas de amortecimento de unidades de conservação, corredores ecológicos, reservas da biosfera, além de terras indígenas e territórios quilombolas que, apesar de terem sido classificados como áreas protegidas pelos documentos produzidos pelo Brasil no âmbito da CDB, não deixam de ser espaços de proteção específica[301]. A todos esses espaços, a CF/88 garante proteção

[300] O princípio IX do Plano Nacional de Áreas Protegidas determina o respeito às especificidades e restrições das categorias de unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Nos Eixos Temáticos, é determinado que "o detalhamento dos objetivos e das ações para o SNUC, para as terras indígenas e para as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é orientado sob a forma de quatro eixos temáticos interligados e inter-relacionados, conforme o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica".

[301] Há, portanto, uma sobreposição entre áreas protegidas e as demais espécies de ETEP, que compreendem UCs e Espaços de Proteção Específica, quanto a estes últimos, no tocante às terras

especial, consubstanciada na necessidade de edição de lei formal para sua alteração ou extinção[302].

Serão analisadas, a seguir, apenas as unidades de conservação, na medida em que as demais espécies de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos não constituem objeto do presente trabalho.

3.2 Unidades de conservação

Dentre os chamados espaços territoriais especialmente protegidos, previstos constitucionalmente, encontram-se, como visto, as unidades de conservação, reguladas pela Lei n° 9.985/00. Unidades de conservação são, portanto, espécies de ETEP expressamente arrolados na Lei do SNUC, sujeitos, assim, a um regime específico, determinado. Segundo Benjamin, as unidades de conservação apresentam algumas características próprias, consubstanciadas na relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração[303]. Isso significa que, além de objetivos de proteção do ambiente natural, inerentes a qualquer ETEP, as UCs deverão ser instituídas pelo Poder Público, com delimitação territorial prevista no ato de criação, e estão sujeitas a regime legal de proteção e administração, determinado pela Lei nº 9.985/00.

A Lei do SNUC tem por mérito a sistematização do tratamento normativo dessas unidades de conservação (UCs), que antes estavam previstas, de forma desordenada, em diferentes leis e atos normativos e, embora nem todos os espaços ambientais tenham sido contemplados pela Lei do SNUC, estabeleceu este diploma legal doze categorias de UCs, divididas em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável.

---

indígenas e aos territórios quilombolas. Importante observar, também, que esses são apenas exemplos de espaços de proteção específica, na medida em que qualquer outra área sobre a qual se confira proteção jurídica, total ou parcial, de seus atributos ambientais, também se revestirá da condição de ETEP e, consequentemente, de espaço de proteção específica, caso não se inclua dentre as UCs. BARROS (2000), em extenso trabalho, procurou relacionar todos os espaços ambientais existentes.

[302] LEUZINGER (2002a).

[303] BENJAMIN (2001a, p. 38).

O grupo das unidades de conservação de proteção integral reúne as categorias em que, a princípio, é vedada a utilização direta de recursos naturais, sendo permitido apenas, conforme o caso, o desenvolvimento de atividades de pesquisa científica, educação ambiental e turismo ecológico. Os objetivos desses espaços é a preservação dos ecossistemas com o mínimo de intervenção antrópica. Para os ambientalistas adeptos à corrente preservacionista[304], a instituição de unidades de conservação de proteção integral é a única ou, ao menos, a mais eficiente forma de preservação da biodiversidade[305]. O grupo das unidades de conservação de uso sustentável reúne as categorias onde é possível o uso direto dos recursos naturais, desde que de forma sustentável, dentro dos limites legalmente estabelecidos.

A Lei do SNUC, como se pode perceber pela própria distribuição das categorias de manejo em grupos distintos, é um reflexo da composição de conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas. Contém, assim, dentre seus objetivos, inscritos no art. 4º, tanto a preservação da biodiversidade, a proteção de espécies em extinção, a preservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais, como a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência das populações tradicionais e à valorização social e econômica da diversidade biológica. Dentre suas diretrizes, constantes do art. 5º, encontram-se o envolvimento da população local na criação, implantação e gestão das UCs; o envolvimento da sociedade no estabelecimento e revisão da política nacional de unidades de conservação; o uso

---

[304] O movimento ambiental comporta, hoje, duas grandes correntes, decorrentes dos antigos preservacionistas e conservacionistas norte-americanos. A corrente socioambientalista, que defende a importância da proteção dos ecossistemas, mas também das culturas tradicionais; e a corrente preservacionista, que defende a instituição de unidades de conservação de proteção integral, que sofrem pouca ou nehuma intervenção humana, como a única ou, no mínimo, a melhor forma de preservação da biodiversidade. A denominação preservacionista acabou, mais tarde, sendo substituída por conservacionista, em função da alteração do nome da União Internacional para a Proteção da Natureza – UIPN, para União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, o que gerou uma confusão conceitual. Sobre a polêmica gerada por esses dois extremos, ver: TERBORGH e PERES (2002).
Sobre o surgimento das correntes preservacionista e socioambientalista, abordando as diferentes posições adotadas pelas ONGs, ver: DOUROJEANNI (2000).

[305] Compartilham dessa opinião: PÁDUA (1997); MILANO (2001); MAGNANINI (2002);CÂMARA (2002); TERBORGH; PERES (2002); DOUROJEANNI (2000).
Autores como EHRLICH (1997) afirmam, inclusive, não ser suficiente apenas a criação de áreas protegidas para proteger a biodiversidade, ameaçada, principalmente, em função da destruição de hábitats, na medida em que todos os organismos requerem hábitats próprios para sobreviver. E, tendo em vista a dependência das sociedades humanas dos serviços ambientais prestados pelos diferentes elementos vivos, o autor acredita que a civilização desaparecerá algum tempo antes do fim deste século, em condições parecidas com a de um inverno nuclear.

sustentável dos recursos; a garantia, às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das UCs, de meios de subsistência alternativos ou justa indenização pelos recursos perdidos, em que a orientação é claramente socioambiental; e outras de cunho mais preservacionista, como a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, hábitats e ecossistemas; e a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens de animais e plantas domesticados. Diretrizes que procuram conciliar unidades de proteção integral e uso sustentável também são encontradas, quando estabelecem que sejam protegidas grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação de ecossistemas.

Visando acabar com os conflitos gerados pela criação de UCs, que não possuíam, até a edição da Lei nº 9.985/00, previsão legal precisa acerca de suas finalidades, características, formas de utilização de recursos naturais e titularidade, além da pretensão de particulares de receber sempre indenização em virtude das restrições provenientes de sua instituição, alegando a ocorrência de desapropriação indireta, a Lei nº 9.985/00 encarregou-se de determinar as características de cada categoria de manejo e seu regime dominial.

Estabeleceu a Lei em comento, também, alguns requisitos que devem ser observados quando da instituição de unidades de conservação, como a realização de estudos técnicos e de consulta pública[306], que permitam identificar a localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade, bem como os requisitos a serem observados para sua alteração ou extinção. Determinou a norma a elaboração de planos de manejo para qualquer espécie de UC e a instituição de zonas de amortecimento ao seu redor, com exceção das áreas de proteção ambiental e das reservas particulares do patrimônio natural[307]. Previu, ainda, a

[306] A consulta pública não é obrigatória para a criação de estações ecológicas e reservas biológicas.

[307] É importante destacar que zona de amortecimento, prevista no art. 25 da Lei nº 9985/00, cujos limites e restrições às atividades a serem nelas desempenhadas deverão ser fixados no ato da criação da UC ou posteriormente, pelo órgão ambiental gestor, não se confunde com zona de transição, cuja previsão encontra-se no Decreto 99.274/90 e na Resolução CONAMA nº 13/90. Ao contrário da primeira, possui a zona de transição limite legalmente estabelecido – raio de 10 Km ao redor de qualquer UC, inclusive APA e RPPN -, bem como restrições específicas ao exercício do direito de propriedade, impondo apenas que atividades capazes de afetar a biota devam ser

instituição de mosaicos, nos casos em que exista um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, além de outros espaços protegidos públicos ou privados, em que a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa; as formas de aplicação dos recursos obtidos pelas unidades; e a compensação ambiental, para os casos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental, com fundamento no EIA/RIMA. Nas disposições transitórias, procurou resolver a situação das populações tradicionais residentes em UCs nas quais sua permanência não seja admitida.

Contudo, antes de se proceder a uma análise mais detalhada da Lei 9.985/00, faz-se necessário compreender o longo processo de negociações que precedeu à sua edição, a fim de se identificar a presença de diferentes interesses, mesmo dentro do próprio movimento ambiental, e o embate de forças políticas resistentes à instituição de um sistema organizado de unidades de conservação, o que será objeto no próximo item.

3.2.1 História da elaboração da Lei nº 9.985/00

Apenas a partir da segunda metade da década de 1970, começa a haver, no Brasil, preocupação em se utilizar critérios científicos para a escolha da categoria de manejo a ser instituída, o local a ser protegido e a dimensão da área afetada pela unidade de conservação. Até então, somente circunstâncias políticas e questões estéticas determinavam a criação de UCs. Em 1976, com a publicação do trabalho *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*[308], foi possível a elaboração de um Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, elaborado e publicado em duas etapas, a primeira, em 1979, a segunda, em 1982[309]. A finalidade dos Planos se constituía, basicamente, em identificar áreas prioritárias para conservação e nelas propor a criação de novas unidades, tendo sido

licenciadas. As áreas do entorno de unidades de conservação encerram, assim, tanto zonas de amortecimento quanto zonas de transição, que admitem, inclusive, sobreposição, eis que seus objetivos não são, necessariamente, coincidentes. Nesses casos, deverá ser observada, sempre, a maior restrição, conferindo-se ao ambiente natural a maior proteção possível.

[308] WETTERBERG; PÁDUA; CASTRO; VASCONCELOS (1976).

[309] MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1979, 1982).

também mencionada a necessidade de ampliação das espécies de categorias de manejo até então existentes[310].

Em 1988, o IBDF contratou a Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, á época sob a direção de Maria Tereza Jorge Pádua, para a elaboração de um anteprojeto de lei instituindo um sistema nacional de unidades de conservação, o que, inclusive, já estava previsto no Programa Nacional de Meio Ambiente, na forma de revisão e atualização do Plano do Sistema de Unidades de Conservação, em suas duas Etapas. Em 25/07/88, IBDF e SEMA assinaram um Protocolo de Intenções com a FUNATURA, para que se executasse a primeira fase do projeto, consubstanciada na revisão e atualização conceitual do conjunto de categorias de unidades de conservação[311].

Diversos consultores e especialistas participaram do trabalho, coordenados por Ibsen Gusmão Câmara. Várias reuniões técnicas e dois seminários, um em São Paulo e outro em Brasília, foram realizados, tendo a Funatura, em sua proposta de anteprojeto, organizado nove categorias de manejo em três grupos: parque nacional, reserva ecológica, monumento natural e refúgio da vida silvestre (UCs de proteção integral); reserva de recursos naturais, (UC de manejo provisório); reserva de fauna, área de proteção ambiental e reserva extrativista (UCs de uso sustentável). Além disso, o anteprojeto estabelecia os objetivos nacionais de conservação da natureza, fixava critérios para criação e gestão de unidades de conservação e criava alguns tipos penais[312].

A FUNATURA entregou o anteprojeto, em 1989, ao recém-criado Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tendo o mesmo sido aprovado, com poucas alterações, pelo CONAMA. Encaminhado à Casa Civil, o crime de dano a UCs, previsto no anteprojeto, foi transformado em ilícito administrativo. Em 22/05/1992, o ex-Presidente Fernando Collor enviou o Projeto de Lei ao Congresso Nacional, mediante a Mensagem nº 176. Na Câmara dos Deputados, foi autuado com o nº 2.892/92 e encaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM. Inicialmente

---

310 A respeito dos Planos do Sistema de Unidades de Conservação, ver capítulo II.
311 MERCADANTE (2001).
312 MERCADANTE (2001).

distribuído ao deputado Tuga Angerami, passou à relatoria do Deputado Fábio Feldmann, em dezembro daquele mesmo ano.

Em 1994, o relator apresentou proposta de substitutivo, que contemplava substanciais alterações do texto original, tendo em vista a necessidade de envolvimento das populações locais nos processos de criação e gestão de unidades de conservação. Citando os documentos internacionais Nosso Futuro Comum[313] e Estratégia Global para a Biodiversidade[314], concluiu no sentido de que a diversidade biológica deve ser valorizada não apenas econômica ou ambientalmente, mas também socialmente, devendo ser respeitadas as fontes de alimento, locais de moradia e demais condições essenciais de subsistência das populações tradicionais, bem como ser protegidos e valorizados os conhecimentos tradicionais associados[315].

Foi, então, incorporado ao projeto um artigo traçando os princípios do SNUC, dentre os quais o de garantir às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior de UCs, o acesso controlados aos recursos, meio de subsistência alternativo ou justa indenização pelos recursos perdidos. Também foram delineados princípios versando sobre a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Com isso, o substitutivo apresentou uma definição de população tradicional: “população culturalmente diferenciada, vivendo há várias gerações em um determinado ecossistema, em estreita dependência do meio natural para sua alimentação, abrigo e outras condições materiais de subsistência, e que utiliza os recursos naturais de forma sustentável”.

O substitutivo também voltou a estabelecer um tipo penal específico para danos à integridade de unidades de conservação e extinguiu a categoria de reserva biológica, que havia sido mantida pela Casa Civil, ao lado de estação ecológica. Justificou a medida em face da inexistência, após a criação do IBAMA, de dois sistemas paralelos de unidades de conservação, como ocorria no tempo em que tais espaços estavam sob a administração de SEMA e IBDF, paralelamente.

---

313 Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, 1997.

314 Documento realizado conjuntamente pela UICN, PNUMA e WRI, 1992. Maiores detalhes sobre estes dois documentos podem ser encontrados no capítulo II desta tese.

315 MERCADANTE (2001).

Um *workshop* promovido pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, em novembro de 1994, promoveu um amplo debate sobre o substitutivo, elogiado por socioambientalistas e criticado por preservacionistas. Ao final da legislatura (90/94), apresentou o Relator um texto muito próximo ao original, o que demonstrou ter cedido às pressões desses últimos[316].

Em 1995, assume a relatoria do Projeto de Lei o Deputado Fernando Gabeira, tendo em vista ter o Deputado Fábio Feldmann assumido a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Com os resultados de audiências públicas realizadas em diversas capitais para a discussão do Projeto de Lei, apresentou o Deputado Fernando Gabeira novo substitutivo, com a incorporação das alterações inicialmente propostas por Fábio Feldmann, acrescentadas dos resultados obtidos nas audiências públicas. Retornaram à pauta as discussões sobre participação social na criação e gestão de UCs; proteção às populações tradicionais; necessidade de estudos técnicos e consulta às comunidades interessadas quando da criação de UCs e importância de RESEXs e RPPNs para o sistema. O termo população tradicional passou a ser definido da seguinte maneira: “população vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sócio-cultural, por meio de atividades de baixo-impacto ambiental”. O texto final, aprovado na Câmara, aumentou o tempo de permanência para três gerações. Além disso, quatro novas categoria de UCs foram previstas: reserva produtora de água, reserva ecológico-cultural[317], reserva ecológica integrada[318] e reserva indígena de recursos naturais[319]. Com exceção da reserva ecológico-cultural, aprovada pela Câmara como reserva de desenvolvimento sustentável, as demais foram excluídas. As RPPNs foram elencadas, pelo substitutivo, como categorias de manejo, deixando de ser simples mecanismos de incentivo à conservação em terra privada, sendo, todavia, incluído dispositivo que permitia a

[316] MERCADANTE (2001).

[317] Atual reserva de desenvolvimento sustentável. A inclusão da reserva ecológico-cultural foi fruto de proposta feita pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, da USP, coordenado por Antônio Carlos Diegues. Ver DIEGUES (Acesso em 11/09/2006).

[318] Serviria para promover a gestão integrada de áreas ou UCs com diferentes objetivos de manejo. Ela foi substituída pela idéia de gestão de mosaicos.

[319] As reservas indígenas de recursos naturais ajudariam a solucionar um grave problema existente até hoje, que é a sobreposição de unidades de conservação e de terras indígenas.

exploração direta de recursos naturais, exceto os madeireiros, o que as deslocou para o grupo das unidades de uso sustentável[320].

No que tange à presença humana em unidades de conservação, diante da constatação, explicitada no substitutivo do Deputado Fernando Gabeira, de que 80% das UCs são habitadas por populações tradicionais, foram apresentadas algumas alternativas, relativamente às unidades de proteção integral: reassentamento, reclassificação e permanência temporária, até o reassentamento, conforme regras estabelecidas contratualmente. O dispositivo previa, ainda, a possibilidade de a população tradicional, no todo ou em parte, optar por outras formas de indenização ou compensação pelos recursos perdidos, ao invés do reassentamento. A necessidade de contrato para permanência temporária foi suprimida na Câmara, bem como o dispositivo que tratava, detalhadamente, da reclassificação, restando apenas a possibilidade de reavaliação de categorias criadas com base em leis anteriores que não correspondam às categorias previstas pelo SNUC. O texto aprovado pela Câmara também incluiu a possibilidade de presença de populações tradicionais nas florestas nacionais, desde que já residentes quando de sua criação, e a necessidade de consulta pública para a instituição de UCs, com exceção de estações ecológicas e reservas biológicas[321]. Tanto o substitutivo do Deputado Fernando Gabeira quanto o texto final, aprovado pela Câmara, previam a compensação ambiental, com um percentual mínimo de 0,5% do valor bruto do empreendimento causador de significativo impacto ao meio ambiente a ser destinado à implantação e manutenção de UC de proteção integral. Também excluíam do cálculo da indenização a ser paga a proprietários de imóveis particulares incluídos nos limites da unidade o valor das APPs e das áreas de reserva legal, as espécies arbóreas imunes ao corte, as expectativas de ganhos e lucros cessantes e os cálculos efetuados mediante a operação de juros compostos[322]. Foi, ainda, criada a figura da interdição administrativa provisória, para evitar danos a uma unidade de conservação antes de sua efetiva instituição. Este

[320] MERCADANTE (2001).

[321] O substitutivo do Deputado Fernando Gabeira não previa a necessidade de já ser a população residente anteriormente à criação de floresta nacional e exigia consulta pública para a instituição de qualquer categoria de manejo.

[322] A expectativa, neste caso, era acabar com a indústria das desapropriações indiretas, em que a terra nua é avaliada em separado da cobertura vegetal, incluindo, no cômputo desta, o valor referente às APPs e às áreas de reserva legal. Esta parte do dispositivo foi, posteriormente, vetada pelo Presidente da República.

dispositivo, embora suprimido pela Câmara no texto definitivo, foi posteriormente incorporado à Lei nº 9.985 por meio da Lei nº 11.132/05, que lhe acrescentou o art. 22-A[323].

Durante o ano de 1996, um *workshop* e dois seminários foram promovidos pelo Instituto Socioambiental – ISA e pela Câmara dos Deputados para discutir o PL 2.892/92. Em 1997, a Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, ONG preservacionista criada em 1996, organizou, em Curitiba, o I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, em que foi aprovada uma Moção contra o substitutivo do Deputado Fernando Gabeira, por supostamente conter impropriedades conceituais e técnicas que poderiam causar profundos danos às áreas protegidas. No final daquele ano, após longo processo de negociação, o relator encaminhou para votação, pela Comissão, seu substitutivo, o que acabou por não ocorrer, face à mobilização, pela Casa Civil, da bancada do governo, por entender existirem inconstitucionalidades no projeto[324].

Em 1997, nada foi feito, tendo o Deputado Fernando Gabeira, no início de 1998, tentado retomar as discussões, conseguindo que fosse aprovado regime de urgência para o projeto. Todavia, ele não ingressou na ordem do dia do Plenário, por falta de decisão política. Em função do impasse, entidades preservacionistas e socioambientalistas tentaram chegar a uma proposta de consenso, que foi aceita, em sua quase totalidade, pelo Relator. Em 1999, após uma campanha promovida por diversas ONGs ambientalistas para aprovação do projeto, o Relator negociou sua inclusão na pauta da Comissão de 26/05. Mais uma vez, foi adiada a votação, por manobra do Governo, que se comprometeu a apresentar, nos dias subsequentes, sua proposta. O projeto foi finalmente votado e aprovado na Comissão, em 09/06/99. No dia seguinte, 10/06, foi votado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. A modificação aprovada dizia respeito à forma de criação das UCs, na medida em que o projeto do Executivo fazia menção à criação

---

[323] É esta a redação do art. 22-A: "O poder público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes".

[324] Segundo MERCADANTE (2001, p.226), o que conduziu a Casa Civil a essa manobra foram as pressões dentro do próprio governo contra o substitutivo "socioambiental" do Deputado Gabeira.
Ver também: PÁDUA (1997); CÂMARA (2002).

de unidades por ato do Poder Público. Por erro, a redação final foi criação por ato do Poder Executivo. A bancada ruralista não aceitou a errata e propôs emenda, estabelecendo a competência exclusiva do Legislativo para a criação de UCs. A Casa Civil aceitou a emenda, a fim de conseguir a votação do projeto[325].

Encaminhado ao Senado Federal, foi autuado como PL 27/99. Foram rejeitadas as emendas apresentadas, a fim de impedir que tivesse o projeto que retornar à Câmara para sua análise, e foi negociado o veto presidencial a alguns dispositivos, como a definição de população tradicional (art. 2º, XV)[326]; a possibilidade de uso direto de recursos naturais em RPPNs (art. 21, § 2º, III); a exigência de lei para a instituição de UCs (art.22, § 1º); a exclusão, do cálculo das indenizações, das APPs e áreas de reserva legal[327] (art. 45, I e II) e a obrigação de reclassificação de UCs ocupadas por populações tradicionais (art. 56).

O Projeto de Lei foi aprovado no Congresso, no dia 21/06/00, com quatro emendas de redação, tendo sido sancionado no dia 19/07/00 e publicado no Diário Oficial da União como Lei nº 9.985/00.

A história da elaboração da Lei do SNUC demonstra claramente o embate travado entre preservacionistas e socioambientalistas e revela, como produto final, uma norma que é fruto da composição desse e de outros conflitos de interesses presentes no seio da sociedade brasileira. O tratamento conferido pela Lei às populações tradicionais residentes no interior das UCs onde sua presença não é admitida reflete essa composição, assim como a previsão de categorias de manejo de proteção integral de um lado e, de outro, de uso sustentável, em especial as que buscam especificamente a proteção do ambiente natural e, ao mesmo tempo, a dos grupos tradicionais. Essas questões serão abordadas detalhadamente nos próximos itens.

3.2.2 Unidades de conservação de proteção integral

---

[325] MERCADANTE (2001).

[326] Para preservacionistas, a definição era tão ampla que abarcaria praticamente toda a população brasileira; para socioambientalistas, era demasiadamente restritiva!!! Houve, portanto, consenso quanto à necessidade de ser o dispositivo vetado.

[327] No caso de áreas de reserva legal, haveria a exclusão quando não fossem objeto de plano de manejo florestal sustentado ou estudo de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente.

Passando à análise da Lei nº 9.985/00 propriamente dita, serão abordadas, em primeiro lugar, as diferentes categorias de manejo, e, posteriormente, os dispositivos que tratam de sua alteração ou extinção, da compensação ambiental, de populações tradicionais residentes em unidades que não permitem sua presença e de reavaliação. As categorias de manejo serão estudadas separadamente, de acordo com o grupo a que pertençam – proteção integral e uso sustentável.

O grupo das unidades de conservação de proteção integral congrega as categorias de manejo que não admitem o uso direto dos recursos naturais, o que significa que apenas o uso indireto é permitido, ou seja, os seres humanos poderão gozar dos benefícios advindos dos serviços ambientais por elas oferecidos, além da realização de pesquisa, da promoção de educação ambiental e, dependendo do caso, do lazer em contato com a natureza.

Integram o grupo das UCs de uso indireto o parque nacional, a estação ecológica, a reserva biológica, o monumento natural e o refúgio da vida silvestre[328].

3.2.2.1 Parques Nacionais

[328] Arts. 9° a 13 da Lei n° 9.985/00.

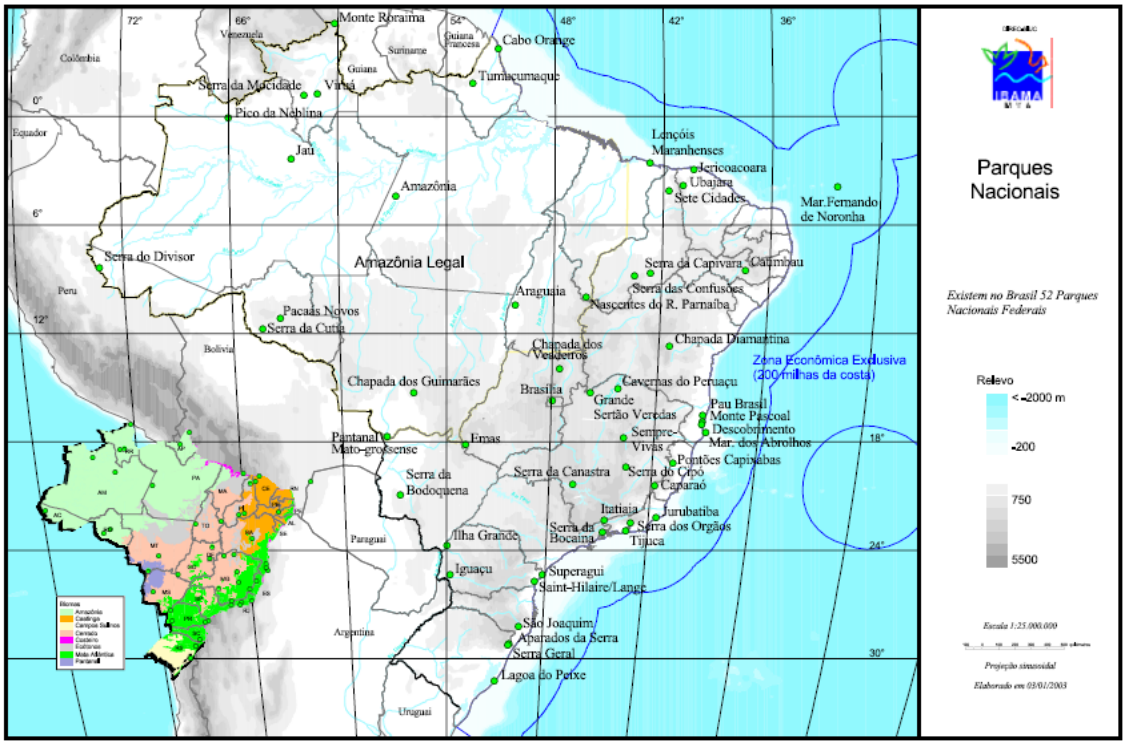

Figura 1: Parques Nacionais

Fonte: http://www.ibama.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

Nos termos do art. 11 da Lei n° 9.985/00, os parque nacionais, estaduais ou municipais têm como objetivo principal “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, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”[329].

Existindo previsão de visitação pública e de proteção integral da natureza, há total incompatibilidade com o regime privado, sendo, portanto, indispensável, para sua instituição, prévia desapropriação. O § 1° do art. 11 prevê, por esta razão, ser o parque nacional “de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”.

[329] Os parques nacionais eram originalmente regidos pelo art. 5°, *a*, do Código Florestal, regulamentado pelo Decreto n° 84.017/79.

Por essa mesma razão, não é admitida a permanência de populações humanas residentes, ainda que tradicionais[330].

A diferença entre parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas, que serão analisadas a seguir, reside, basicamente, na possibilidade de visitação. Muito embora o parque nacional não necessite ter sua área totalmente aberta ao público, ao menos parte dela, conforme estabelecido no plano de manejo, deverá sê-lo, sob pena de transformar-se o parque em categoria de manejo semelhante à estação ecológica ou à reserva biológica. Desse modo, parques fechados, a não ser provisoriamente, contrariam frontalmente à lei, eis que acabam por se tornar, de forma transversa, categoria diferente[331].

Os parques nacionais constituem a primeira categoria de manejo instituída no Brasil, tendo o Parque Nacional de Itatiaia sido criado em 1937, nos moldes dos parques nacionais norte-americanos. Posteriormente, em 1939, outros dois parques foram instituídos: o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro. Outras espécies de espaços territoriais especialmente protegidos já haviam sido criadas quando da instituição dos primeiros parques nacionais, como é o caso de jardins botânicos e reservas florestais, mas, dentro da perspectiva de unidades de conservação, nos termos hoje estabelecidos pelo SNUC, os parques nacionais foram os pioneiros, constituindo a sua criação e administração, segundo Drummond, a mais antiga política ambiental desenvolvida continuamente pelo Poder Público[332].

---

[330] A única exceção diz respeito a populações indígenas, quando há sobreposição entre UCs e terras por elas tradicionalmente ocupadas. Isso porque a CF/88, em seu art. 231, garante aos índios *os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens*, não sendo possível, assim, pretender-se retirá-los desses espaços, em função da criação de qualquer espécie de unidade de conservação. Não será abordada, contudo, neste trabalho, a questão da sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação, remetendo-se o leitor ao trabalho do ISA, **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza**: os desafios das sobreposições. São Paulo: ISA, 2004; além de trabalhos anteriores, de Juliana Santilli, denominado *Aplicação das Normas Ambientais às Terras Indígenas e Superposição de Unidades de Conservação com Terras Indígenas,* publicado na **Revista de Direito Ambiental,** Ano 3, nº 12, São Paulo, RT, outubro-dezembro 1988, p. 68-77.; de Ubiracy Craveiro de Araújo, sob o título *A Presença Indígena nas Unidades de Conservação*, publicado no Livro **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 317; e de Fernando C. Tourinho Neto, *Os povos indígenas e as sociedades nacionais: conflito de normas e superação*. In: LIMA, André (org.)**. O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre, Fabris, 2002.

[331] Nesse sentido, DOUROJEANNI (2000), que expõe serem os parques fechados um dos motivos de críticas feitas pelos socioambientalistas.

[332] DRUMMOND (1997a).

Os objetivos dos primeiros parques nacionais criados em diversos países do mundo e, posteriormente, no Brasil, foram o de preservação de áreas virgens, geralmente dotadas de paisagens espetaculares, e o de visitação. Constituíam-se, normalmente, de grandes extensões territoriais, eram criados pelo Poder Público e o uso direto de recursos naturais era proibido. Essa concepção perdura, ao menos parcialmente, até os dias de hoje. Os objetivos de preservação de ecossistemas naturais relevantes e belos, possibilitando o turismo ecológico e a recreação em contato com a natureza coincidem com os objetivos traçados para os parques desde a criação de Yellowstone, nos EUA, o primeiro parque nacional instituído no mundo. Importante observar, nesse sentido, a redação do *caput* do art. 11 da Lei do SNUC, em que o objetivo básico dos parques nacionais é descrito como *"preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica".* A utilização do termo "e" demonstra que, não sendo o local dotado de beleza cênica, não deverá ser ali criado um parque nacional. O Plano do Sistema de Unidades de Conservação já definia parques nacionais como locais com características naturais espetaculares ou únicas, em terra ou no mar, sob controle do Poder Público, sendo exigida sua criação em áreas maiores do que 10 Km².

Drummond procurou estabelecer um padrão de criação de parques no Brasil, classificando os momentos de instituição em diferentes "gerações". A primeira geração inclui apenas os três primeiros parques nacionais, criados entre 1937 e 1939[333]. A segunda geração possui 11 parques, instituídos entre 1959 e 1961[334]. A terceira geração conta somente com 3 parques, criados entre 1971 e 1974[335]. A quarta, formou-se entre 1979 e 1986, com mais 11 parques[336]. Uma quinta geração

[333] Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro, Dec. 1713/37; Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, Dec. 1035/39; Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro, Dec. 1822/39.

[334] Parque Nacional de Ubajara, no Ceará, Dec. 45954/59; Parque Nacional de Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul, Dec. 47446/59; Parque Nacional do Araguaia, no Tocantins, Dec. 47570/59; Parque Nacional das Emas, em Goiás, Dec. 49874/ 61; Parque Nacional do Caparaó, em Minas Gerais, Dec. 50646/61; Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, em Goiás, dec. 49875/61; Parque Nacional de Sete Cidades, no Piaui, Dec. 50744/61; Parque Nacional de São Joaquim, em Santa Catarina, Dec. 50922/61; Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro, Dec. 5092361; Parque Nacional de Brasília, no DF, Dec. 241/61; Parque Nacional do Monte Pascoal, na Bahia, Dec. 242/61.

[335] Parque Nacional da Serra da Bocaina, em São Paulo, Dec. 68172/71; Parque Nacional da Serra da Canastra, em Minas Gerais, Dec. 70355/72; Parque Nacional da Amazônia, no Pará, Dec. 73683/74.

[336] Parque Nacional da Serra da Capivara, no Piaui, Dec. 83548/79; Parque Nacional do Pico da Neblina, no Amazonas, Dec. 83550/79; Parque Nacional de Pacaas Novos, em Rondônia, Dec. 84019/79; Parque Nacional do Cabo Orange, no Amapá, Dec. 84913/80; Parque Nacional do Jaú, no Amazonas, Dec. 85200/ 80; Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, no Maranhão, Dec. 86060/81; Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, no Mato Grosso, Dec. 86392/81; Parque

teria surgido após 1988. Com isso, constatou o autor descontinuidades na política de criação de unidades de conservação, que teve momentos dinâmicos, de pouca duração, separados por períodos de paralisia. Embora esses momentos de estagnação tenham diminuído ao longo dos anos, a sua existência revela a falta de planejamento do sistema[337], que não contava e não conta com um programa que estabeleça a continuidade da criação de UCs, com fundamento em estudos técnicos sobre áreas prioritárias para a conservação, previsão orçamentária e diretrizes embasando sua instituição a curto, médio e longo prazo.

Continuando a análise iniciada por Drummond, pode-se perceber que a descontinuidade da política de criação de parques nacionais, assim como a política de instituição de outras categorias de UCs, prosseguiu no tempo. A quinta geração seria composta de 6 parques, criados entre 1988 e 1989[338]. Na década de 90, nove parques foram instituídos, sendo apenas um em 1992, e os demais, entre 1997 e 1999[339]. De 2000 a janeiro de 2007, mais 19 parques foram criados[340]. É possível, então, classificar os parques instituídos entre 1997 e janeiro de 2007 como integrantes de uma sexta geração. Note-se que, entre 1989 e 1997, apenas o

---

Nacional Marinho dos Abrolhos, na Bahia, Dec. 88218/83; Parque Nacional da Serra do Cipó, em Minas Gerais, Dec. 90223/84; Parque Nacional da Chapada Diamantina, na Bahia, Dec. 91655/85; Parque Nacional Lagoa do Peixe, no Rio Grande do Sul, Dec. 93546/86.

337 DRUMMOND (1997b).

338 Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, em Pernambuco, Dec. 96693/88; Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, no Mato Grosso, Dec. 97656/89; Parque Nacional do Superagui, no Paraná, Dec, 97688/89; Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre, Dec. 97839/89; Parque Nacional Grande Sertão Veredas, em Minas Gerais, Dec. 97658/89; Parque Nacional do Monte Roraima, em Roraima, Dec. 97887/89.

339 Parque Nacional da Serra Geral, no Rio Grande do Sul, Dec 531/92; Parque Nacional de Ilha Grande, no Rio de Janeiro, Dec. 30/09/97; Parque Nacional Serra da Mocidade, em Roraima, Dec. 29/04/98; Parque Nacional Restinga de Jurubatiba, no Rio de Janeiro, Dec. 29/04/98; Parque Nacional Viruá, em Roraima, Dec. 29/04/98; Parque Nacional da Serra das Confusões, no Piaui, Dec. de 02/10/98; Parque Nacional do Descobrimento, na Bahia, Dec. 20/04/99; Parque Nacional do Pau Brasil, na Bahia, Dec. 20/04/99; Parque Nacional Cavernas do Peruaçu, em Minas Gerais, Dec. 21/09/99.

340 Parque Nacional da Serra da Bodoquena, no Mato Grosso do Sul, Dec. 21/09/00; Parque Nacional da Serra da Cutia, em Rondônia, Dec. de 01/08/01; Parque Nacional de Saint-Hilaire / Lange, no Paraná, Lei nº 10.227/01; Parque Nacional de Jericoacoara, no Ceará, Dec. 04/02/02; Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, no Piauí, Dec. 16/07/02; Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, no Amapá, Dec. 22/08/02; Parque Nacional do Catimbau, em Pernambuco, Dec. 13/12/02; Parque Nacional das Sempre Vivas, em Minas Gerais, Dec. de 13/12/2002; Parque Nacional dos Pontões Capixabas, no Espírito Santo, Dec. 19/12/02; Parque Nacional da Serra do Itajaí, em Santa Catarina, Dec. 04/06/04; Parque Nacional da Serra do Pardo, no Pará, Dec. 17/02/05; Parque Nacional Serra de Itabaiana, em Sergipe, Dec. 15/06/05; Parque Nacional das Araucárias, em Santa Catarina, Dec. 19/10/05; Parque Nacional Chapada das Mesas, no Maranhão, Dec. 12/12/05; Parque Nacional do Rio Novo, no Pará, Dec. 12/02/06; Parque Nacional do Jamanxim, no Pará, Dec. 13/02/06; Parque Nacional dos Campos Gerais, no Paraná, Dec. 23/03/06; Parque Nacional do Juruena, no Mato Grosso e Amazonas, Dec. 05/06/06; Parque Nacional dos Campos Amazônicos, no Amazonas, Mato Grosso e Rondônia, Dec. 21/06/06.

Parque Nacional da Serra Geral, no Rio Grande do Sul, foi instituído, em 1992, o que demonstra outro amplo período de estagnação.

Até o final de janeiro de 2007, já haviam sido instituídos, a nível federal, 62 parques nacionais[341].

Relativamente aos problemas mais graves identificados nos parques nacionais (e demais UCs de proteção integral), discorda-se, parcialmente, da afirmação de Drummond, relativamente à idade média dos parques brasileiros, que seria insuficiente para resolver questões fundiárias, demarcar limites, estabelecer boas relações com a população local, criar infra-estrutura, recrutar e treinar pessoal, atrair visitantes e apoiar pesquisas científicas e programas de educação ambiental. Em outras palavras, para o autor, a média de idade dos parques nacionais brasileiros ainda seria muito baixa para que tantos problemas já pudessem ter sido resolvidos. Na verdade, ao menos no que tange à regularização fundiária e à demarcação de limites, a legislação pátria impõe sejam realizadas antes da instituição definitiva da unidade, sendo sua ausência absolutamente ilegal. Ou seja, antes de se criar um parque nacional ou qualquer outra espécie de unidade de conservação que exija dominialidade pública, deverá o Poder Público, necessariamente, desapropriar as áreas privadas que se encontrem dentro dos seus limites, que deverão ser estabelecidos definitivamente no ato de instituição (lei ou decreto). A implantação de unidades de conservação de domínio público[342] sem a prévia desapropriação constitui uma prática ilegal, que contraria frontalmente as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria, apesar da tolerância da doutrina e da jurisprudência pátrias com o que se denomina de desapropriação indireta[343]. Daí a irrelevância da idade da UC em relação a esses requisitos.

3.2.2.2 Estações Ecológicas

---

[341] Dados fornecidos pelo IBAMA e pela Presidência da República. Disponível em: <www.ibama.gov.br>. Acesso em 26/09/2006; e <www.planalto.gov.br>. Acesso em 10/01/2007.

[342] Parque nacional, estação ecológica, reserva biológica, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva de fauna.

[343] Essa questão será tratada no item 3.2.5.

Estação ecológica[344], nos termos do art. 9° da Lei n° 9.985/00, “tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas”, sendo de posse e domínio públicos (§ 1°). A visitação é proibida, exceto para fins educacionais, conforme dispuser o Plano de Manejo da unidade (§ 2°), e mesmo a pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão ambiental (§ 3°), incidindo em área correspondente a, no máximo, três por cento da extensão total da unidade e até o limite de 1.500 hectares, quando o impacto sobre o ambiente for maior do que o causado pela simples observação ou coleta controlada de componentes do ecossistema (§ 4°, IV).

A finalidade básica das estações ecológicas é manter intactos ecossistemas representativos, sem intervenção antrópica, gerando, conseqüentemente, a total impossibilidade de qualquer tipo de utilização econômica da área. Sua criação é, por isso, absolutamente incompatível com o regime privado de propriedade, demandando prévia desapropriação. Não é suficiente constar do decreto de criação a simples declaração de utilidade pública, por exigir a Constituição Federal de 1988, para a efetiva transferência da propriedade, justa e prévia indenização em dinheiro.

Não sendo permitida sequer a visitação, exceto quando há especial autorização, é tida pelos conservacionistas como a categoria de manejo que, ao lado das reservas biológicas, mais efetivamente contribui para a preservação da diversidade biológica. Constituindo categoria de manejo absolutamente restritiva, não há, obviamente, possibilidade de permanência de população tradicional residente quando de sua instituição, assim como ocorre com os parques nacionais.

As estações ecológicas não encontravam previsão no Código Florestal de 1965, tendo seu regime jurídico sido definido pela Lei nº 6.902/81, que determinou ficasse sua instituição e gestão a cargo da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, criada em 1973.

As oito primeiras estações ecológicas foram oficialmente instituídas, em 1981, pelo Decreto 86.061, tendo sido criadas, ao todo, na década de 80, vinte e duas unidades[345]. Na Década de 90, apenas a Estação Ecológica de Tamoios, no Rio de

[344] As estações ecológicas foram previstas inicialmente pela Lei n° 6.902/81.

[345] Estações Ecológicas instituídas pelo Dec. 86061/81: Estação Ecológica de Iquê, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Taimã, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Uruçui-Una, no Piaui; Estação Ecológica de Anavilhanas, no Amazonas; Estação Ecológica de Maracá, em Roraima; Estação

Janeiro, é instituída, por meio do Decreto nº 98.864/90, tendo sido criadas, a partir de 2001, até janeiro de 2007, outras nove estações[346]. Ou seja, entre 1987 (ano em que foi criada a última estação ecológica da década de 80 – Tupinambás, em São Paulo, por meio do Decreto nº 94.656) e 2001, apenas uma estação ecológica é instituída. Tal fato deve-se, em parte, à extinção da SEMA, em 1989, e à criação do IBAMA, que absorveu técnicos daquela Secretaria e do IBDF, que mantinha categoria idêntica, a reserva biológica, bem como ao aumento significativo, a partir da década de 90, de unidades de conservação de uso sustentável, influenciado pelo socioambientalismo e pelo multiculturalismo, que estabeleceram novos valores e finalidades aos espaços ambientais.

Por outro lado, também não se pode olvidar a maior facilidade que existe em relação à criação de UCs de uso direto, em especial aquelas compatíveis com o domínio privado, como áreas de proteção ambiental (APAs) e áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs), que sequer demandam desapropriação, além de, normalmente, ser também a instituição desses espaços mais simpática à população local. Todos esses fatores contribuíram para um redirecionamento do órgão ambiental, a partir da década de 90, no sentido da criação de UCs de uso sustentável em número bastante superior ao das unidades de uso indireto: os percentuais de proteção eram engrossados, sem que houvesse a necessidade de grandes investimentos ou desgaste político. Todavia, como os compromissos internacionais que foram sendo assumidos pelo Brasil, especialmente no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, determinaram percentuais de proteção

---

Ecológica de Maracá-Jipioca, no Amapá; Estação Ecológica Rio Acre, no Acre; Estação Ecológica de Aracuri-Esmeralda, na Mata Atlântica.
Estações Ecológicas criadas pelo Dec. 87.222/82: Estação Ecológica da Serra das Araras, no Mato Grosso, Estação Ecológica do Seridó, no Rio Grande do Norte; Estação Ecológica de Caracaraí, na Amazônia; Estação Ecológica de Guaraqueçaba, no Paraná.
Estação Ecológica do Jari, no Pará, Dec. 87092/82; Estação Ecológica de Jutaí-Solimões, no Amazonas, Dec. 88541/83; Estação Ecológica Raso da Catarina, na Bahia, Dec. 89268/84; Estação Ecológica Niquiá, em Roraima, Dec. 91306/85; Estação Ecológica de Juami-Japurá, no Amazonas, Dec. 91307/85; Estação Ecológica do Taim, no Rio Grande do Sul, Dec. 92963/86; Estação Ecológica dos Tupiniquins, em São Paulo, Dec. 92964/86;
Estações Ecológicas instituídas pelo Dec. 94656/87: Estação Ecológica de Pirapitinga, em Minas Gerais; Estação Ecológica Tupinambás, em São Paulo; Estação Ecológica de Carijós, em Santa Catarina.

[346] Estação Ecológica de Aiuaba, no Ceará, Dec. 06/02/01; Estação Ecológica de Murici, em Alagoas, Dec. 28/05/01; Estação Ecológica do Castanhão, no Ceará, Dec. 27/09/01; Estação Ecológica de Cuniã, em Rondônia, Dec. 27/09/01; Estação Ecológica Serra Geral, em Tocantins, Dec. 27/09/01; Estação Ecológica Mico Leão Preto, em São Paulo, Dec. 16/07/02; Estação Ecológica da Terra do Meio, no Pará, Dec. 17/02/05; Estação Ecológica da Mata Preta, em Santa Catarina, Dec. 20/10/05; Estação Ecológica da Guanabara, no Rio de Janeiro, Dec. 15/02/06.

dos diferentes ecossistemas a partir da instituição de UCs de uso indireto, nova leva de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais surge a partir do início da década de 2000.

Da mesma maneira como Drummond procedeu com os parques nacionais, as estações ecológicas também podem ser classificadas em duas diferentes gerações: uma correspondente às unidades criadas na década de oitenta e outra que se iniciou em 2001. Segundo dados do IBAMA e da Presidência da República, o Brasil contava, até janeiro de 2007, com 32 estações ecológicas[347].

3.2.2.3 Reservas Biológicas

A reserva biológica[348] "tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais" (art. 10 da Lei do SNUC).

Nenhuma diferença substancial existe entre estações ecológicas e reservas biológicas, que provêm da antiga separação entre Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA - e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF -, já extintos, tendo ambas por finalidade manter áreas naturais livres de intervenção humana. Ao IBDF, criado em 1967, cabia a criação e gestão de parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais, reservas florestais e parques de caça; à SEMA, a de estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e reservas ecológicas. Coexistiram, portanto, até a extinção da SEMA e do IBDF, e sua fusão no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, criado em 1989, dois regimes distintos de unidades de conservação. A única

---

[347] Disponível em : <www.ibama.gov.br>. Acesso em 26/09/2006; e <www.planalto.gov.br>. Acesso em 10/01/2007.

[348] As reservas biológicas foram originalmente previstas pelo art. 5°, *a*, da Lei n° 4.771/65 (revogado pela Lei do SNUC), sendo posteriormente submetidas ao Código de Caça, que lhes imprimiu regime mais rígido, vedando as "atividades de caça, apanha ou introdução de espécimes na fauna e flora silvestres e domésticas, bem como modificações no meio ambiente a qualquer título, ressalvadas as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade competente".

distinção que pode ser apontada entre estações ecológicas e reservas biológicas diz respeito à possibilidade de realização de pesquisas que possam alterar os ecossistemas. No caso das estações ecológicas, o art. 9º, § 4º, IV, permite sejam realizadas pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou coleta controlada de elementos, tendo sido a área em que essa espécie de pesquisa possa ser feita reduzida a três por cento da unidade, até o limite de mil e quinhentos hectares. Relativamente às reservas biológicas, o *caput* do art. 10 da Lei do SNUC determina a ausência de interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando exclusivamente as medidas para a recuperação dos ecossistemas alterados e aquelas necessárias à preservação e recuperação do equilíbrio ambiental, diversidade biológica e processos ecológicos naturais, o que também é permitido nas estações ecológicas. O regime de proteção das reservas biológicas é, portanto, mais restritivo do que o regime das estações ecológicas, na medida em que, naquelas, sequer a pesquisa que cause alterações ecossistêmicas poderá ser realizada.

Nos termos do § 1° do art. 10, a reserva biológica é de posse e domínio públicos, exigindo, portanto, desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, eis que, da mesma forma que as estações ecológicas, são absolutamente incompatíveis com o regime privado de propriedade.

Populações tradicionais que eventualmente residam na área deverão ser removidas, pois sua permanência é também incompatível com o regime de proteção legalmente estabelecido, assim como ocorre com parques nacionais e estações ecológicas.

A primeira reserva biológica, Poço das Antas, foi criada em 1974, por meio do Decreto nº 73.791, no Estado do Rio de Janeiro. Três outras reservas foram instituídas na década de 70, todas em 1979. Na década de 80, dezesseis reservas biológicas foram criadas e, em 90, apenas quatro, acompanhando o padrão de redução observado também em relação às estações ecológicas e aos parques nacionais, embora de forma menos drástica. A partir de 2002, até janeiro de 2007, cinco reservas biológicas já haviam sido instituídas.

Ao todo, de acordo com os dados fornecidos pelo IBAMA e pela Presidência da República[349], até janeiro de 2007 o Brasil possuía 29 reservas biológicas, distribuídas em três gerações: a primeira, que alberga a Reserva Ecológica de Poço das Antas, criada em 1974, e as demais reservas instituídas entre 1979 e 1984, somando 14 reservas[350]; a segunda geração abarca as reservas ecológicas criadas entre 1988 e 1990, contando mais 9 unidades[351]; a terceira, agrupando as cinco reservas instituídas a partir de 2002[352]. Entre 1990, quando foram criadas três reservas, e 2002, apenas uma reserva biológica foi instituída, a Reserva Biológica da União, no Rio de Janeiro, em 1998, pelo Dec. de 22/04/98. Em função dos anos de criação, pode-se observar, assim como ocorreu com os parques nacionais e com as estações ecológicas, longos períodos de estagnação entre as sucessivas gerações.

3.2.2.4 Monumentos naturais

Os monumentos naturais, previstos pelas Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967/69, não constam expressamente do texto da Constituição de 1988, que apenas faz menção, no art. 23, III, a monumentos. A expressão, conforme observa

---

[349] Disponível em : <www.ibama.gov.br>. Acesso em 26/09/2006; e www.planalto.gov.br. Acesso em 10/01/2007.

[350] **1ª geração:**
Década de 1970: Reserva Biológica de Poço das Antas, no Rio de Janeiro, Dec. 73791/74; Reserva Biológica do Atol das Rocas, no Rio Grande do Norte, Dec. 83549/1979; Reserva Biológica do Rio Trombetas, na Pará, Dec. 84018/ 1979; Reserva Biológica do Jarú, em Rondônia, Dec. 83716/ 1979.
Década de 1980: Reserva Biológica de Una, na Bahia, Dec 85463/80; Reserva Biológica do Lago Piratuba, no Amapá, Dec 84914/80; Reserva Biológica do Abufari, no Amazonas, Dec 87585/82; Reserva Biológica do Guaporé, em Rondônia, Dec 87587/82; Reserva Biológica de Serra Negra, em Pernambuco, Dec 87591/82; Reserva Biológica Augusto Ruschi, no Espírito Santo, Dec 87589/82; Reserva Biológica de Sooretama, no Espírito Santo, Dec 87588/82; Reserva Biológica do Córrego do Veado, no Espírito Santo, Dec. 87590/82; Reserva Biológica de Saltinho, em Pernambuco, Dec 88744/83; Reserva Biológica de Comboios, no Espírito Santo, Dec 90222/84;

[351] **2ª geração:**
Década de 1980: Reserva Biológica de Santa Isabel, em Sergipe, Dec. 96999/88; Reserva Biológica do Gurupi, no Maranhão, Dec 95614/88; Reserva Biológica da Pedra Talhada, em Alagoas, Dec 98524/89; Reserva Biológica do Tapirapé, no Pará, Dec. 97719/89; Reserva Biológica do Córrego Grande, no Espírito Santo, Dec. 97657/89; Reserva Biológica do Tinguá, no Rio de Janeiro, Dec. 97780/89.
Década de 1990: Reserva Biológica Guaribas, na Paraíba, Dec. 98884/90; Reserva Biológica de Uatumã, no Amazonas, Dec. 99277/90; Reserva Biológica Marinha de Arvoredo, em Santa Catarina, Dec. 99142/90.

[352] **3ª geração:** Reserva Biológica da Contagem, no Distrito Federal, Dec. de 13/12/2002; Reserva Biológica da Mata Escura, em Minas Gerais, Dec. de 05/06/2003; Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo, no Pará, Dec. 20/05/2005; Reserva Biológica das Perobas, no Paraná, Dec. 20/03/2006; Reserva Biológica das Araucárias, no Paraná, Dec. 23/03/06.

Silva, comporta inúmeros sentidos, como monumentos históricos, artísticos e naturais. Define o autor monumentos naturais como “sítios geológicos que, por sua singularidade, raridade, beleza cênica ou vulnerabilidade exijam proteção, sem justificar a criação de outra categoria de unidade de conservação, dada a limitação da área ou a restrita diversidade de ecossistema”[353]. Seria o caso de uma montanha específica, de formações esculturais naturais, de uma cachoeira. Apenas o monumento sofreria proteção especial, não o restante da área.

Nos termos do art. 12 da Lei n° 9.985/00, têm como objetivo básico “preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica”, podendo ser constituídos em áreas particulares, “desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade de conservação com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários” (§ 1°) e desde que haja aquiescência do proprietário (§ 2°).

Como, em geral, incide o monumento sobre pequena parcela da propriedade, não inviabiliza a exploração econômica do restante, quando criado em área privada. Segundo informações contidas *site* do IBAMA, nenhum monumento natural federal foi, até o momento, instituído.

3.2.2.5 Refúgios da Vida Silvestre

Os refúgios da vida silvestre correspondem a “áreas em que a proteção e o manejo são necessários para assegurar a existência ou reprodução de determinadas espécies residentes ou migratórias, ou comunidades da flora e da fauna”[354]. Seria o caso de uma praia específica, onde ocorra a desova de tartarugas, ou local utilizado por aves migratórias para pouso ou reprodução. Sua instituição, como unidade de conservação, pode incidir sobre áreas privadas, “desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários” (art. 13, § 1°, Lei 9.985/00) e que exista concordância do particular.

---

[353] SILVA (1994, p. 168).
[354] SILVA (1994, p. 168).

Percebe-se, assim, que os monumentos naturais e os refúgios da vida silvestre, por incidirem, em geral, em áreas pouco extensas, são compatíveis com o domínio privado, caracterizando-se as limitações ao uso e gozo deles decorrentes como restrições internas ao direito de propriedade, ligadas ao cumprimento de sua função socioambiental. Deixa a lei, no entanto, à escolha do proprietário, sofrer desapropriação ou aquiescer com as limitações geradas pela criação da UC (§§ 2º dos arts. 12 e 13 da Lei do SNUC).

Porém, conferir ao proprietário a possibilidade de optar entre ser ou não a área desapropriada, para que nela seja criado refúgio da vida silvestre ou monumento natural, afigura-se flagrantemente inconstitucional, olvidando o legislador ordinário o indispensável atendimento, pela propriedade, de sua função social, bem como a utilização do instituto da desapropriação exclusivamente para os casos de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, quando o regime privado de propriedade mostrar-se totalmente incompatível com a atividade a ser desenvolvida. Monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, ao contrário, são plenamente compatíveis com o domínio privado, o que, inclusive, é reconhecido pela própria Lei n° 9.985/00. Estabelecer, portanto, a legislação ordinária, em desconformidade com o mandamento constitucional, a necessidade de aquiescência do proprietário para a criação de tais espaços ambientais significa impor ao Estado um ônus indevido, eis que, inexistindo concordância, terá o Poder Público que desapropriar a área, sem que ocorram, realmente, quaisquer de seus pressupostos, cujas hipóteses são taxativamente previstas em lei.[355]

Da maneira como apresentado na Lei do SNUC, ficam vinculados ao interesse particular o Estado e o interesse público, reconhecendo-se ao proprietário a faculdade de desatender à função socioambiental quando bem entender e, o que é pior, obrigando-se o Poder Público a um gasto desnecessário, o que fere frontalmente todos os dispositivos constitucionais concernentes à função social da propriedade, à criação de espaços ambientais e à desapropriação. Ou seja, nesse caso, ao contrário do que fora anteriormente colocado em relação à criação de UCs sem o devido procedimento expropriatório, não se está permitindo ao Poder Público uma prática ilegal, que seria a chamada desapropriação indireta, mas sim passando-

[355] FIGUEIREDO; LEUZINGER (2001p. 481).

se por cima do interesse público para atender, exclusivamente, ao interesse particular. Tal prática é, igualmente, inconstitucional[356].

Diante desta perspectiva, e considerando que se deva buscar, na exegese de um texto legal, um sentido que não implique em sua agressão ao ordenamento constitucional, em harmonia com a chamada interpretação conforme a Constituição, os arts. 12 , § 2°, e 13, § 2°, da Lei n° 9.985/2000, somente poderão ser compreendidos no sentido de que, diante da possibilidade de desapropriação das áreas ambientais protegidas, poderão os proprietários desses imóveis assumir o ônus de administrar a unidade de conservação, mesmo sabedores de que, naquele caso específico, acha-se inteiramente inviabilizado seu uso econômico. Vale dizer, poderá o particular aquiescer com as condições estabelecidas pelo plano de manejo de um Refúgio da Vida Silvestre ou de um Monumento Natural, ainda que tenha plena ciência de que haverá uma redução drástica do conteúdo jurídico de seu direito de propriedade, superior mesmo aos contornos constitucionalmente estabelecidos para o cumprimento da sua função socioambiental, o que, no entanto, não ocorre normalmente com a criação desses espaços ambientais[357].

A nível federal, o primeiro refúgio da vida silvestre, denominado Veredas do Oeste Baiano, foi criado em 2002, pelo Decreto de 13 de dezembro. Atualmente, existem três refúgios da vida silvestre federais[358].

No gráfico abaixo, pode-se vislumbrar a quantidade de cada categoria de manejo de unidade de conservação do grupo de proteção integral e domínio público, a partir da década de 1930. Sua análise permite visualizar os momentos dinâmicos de criação das diferentes categorias de UCs, alternados com períodos de paralisia.

---

[356] FIGUEIREDO; LEUZINGER (2001p. 481)
[357] FIGUEIREDO; LEUZINGER (2001p. 481).
[358] Refúgio da Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, no Rio Grande do Sul, Dec. de 04/07/2005; Refúgio da Vida Silvestre dos Campos de Palmas, no Paraná, Dec. 03/04/2006.

Unidades de Conservação de Proteção Integral e Domínio Público

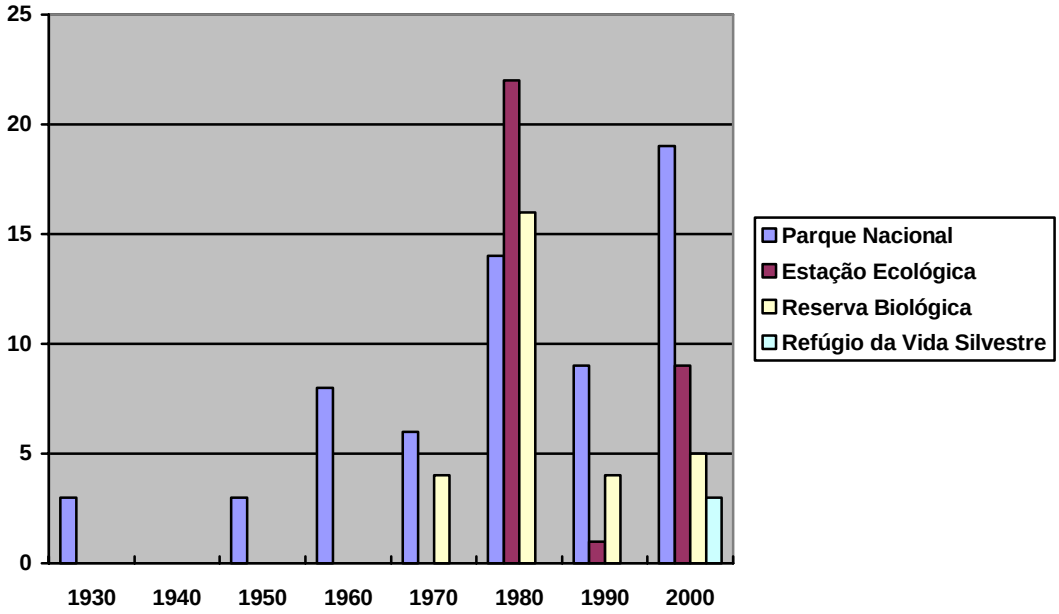

Gráfico 2: Unidades de Conservação de proteção integral e domínio público criadas a cada década.

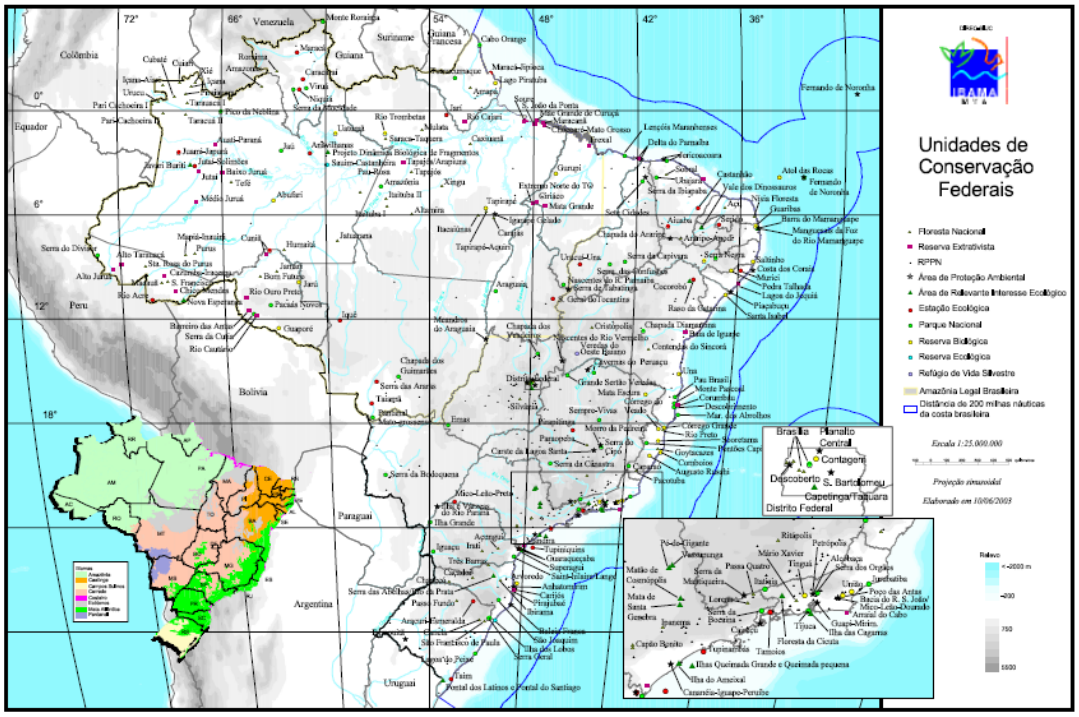

Figura 3: Unidades de Conservação Federais.

Fonte: http://www.ibama.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

3.2.3 Unidades de conservação de uso sustentável

O grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto pelas chamadas unidades de conservação de uso direto dos recursos naturais, do qual fazem parte as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas - RESEXs, as Reservas de Faunas, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural- RPPNs[359]. Uso direto, no entanto, não significa utilização sem controle, desregrada, mas sim uso dos recursos de forma sustentável, ou seja, respeitada a capacidade de suporte do ecossistema e os mecanismos de renovação dos recursos bióticos.

3.2.3.1 Áreas de Proteção Ambiental

A área de proteção ambiental – APA[360], a que se refere o art. 15 da Lei n° 9.985/00, é “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”. Segundo o § 1° deste dispositivo, pode ser constituída por terras públicas ou privadas.

Nos termos do art. 9° da Lei n° 6.902/81:

> Art. 9° - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:
>
> a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;

[359] Arts. 15 a 21 da Lei n° 9.985/00.

[360] As APAs foram criadas pela Lei n° 6.902/81, arts. 8° e 9°, regulamentados pelo Decreto n° 99.274/90, e Resolução CONAMA n° 10/88.

> b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
>
> c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;
>
> *d)* o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

A fiscalização e supervisão da área de proteção será realizada pelo IBAMA, que sucedeu à Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), ou pelo órgão equivalente no âmbito estadual ou municipal.

A área de proteção ambiental é o mais típico exemplo de espaço ambiental criado com a finalidade de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade. O proprietário mantém todos os poderes inerentes ao domínio, sofrendo apenas as limitações ditadas pelo próprio conteúdo do direito, eis que relacionadas à dimensão ambiental da sua função social. Assim sendo, visando as APAs a garantir exclusivamente o cumprimento da função socioambiental, não implicando, sua instituição, em aniquilamento do conteúdo econômico da propriedade e nem a perda da exclusividade, não são indenizáveis.

As APAs vêm sofrendo inúmeras críticas, seja por entenderem os autores não constituírem unidades de conservação propriamente ditas, mas sim formas de disciplinar o uso do solo, seja em função de sua baixa efetividade, na medida em que têm sido criadas em locais bastante antropizados e, consequentemente, degradados, sem que seja realizado um zoneamento que permita a proteção de parcelas dos ecossistemas[361]. Com isso, não cumprem as finalidades básicas de proteger a diversidade biológica, regular o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade de uso dos recursos naturais. Todavia, a baixa efetividade de parte das áreas de proteção ambiental não significa sua inutilidade. Ao contrário, se fossem elaborados planos de manejo adequados e sofressem as APAs efetiva fiscalização, seriam espaços ambientais úteis à proteção do meio ambiente, com baixíssimo custo para o Estado. Criá-las apenas no papel, entretanto, para aumentar

[361] Para MAGNANINI (2002), as APAs são, na verdade, apenas áreas onde há normas de planejamento de uso, definindo o que o licenciamento deve obedecer.Da mesma forma, para CÂMARA (2002), as unidades de uso sustentável destinam-se muito mais ao uso supostamente bem controlado dos recursos naturais do que a sua proteção.

as estatísticas de volume de áreas protegidas no país, de certo não atende às necessidades de conservação.

A respeito, Maria Tereza Jorge Pádua, em palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, que ocorreu em Curitiba, em 1997, afirma servirem as APAs, atualmente, como instrumento político e demagógico, impedindo que um leigo diferencie uma unidade de conservação de proteção integral de outra de uso sustentável. Se fossem estabelecidas com zoneamento claro e se previssem um sistema de gestão adequado, do qual participassem as lideranças locais e os proprietários das terras privadas incluídas em seus limites, poderiam funcionar adequadamente[362]. Apesar da posição preservacionista assumida pela autora, as críticas que deferiu às APAs são verdadeiras, bem como a observação de que, houvesse um plano de manejo aprovado, com um bom zoneamento, adquiririam as APAs efetividade no trato da questão ambiental.

Existiam, até janeiro de 2007, trinta e uma áreas de proteção ambiental federais[363].

3.2.3.2 Áreas de Relevante Interesse Ecológico

A área de relevante interesse ecológico – ARIE – é definida pelo art. 16 da Lei n° 9.985/00 como "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"[364]. Nos termos do § 1°, será constituída por terras públicas ou privadas, sendo, portanto, sua

---

[362] PÁDUA (1997).

[363] A lista das APAs encontra-se em anexo.

[364] Inicialmente, as ARIEs eram disciplinadas pelo Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984, e pela Resolução CONAMA 12/89. O art. 3º do Decreto nº 89.336/84 dispõem terem "por finalidade manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-las com os objetivos da conservação ambiental".
O art. 1°, § 2°, do referido Decreto, diz que "as Áreas de Relevante Interesse Ecológico poderão ser adquiridas ou arrendadas, no todo ou em parte, pelo Poder Público, se isso assegurar uma proteção mais efetiva das mesmas".

instituição compatível com o domínio privado, não exigindo prévia desapropriação da área.

A ARIE constitui, na verdade, uma versão menor das APAs, em área pouco ocupada, mas que admite utilização direta de recursos naturais. Por não exigir desapropriação, torna-se, assim como as APAs, uma opção mais barata, para o Poder Público, de instituição de unidade de conservação, que procura conciliar desenvolvimento econômico e proteção do ambiente natural.

A nível federal foram instituídas, até o momento, dezessete ARIEs[365].

3.2.3.3 Reservas Particulares do Patrimônio Natural

A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN –, nos termos do art. 21 da Lei n° 9.985/00, "é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica", sendo permitidas apenas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (§ 2°, I e II). Podem ser criadas em áreas onde "sejam identificadas condições naturais primitivas, recuperadas ou cujas características justifiquem ações de recuperação, pelo seu valor paisagístico ou para preservação do ciclo biológico de espécies vegetais e animais", seja qual for o ecossistema e a dimensão da propriedade.

Deveriam as RPPNs ter sido incluídas dentre as Unidades de Proteção Integral, eis que não é possível o uso direto de recursos naturais, dispensando-se-lhes o mesmo tratamento conferido às Áreas de Preservação Permanente, previstas pelo artigo 2º do Código Florestal. Entretanto, a sua localização entre as unidades de uso sustentável deve-se ao veto oposto ao inciso que, originariamente, permitia a utilização de recursos ambientais, com exceção dos madeireiros[366].

Por constituírem áreas privadas de proteção, criadas a partir de pedido do proprietário, não ensejam qualquer tipo de indenização por parte do Poder Público. Desse modo, a criação desse tipo de UC é extremamente vantajosa para o Estado,

---

[365] A lista das ARIE´s encontra-se em anexo.

[366] O inciso III do art. 21 da Lei do SNUC, vetado pelo Presidente da República, permitia a utilização direta de recursos naturais.

uma vez que se alcança um alto grau de proteção do ambiente natural sem que haja a necessidade de se efetuar gastos públicos.

Por outro lado, há também vantagens para o proprietário que institui a RPPN, além da proteção ao ambiente natural propriamente dita, como, por exemplo: a isenção do pagamento do imposto territorial rural (ITR); a possibilidade de solicitar recursos, através de parcerias com organizações ambientalistas, para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, proteção, educação ambiental e ecoturismo, que são as atividades permitidas nesta espécie de UC; a faculdade de comercializar cotas de reserva florestal – CRF, para fins de compensação de reserva legal, nos termos do art. 44-B do Código Florestal; além de possuir, o Fundo Nacional de Meio Ambiente, uma linha de apoio específica para as RPPNs, que financia projetos a serem desenvolvidos nessas áreas[367].

Por essas razões, as RPPNs representam o maior número de unidades de conservação instituídas pelo IBAMA, somando, em janeiro de 2007, 429 unidades.

O processo de criação, resumidamente, é composto das seguintes etapas: o proprietário encaminha a documentação necessária, acompanhada do termo de compromisso assinado, ao órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público e recomendará, quando for o caso, o reconhecimento da área como RPPN. Ultrapassadas todas as fases do procedimento, será publicada portaria de reconhecimento, assinada pelo presidente do órgão ambiental, que deverá ser averbada pelo proprietário, junto com o termo de compromisso, à margem da inscrição no registro Público de Imóveis, conforme dispõe o parágrafo 1° do art. 21.

Uma vez criada esta espécie UC, não mais poderá ser extinta ou alterada por vontade do particular ou de seus sucessores, eis que gravada com perpetuidade, somente admitindo-se a desafetação ou modificação por lei, nos termos dos arts. 225, § 1°, III, da Constituição Federal e 22, § 7°, da Lei nº 9985/00. As únicas exceções encontram-se nos parágrafos 5° e 6° do art. 22 da Lei do SNUC, que permitem a transformação de uma unidade de uso sustentável em outra unidade de proteção integral ou a ampliação dos limites de uma UC por instrumento normativo de mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade, aplicando-se tais regras às

---

[367] **RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural. Publicação do IESB – Instituto de Estudos Sócio-ambientais do Sul da Bahia.
Sobre RPPN, ver também: WIEDMANN (2001); RAMOS RODRIGUES (2001b); NUNES (2002); COSTA (2002); PEREIRA (2002).

RPPNs, que, apesar de pertencerem, na realidade, às unidades de uso indireto, estão arroladas dentre as unidades de uso sustentável. Qualquer outra modificação pretendida ou, como dito, a extinção da RPPN, terá que ser precedida de lei em sentido formal, ou seja, emanada do Poder Legislativo.

Uma questão que vem causando discussão nos órgãos ambientais é a possibilidade de o Estado desapropriar a área de uma RPPN para lhe conferir destinação diferente da proteção ao ambiente natural. Para responder à questão, deve-se observar o mandamento constitucional, acima exposto, no sentido de demandar a alteração ou extinção de qualquer espaço territorial especialmente protegido a edição de lei formal. Desse modo, pretendendo o Poder Público desapropriar área que constitui reserva particular do patrimônio natural, assim como qualquer outra área privada sobre a qual foi constituída uma unidade de conservação, deverá, em primeiro lugar, editar lei declarando a utilidade pública da mesma, não sendo suficiente a declaração de utilidade pública por meio de decreto do Executivo.

Por outro lado, como as UCs são criadas em atendimento à determinação constitucional, consubstanciada no inciso III do § 1° do art. 225 da Carta Federal, visando a tornar efetivo o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não poderá ser desapropriada por razões que não alberguem a defesa de outros direitos fundamentais, eis que em choque valores constitucionais.

Em outras palavras, a desapropriação deverá ter como fundamento questões também relacionadas à preservação de direitos fundamentais, para as quais a expropriação da RPPN, ou outra unidade de conservação criada em área privada, seja essencial, consubstanciadas, em geral, embora não exclusivamente, em algumas das hipóteses de necessidade pública. Para os demais casos, não poderá o Poder Público proceder à desafetação da área, eis que o que se visa obter não traz a característica de essencialidade, devendo-se, por isso, preservar a UC, que traduz a busca pela efetivação do direito fundamental ao ambiente hígido.

E a mera desapropriação por interesse social para a preservação de bens ambientais (art. 2°, VII, da Lei n° 4.132/62), que não signifique sua transposição para a categoria das unidades de proteção integral, não é possível, uma vez que a RPPN já garante, ao menos em teoria, um alto grau de proteção ao ambiente natural. Qualquer distorção deve ser reprimida por meio dos instrumentos legais existentes.

Nesse caso, também não o seria para monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, que são UCs de proteção integral compatíveis com o domínio privado.

Quanto à possibilidade de desapropriação para a criação de unidade de conservação de proteção integral, muito embora as RPPNs já integrem, na prática, tal categoria, não existe óbice a sua realização, sendo este o único caso em que a declaração de utilidade pública poderá ser feita por meio de decreto, nos termos do art. 22, § 5°, da Lei do SNUC. O mesmo se aplica a APAs e ARIEs, unidades de uso sustentável que comportam dominialidade privada.

Constituindo a RPPN sempre área particular, sua transformação em UC de uso indireto deverá ser precedida, necessariamente, de desapropriação, quando importar em criação de unidades de posse e domínio públicos. Justifica-se tal posição na medida em que, por vezes, pode tornar-se a RPPN instrumento inadequado para a preservação de determinado ecossistema. Tome-se como exemplo uma RPPN em que seja permitida a visitação, diante de ecossistema cuja fragilidade passe a não mais suportar sequer o impacto causado por esta atividade, sendo indicado, neste caso, a criação de estação ecológica ou reserva biológica, que não permitem qualquer tipo de intervenção antrópica. Ou então RPPN cujo proprietário venha sistematicamente descumprindo as normas de proteção, apesar das sanções impostas, em que a preservação ambiental seria facilitada com a criação de outra espécie de UC de uso indireto. Em casos como esses, deve-se levar em consideração, inclusive, o descumprimento da função socioambiental do bem, para fins de cálculo do valor da indenização.

3.2.3.4 Florestas Nacionais

A floresta nacional somente pode ser criada em áreas públicas, por determinação expressa da Lei n° 9.985/00, o que impõe a desapropriação se estiverem sendo instituídas em domínio privado.

Nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985/00, “é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos

para a exploração sustentável de florestas nativas"[368]. Por se tratar de floresta pública, a ser explorada pelo Poder Público, diretamente ou por meio de concessão, exige, para sua criação, desapropriação de áreas particulares.

Deveriam as florestas nacionais ser criadas, tendo em vista as finalidades legalmente estabelecidas, como grandes laboratórios geridos pelo Poder Público para o desenvolvimento de métodos que permitam aos povos da floresta o uso sustentável dos recursos naturais, em que haja o menor impacto possível, com um grau de aproveitamento econômico que lhes garanta uma boa qualidade de vida.

Mas, apesar do comando legal, as florestas nacionais vêm sendo instituídas como florestas de produção, com o objetivo de concessão a particulares de sua exploração comercial para extração de recursos madeireiros e não-madeireiros, sem a preocupação com o desenvolvimento tecnológico a ser repassado às populações tradicionais. A situação tornou-se ainda mais grave com a edição de Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, em que é facultado ao Poder Público incluir nos lotes destinados às concessões áreas compreendidas dentro dos limites de florestas nacionais. Permitiu esta Lei, igualmente, para a execução de atividades subsidiárias, que o Poder Público, quando as explorar diretamente, firme convênios, termos de parceria, contratos ou "instrumentos similares" com terceiros, desde que observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais, pelo prazo de 120 meses, podendo ser utilizado o critério de melhor técnica. Mais uma vez foi reafirmada a finalidade nitidamente utilitarista conferida pela Lei de gestão de florestas públicas a esta categoria de manejo.

Há, inclusive, críticas travadas por alguns autores acerca do cumprimento de sua finalidade como unidade de conservação. Pádua, em palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, afirmou não estarem atendendo a seus objetivos precípuos de manejo. Aduz possuírem, algumas, tamanho ridículo, estando, outras, plantadas com pinus ou eucalipto, não possuindo plano de manejo ou qualquer outra forma legalizada de exploração florestal[369]. As críticas são procedentes, pois a maneira pela qual estas categorias de manejo vêm sendo

---

[368] Foram previstas originalmente pelo art. 5° do Código Florestal, criadas com fins econômicos, técnicos ou sociais, podendo ser exploradas em regime de manejo sustentável.
[369] PÁDUA (1997).

implementadas não tem contribuído efetivamente para a conservação da biodiversidade, nem tampouco para o desenvolvimento de técnicas mais eficientes de exploração sustentável de recursos naturais, conforme determinado pela Lei do SNUC.

Quanto às populações tradicionais residentes, o § 2º do art. 17 da Lei nº 9.985/00 admite sua permanência, desde que já habitem o local quando da criação da UC. No substitutivo ao Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, apresentado pelo deputado Fernando Gabeira, estava assim delineada a questão: “Art. X – É permitida a presença de populações tradicionais nas Florestas Nacionais, conforme o disposto no art. Y desta Lei, em regulamentação específica e no Plano de Manejo da unidade”. O artigo mencionado possuía a seguinte redação: “Art.Y – A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas Ecológico-culturais serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso”.

O texto negociado na Câmara foi profundamente alterado, tendo sido incluída a obrigatoriedade de residência anterior no local e condições de permanência estabelecidas em regulamento, ao invés de contrato de concessão de direito real de uso[370].

Já foram instituídas, até janeiro de 2007, 73 florestas nacionais[371].

3.2.3.5 Reservas Extrativistas

As reservas extrativistas – RESEX- foram previstas originalmente pelo art. 9°, VI, da Lei n° 6.938/81, na redação que lhe foi emprestada pela Lei n° 7.804/89, tendo sua criação e gestão sido reguladas pelo Decreto nº 98.897/90. Atualmente, são disciplinadas pelo art. 18 da Lei n° 9.985/00, que determina:

> 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

[370] MERCADANTE (2001).
[371] A lista com as florestas nacionais encontra-se em anexo.

> básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Nos termos do § 1° do art. 18, a RESEX é de domínio público, com o uso concedido, a partir da assinatura de contratos de concessão de direito real de uso, às populações tradicionais extrativistas, exigindo desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites.

O conceito de população tradicional, que será objeto do próximo capítulo, fora originalmente previsto pela Lei do SNUC, mas posteriormente vetado pelo Presidente da República, por considerá-lo excessivamente abrangente. Segundo Figueiredo e Rodrigues, deverá o conceito ser tratado em regulamento, por ser "essencial para a eficácia desta unidade de conservação, pois uma definição imprecisa poderá ocasionar abusos de todo o gênero"[372]. Até o momento, no entanto, não foi expedido regulamento trazendo semelhante definição, que, por isso, deve ser inferida a partir de outros dispositivos legais, conjugados a algumas características apontadas pela doutrina como essenciais à identificação de determinado grupo como tradicional, o que será objeto do próximo capítulo.

Concepção genuinamente brasileira, a reserva extrativista busca conciliar a proteção ambiental e a sobrevivência física e cultural de populações extrativistas[373] tradicionais (castanheiros, seringueiros, pescadores artesanais, babaçueiros etc.), uma vez que, historicamente, por dependerem diretamente da existência de um ambiente natural preservado, em geral agiram de forma a não o degradar, utilizando os recursos florestais necessários à prática da atividade extrativista de forma sustentável, ou seja, sem extingui-los. Isso não significa, como aponta Drummond, que o extrativismo não introduza mudanças na floresta, mas sim que essas mudanças normalmente ocorrem em grau bem menor do que aquelas causadas por outras atividades, e, por essa razão, as florestas continuam a apresentar sistemas ecológicos complexos, alta produtividade biológica e rica biodiversidade. Há, entretanto, exemplos de formas de extração, ainda que de baixa tecnologia, que se mostraram destrutivas das bases de recursos, como a sobrecoleta de ovos de

---

[372] FIGUEIREDO; RODRIGUES (2001, p.440).

[373] EMPERAIRE (2000) conceitua extrativismo como atividades de extração que se aplicam a recursos vegetais, animais ou minerais, não cultivados, mas destinados ao mercado e não ao uso doméstico (daí a distinção entre extrativismo e simples coleta). Ver também SILVA, M. (2001); DRUMMOND (1996).

quelônios[374] ou a caça sistemática de detrminadas espécies, mas eles constituem exceções, e não a regra. Sobre esse ponto, deve-se observar que até mesmo a visitação em algumas categorias de unidades de conservação, como parques nacionais, pode gerar impacto maior do que aquele produzido pelo uso direto de recursos naturais por uma população extrativista[375].

Segundo Allegretti, o objetivo central das reservas extrativistas reside na busca de soluções para conflitos pela posse da terra aliado à utilização sustentável de recursos naturais, fazendo com que políticas de reforma agrária e de meio ambiente passem a ser formuladas de forma convergente[376].

A concepção de reservas extrativistas surge em função das mobilizações sociais e políticas que se iniciam no Acre, sob a liderança de Chico Mendes, que foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, líder do Conselho Nacional de Seringueiros e um dos fundadores da Aliança dos Povos da Floresta. O processo é deflagrado pelos seringueiros da região do Vale do Acre[377], em virtude das injustiças geradas pelo sistema de aviamento e das mudanças que ocorriam na Amazônia, a partir dos anos 70, acarretando, em função da crise da borracha, a venda de seringais a empresários sulistas e sua transformação em áreas de pastagem. Seringueiros e castanheiros resistiam às expulsões por meio dos ‘empates’, forma pacífica e organizada de luta contra as derrubadas.

Em 1985, o Conselho Nacional de Seringueiros organizou, em Brasília, o 1º Encontro Nacional de Seringueiros, com a participação de 130 representantes da categoria vindos do Acre, Rondônia, Amazonas e Pará, surgindo, então, a proposta de criação de reservas extrativistas, inspirada no modelo de exploração de terras indígenas, em que a propriedade da terra é da União, cabendo aos índios, de forma coletiva, sua posse permanente e usufruto exclusivo dos recursos naturais[378].

---

374 DRUMMOND (1996). Ver também DRUMMOND (2002).

375 Sobre impactos causados pela visitação em unidades de conservação, ver: MERCADANTE (2001, p. 567); CARVALHO (2000); TAMBORIM; MAGRO (2000); VIEIRA; PASSOLD; MAGRO (2000); CARVALHO; ROBIM; STARZYNSKI; AZEVEDO (2000); GIATTI; ROCHA; RONCERO-SILES; BITTENCOURT (2002); DÓRIA; SANTOS (2004).

376 ALLEGRETTI (2002)

377 A região abrange os Municípios de Xapuri, Brasiléia, Rio Branco, Assis Brasil e parte de Sena Madureira.

378 SANTILLI (2005a).

Por meio da Portaria nº 627, do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em 1987, foi incluído, no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, o projeto de assentamento extrativista, destinado à "exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupam ou venham a ocupar as mencionadas áreas". Estes assentamentos constituíram uma alternativa aos projetos de colonização tradicionais, pois, ao enfatizar a atividade extrativista, beneficiavam populações tradicionais locais que viviam, especialmente, da castanha e da seringa. Todavia, muito embora o modelo atendesse às aspirações das populações extrativistas no que tange à distribuição de lotes, como possuía características de reforma agrária, demandava tempo para sua regularização. Por isso, a opção recaiu sobre o modelo de reservas extrativistas, em que as terras pertencem ao Poder Público, mas as populações tradicionais firmam contrato de concessão de direito real de uso das mesmas[379].

Segundo Benatti, as RESEXs estariam incluídas no conceito de posse agroecológica, distinto do conceito de posse civil e agrária, pelo qual um grupo de famílias camponesas se apossam da terra, a partir de influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, seria constituída por áreas de uso comum, em que o grupo desenvolve suas atividades agroextrativistas, e áreas de apossamento familiar[380].

Foram, então, criadas as primeiras reservas extrativistas: Alto Juruá, no Acre, por meio do Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990; Chico Mendes, também no Acre, em 12 de março de 1990, por meio do Decreto nº 99.144; Rio Cajari, no Amapá, em 12 de março de 1990, por meio do Decreto nº 99.145; Rio Ouro Preto, em Rondônia, por meio do Decreto nº 99.166, em 13 de março de 1990.

Em 2000, a Lei n° 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, trouxe, como um de seus objetivos, a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizado seu conhecimento e sua cultura, possibilitando sua promoção social e econômica, e, como uma de suas diretrizes, a garantia às populações tradicionais, cuja sobrevivência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das

[379] Disponível em: < www.chicomendes.com.br>. Acesso em 10/11/2006.
[380] BENATTI (2003).

unidades de conservação, de meios de subsistência alternativos ou da justa indenização pelos recursos perdidos.

Como categorias de manejo que possibilitam conciliar proteção do ambiente natural e preservação das culturas tradicionais, prevê o mencionado diploma legal não apenas as reservas extrativistas, mas também as reservas de desenvolvimento sustentável, objeto do próximo item. Ou seja, ao lado das tradicionais unidades de conservação de proteção integral, que visam, basicamente, a preservação dos recursos da biodiversidade, o sistema abarcou também unidades de uso sustentável que promovem a proteção dos direitos culturais de comunidades tradicionais. O direito à identidade cultural e à manutenção de práticas culturais tradicionais constitui, como exposto no primeiro capítulo, direito fundamental, cuja garantia está intimamente ligada à integridade do grupo, por sua vez, condicionada à manutenção das áreas que tradicionalmente habita.

A instituição de reservas extrativistas e de reservas de desenvolvimento sustentável visa, portanto, a conferir efetividade, simultaneamente, a duas categorias de direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos culturais. Todavia, vêm as RESEXs sofrendo diversas críticas por parte de ambientalistas vinculados à corrente preservacionista, que entendem tratar-se, na verdade, de uma forma de se fazer reforma agrária, e não de verdadeira categoria de UC. Segundo Alceo Magnanini, as APAs, as RESEXs e as RDS são áreas onde há restrições de atividades, e não UCs propriamente ditas. Por isso, em termos de unidades de uso sustentável, segundo o autor, apenas as ARIEs, florestas nacionais, reservas de fauna e RPPNs constituiriam, verdadeiramente, categorias de UCs[381].

Discorda-se, todavia, das afirmações do autor, na medida em que as UCs de uso sustentável, e, principalmente, as RESEX e as RDS, contribuem definitivamente para a solução de um conflito entre valores constitucionais, consubstanciado no choque entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e os direitos fundamentais culturais. O cumprimento, pelo Poder Público, simultaneamente, da obrigação de proteger e preservar o meio ambiente e de proteger as culturas tradicionais pode ser observado com a criação de RESEXs e de RDS, desde que o grau de proteção requerido por aquele ecossistema determinado assim permita.

[381] MAGNANINI (2002).

Constituem, portanto, importantes categorias de manejo, que, se bem administradas, poderão contribuir para a construção de um desenvolvimento realmente sustentável.

Esse novo enfoque conferido às áreas protegidas vem sendo objeto de debates nos sucessivos Congressos Mundiais de Parques, que acontecem a cada dez anos, convocados pela UICN. Com base nas conclusões e recomendações estabelecidas no IV Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, a WWF e a UICN adotaram alguns princípios referentes aos direitos e conhecimentos das populações indígenas e demais populações tradicionais, dentre os quais destacam-se: os índios e demais populações tradicionais têm longa ligação e uma profunda compreensão da natureza. Frequentemente eles deram importante contribuição para a manutenção de muitos dos mais frágeis ecossistemas, por meio de seus sistemas sustentáveis de uso de recursos naturais e sua base cultural de respeito à natureza (princípio 1); Os índios e demais populações tradicionais deveriam poder repartir equitativamente os benefícios associados às áreas protegidas, tendo reconhecidos os seus direitos (princípio 4)[382].

No 5º Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em Durban, em 2003, foi aprovada a Recomendação nº 24, versando sobre populações indígenas / tradicionais[383] e áreas protegidas. A Recomendação prevê: a) assegurar que as áreas protegidas já existentes e as que serão criadas respeitem os direitos das populações indígenas / tradicionais; b) cessar todas as expulsões e reassentamentos involuntários dos povos indígenas / tradicionais de suas terras em conexão com áreas protegidas, assim como involuntárias sedentarizações dos povos nômades; c) assegurar o estabelecimento de áreas protegidas baseado no consentimento prévio e livre das populações indígenas / tradicionais; d) subsequente elaboração e atendimento aos interesses e aspirações das populações indígenas / tradicionais, nos termos da UICN-WWF *Principles and Guidelines on Idigenous and Traditional Peoples and Protected Areas*, bem como nos princípios contidos na Resolução da UICN nº 1.53; e) reconhecer o valor e a importância das áreas

[382] UICN (2000). O trabalho traz 11 exemplos de manejo de recursos naturais em áreas protegidas por populações indígenas / tradicionais, em diferentes continentes. Em vários exemplos, a co-gestão das áreas protegidas trouxe ganhos para os ecossistemas e, em alguns casos, foram trazidas situações em que a falta de coordenação entre populações indígenas / tradicionais e os órgãos de proteção ambiental trouxeram prejuízos ao meio ambiente.

[383] O termo *indigenous peoples* pode ser interpretado em sentido amplo, alcançando as demais populações tradicionais. Nesse sentido: UICN (2000, p. IX); ICIHI (1987); WORLD BANK (1990); KLEYMEYER (1994).

protegidas designadas pelas populações tradicionais como base para assegurar e estender a rede de áreas protegidas; f) estabelecer e efetivar leis e políticas apropriadas para a proteção dos conhecimentos tradicionais das populações indígenas / tradicionais; g) efetivar leis e políticas que reconheçam e garantam os direitos das populações tradicionais sobre as terras que tradicionalmente ocupam; h) estabelecer mecanismos que possam compensar injustiças históricas causadas pela implantação de áreas protegidas; i) estabelecer mecanismos participativos para a restituição de terras e recursos perdidos, sem prévio consentimento, em função da implantação de áreas protegidas; j) estabelecer uma comissão para promover a reconciliação entre povos indígenas e áreas protegidas; l) assegurar o respeito à autoridade dos processos de tomada de decisões das populações tradicionais e apoio à gestão sustentável e conservação dos recursos naturais nas áreas protegidas, reconhecendo-se o papel central da autoridade tradicional; m) requerer aos gestores de áreas protegidas para apoiar as iniciativas das populações indígenas / tradicionais sobre revitalização e aplicação de conhecimentos tradicionais e práticas em terra, água e manejo de recursos dentro das áreas protegidas; n) rever as leis e políticas de proteção da biodiversidade que causem impactos sobre as populações indígenas; o) desenvolver e incentivar o apoio às populações tradicionais que promovam a gestão das áreas protegidas; p) assegurar processos abertos e transparentes de negociação com as populações tradicionais sobre qualquer plano para estabelecer ou expandir o sistema de áreas protegidas; q) integrar os conhecimentos tradicionais e sistemas de educação em interpretação e educação sobre meio ambiente, cultura e valores espirituais das áreas protegidas; r) assegurar que as áreas protegidas se direcionem no sentido de aliviar a pobreza e melhorar os padrões de vida das comunidades locais que vivem nas proximidades ou dentro dos parques, através de sistema de repartição de benefícios[384].

Ao todo, até janeiro de 2007, existiam 51 reservas extrativistas federais[385].

3.2.3.6 Reservas de Desenvolvimento Sustentável

[384] Disponível em: <www.earthlore.ca/clients/WPC/English/introduction.htm>. Acesso em 09/11/2006.
[385] A lista com as RESEXs existentes está em anexo.

Inspirada na Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, localizada na Amazônia[386], a Lei n° 9.985/00 introduziu, em nível nacional, esta categoria de unidade de uso direto dos recursos naturais. Ela se constitui em "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" (art. 20).

Na verdade, a RDS poderia englobar a RESEX, uma vez que, dentro do conceito de população tradicional, que é mais amplo, está inserido o de população extrativista tradicional, uma espécie daquela. Bastaria ter o legislador ordinário ampliado o conceito de reserva extrativista, para chegar ao mesmo resultado prático. Entretanto, não há qualquer conseqüência danosa às populações tradicionais a previsão de uma nova modalidade de unidade de conservação que tenha por escopo a preservação do ambiente necessário à sua manutenção, a partir da aplicação de seus conhecimentos e modos de produção, transmitidos de geração a geração. Dessa forma, enquanto as reservas extrativistas, teoricamente, abrigam apenas grupos que vivem de atividade extrativista, a reserva de desenvolvimento sustentável alberga populações tradicionais de um modo geral, que também dependem da utilização dos recursos ambientais para sua subsistência e manutenção de sua cultura.

O § 2° do art. 20, apesar de determinar ser a reserva de desenvolvimento sustentável de domínio público, prevê desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites apenas "quando necessário". Para D'Oliveira, o "quando necessário" constitui um equívoco, devendo, por isso, haver sempre a desapropriação de eventuais áreas privadas inseridas nos limites da RDS[387]. Figueiredo e Rodrigues, em sentido oposto, registram:

> tal previsão legal parece referir-se às propriedades particulares insuladas no interior das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Nessas situações, desde que ao proprietário seja permitido o livre acesso ao seu bem imóvel, não será impositiva a desapropriação,

[386] A Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá foi inicialmente criada pelo Governo do Amazonas, em 1990, como estação ecológica, convertida, posteriormente, em Reserva de Desenvolvimento Sustentável, até então categoria inexistente de unidade de conservação.
[387] D'OLIVEIRA (2006).

> cumprindo destacar que a propriedade particular não perde tal condição pelo simples motivo de todas as propriedades lindeiras serem estatais. Doutra sorte, se inviável for a existência dessas ilhas de áreas particulares dentro do perímetro das reservas, deverá o Poder Público desapropriá-las[388].

Discorda-se das duas posições. Se a propriedade da área pertencer ao próprio grupo tradicional beneficiário ou a algum ou alguns de seus componentes e tiver a mesma destinação do restante da reserva, não será necessária a desapropriação porque o objetivo de proteção do ambiente e, concomitantemente, da sobrevivência da população tradicional estará sendo atendido. Caso contrário, como o dispositivo em questão trata de área particular que se encontre "dentro dos limites da reserva", a desapropriação será obrigatória, pois não poderá integrá-la propriedade privada que possua finalidade distinta da restante.

Ao contrário das reservas extrativistas, as reservas de desenvolvimento sustentável não tiveram sua formulação alicerçada em reivindicações sociais, mas sim em iniciativas de biólogos que, para conservar espécies faunísticas ameaçadas de extinção, propuseram às populações locais, na Amazônia, parcerias que permitissem conciliar preservação ambiental e desenvolvimento social. O componente ambiental, portanto, acima do social, foi a mola propulsora que conduziu à instituição desta categoria de manejo[389]. Em relação especificamente a Mamirauá, a proposta de sua criação foi encaminhada pelo biólogo José Márcio Ayres ao Governo do Estado do Amazonas, em 1985, visando à proteção do primata Uacari Branco, objeto de estudo de sua tese de doutorado e ameaçado de extinção. Como resultado, foi criada, inicialmente, a Reserva Ecológica de Mamirauá, por meio do Decreto estadual nº 12.836/90. Todavia, como não era possível a permanência de populações locais na área da reserva ecológica, negociações políticas conduziram à sua transformação em reserva de desenvolvimento sustentável, onde seria permitido o uso sustentável dos recursos naturais. A idéia de manejo participativo conduziu à elaboração de Plano de Manejo resultante de pesquisas e negociações realizadas com moradores e usuários da reserva, bem como com as principais organizações civis atuantes na área[390].

---

[388] FIGUEIREDO; RODRIGUES (2001, p. 440). Nesse sentido, BENJAMIM (2001b).
[389] SANTILLI (2005a, p. 149).
[390] Disponível em: <www.mamiraua.org.br>. Acesso em 27 de setembro de 2006.

O nome, contudo, não é apropriado, pois induz à falsa perspectiva de que apenas nelas deve-se buscar alcançar o desenvolvimento sustentável, quando, na verdade, toda e qualquer atividade econômica deve visá-lo, conforme o mandamento constitucional. Por essa razão, no substitutivo do Deputado Fernando Gabeira ao projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 2892/92), a proposta era que se chamasse "reserva ecológico-cultural", como sendo "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". O nome reserva de desenvolvimento sustentável, no entanto, foi mantido, em função do sucesso alcançado pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá e, posteriormente, pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Piranha.

Apesar de ter sido incluída a reserva de desenvolvimento sustentável como categoria de manejo integrante do SNUC, somente uma RDS federal foi criada até o momento, em junho de 2005, no Estado do Pará: a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itapuã-Baquiá. A iniciativa, portanto, continua a ser basicamente estadual[391].

3.2.3.7 Reservas de Fauna

A reserva de fauna "é uma área natural com populações animais e espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos" (art. 19 da Lei n° 9.985/00). Conforme disciplina imposta pelo § 1° do referido diploma, a reserva de fauna é de posse e domínio públicos, devendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites.

Assim como as florestas nacionais, as reservas de fauna devem servir como grandes laboratórios para o desenvolvimento de técnicas economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis para exploração dos recursos faunísticos. Contudo,

[391] Sobre RDS, ver também: WIEDMANN (2001b). D'OLIVEIRA (2006).

seu plano de manejo deverá considerar o disposto na Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5197/67), extremamente restritiva, o que diminuirá bastante a viabilidade de exploração desses recursos.

Quanto à possibilidade de permanência de população tradicional residente, muito embora a lei seja silente a esse respeito, a partir da interpretação sistemática do texto, por se tratar de unidade de uso sustentável bastante semelhante às florestas nacionais, pode lhe ser conferido o mesmo regime, admitindo-se sua presença desde que já residente no local antes de sua instituição.

Nenhuma reserva de fauna, a nível federal, foi instituída até o momento.

3.2.4 Estudos técnicos, consulta pública, alteração e extinção de unidades de conservação.

Nos termos do art. 22 da Lei nº 9.985/00, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, o que significa que sua instituição pode se dar tanto pela edição de lei formal, quanto por ato administrativo, proveniente do Poder Executivo.

O § 2º do dispositivo em comento dispõe que a criação de uma UC deverá ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, não sendo esta última necessária para a instituição de reserva biológica e estação ecológica. A justificativa para a exclusão da obrigatoriedade de consulta pública para as duas categorias mais restritivas reside na alegada dificuldade que traria para sua criação, na medida em que, dificilmente, haveria a concordância da população local afetada acerca da implantação de UC que sequer admite visitação. Ou seja, como nenhum benefício econômico direto é auferido pelas populações locais com a instituição de reserva biológica ou estação ecológica, torna-se mais difícil para o Poder Público convencer as pessoas sobre sua essencialidade. A exclusão da obrigação de consulta pública para essas duas categorias de manejo deu-se com a versão do SNUC aprovada pela Câmara, em 1999, em função das negociações travadas em 1998. Com isso, a intenção de se transformar o processo de criação de unidades de conservação, até então feito de cima para baixo, de forma autoritária, em um procedimento

participativo e negociado não deu certo, por falta de condição política para semelhante avanço[392].

Quanto aos estudos técnicos, lamentavelmente a Lei do SNUC limitou-se a exigi-los, para a criação de UCs, sem, contudo, definir quais seriam esses estudos nem delimitar os critérios científicos a serem utilizados para a escolha da categoria de manejo. Tampouco o Decreto nº 4.340/02, que regulamentou alguns artigos da Lei nº 9.985/00, trouxe qualquer indicação dos critérios a serem necessariamente observados para a instituição das unidades, o que permitiu continuassem a ser criadas por conveniência política ou razões outras quaisquer que não necessariamente correspondem, ao menos em relação à categoria de manejo a ser adotada, à real necessidade de proteção.

Esse fato é demonstrado pelos processos administrativos recentes de criação das unidades de proteção integral, como é o caso da Reserva Biológica de Contagem. Nesse caso pitoresco, o processo[393] inicia-se com um questionamento, realizado pelo Ministério do Planejamento, acerca do interesse do IBAMA em receber aquela área para a criação de uma ARIE. A autarquia ambiental manifestou-se favoravelmente, tendo em vista a importância da região na formação de um corredor ecológico. Durante o processo, as informações passam a tratar não mais de ARIE, mas sim de estação ecológica. Todavia, foi instituída, inicialmente, a APA do Planalto Central. Mais tarde, inaugurando novo processo administrativo[394], apensado ao primeiro, é requerida a criação de uma estação ecológica, mas, ao final, o decreto de criação é expedido como reserva biológica.

Esse exemplo demonstra a falta absoluta de critérios científicos utilizados para a escolha da categoria de manejo a ser adotada, o que é particularmente danoso no caso de áreas ocupadas por populações tradicionais, quando instituída unidade de conservação que não admite a sua permanência. Os estudos técnicos que instruem a criação de muitas unidades constituem-se de documentos genéricos, que tratam de áreas prioritárias para a conservação, com base em diretrizes internacionais[395], e sugerem a criação de unidades. Todavia, isso não é suficiente

---

[392] MERCADANTE (2001, p. 222).
[393] Processo nº 02008.000125/2001-84002.
[394] Processo nº 02001.001378/2002-16, apensado ao anterior.
[395] Segundo a WWF, a definição de áreas prioritárias para a conservação deve avaliar os seguintes tópicos:

para conduzir à instituição de uma unidade de conservação determinada, em especial quando semelhante procedimento implicar na potencial desestruturação de comunidades tradicionais, por ser obrigação constitucional do Estado a proteção à sua cultura.

Relativamente à possibilidade de alteração e extinção de unidades de conservação, a Lei do SNUC simplesmente confere um melhor detalhamento à regra geral contida na CF/88, no sentido de ser necessária a edição de lei formal para desafetação ou modificação de espaços territoriais especialmente protegidos. No que tange à alteração, embora a Constituição não entre em detalhes, é claro que a produção legal somente será requerida quando implicar em diminuição do espaço ambiental, ainda que parcial (aumento de uma parte e diminuição de outra). A Lei nº 9.985/00, de forma mais minuciosa, no § 5º do art. 22, expõe que 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, devendo os procedimentos de consulta serem observados. Isso significa não ser necessária a edição de lei para a alteração da categoria de manejo, desde que a transformação recaia sobre unidade de uso sustentável que passe a ser unidade de proteção integral. Por outro lado, o § 6º do art. 22 permite que a ampliação dos limites de uma unidade, sem modificação dos limites originais, também seja feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, sendo exigidos, mais uma vez, os procedimentos de consulta pública.

---

a) Potencial de Conservação da Biodiversidade
   Dimensão das áreas naturais;
   Bacias hidrográficas;
   Áreas naturais protegidas já existentes;
   Capacidade técnico-administrativa para gestão das unidades;
   Conectividade das áreas naturais protegidas;
   Regime de manejo do entorno;
   Principais hipóteses biogeográficas;
   Distribuição da diversidade genética, específica, de ecossistemas e de paisagens;
   Espécies-chave ameaçadas de extinção.

b) Potencial de Antropização
   Perda do hábitat;
   Fragmentação do hábitat;
   Concessão do hábitat;
   Exploração extrativista da vida silvestre;
   Tendência dos investimentos;
   Dinâmica da população humana;
   Orientação política para a conservação.

A desafetação ou redução de limites, nos termos do § 7º, somente pode ser feita mediante a edição de lei específica.

3.2.5 Regularização fundiária

Apesar dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais que versam sobre o direito de propriedade, que é um direito fundamental, e sobre o instituto da desapropriação, os processos de criação de unidades de conservação de domínio público não condicionam a instituição da unidade à desapropriação da área. Em outras palavras, as unidades de conservação de domínio público vêm sendo criadas sem que as necessárias desapropriações de propriedades privadas localizadas nos seus limites tenham sido realizadas. Quando muito, o decreto que institui a unidade, que é, em geral, o último ato do procedimento administrativo de criação de UCs, contém artigo declarando de utilidade pública ou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis particulares existentes em seus limites[396]. Interessante o fato de não haver consenso sequer em relação ao fundamento para a desapropriação – necessidade ou utilidade pública e interesse social[397], como se pode perceber das declarações transcritas na nota nº 396 (no caso da Estação

---

[396] Tome-se como exemplo: o Decreto de 16/07/2006, que criou o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, que, em seu art. 4º, declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo IBAMA, os imóveis particulares constituídos de terras e benfeitorias existentes nos limites descritos no art. 3º; o Decreto de 28/05/2001, que criou a Estação Ecológica de Murici, que, em seu art. 4º, declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo IBAMA, os imóveis particulares constituídos de terras e benfeitorias existentes nos limites descritos no art. 2º do decreto; o Decreto de 17/02/2005, que cria a Estação Ecológica da Terra do Meio, que, em seu art. 6º, declara de interesse social, para fins de desapropriação, na forma da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados nos limites da Estação Ecológica da Terra do Meio; o Decreto de 21/09/2000, que criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, que, em seu art. 4º, determinou que as terras e benfeitorias localizadas dentro dos limites descritos no art. 2º do Decreto, ressalvadas as da União, ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo IBAMA, nos termos do Decreto-lei nº 3365, de 21/07/1941.

[397] Os casos de necessidade ou utilidade pública estão previstos no art. 5º, XXIV, da CF/88, e as hipóteses de incidência são arroladas taxativamente pelo art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41, que abarca os casos de problemas urgentes, inadiáveis, que demandam, para sua solução, a desapropriação (necessidade pública); e os casos em que é conveniente e vantajosa ao interesse público, embora não constitua um imperativo irremovível (utilidade pública). Interesse social, por sua vez, refere-se àqueles interesses das camadas mais pobres da população, concernentes à melhoria de sua qualidade de vida. Engloba três fundamentos distintos: aquele previsto pela Lei nº 4.132/62, bem como os casos de descumprimento da função social dos imóveis urbanos ou rurais, respectivamente, previstos nos arts. 182 e 184 da CF/88 e pelas Leis nº 10.257/01; 4.504/64 e 8.629/93. [FAGUNDES (1984, p. 287); DI PIETRO (2002, p. 163)].

Ecológica da Terra do Meio, o decreto declarou de interesse social os imóveis rurais contidos em seu limite, nas demais, a declaração foi de utilidade pública).

Deve-se observar, entretanto, que a declaração de utilidade pública constitui apenas o primeiro ato do processo expropriatório, que somente se consuma após a aceitação do preço, pelo proprietário, ofertado pelo Poder Público, ou sua determinação judicial, com a consequente transferência da propriedade.

Para que se possa compreender melhor o problema, que afeta a todas as UCs de domínio público, é interessante traçar algumas considerações sobre a desapropriação, que é a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade privada, transferindo-se esta compulsoriamente ao Poder Público, que a adquire originariamente. Pode ser desapropriado qualquer bem móvel ou imóvel, corpóreo ou incorpóreo, que seja objeto de propriedade.

Nas palavras de Gasparini[398], seria

> o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, salvo os casos em que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art. 182, § 4°, III) ou da dívida agrária (art. 184).

Ou, ainda, na precisa dicção de Moreira Neto[399], constitui “o grau máximo de intervenção ordinatória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente sempre que se declarar a existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente”.

Trata-se de sacrifício de direito imposto ao proprietário privado, que não se confunde com responsabilidade civil, uma vez que a norma autoriza o Poder Público a proceder à transferência compulsória, sacrificando um interesse privado e convertendo o direito atingido em sua equivalente expressão patrimonial[400]. O fundamento legal da desapropriação reside nos arts. 5°, XXIV; 182, §4°, III, e 184 e parágrafos da Constituição Federal, bem como, a nível infraconstitucional, no

---

398 GASPARINI (2001, p. 620).
399 MOREIRA NETO (1998, p. 283).
400 MELLO (2004, p. 877).

Decreto-lei n° 3.365/41, com as alterações da Lei n° 4.132/62 e do Decreto-lei n° 1.075/70.

O primeiro requisito que deve estar presente para que possa o Poder Público proceder à desapropriação de um bem está previsto no inciso XXIV do art. 5° da Constituição Federal, constituindo-se na existência de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

O segundo requisito imposto pela Constituição para que se proceda à desapropriação diz respeito ao pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro. Indenização prévia significa pagamento anterior à transferência definitiva da propriedade ao Estado; pagamento justo determina que o preço seja o de mercado; indenização em dinheiro afasta a possibilidade de ser feita em títulos, exceto nos casos expressamente previstos pela própria Carta Federal, relacionados ao descumprimento da função social do bem, em que a indenização dar-se-á em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, conforme seja o imóvel urbano ou rural, respectivamente. Ou seja, para que a desapropriação se consume, é necessário que se efetive o pagamento da indenização, que inclui o valor do bem e das benfeitorias já existentes, corrigidos monetariamente a partir da avaliação; os lucros cessantes e os danos emergentes, caso comprovados; os juros compensatórios e moratórios, os honorários advocatícios e as custas processuais.

O procedimento expropriatório divide-se em duas fases. Na primeira, denominada fase declaratória, é expedida a declaração de utilidade pública, através da qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir determinado bem. São competentes para manifestar a declaração de utilidade pública tanto o Poder Legislativo, por meio do órgão legislativo, quanto o Poder Executivo, das três esferas de governo, através de seu respectivo Chefe, que a fará por decreto[401].

A segunda fase, que pode ser judicial ou extrajudicial, corresponde às providências concretas para a efetivação da desapropriação. São competentes para a fase executória, além das pessoas políticas acima mencionadas, nos termos do art. 3° do Decreto-lei n° 3.365/41, também “os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público”, desde que autorizados expressamente por lei ou contrato.

---

[401] MELLO (2004, p. 770).Observa, ainda, o autor, ter o DNER recebido igual poder, nos termos do Decreto-lei n° 512/69, para fins rodoviários.

Se o Estado, ao criar uma unidade de conservação de domínio público, simplesmente afeta determinado bem privado a uma utilidade pública, sem que haja o regular processamento do procedimento expropriatório, estará agindo ilegalmente, denominando-se essa forma de esbulho da propriedade privada de desapropriação indireta. Nesses casos, se o proprietário ajuizar ação possessória antes da afetação do bem, poderá retomar a posse do mesmo, mas, uma vez vinculado este a um fim público, poderá apenas reclamar indenização pelo preço (valor do bem e das benfeitorias, devidamente corrigido), acrescido de lucros cessantes e danos emergentes, juros compensatórios e moratórios, honorários advocatícios e custas processuais. Esse entendimento doutrinário, que vem sendo mantido pelas seguidas decisões judiciais, tem contribuído para práticas ilegais por parte da Administração, que cria unidades de conservação, constrói estradas, estabelece escolas sem que os imóveis privados tenham sido anteriormente desapropriados. A ordem estabelecida pela CF/88 acaba sendo desrespeitada e ficando em segundo plano, em nome do interesse público. Não parece, contudo, que atenda ao interesse público a tolerância dos tribunais pátrios com práticas administrativas ilegais. Se a Constituição impõe que, para desapropriar, deve o Estado proceder ao pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, assim deve ser, sob pena de se ignorar as mais antigas garantias previstas nas declarações de direitos.

Em outras palavras, antes da expedição do decreto de criação da unidade de conservação, último ato do procedimento, deve ser expedida a declaração de utilidade pública, assim que encerrados os estudos técnicos que deverão, dentre outros, identificar as propriedades privadas existentes nos limites em que será instituída a UC. O Decreto de criação somente deverá ser expedido após a regular desapropriação, com o pagamento das indenizações devidas e transferência definitiva da propriedade para o Poder Público. Se o Poder Público desconhecer quem seja o proprietário do imóvel, basta que proponha ação de desapropriação, com citação por edital, depositando o preço em juízo. Nesse caso, a fase executória não poderá ser administrativa. Se houver urgência na instituição do espaço ambiental, tendo em vista o risco de dano decorrente da demora no procedimento expropriatório, pode ser publicado o decreto de criação, antes do término do procedimento de desapropriação, desde que contenha declaração de urgência,

devendo, então, ser requerida judicialmente, em 120 dias, a imissão provisória na posse, com o consequente depósito do preço.

No que tange à alegação de falta de recursos para solucionar a questão fundiária que, ao lado da falta de pessoal e de dinheiro para as unidades, vem sendo apontada por diversos autores como um dos problemas mais graves que afetam as UCs brasileiras[402], há, hoje, a possibilidade de utilização de valores provenientes da compensação ambiental que, nos termos do art. 36 do SNUC e 31 a 34 do Decreto nº 4.340/02, deverão ser destinados, prioritariamente, para a regularização fundiária e demarcação de terras (inciso I do art. 33 do Decreto)[403].

Por fim, vale ressaltar a introdução do art. 22-A à Lei nº 9.985/00, por força da Lei nº 11.132/05, que permite ao Poder Público, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas à criação de unidades de conservação. Essas limitações não se confundem com desapropriação, a ser realizada posteriormente. A instituição de limitações administrativas, que também é efetuada por decreto, visa apenas a evitar danos graves aos recursos naturais existentes na área onde será criada a unidade de conservação, eis que, no local afetado, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso (§ 1º do art. 22-A). A disposição final da área, nos termos do § 2º do artigo em questão, deverá ser definida no prazo improrrogável de sete meses, findo o qual será extinta a limitação. Tratando-se apenas de limitação administrativa, que atinge, de forma geral, todos os que estiverem em situação semelhante, não sujeita o Poder

---

[402] Ver PÁDUA (1997); ALVES (Acesso em 09/11/2006).
Kleber Ramos Alves aponta que, em 1996, "o IBAMA dispunha de 866 funcionários, distribuídos da seguinte forma: 127 na região Sul; 357 na Sudeste; 97 na Centro-Oeste; 136 na região Nordeste e 149 na região Norte (149 pessoas para uma área de aproximadamente 27 milhões de hectares!). Tem-se, portanto, 7.794 hectares para cada funcionário na região Sul; 4.311 na região Sudeste; 14.116 na região Centro-Oeste, 9.315 hectares na região Nordeste e cada pessoa da região Norte, do IBAMA, tem sob seu comando 182.293 hectares".

[403] Há exemplos de processos de criação de unidades de conservação em que a regularização fundiária é condicionada a recursos provenientes da compensação ambiental, como no caso do Parque Nacional da Serra do Itajaí e do Parque Nacional de Chapada das Mesas.
Sobre regularização fundiária em unidades de conservação, ver também: UBIRATAN AZEVEDO (2002); AZEVEDO (2002); TELEGINSKI (2002); ROCHA (2002); COSTA NETO (2002); LEUZINGER (2002c); AZEVEDO, Sebastião (2002).

Público, a princípio, ao pagamento de indenizações aos particulares, que demandam, para tanto, a ocorrência de dano certo, especial e a direito.

3.2.6 Compensação ambiental[404]

Embora seja exigido, como visto acima, a regular desapropriação para a criação de unidades de conservação de domínio público, em alguns dos processos administrativos de criação de UCs analisados no Capítulo V, há apenas a menção acerca da utilização de recursos provenientes da compensação ambiental para a futura indenização dos proprietários privados. Muito embora esses valores devam ser aplicados, preferencialmente, na regularização fundiária e demarcação de terras, como adiante será abordado, a falta de prévia desapropriação quando da instituição de UCs gera ilegalidade, que não é sanada apenas com a menção de que serão utilizados recursos da compensação para indenizar os particulares que sofreram desapropriação indireta.

O instituto da compensação não é inovação da Lei do SNUC, tendo sido instituído, originalmente, por meio da Resolução CONAMA n° 10, de 03 de dezembro de 1987. Este ato normativo determinava a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa que pretendesse licenciar obras de grande porte, para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas. O valor da área a ser utilizada e das benfeitorias a serem feitas deveria ser proporcional ao dano ambiental causado pelo empreendimento, não podendo ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para sua implantação, cabendo à entidade licenciadora fixar a extensão, limites e construções a serem realizadas.

A Resolução n° 10/87 foi expressamente revogada pela Resolução CONAMA n° 02, de 18 de abril de 1996, que determinava, em seu art 1°:

> Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado

[404] Tópico parcialmente extraído do artigo denominado *Compensação ambiental: natureza jurídica e dificuldades em relação à fixação e à internalização do montante a ser pago*, de autoria de Fernando Scardua, Márcia Dieguez Leuzinger e Christianne Regina L. Posfaldo, encaminhado para publicação e aceito pela Comissão Editorial da Revista de Direitos Difusos.

> pelo órgão ambiental competente com fundamento do EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma estação ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor.

Quanto ao valor da compensação, assim como previa a Resolução CONAMA n° 10/87, a Resolução n° 02/96, em seu art. 2°, determinava que o montante de recursos a serem empregados deveria ser proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir, não podendo ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

Além de vincular a compensação especificamente à existência de relevante impacto ambiental, com fundamento no EIA/RIMA, a Resolução n° 02/96 trouxe outras inovações, relativamente à Resolução n° 10/87, ao estabelecer que, após a implantação da unidade, o responsável pelo empreendimento deveria transferir seu domínio ao órgão gestor da UC, realizando sua manutenção mediante convênio com o órgão competente. Além disso, também dispunha sobre a possibilidade de o órgão licenciador, mediante convênio com o empreendedor, destinar até 15% do total dos recursos previstos no art. 2° para a implementação de sistemas de fiscalização, controle e monitoramento da qualidade ambiental no entorno de onde seriam implantadas as UCs.

Com a edição da Lei n° 9.985/00, o instituto passa a ser disciplinado por seu art. 36, tendo a Resolução CONAMA n° 02/96 sido, posteriormente, expressamente revogada pela Resolução CONAMA 371/06, que regulamentou o dispositivo legal em questão, estabelecendo diretrizes para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de recursos financeiros advindos da compensação.

Nos termos do art. 36, *caput*, da Lei do SNUC, “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a manutenção e implantação de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral”. Quanto ao montante de recursos a serem destinados para esta finalidade, O § 1° do art. 36

mantém o valor mínimo de meio por cento dos custos totais[405] previstos para a implantação do empreendimento[406], cabendo ao órgão ambiental competente para o licenciamento determinar, em cada caso, o valor a ser pago, conforme o grau de impacto causado[407]. O estabelecimento do grau de impacto negativo e não mitigável aos recursos naturais identificados no processo de licenciamento, de acordo com o EIA/RIMA, também cabe ao órgão licenciador (art. 2º, Resolução CONAMA, 371/06). Para o cálculo do percentual a ser pago, o órgão ambiental licenciador deverá elaborar instrumento específico com base técnica (art. 2º, § 2º, Resolução CONAMA 371/06).

Ao órgão licenciador, conforme o § 2° do art. 36 do SNUC, compete, ainda, definir as unidades a serem beneficiadas, consideradas as propostas apresentadas no EIA/RIMA, sendo possível a criação de novas UCs.

Sobre a aplicação dos recursos, a Resolução CONAMA 371/06, em seu art. 9º, determinou, em primeiro lugar, a criação de Câmaras de Compensação pelos órgãos ambientais licenciadores, que terão a incumbência de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Os critérios a serem observados, quando da definição da UC a ser contemplada com os recursos, são: I) quando afetada UC específica ou sua zona de amortecimento, a UC afetada, seja qual for o grupo a que pertença, será necessariamente uma das beneficiárias do valor pago a título de compensação ambiental[408]; II) inexistindo UC ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade do

---

[405] Ao empreendedor cabe apresentar e justificar os custos do empreendimento, antes da Licença de Instalação (LI), cabendo ao órgão ambiental sua aprovação (§ 3º do art. 3º da Resolução CONAMA 371/06).

[406] Os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, exigidos pela legislação ambiental, integram seu custo total para efeito de cálculo da compensação. Já os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integram os custos totais do empreendimento, para efeito do cálculo do percentual a ser pago a título de compensação (§§ 1º e 2º do art. 3º da Resolução CONAMA 371/06).

[407] O percentual a ser pago deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia (LP), ou, não sendo esta exigível, da Licença de Instalação (LI), não podendo ser exigido desembolso antes da emissão da Licença de Instalação (LI), nos termos do art. 5º, *caput* e § 1º, da Resolução CONAMA nº 371/06. A fixação do montante da compensação ambiental e a assinatura do termo de compromisso correspondente, contendo mecanismo de atualização dos valores de desembolso, deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação (LI), conforme os §§ 2º e 3º do mesmo artigo.

[408] O art. 36, § 3º, do SNUC já contém essa determinação.

grupo de proteção integral localizada, preferencialmente, no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica da atividade licenciada, devendo ser consideradas as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade[409], bem como as propostas apresentadas no EIA/RIMA. Os valores que não forem destinados segundo os critérios acima, deverão ser empregados na criação, implantação ou manutenção de outra UC de proteção integral.

Discorda-se, no presente trabalho, da determinação, constante do art. 9º, II, da Resolução CONAMA 371/06, acerca da aplicação prioritária dos recursos advindos da compensação em UC localizada no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica. Possuindo a compensação ambiental natureza reparatória, como a seguir se demonstrará, a UC beneficiada deveria estar localizada, preferencialmente, na mesma microbacia e no mesmo ecossistema, critérios utilizados pelo Código Floresta para fins de compensação de reserva legal (art. 44, III). Isso porque o objetivo da compensação é minimizar os efeitos danosos da atividade licenciada, o que somente será alcançado quando a UC beneficiada estiver localizada no mesmo ecossistema afetado e na mesma microbacia. Não sendo possível a aplicação de semelhante critério, aí sim, poderia ser utilizado o critério da mesma bacia hidrográfica e do mesmo bioma.

O Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou alguns artigos do SNUC, trouxe, nos arts. 31 a 34, expressa previsão acerca da compensação ambiental. Os dispositivos tratam, basicamente, da instituição de câmeras de compensação e da aplicação dos recursos, que deverão obedecer à seguinte ordem de prioridade, no caso de UCs de domínio público: I) regularização fundiária e demarcação de terras; II) elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III) aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV) desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; V) desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. Tratando-se de UC de domínio privado, os recursos da compensação poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades: I) elaboração de Plano de Manejo ou atividades de proteção da

[409] Decreto nº 5.092/04.

unidade; II) realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; III) implantação de programas de educação ambiental; IV) financiamento de estudos de viabilidade econômica para o uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Questão que merece destaque diz respeito à natureza jurídica da compensação ambiental. Nos termos da já revogada Resolução CONAMA 02/96, a compensação referia-se "à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas", o que poderia conduzir à idéia de que o instituto teria uma natureza reparatória vinculada à responsabilidade civil por danos causados ao ambiente natural[410]. A Resolução CONAMA nº 371/06 não faz referência à reparação, mencionando apenas a compensação ambiental decorrente dos impactos causados pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento no EIA/RIMA.

Com efeito, não decorre a compensação ambiental de responsabilidade civil. A responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, prevista pelo § 1º do art. 14 da Lei n° 6.938/81, impõe, para que surja o dever de reparar / indenizar, que o dano já tenha ocorrido, havendo entre ele e a ação praticada pelo empreendedor um nexo de causalidade. Ou seja, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, sendo suficiente, para que surja o dever reparatório, a existência de uma ação, de um dano, e de uma relação de causa e efeito entre eles, sendo, por isso, irrelevante a existência de dolo ou culpa do empreendedor (elemento subjetivo da conduta) ou mesmo a ilicitude da conduta. Todavia, para que haja responsabilidade civil, o dano deve ter acontecido de fato, não sendo suficiente a certeza de sua ocorrência no futuro, ainda que prevista no EIA/RIMA.

Também não possui a compensação natureza tributária, na medida em que não se enquadra em nenhuma das categorias de tributo previstas na CF/88.

Em primeiro lugar, deve-se observar que, para criar um tributo, a entidade estatal competente deverá observar os princípios da legalidade, da igualdade, da anterioridade e da capacidade contributiva, previstos pela CF/88.

Na palavras de Machado,

---

[410] Nesse sentido, ASSIS (2005).

> criar um tributo é estabelecer todos os elementos que se necessita para saber se este existe, qual é o seu valor, quem deve pagar, quando e a quem deve ser pago. Assim, a lei instituidora do tributo há de conter: a) a descrição do fato tributável; b) a definição da base de cálculo e da alíquota, ou outro critério a ser utilizado para o estabelecimento do valor do tributo; c) o critério para a identificação do sujeito passivo da obrigação tributária; d) o sujeito ativo da relação tributária, se for diverso da pessoa jurídica da qual a lei seja expressão da vontade[411].

A Lei do SNUC, em seu art. 36, não contém esses elementos essenciais, pois os critérios para o estabelecimento do valor a ser pago são bastante vagos, bem como o sujeito ativo pode ser entidade federal, estadual ou municipal, dependendo do caso.

Todavia, ainda que se entenda estarem presentes, na Lei 9.985/00, os elementos previstos pela Constituição para a instituição de um tributo, a compensação ambiental não se enquadraria em qualquer das modalidades tributárias existentes.

Não seria um imposto porque esta modalidade de tributo tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, como seria o caso do licenciamento, estando a hipótese de incidência ligada exclusivamente a um comportamento do contribuinte, ou uma situação jurídica na qual se encontra[412]. Constitui-se, por isso, em tributo não vinculado, em que a situação prevista na lei como necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária não se vincula a nenhuma atividade específica do Estado relativa ao contribuinte[413].

As taxas, por sua vez, são cobradas em função do exercício, pelo Estado, do poder de polícia, ou pela prestação de serviço público. Assim, segundo, Carraza, se a pessoa política que presta um serviço público ou pratica um ato de polícia quiser obter dinheiro com essas atividades, deverá fazê-lo por meio de taxa, criada por lei, observados os princípios da anterioridade, da igualdade, da reserva de competências tributárias etc[414].

Desse modo, poder-se-ia, a princípio, classificar a compensação ambiental como taxa, que remunera atividade de polícia ambiental, o licenciamento. Entretanto,

---

411 MACHADO (1993, p. 28).
412 CARRAZZA (1995, p. 285).
413 MACHADO (1993, p. 202).
414 CARRAZZA (1995, p. 298).

como aduz Carraza, a lei que instituir a taxa de polícia deverá tomar por base de cálculo do tributo “um critério proporcionado às diligências condicionadoras dos atos de polícia, já que estes nenhum conteúdo econômico possuem”. Em outras palavras, a base de cálculo da taxa deverá levar em consideração o custo, para o Estado, das diligências necessárias para a prática do ato de polícia, no caso, o custo das diligências para a concessão da licença ambiental[415]. Por essa razão, a compensação ambiental não se enquadra nessa categoria tributária, na medida em que o valor a ser pago independe do custo das diligências exercidas pelo Estado, estando, sim, vinculado ao grau de impacto que presumidamente causará a atividade ao ambiente natural e ao montante do investimento a ser realizado pelo empreendedor.

A contribuição de melhoria, tributo vinculado, cujo fato gerador é a valorização do imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, não possui, obviamente, qualquer relação com a compensação ambiental, assim como também não a possui o empréstimo compulsório, que somente a União poderá criar, mediante a edição de lei complementar, para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública ou guerra, ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, nos termos do art. 148, I e II, da Constituição Federal.

Quanto às contribuições parafiscais, que constituem imposto, taxa ou contribuição de melhoria cobrada por terceiro, diferente da pessoa política que o instituiu, em seu próprio benefício, com fundamento na possibilidade de delegação legal da capacidade tributária ativa[416], pelas razões acima expendidas, não há relação com a compensação ambiental.

Por fim, no que tange às contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, previstas pelo art. 149 da CF/88, por constituírem tributos, deverão também revestir a natureza jurídica de imposto, taxa ou contribuição de melhoria, conforme as hipóteses de incidência e a base de cálculo que tiverem[417], o que, mais uma vez, afasta a compensação ambiental.

---

[415] CARRAZZA (1995, p. 300).
[416] CARRAZZA (1995, p. 317).
[417] CARRAZZA (1995, p. 320).

Também não constitui a compensação ambiental um preço público (tarifa), que deriva de um contrato regido pelo direito privado, nos casos em que a atividade estatal situa-se no âmbito privado. Ao contrário da taxa, regida pelo direito público, dotada de compulsoriedade, o preço remunera um serviço facultativo, pois o particular não está obrigado a utilizá-lo, não sendo, por isso, modalidade tributária. Afirma Machado que

> se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos(...). Por outro lado, se a ordem jurídica não obriga a utilização do serviço público, posto que não proíbe o atendimento da correspondente necessidade por outro meio, então a cobrança da remuneração correspondente não ficará sujeita às restrições do sistema tributário. Pode ser fixada livremente pelo Poder Público, pois seu pagamento resulta de simples conveniência do usuário do serviço[418].

Como, no caso da compensação ambiental, não se está remunerando um serviço, pois, se assim fosse, deveria haver uma relação de proporcionalidade entre o serviço prestado e o valor a ser pago, nem tampouco o montante devido deriva de contratação privada, não se está diante de preço público.

Por todas as razões expostas, a doutrina vem se posicionando no sentido de possuir a compensação ambiental natureza reparatória, porém diferente da responsabilidade civil, que somente surge quando o dano já tiver ocorrido. Segundo Morato Leite[419], a compensação ecológica, espécie de reparação, divide-se em quatro subespécies: jurisdicional, extrajudicial, preestabelecida (ou normativa) e fundos autônomos. Como a compensação ambiental, prevista pelo art. 36 do SNUC, não provém de sentença judicial ou de Termo de Ajustamento de Conduta, não constitui espécie de reparação jurisdicional ou extrajudicial, não havendo, tampouco, destinação legal a fundo autônomo. Aliás, a classificação de espécie de reparação em fundos autônomos traz algumas dificuldades, na medida em que esses fundos são alimentados, dentre outros, por recursos provenientes de sentença judicial em ação civil pública ambiental, em função de responsabilidade civil (FDDD)[420], e de

---

[418] MACHADO (1993, p. 331).
[419] LEITE (2003).
[420] O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos foi instituído pela Lei nº 7347/85 e regulamentado pelo Decreto 1306/1994.

multas ambientais (FNMA)[421], quando incidente responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente.

Estaria, assim, a compensação ambiental, na classificação utilizada pelo autor, compartilhada pelo presente trabalho, no âmbito da compensação ecológica preestabelecida, por haver expressa previsão legal acerca de sua cobrança, nas hipóteses e percentuais previamente especificados pela Lei do SNUC. Também assumem essa posição Senise Chacha e Lúcia Helena da Silva[422].

3.2.7 Reassentamento de populações tradicionais residentes no interior de unidades de conservação

Uma das questões mais controvertidas abrigadas pela Lei do SNUC diz respeito ao tratamento da presença humana em unidades de conservação, tendo em vista serem, aproximadamente, 80% das unidades existentes habitadas (36% das unidades de uso indireto)[423], albergando o problema divergências no seio do próprio movimento ambiental. Para a corrente preservacionista, como visto anteriormente, unidades de conservação típicas seriam apenas as de proteção integral, que não permitem a utilização direta dos recursos naturais e nem, conseqüentemente, a convivência com populações tradicionais, por representarem uma ameaça à preservação dos ecossistemas a serem protegidos. Para a corrente socioambiental, ao contrário,

> não existe natureza virgem, a idéia de natureza intocada é um mito. O homem não é um estranho ou um intruso nos ambientes naturais. O homem é parte da natureza; a natureza que conhecemos é uma natureza humanizada. A presença ou a interferência do homem no ambiente natural não é, por definição, degradadora ou predatória. É possível conciliar a presença humana com a conservação da natureza. A política de decretação ‘de cima para baixo’ e de expulsão

---

421 Fundo Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 7.797/1989.

422 CHACHA; SILVA (2005).

423 MOREIRA; ANDERSON (1996).Ver também: Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira ao projeto de Lei do SNUC; DIEGUES (Acesso em 09/11/2006).
Diegues constatou, nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná, em pesquisa realizada em 67 unidades de conservação de uso indireto (federais e estaduais), que 39% possuíam moradores tradicionais (pescadores artesanais, extrativistas e pequenos agricultores) e não-tradicionais (fazendeiros, veranistas, comerciantes, dentre outros).

> da população residente, mesmo sob o ponto de vista restrito da conservação, não é necessária e nem desejável[424].

Entretanto, qualquer tentativa de solução radical do problema por adeptos de uma ou de outra corrente conduz a erros graves, uma vez que a questão é bastante complexa e impõe a análise de cada caso concreto para que se chegue a uma resposta que atenda às exigências constitucionais e que seja socialmente justa e ambientalmente correta, para as presentes e para as futuras gerações.

Se, por um lado, a situação das populações tradicionais[425] residentes em unidades de uso indireto há que ser considerada, eis que incidentes direitos fundamentais como a uma vida digna e à identidade cultural; por outro lado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também constitui direito fundamental, a ser garantido às presentes e às futuras gerações, impondo-se, para sua efetividade, entre outras medidas, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. Dentre esses espaços inserem-se as unidades de conservação de proteção integral, eis que necessário, certas vezes, para garantir a integridade ou a recuperação de determinado ecossistema representativo ameaçado, um baixo grau ou a ausência de interferência antrópica.

Como a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que declara terem todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também garante o pleno exercício dos direitos culturais, determinando que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promova e proteja o patrimônio cultural brasileiro, às populações tradicionais devem ser proporcionados os meios para a manutenção de seu modo de vida e produção, repassados de geração a geração, e intimamente ligados à manutenção do grupo e a sua relação com a natureza. Mirra chega a inserir, dentre os princípios de Direito Ambiental, o princípio do respeito à identidade,

---

[424] MERCADANTE (2001, p. 561).
OST (1995, ps. 223/225) afirma não termos “acesso directo a uma natureza virgem primeira – uma natureza verdadeiramente natural. Quando partimos à procura da natureza, incluindo a nossa, não encontramos nunca senão ‘segundas naturezas’, moldadas à imagem de nossas culturas”. Diz, então, que a nossa natureza é cultivada e, portanto, cultural. “Somos nós, e não a natureza, que ‘inventamos’ os espaços verdes e os parques naturais”. No mesmo sentido: MOSCOVICI (1994); DESCOLA (1999); CANGUILHEM (1976).

[425] O conceito e delimitação jurídica de populações tradicionais constituem objeto do próximo capítulo.

à cultura e aos interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade[426].

Mas, apesar de haver previsão legal de categorias de manejo que têm como objetivo a conciliação entre a utilização de recursos naturais de forma sustentável e a proteção do meio ambiente, diversas unidades de conservação de uso indireto, como parques nacionais, estações ecológicas ou reservas biológicas, vêm sendo instituídas onde há populações tradicionais residentes, que dependem da exploração dos recursos florestais para sua sobrevivência.

Diante dessa realidade, a Lei n° 9.985/00, em seu art. 42, prevê:

> Art. 42 – As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.
>
> § 1° - O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.
>
> § 2° - 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.
>
> § 3° - Na hipótese prevista no § 2°, as normas regulando os prazos de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

O disposto neste artigo, no entanto, somente é aplicável quando a escolha da categoria de manejo mais restritiva for, de fato, necessária. Em outras palavras, em face da existência de população tradicional nos limites da unidade a ser criada, deverá, sempre que possível, ou seja, sempre que o grau de proteção necessário à manutenção do ecossistema ou dos elementos naturais que exigiram sua criação permitirem, instituir o Poder Público unidade compatível com a sua presença, de preferência RESEX ou RDS. Entretanto, diante da inviabilidade da criação de uma destas modalidades, tendo em vista a capacidade de suporte do ecossistema, ou

---

[426] MIRRA (1996).
Sobre a importância da manutenção do grupo social para a construção da identidade e bem-estar de seus integrantes, ver: FISS (1977); JOHNSTON (1997).

diante de unidade de conservação já instituída que possua população tradicional residente, vários fatores deverão ser considerados.

Se for absolutamente inviável a permanência dos grupos nos limites da UC, tendo em vista a falta de capacidade de suporte ecossistêmico, deve-se priorizar o reassentamento em locais que lhes forneçam condições semelhantes de sobrevivência física e cultural, inclusive em relação ao modo de produção e aos conhecimentos tradicionais, a não ser que a própria comunidade opte pela percepção de indenização. A opção de indenizar as populações tradicionais residentes em unidades de conservação de uso indireto, ao invés de transferi-las, só pode ocorrer quando requerida pelo grupo, caso contrário, somente poderá ser retirada a população quando houver condições para o reassentamento, indenizando-se as benfeitorias.

Essa, todavia, não é a opinião de Benjamin, para quem

> a 'realocação' é obrigação relativa e não-absoluta do Poder Público, significando reassentamento desde que viável, isto é, com o consentimento dos indivíduos afetados (a lei fala em 'local e condições acordados entre as partes'). Se não houver tal manifestação positiva de vontade, cabe à administração usar seu poder desapropriante geral, indenizando as benfeitorias úteis e necessárias (...). Inconstitucional seria conferir ao particular a extraordinária faculdade de impedir o resguardo do interesse público, via desapropriação, no caso a proteção da natureza, através da instituição de unidade de conservação de proteção integral. A ser diferente, o Poder Público poderia desapropriar a área ocupada por populações tradicionais para a construção de estradas e hidrelétricas, mas não para assegurar a proteção integral da biodiversidade[427].

Defende o autor, portanto, a possibilidade de simples indenização e retirada dos grupos dos locais que tradicionalmente habitam, a partir do instituto da desapropriação, sendo indenizadas apenas as benfeitorias.

Entretanto, o art. 42 do da Lei do SNUC deve ser interpretado em harmonia com o texto constitucional. Ora, se a defesa da identidade e das manifestações culturais é uma obrigação imposta ao Poder Público e estando, por outro lado, a manutenção da cultura das populações tradicionais diretamente ligada a sua relação com o meio ambiente e à coesão do grupo, é claro que não constitui opção do administrador simplesmente expulsá-las, ainda que mediante indenização, pois semelhante compensação pecuniária certamente não permitiria a esses grupos sua

[427] BENJAMIN (2000).

sobrevivência com igual dignidade. Ademais, a indenização de que trata o SNUC não se dá nos moldes da desapropriação, em que é indenizada a propriedade ou posse, a partir do valor do bem acrescido de suas benfeitorias. Nesse ponto, o art. 5º, X, da Lei nº 9.985/00 garante às populações tradicionais cuja subsistência dependa de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou justa indenização pelos recursos perdidos. Isso significa que a indenização recairá sobre os recursos naturais que não mais poderão ser utilizados pelas comunidades para sua sobrevivência física e cultural, o que será de dificílima, senão impossível, valoração[428]. Desse modo, não há como pretender utilizar o instituto da desapropriação neste caso, pois as hipóteses legais a ele não se amoldam. Existe, por isso, obrigação de reassentamento, nas situações em que, efetivamente, a proteção do ecossistema não comporte as atividades praticadas pelo grupo, sendo viável a simples indenização pelos recursos perdidos e benfeitorias quando assim pretender a população tradicional.

Também não constitui óbice à implantação de unidade de proteção integral a necessidade de consentimento dos grupos tradicionais ao reassentamento. Uma vez oferecidas condições de transferência para local que lhes assegure possibilidade de sobrevivência física e cultural, face às características naturais que apresenta, se não houver acordo por parte da população, deverá o Poder Público buscar a via judicial.

Não é válido, por fim, o argumento de Benjamin no sentido de se estar privilegiando o interesse particular em detrimento do interesse público de proteção da natureza. A criação de unidades de conservação de uso indireto não é a única forma de proteção do ambiente natural, na medida em que unidades de uso sustentável, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, também possuem esta finalidade. Por isso, o que deve determinar a categoria de manejo a ser escolhida é a capacidade de suporte do ecossistema, o que somente poderá ser estabelecido através de estudos técnicos detalhados e criteriosos.

A redação do substitutivo ao Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, do Deputado Fernando Gabeira, continha redação mais clara, no sentido de ser a simples indenização opção a ser escolhida exclusivamente pelo grupo, jamais pelo Estado:

---

[428] Ver MOTA (2001); NORTON (1997); NORGAARD (1997); EHRENFELD (1997), RANDALL (1997).

> Art. X – As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais a presença destas populações não estiver prevista nesta Lei serão reassentadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes, salvo se as populações, no todo ou em parte, optarem por outras formas de indenização ou compensação pelos recursos perdidos.

Diante das pressões preservacionistas, todavia, a figura do contrato foi substituída pelo regulamento, o que levou a uma redução do poder de negociação das populações tradicionais acerca das condições de sua permanência na área afetada pela unidade[429] e a redação do dispositivo tornou-se mais confusa. Mas a idéia nele inscrita continuou a mesma, não sendo juridicamente válida a interpretação que lhe pretendem conferir autores ligados à corrente preservacionista.

Deve-se observar, ainda, que a mera retirada das populações tradicionais do local que habitam, ainda que mediante pagamento de indenização, sequer traduz ganho significativo para a defesa do ambiente natural, uma vez que esses grupos acabarão, possivelmente, por integrar a grande massa de miseráveis que habitam os centros urbanos e que é responsável por inúmeros problemas ambientais, pois tanto a falta quanto o excesso de desenvolvimento causam degradação ambiental[430].

Em resumo, o choque entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais das populações tradicionais residentes em UCs já criadas ou a serem instituídas resolve-se a partir da interpretação sistemática da Constituição Federal e do texto legal, devendo-se, na medida do possível, criar-se espaços ambientais que permitam a permanência desses grupos. Caso não seja viável a instituição de unidade de uso sustentável, enquanto não for possível ao Poder Público realizar o reassentamento, deverão os grupos permanecer no interior das UCs, garantidos seu modo de vida, as fontes de subsistência e os locais de moradia, estabelecendo-se, com a participação das comunidades envolvidas, normas e ações que visem a compatibilizar a presença das populações tradicionais com os objetivos do espaço ambiental, nos termos do § 2° do art. 42 da Lei n° 9.985/00.

Vale destacar, por último, que as disposições do art. 42 do SNUC não se aplicam a comunidades indígenas, na medida em que a CF/88 lhes imprimiu disciplina jurídica distinta, reconhecendo-lhes, em seu art. 231, os direitos originários

---

[429] MERCADANTE (2001, p. 219).
[430] BARROSO (1996, p.245). Ver também BURSZTYN, Marcel (2001).

sobre as terras que tradicionalmente ocupam, incumbindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Determinou, inclusive, no seu § 5º, ser "vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia, que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco". Foi, assim, resolvida pela Constituição a questão referente a eventual sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação[431].

Não ocorre o mesmo, contudo, em relação às comunidades quilombolas, às quais foi garantida pelo art. 68 das Disposições Constitucionais Transitórias apenas a titulação coletiva das terras por elas habitadas, não havendo, portanto, qualquer outra diferença em relação às demais populações tradicionais. Esse reconhecimento do direito de propriedade dos descendentes de escravos às terras por eles ocupadas está relacionado à intenção de reparação dos danos causados em virtude da escravidão, não lhes tendo sido reconhecidos, contudo, direitos originários sobre o território, como ocorreu em relação às comunidades indígenas. Se considerada simplesmente a redação do dispositivo, poder-se-ia concluir no sentido de ser possível sua desapropriação, em qualquer caso, para a criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, desde que garantida justa e prévia indenização em dinheiro. Isso não ocorre, entretanto, por incidirem também as disposições constantes dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, conforme acima exposto.

3.2.8 Reclassificação e reavaliação de unidades de conservação

O substitutivo do Deputado Fernando Gabeira ao Projeto de Lei do SNUC continha longo dispositivo versando especificamente sobre a reclassificação de unidades de conservação. Era esse seu teor:

> Art. Z – As unidades de conservação criadas com base em legislação anterior deverão, quando necessário, ser reclassificadas, no todo ou em parte, dentro das determinações desta lei.

---

[431] Como já explicitado na nota 347, não será abordada, neste trabalho, a questão da sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação, remetendo-se o leitor às obras lá mencionadas.

§ 1º - São condições que justificam a reclassificação:

I – a extinção da categoria de unidade de conservação prevista em legislação anterior;

II – a inadequação entre as características da unidade de conservação, em termos de extensão, diversidade biológica, atributos cênicos e grau de conservação, e os objetivos da categoria na qual ela foi originalmente classificada;

III – a presença de populações tradicionais em unidades do grupo de Proteção Integral;

IV – a sobreposição de unidade de conservação com terra indígena;

V – outras condições aprovadas pelo Conama.

§ 2º - O prazo para a reclassificação de que trata este artigo é de 3 (três) anos, a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do Conama, salvo nos casos de reclassificação em função de populações tradicionais, cujo prazo é aquele estabelecido no art. X[432].

§ 3º - Uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral, em função da presença de população tradicional, só poderá ser reclassificada, no todo ou em parte, em Reserva Extrativista ou Reserva Ecológico-cultural[433], observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 4º - A reclassificação de que trata este artigo deve ser precedida de estudos técnicos e ampla consulta aos órgãos de governo, inclusive estaduais e municipais, a instituições de pesquisa, a organizações não-governamentais e, quando for o caso, à população residente na unidade.

§ 5º - A reclassificação de que trata este artigo deve ser aprovada, no caso das unidades de conservação federais, pelo Conama, mediante decisão motivada, e pode ser feita por ato normativo de mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade de conservação, desde que não implique redução da área da unidade original e sejam obedecidas as condições estabelecidas nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 6º - Na reclassificação de uma unidade do grupo de Proteção Integral em uma unidade do grupo de Uso Sustentável, a área da unidade original deve ser ampliada em uma extensão equivalente à área reclassificada, mediante a incorporação de áreas contíguas ou não, como forma de compensação, obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º do art J desta Lei e ressalvados os casos previstos no parágrafo seguinte.

---

[432] A redação deste artigo do substitutivo era a seguinte: “A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral criada em função da legislação anterior obriga o Poder Público, no prazo de 5 (cinco) anos a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do Conama, a adotar uma das seguintes medidas: (...) II – reclassificar a área ocupada pela população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva Ecológico-cultural, de acordo com o disposto no art. Z (...)”.

[433] Denominada, na redação final da Lei, como Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

> § 7º - Na reclassificação de uma unidade do grupo de Proteção Integral, em função da presença de populações tradicionais, quando a ampliação prevista no parágrafo anterior não for possível, a área da Reserva Extrativista ou da Reserva Ecológico-cultural não poderá ser superior a 20% da área da unidade original.
>
> § 8º - o não-cumprimento da condição compensatória estabelecida no § 6º deste artigo, ressalvados os casos previstos no § 7º, caracteriza redução da área original da unidade de conservação, e a correspondente reclassificação só poderá ser feita mediante lei.
>
> § 9º - As unidades de conservação criadas em função da reclassificação parcial de uma unidade original serão geridas de forma conjunta e integrada.
>
> § 10- No período compreendido entre a entrada em vigor desta lei e a reclassificação de que trata este artigo, os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação estabelecerão medidas e ações destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais eventualmente existentes 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 medidas e ações, bem como na reclassificação da unidade.
>
> §11 – O disposto neste artigo aplica-se às áreas denominadas Florestas Protetoras e Reservas Florestais.
>
> § 12 – O disposto neste artigo aplica-se às unidades de conservação estaduais e municipais integrantes do SNUC, mediante aprovação dos respectivos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Apesar de sua complexidade, o dispositivo, em função de pressões preservacionistas, foi substituído pelo atual art. 55, segundo o qual: “as unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei, serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei”. O art. 56, que determinava o reassentamento de população residente em unidade de proteção integral, no prazo de cinco anos, ou a reclassificação da área ocupada pela população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável foi vetado. A justificativa para o veto foi a inconstitucionalidade do dispositivo, tendo em vista a exigência de lei para alteração ou extinção de espaços territoriais especialmente protegidos.

A reclassificação encontra, com efeito, óbice na exigência constitucional de lei formal para a alteração ou extinção de espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do inciso III do § 1º do art. 225. Porém, a vedação reside apenas na

modificação que diminua o grau de proteção conferido ao ambiente natural, o que não ocorre, por exemplo, com a reclassificação de uma unidade do grupo de Uso Sustentável, em que não haja a expressa previsão da presença de população tradicional, como é o caso da reserva de fauna, em outra unidade do mesmo grupo, em que sua presença seja expressamente permitida. Por outro lado, a reclassificação também é legalmente admitida quando o procedimento de criação da UC for nulo, em função da indequação da categoria de manejo ao grau de proteção necessário, sempre que houver população tradicional residente. Nesse caso, a reclassificação constituirá forma de conversão do ato viciado em ato de categoria distinta, na qual a ilegalidade não persista. Essa questão será tratada detalhadamente no próximo capítulo.

4 ANÁLISE, EM TESE, DA LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS E DOS ATOS FINAIS DE CRIAÇÃO DE PARQUES NACIONAIS, ESTAÇÕES ECOLÓGICAS E RESERVAS BIOLÓGICAS EM ÁREAS ONDE EXISTA POPULAÇÃO TRADICIONAL RESIDENTE

O procedimento de criação de unidades de conservação, realizado pelo órgão ambiental federal, estadual ou municipal, que compõe a estrutura da Administração Pública respectiva, direta ou indireta, constitui um procedimento administrativo. Isso significa que uma série de atos administrativos legalmente previstos deve ser praticada a fim de que a instituição da unidade de conservação se aperfeiçoe. Por isso, para que seja possível compreender a legalidade deste procedimento administrativo-ambiental, faz-se necessário, em primeiro lugar, analisar o conceito, as características e as formas de extinção dos atos administrativos. Em seguida, é essencial abordar-se o procedimento administrativo, para, então, verificar-se, em tese, quais as fases necessárias ao procedimento de criação de unidades de conservação.

Como a questão central deste capítulo encontra-se na legalidade da criação de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas que possuem população tradicional residente, também será necessário buscar a identificação de características que possam integrar o conceito jurídico de população tradicional, a partir dos comandos legais que a ela façam referência.

4.1 Atos e procedimentos administrativos: conceito, requisitos, características e formas de extinção.

4.1.1 Conceito de ato administrativo

Como o procedimento administrativo de qualquer espécie compreende, sempre, uma série de atos administrativos, em geral determinada por lei, faz-se necessário, inicialmente, uma incursão no conceito de ato administrativo, a fim de

que seja possível identificar eventuais ilegalidades, que acabam por se refletir no próprio procedimento, tornando-o, igualmente, viciado.

Ato administrativo nada mais é do que espécie de ato jurídico, praticado pela Administração Pública, sob o regime de Direito Público e sujeito a controle interno e externo de legalidade. Muito embora cada autor apresente um conceito distinto, enfatizando os aspectos que lhe pareçam mais relevantes, estas são as características que aparecem em qualquer definição doutrinária de ato administrativo.

Bandeira de Mello conceitua ato administrativo como uma "declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestadas mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional"[434]. Este conceito, bastante amplo, abrange atos unilaterais e bilaterais, inclusive os normativos, excluindo, todavia, os atos praticados pela Administração Pública regidos pelo direito privado, em que esta se coloca em posição de igualdade em relação ao particular. Também exclui os atos legislativos e judiciais, pois acentua ser o ato administrativo praticado em nível inferior à lei e a possibilidade de controle pelo Poder Judiciário, muito embora, ao mencionar ser o ato administrativo uma declaração do Estado, assinale a viabilidade de ser praticado pelos outros dois Poderes, a partir de seus órgãos administrativos.

No mesmo sentido, Di Pietro define ato administrativo como "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário"[435]. Este conceito é menos abrangente porque exclui os atos administrativos normativos, que não produzem efeitos imediatos.

Justen Filho, identificando o elemento vontade como essencial à caracterização do ato administrativo, define-o como "uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa"[436]. Para o autor, o ato administrativo não se caracteriza como uma

[434] MELLO (2004, p. 352).
[435] DI PIETRO (2002, p. 188).
[436] JUSTEN FILHO (2005, p. 185).

declaração, se o termo designar apenas alteração no universo dos fatos. Ou seja, para que a declaração revista a qualidade de ato administrativo, deve conter uma manifestação volitiva, ainda que indireta.

A controvérsia reside na essencialidade, ou não, da presença do elemento vontade para a caracterização do ato administrativo. Bandeira de Mello defende a possibilidade da existência de atos administrativos que não sejam frutos de vontade, como seria, por exemplo, o caso das “ordens” deflagradas por semáforos (pare ou siga). Justen Filho, ao contrário, entende que tais “ordens” ensejam uma manifestação indireta de vontade, pois, se assim não fosse, estar-se-ia diante de atividade administrativa, que constituiria mero fato administrativo, e não de um ato administrativo, espécie de ato jurídico. A Administração Pública, mesmo quando se vale de instrumentos automatizados para otimizar sua atuação, não deixaria de exteriorizar sua vontade.

Compartilha-se, nesta tese, com a idéia de que o elemento vontade, ainda que de forma indireta, está presente quando a Administração Pública pratica atos administrativos, muito embora de forma distinta da vontade manifestada em atos privados, como bem coloca Justen Filho. A vontade, neste caso, é funcional, ou seja, vinculada à satisfação do interesse público, sendo, por isso, suficiente a compatibilidade objetiva entre a manifestação externa da vontade e a satisfação das necessidades coletivas[437]. Nesse sentido, Gasparini esclarece que essa manifestação do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, pode resultar de desenhos ou de equipamentos eletromecânicos, não se originando, nesses casos, da manifestação de vontade do agente público, pessoa física, embora esteja presente a vontade funcional[438].

4.1.2 Requisitos e características

Quanto aos requisitos do ato administrativo, assim como ocorre em relação ao conceito, cada autor procura estabelecer critérios distintos para sua identificação. Entretanto, os requisitos apresentados por Hely Lopes Meirelles ainda continuam a

[437] JUSTEN FILHO (2005, p. 186).
[438] GASPARINI (2005, p. 60).

ser o ponto de partida para qualquer tipo de análise a respeito do tema. Cinco eram os requisitos ou elementos do ato administrativo identificados pelo autor: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Competência diz respeito ao poder legal que deve possuir o agente público para a prática do ato. Finalidade corresponde ao objetivo de interesse público a ser atingido, expressa ou implicitamente contido na norma legal. Forma é o revestimento exteriorizador do ato, imprescindível à sua perfeição. Motivo constitui a causa do ato, a situação de fato ou de direito que autoriza a sua realização. Objeto, por sua vez, diz respeito ao conteúdo do ato administrativo[439].

Gasparini distingue conteúdo de objeto, criando, assim, um sexto requisito. Para o autor, conteúdo é aquilo que o ato prescreve ou dispõe, ou seja, é aquilo para que o ato se preordena ou a que se destina. Objeto é algo sobre o qual incide o conteúdo. Como exemplo, diz que o conteúdo do ato de permissão de uso de bem público é a *outorga de uso*, enquanto seu objeto é o próprio bem.

Bandeira de Mello, entretanto, ao tratar dos requisitos dos atos administrativos, distingue elementos de pressupostos. Estes últimos, por sua vez, são divididos em pressupostos de existência e pressupostos de validade. Elementos seriam componentes do ato, a saber, conteúdo e forma. Conteúdo é aquilo que o ato dispõe, o que o ato decide, enuncia, opina ou modifica na ordem jurídica. Forma é o seu revestimento exterior, o modo pelo qual ele aparece e revela sua existência. Os pressupostos de existência seriam o objeto (aquilo sobre o que o ato dispõe) e a pertinência à função administrativa. Os pressupostos de validade englobam: o sujeito (produtor do ato), o motivo (pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato)[440], os requisitos procedimentais (outros atos que devem ser praticados pela Administração ou por particulares, sem os quais o ato administrativo não pode ser praticado), a finalidade (resultado previsto legalmente como correspondente à tipologia do ato administrativo), a causa (relação de adequação

[439] MEIRELLES (1996). Compartilha deste entendimento CRETELLA JÚNIOR (1977, p.22) e DI PIETRO (2002, p.194). JUSTEN FILHO (2005, p.194), embora prefira utilizar o termo aspectos, ao invés de elementos, concorda com a classificação acima demonstrada.

[440] Motivação não se confunde com motivo. Motivo é elemento constitutivo do ato administrativo e, por isso, não existe ato sem motivo. Motivação é a explicitação das razões de fato e de direito que conduziram o administrador público à prática do ato. Ela é obrigatória nos atos vinculados e, relativamente aos atos discricionários, a obrigação deriva da exigência legal. Por isso, havendo determinação legal de motivação, ela se torna obrigatória, sob pena de nulidade do procedimento. Ademais, quando o procedimento administrativo produz efeitos externos, atingindo a esfera jurídica dos administrados, a motivação é obrigatória, em função de sua natureza.

entre os pressupostos do ato e seu objeto), a formalização (específica maneira pela qual o ato deve ser externado)[441].

A importância de se compreender os requisitos dos atos administrativos está relacionada à identificação de ilegalidades, cujos efeitos são distintos de acordo com o requisito sobre o qual elas recaiam. Para fins de análise de vícios relativos aos elementos constitutivos ou aspectos dos atos administrativos, será adotada a classificação de Meirelles, Di Pietro e Justen Filho, que engloba sujeito competente, finalidade, forma, motivo e objeto.

Quanto aos atributos ou características próprias dos atos administrativos, que não existem nos atos de direito privado, os autores, em geral, não divergem em relação à presunção de legitimidade, auto-executoriedade e imperatividade[442].

Presunção de Legitimidade: os atos administrativos, sem exceção, quando expedidos, presumem-se legítimos, ou seja, em conformidade com a lei e com os princípios de Direito Administrativo, não sendo necessário que a Administração produza prova nesse sentido. Todavia, essa presunção é apenas relativa, o que significa dizer que admite prova em contrário. Desse modo, uma vez impugnado o ato, deverá ser demonstrada a ilegalidade do mesmo, o que não libera a Administração de comprovar a veracidade do ato, produzindo as provas que entender necessárias. Os atos da Administração regidos pelo direito privado não gozam desse atributo, segundo já definido pelo Supremo Tribunal Federal[443], apesar de haver autores que defendam a extensão da presunção a todos os atos da Administração, inclusive os de direito privado[444].

Auto-executoriedade: a própria Administração Pública pode executar o ato administrativo, a partir de meios coercitivos próprios, sem necessidade de previamente recorrer ao Poder Judiciário. A auto-executoriedade somente é possível quando expressamente prevista em lei ou quando se tratar de medida urgente que, caso não adotada imediatamente, possa ocasionar prejuízo ao interesse público. Bandeira de Mello e Gasparini distinguem executoriedade de exigibilidade, que seria a qualidade do ato administrativo se impelir, em teoria, à obediência, ao atendimento

---

441 MELLO (2004).
442 MEIRELLES (1996); JUSTEN FILHO (2005).
443 "Quando o Estado pratica atos jurídicos regulados pelo Direito Civil coloca-se no plano dos paticulares". RDA, 46:192.
444 Ver: DI PIETRO (2002, p.191).

da obrigação pelo administrado, sem a necessidade de intervenção judicial. A exigibilidade não garantiria, por si só, a executoriedade, ou seja, alguns atos seriam exigíveis de plano, mas não poderia a Administração obrigar o administrado à sua execução, restando-lhe apenas a aplicação de sanção pelo descumprimento. Outros não apenas seriam exigíveis, mas também auto-executórios[445].

A imperatividade é a característica dos atos administrativos de constituir situações que devem obrigatoriamente ser observadas, impondo-se aos administrados, independentemente de sua aquiescência. A imperatividade somente existe nos atos administrativos que impõem obrigações, não estando presente em atos que conferem aos administrados direitos por eles solicitados.

Por fim, Di Pietro entende ser a tipicidade outra característica dos atos administrativos, pela qual eles devem corresponder a figuras definidas previamente pela lei, em decorrência do princípio da legalidade[446].

Também é de fundamental importância a compreensão da diferença entre discricionariedade e vinculação. Atos vinculados são aqueles em que há prévia determinação legal relativamente a todos os seus elementos, não havendo espaço para que o administrador público, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, valore os motivos e escolha o objeto. Em se tratando de ato vinculado, a lei não deixa qualquer margem de liberdade ao administrador público diante do caso concreto, para entre várias opções possíveis, optar pela que melhor atenda ao interesse público. Atos discricionários, ao contrário, são aqueles que impõem, para sua prática, um prévio juízo de conveniência e oportunidade, devendo o administrador, diante das diversas soluções possíveis, escolher a mais adequada para que o interesse público seja alcançado. Essa liberdade, contudo, não é absoluta, na medida em que, relativamente à competência e finalidade, haverá sempre vinculação e, no tocante à forma, poderá haver imposição legal, ainda que o ato seja discricionário. Bandeira de Mello prefere dizer que o fim é sempre vinculante, no tocante ao interesse público, mas a apreciação do que seja interesse

---

[445] MELLO (2004, p. 384).
O autor cita, como exemplo de ato dotado de exigibilidade, mas não de executoriedade, a ordem para a construção de calçada. Se o administrado não cumpri-la, restará à administração apenas a aplicação de sanção. Ao contrário, a interdição de uma fábrica ou a requisição administrativa de bens indispensáveis à satisfação de uma necessidade pública imediata e urgente não apenas são exigíveis, mas também podem ser diretamente executados pela Administração Pública.
Ver também: GASPARINI (2005, p. 75).

[446] DI PIETRO (2002, p. 193).

público depende, em certa medida, de uma avaliação subjetiva, insuscetível de redução a uma objetividade absoluta[447]. O importante é ter sempre em mente que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, pois é liberdade conformada pelos limites impostos pela lei e pelos princípios de Direito Administrativo, e sua gradação varia de acordo com o ato e a norma que o rege. Discricionariedade existe, única e exclusivamente, para que, diante do caso concreto, possa o administrador tomar a melhor decisão, tendo em vista o interesse público. Nesse sentido, configura-se o dever jurídico de boa administração, a que deve atender o administrador público[448].

4.1.3 Formas de extinção

As formas mais comuns e estudadas de extinção dos atos administrativos são a anulação e a revogação, mas não são as únicas. Anulação e revogação são espécies de retirada dos atos, onde se faz necessária nova providência da Administração Pública tendente a extinguir ato praticado anteriormente. Entretanto, existem causas chamadas de normais ou naturais de extinção dos atos administrativos, onde não há qualquer prescrição ulterior da Administração.

Os atos eficazes, ou seja, aqueles que estão produzindo os efeitos a que se destinam, podem se extinguir naturalmente por meio do cumprimento desses efeitos, o que inclui o esgotamento de seu conteúdo jurídico, a execução material ou o implemento de condição resolutiva ou termo final[449].

---

[447] MELLO (2004, p. 397).

[448] Sobre a matéria, aduz DALLARI (2003, p.35) que “não basta ao administrador demonstrar que agiu bem, em estrita conformidade com a lei; sem se divorciar da legalidade (que não se confunde com a estrita legalidade), cabe a ele evidenciar que caminhou no sentido da obtenção dos melhores resultados”.

[449] MELLO (2004, p. 408).
GASPARINI (2005, p.102) divide as causas naturais de extinção dos atos administrativos em cumprimento de seus efeitos por esgotamento do prazo; execução do ato e realização de seu objetivo, o que, na verdade, corresponde às formas apontadas por Bandeira de Mello.
JUSTEN FILHO (2005, p.249), por sua vez, embora não distinga causas naturais de retirada, aponta, como formas de extinção, que poderiam ser classificadas como naturais, o exaurimento da eficácia do ato, o decurso do tempo e o desaparecimento do pressuposto fático.

Extinguem-se, ainda, sem que haja a necessidade de prescrição administrativa posterior, pelo desaparecimento do sujeito ou do objeto da relação jurídica.

As formas de retirada englobam: anulação, revogação, cassação e caducidade.

Por fim, o ato administrativo pode extinguir-se pela renúncia do administrado, que rejeita situação criada em função de um provimento administrativo.

4.1.3.1 Anulação

Anulação, também conhecida como invalidação, diz respeito à extinção do ato em virtude de ilegalidade, formal ou material. Como o ato anulado padece de ilegalidade, os efeitos do ato administrativo anulatório são retroativos, ou seja, fulminam o ato anterior e todos os efeitos por ele produzidos. Todavia, para que não haja enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública, resguardam-se os efeitos patrimoniais relativamente a terceiros de boa-fé, que deverão ser indenizados pelos prejuízos sofridos em razão da ilegalidade praticada.

Interessante observar que comumente se afirma não produzir o ato nulo qualquer efeito. Tal assertiva, entretanto, é equivocada, pois, no plano dos fatos, os atos inválidos podem produzir efeitos que, embora também sejam ilegais, muitas vezes jamais chegam a ser desfeitos. No plano jurídico, enquanto não há certeza sobre sua ilegalidade, os atos inválidos acabam por irradiar efeitos similares aos produzidos pelos atos válidos. Por isso, embora atos ilegais não devessem produzir efeitos jurídicos, terminam por produzi-los e, frequentemente, nunca vêm a ser anulados[450].

Os vícios podem atingir os atos administrativos relativamente a cada um de seus elementos, gerando efeitos distintos.

Os vícios relativos ao sujeito dividem-se em incompetência e incapacidade. Vícios de incompetência, por sua vez, podem ser divididos em: usurpação de função, que constitui crime, previsto pelo art. 328 do Código Penal, e, por isso, é

[450] JUSTEN FILHO (2005, p. 267).

considerado ato inexistente[451]; excesso de poder, que ocorre quando o agente público desborda de sua competência e pratica ato que já estaria na esfera de poder atribuída a outro cargo; função de fato, que ocorre quando aquele que praticou o ato não está regularmente investido no cargo, mas há aparência de legalidade e boa-fé do servidor. Os atos praticados com excesso de poder, dependendo do caso, podem ser classificados como anuláveis, o que significa admitirem convalidação[452]. Os atos praticados em virtude de função de fato, desde que não seja manifesta e evidente a incompetência, vêm sendo considerados válidos, tendo em vista a aparência de legalidade, a boa-fé do servidor e do administrado e as razões de utilidade pública que assim recomendam[453].

Os vícios de incapacidade decorrentes de erro, dolo, coação, simulação ou fraude, no âmbito do Direito Administrativo, geram nulidade absoluta do ato. Os atos praticados por pessoas absoluta ou relativamente incapazes (arts. 3º e 4º do CCB) e aqueles em que se identifica a ocorrência de suspeição ou impedimento, nos termos da Lei 9.784/99, geram, dependendo do caso, nulidade relativa ou absoluta[454].

No tocante aos vícios de forma, há hipóteses em que a gravidade da infração pode conduzir à nulidade absoluta do ato, enquanto, em outros casos, o ato é apenas anulável, admitindo convalidação. Há, ainda, casos em que ocorre simples irregularidade, por apresentar o ato defeito irrelevante, que não afeta o interesse público[455].

Os vícios relativos ao objeto ocorrem quando o resultado do ato importa em violação à lei, nos termos da alínea “c” do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4717/65. Di Pietro complementa, argumentando que o objeto deve ser possível, de

---

[451] MELLO (2004) distingue atos nulos de atos inexistentes. Atos nulos seriam aqueles atingidos por vícios que não admitem convalidação. Atos inexistentes seriam aqueles correspondentes a tipos penais, ou seja, os que caracterizam condutas criminosas, podendo, por isso, a qualquer momento, ser anulados, não lhes atingindo a prescrição e nem gerando quaisquer efeitos, ainda que em relação a terceiros de boa-fé, o que os diferencia dos atos nulos.

[452] A convalidação, que significa a prática de ato administrativo que, incidindo sobre o anterior, corrige-lhe o vício, com efeitos retroativos, será objeto do item 4.1.3.1.1.

[453] FAGUNDES (1984, p. 53).

[454] Aduz DI PIETRO (2002, p.229) que o impedimento gera presunção absoluta de incapacidade, com a decorrente nulidade do ato. A suspeição, ao contrário, gera apenas presunção relativa de incapacidade, razão pela qual o vício é sanado quando não arguída pelo interessado.

[455] FAGUNDES (1984, p. 51).

fato e de direito, além de moral e determinado. Quando qualquer desses elementos deixarem de ser observados, o ato administrativo será nulo[456].

O desvio de finalidade, expressão que alberga os vícios relativos a este elemento, ocorre em duas hipóteses: quando a finalidade pública genérica não foi buscada com a prática do ato[457] e quando, apesar de buscar um fim público, ele é diverso da finalidade expressa ou implicitamente prevista na lei. Nesse sentido, anota Tácito que "a lei não concede autorização de agir sem um objetivo próprio. A obrigação jurídica não é uma obrigação inconseqüente; ela visa um fim especial, presume um endereço, antecipa um alcance, predetermina o próprio alvo"[458]. O ato maculado com desvio de finalidade é absolutamente nulo.

Por fim, os vícios de motivo referem-se à sua inexistência ou falsidade. Se não existem motivos para a prática do ato, ele se torna desarrazoado, fere o princípio da razoabilidade, bem como o da finalidade, pois não há razão de interesse público para sua expedição. Se os motivos alegados são falsos, o ato também será nulo, pois, da mesma maneira, sua prática está alicerçada em razões que, na verdade, não estão presentes. O mesmo ocorre quando, sendo obrigatória a motivação[459], esta não acompanha o ato, assim como, presente a motivação, ela expõe motivos falsos.

A diferença entre vícios que tornam os atos nulos e aqueles que o tornam apenas anuláveis reside na possibilidade de convalidação, ou seja, conhecido o vício, há formas de corrigi-lo, retroativamente[460]. Atos nulos não admitem convalidação. Por isso, atos eivados de vícios de finalidade, motivo ou objeto, por serem absolutamente nulos, deverão ser anulados, seja pela própria Administração Pública, em controle interno de legalidade, seja pelo Poder Judiciário, quando provocado. Ao contrário, vícios relativos ao sujeito e à forma, dependendo do caso, admitem convalidação.

---

[456] DI PIETRO (2002, p. 230).

[457] LIMA (1982) adverte estar a atividade administrativa vinculada a uma finalidade distinta dos interesses particulares do agente ou do órgão que a exercita.

[458] TÁCITO (1975, p.80)

Da mesma forma, MELLO (2004, p.98) assinala que "o administrador, ao manejar as competências postas ao seu encargo, atua com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução".

[459] Motivar o ato é demonstrar o administrador público, expressamente, as razões de fato e de direito que permitem a sua prática.

[460] Ver: MELLO (1979); DI PIETRO (2002); ARAÚJO (2006).

Há autores que consideram, além das categorias de atos nulos e anuláveis, conforme os graus de invalidade, os atos inexistentes, que seriam, para Celso Antônio Bandeira de Mello, aqueles que "correspondem a condutas criminosas ofensivas a direitos fundamentais da pessoa humana ligados à sua personalidade ou dignidade intrínseca e, como tais, resguardados por princípios gerais de Direito que informam o ordenamento jurídico dos povos civilizados". As consequências seriam jamais prescreverem e jamais poderem ser objeto de conversão, existindo, ainda, em relação a eles, direito de resistência[461].

Justen Filho, embora partilhe do entendimento de haver atos inexistentes, justifica esta classificação quando não estiverem presentes os requisitos mínimos necessários à qualificação de um ato como jurídico, embora possam existir eventos no mundo dos fatos. O grau de desconformidade com os modelos jurídicos seria tão intenso que não conduziria apenas a um ato defeituoso, mas sim a um ato destituído de qualquer carga jurídica. O autor, ao classificar os defeitos dos atos administrativos conforme sua ordem de gravidade, elenca: irregularidade irrelevante; irregularidade suprível; nulidade relativa; nulidade absoluta; inexistência jurídica[462].

Há, ainda, autores que defendem que qualquer vício acarreta nulidade do ato administrativo, não distinguindo, por isso, atos nulos de anuláveis. Fundamentam o entendimento, diverso do que ocorre no Direito Privado, em virtude do Princípio da Legalidade, incompatível com a dicotomia atos nulos e atos anuláveis[463].

A existência de diversas classificações distintas, relativamente aos graus de invalidade dos atos administrativos, dá-se em função de não haver normas administrativas sistematizando-os. Compartilha-se, neste trabalho, do entendimento de Bandeira de Mello, para quem a classificação da invalidade é tricotômica: atos nulos, anuláveis e inexistentes. Não se pode desprezar a possibilidade ou não de convalidação como essencial para a distinção entre atos nulos e anuláveis. Por isso, apesar de ser a observância da legalidade princípio basilar de Direito Administrativo, a existência de vícios distintos produz efeitos também distintos, acarretando a necessidade de classificação diferenciada. Isso não significa aproximar a teoria da

---

461 MELLO (2004, p. 428).

462 JUSTEN FILHO (2005, p. 254).

463 Essa é a posição de MEIRELLES (1996); e de GASPARINI (2005). Como os autores entendem que qualquer afronta ao ordenamento jurídico gera nulidade, não admitem a possibilidade de convalidação de atos administrativos.

invalidação de atos administrativos à teoria das nulidades do Direito Privado, onde o que importa, para o efeito de classificar-se o ato como nulo ou anulável, é tratar-se ou não de direito indisponível. Além de atos nulos, anuláveis e inexistentes, pode-se falar de atos irregulares que, contudo, não constituem atos inválidos, eis que sofrem apenas de vícios irrelevantes, que não comprometem a legalidade.

Além dos atos inexistentes, que correspondem a um tipo penal, atos nulos são aqueles que a lei assim declare ou aqueles que não admitem convalidação, pois, se o mesmo conteúdo fosse novamente produzido, seria reproduzida a ilegalidade, como ocorre nos casos de vícios em relação ao objeto, finalidade e motivo. Atos anuláveis, ao contrário, são aqueles assim declarados por lei e os que podem ser novamente praticados sem ilegalidades, o que ocorre em relação a vícios de competência e de forma.

Importante observar, ainda, que a anulação pode ser total ou parcial, conforme a extensão do vício. Se a ilegalidade contamina o ato por inteiro, sua anulação recairá sobre o mesmo de forma integral; entretanto, se apenas parte do ato é ilegal, somente ela será anulada.

4.1.3.1.1 Convalidação

Convalidação diz respeito à prática de ato administrativo que, incidindo sobre o ato viciado, produzido anteriormente, corrige o defeito, com efeitos retroativos. Em geral, é realizada pela Administração, mas pode ficar a cargo do administrado, quando a edição do ato dependia de manifestação deste e tal exigência não fora observada. O ato administrativo convalidador, praticado posteriormente, incide sobre o ato administrativo ilegal, expedido em primeiro lugar, legitimando seus efeitos pretéritos[464]. Se o ato foi praticado com vício de incompetência, a convalidação dá-se através da ratificação ou da confirmação. Tratando-se de competência exclusiva, indelegável, não é possível haver ratificação.

---

[464] DI PIETRO (2002, p. 234); MELLO, (2004, p. 433).
CAETANO (1973, p.557) define convalidação como o “acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprindo a ilegalidade que o vicia”.

Conforme Zancaner, a convalidação é, em geral, obrigatória, ou seja, estando a Administração Pública diante de ato eivado de vício passível de convalidação, está obrigada a convalidá-lo, desde que ainda não tenha sido impugnado pelo interessado. Todavia, se o vício for de competência em ato de conteúdo discricionário, haverá discricionariedade na convalidação, pois "se alguém pratica em lugar de outrem um dado ato discricionário e esse alguém não era o titular do poder para expedi-lo, não poderá pretender que o agente a quem competia tal poder seja obrigado a repraticá-lo sem vício (convalidá-lo), porquanto poderá discordar da providência tomada"[465]. Qualquer outra espécie de vício sanável, como os vícios de competência em atos vinculados e os vícios de forma, deverão, obrigatoriamente, ser convalidados pela Administração, se o ato, como visto acima, ainda não tiver sofrido impugnação. Isso porque não está no espectro de liberdade da Administração Pública perquirir acerca da conveniência e oportunidade de convalidar ou anular um ato eivado de vício sanável. Em função de sua obrigação de agir dentro da legalidade, se não o fez originalmente, deverá proceder de modo a que seu ato se amolde às prescrições legais, ainda que tardiamente.

Araújo aponta limites à convalidação, consubstanciados : na impossibilidade de se convalidar atos legais; inviabilidade de se convalidar atos nulos; ocorrência de prescrição, que constitui um fato sanatório; existência de impugnação, judicial ou administrativa, por não se poder inovar sobre situação jurídica contestada ou resistida[466]. Além desses, hipóteses que não geram qualquer contestação, defende serem inconvalidáveis os atos que não representem decisões, como os pareceres, bem como os atos que geraram direito subjetivo ao beneficiário. Não se compartilha, relativamente a estes dois últimos pontos, com a opinião do autor, na medida em que, havendo um vício, ainda que em atos que não possuam conteúdo decisório, como atestados ou certidões, deve ser este sanado, quando possível. O próprio autor admite a possibilidade de anulação de certidões e atestados, o que conduz à conclusão de também ser possível a convalidação, em casos de vícios de forma ou de competência que a admitam. Também no que tange a atos administrativos que supostamente geraram direito subjetivo, deve-se recordar que, estando o ato eivado de ilegalidade, os efeitos por ele produzidos também são ilegais. Desse modo, ainda

[465] ZANCANER (1990, p. 55).
[466] ARAÚJO (2006, p. 488).

que se sustente devam ser resguardados os efeitos patrimoniais dos terceiros de boa-fé diante de anulação de atos administrativos, em sendo possível a convalidação, melhor que seja realizada, pois, caso contrário, o ato será anulado e o particular indenizado, em prejuízo à Administração Pública e, consequentemente, ao interesse público.

4.1.3.1.2 Conversão

A conversão de atos nulos não se caracteriza como espécie de convalidação. Ela incide sobre vícios de objeto, em que o conteúdo do ato contraria a lei, correspondendo à substituição do ato nulo por outro cujo conteúdo esteja em conformidade com os comandos legais. Nesse caso, o Poder Público pratica novo ato, que não produz, como na convalidação, os mesmos efeitos, mas sim efeitos diversos, amoldados à categoria legal. Segundo Bandeira de Mello,

> pela conversão, quando possível, o Poder Público trespassa, também com efeitos retroativos, um ato de uma categoria na qual seria inválido para outra categoria na qual seria válido. De conseguinte, ao contrário da convalidação, em que o ato inválido tem salvaguardados os **mesmos** efeitos, na conversão o ato produz, retroativamente, efeitos próprios de outro ato: aquele que seria possível[467].

Para Cretella Júnior, com a conversão, a Administração Pública aproveita elementos válidos do ato administrativo anterior ilegal e, com eles, reestrutura um novo ato, legal, reorganizando-o sem convalidar elementos inválidos do primeiro[468].

Não se compartilha da posição adotada por Carvalho Filho, no sentido de ser a conversão espécie de convalidação. De qualquer forma, ao conceituar conversão, aproxima-se este da definição dos autores que defendem tratar-se de instituto diferente. Diz Carvalho Filho constituir a conversão em um novo ato, em que é retirada a parte inválida do ato anterior, que é substituída, de modo que o novo ato

---

[467] MELLO (2004, p. 434). No mesmo sentido, DI PIETRO (2002, p.236), que acrescenta ser o objetivo da conversão aproveitar os efeitos já produzidos. Dá como exemplo uma concessão de uso feita sem licitação, quando a lei a exige, convertida em permissão precária. Tornar-se-ia, desse modo, lícita a utilização do bem público, a partir da produção de um novo ato administrativo, com efeitos retroativos.

[468] CRETELLA JR. (1995, p. 416).

passa a conter a parte válida anterior e uma nova parte, nascida esta com o ato de aproveitamento[469].

Assim como a anulação pode recair sobre todo o ato ou sobre apenas parte dele, a conversão também pode ser total ou parcial, conforme a extensão do vício.

4.1.3.2 Revogação

Revogação consiste na forma de retirada de atos válidos e perfeitos, que não possuem qualquer ilegalidade, por razões de conveniência e oportunidade. O ato revogatório, por exigir juízo de conveniência e oportunidade, é sempre um ato discricionário que incide sobre ato administrativo anterior editado em conformidade com a lei. Por essa razão, os efeitos do ato revogatório são *ex nunc*, ou seja, não retroagem, resguardando-se os efeitos produzidos anteriormente pelo ato revogado.

Tratando-se de juízo de mérito[470], não pode ser realizado pelo Poder Judiciário, cabendo, assim, apenas à própria Administração Pública revogar seus atos. Em geral, quem tem competência para revogar é aquele que teria competência, hoje, para a prática do ato, ou aquele que poderia dele conhecer pela via recursal[471].

Atos que a lei declare irrevogáveis; atos vinculados; atos que já exauriram os seus efeitos; atos administrativos puros[472]; atos de controle[473] e atos que geram direitos adquiridos não são passíveis de revogação. Atos que integram um procedimento somente admitem revogação enquanto não se houver passado para a fase seguinte, quando se opera a preclusão. Atos complexos somente poderão ser revogados no caso de conjugação das mesmas vontades necessária à sua expedição[474].

---

[469] CARVALHO FILHO (2006, p.138).
[470] Mérito do ato administrativo diz respeito à conveniência e à oportunidade.
[471] REALE (1980, p. 37).
[472] Seria o caso dos atos enunciativos, como atestados e certidões.
[473] Revoga-se o ato principal, não o ato de controle (homologação, visto, aprovação, de acordo), que é ato acessório, cujos efeitos exaurem-se imediatamente à sua prática.
[474] MELLO (2004, p. 418); DI PIETRO (2002, p. 238).

4.1.3.3 Cassação

Embora poucos sejam os autores que apontem a cassação como forma de retirada dos atos administrativos, essa é uma espécie de extinção extremamente relevante e que não se confunde com revogação ou anulação.

A cassação ocorre quando, praticado um ato em favor do administrado, determinadas condições que deveriam ser por ele observadas, a fim de que pudesse continuar desfrutando da situação jurídica, não o são[475]. Se o administrado não cumpre as condições impostas pela Administração para a outorga, o ato será cassado. Note-se que não se trata de anulação, na medida em que o ato administrativo é válido e perfeito, nem de revogação, porque a razão não é inconveniência ou inoportunidade, mas sim ilegalidade da conduta do administrado. A cassação gera responsabilização do administrado por eventuais danos causados.

Seria motivo de cassação, na esfera ambiental, o descumprimento, pelo empreendedor, de condicionantes da licença ambiental.

4.1.3.4 Caducidade

A caducidade é outra forma de retirada do ato administrativo em razão de ilegalidade superveniente. Isso significa que o ato administrativo, quando expedido, era válido e perfeito. Todavia, a alteração da legislação em vigor tornou aquela situação, antes legal, contrária à ordem jurídica. Como a ilegalidade é superveniente, não se pode simplesmente anular o ato, com efeitos retroativos, porque os efeitos anteriormente produzidos são válidos. Não se pode, igualmente, revogá-lo, na medida em que não se trata de conveniência e oportunidade. Opera-se, assim, a caducidade, com efeitos *ex nunc*. Exemplo seria a retirada de permissão para exploração de banca de revista em local onde, face à nova lei de zoneamento, não é mais permitida, por ter sido transformado em área verde.

4.1.4 Procedimento administrativo

[475] MELLO (2004, p. 409).

4.1.4.1 Distinção entre processo e procedimento administrativo

Em primeiro lugar, cumpre distinguir processo de procedimento administrativo. Segundo Di Pietro, quando há a necessidade, para a prática de determinado ato administrativo, de se analisar estudos, pareceres, informações, documentos, forma-se um processo administrativo, onde todas essas peças são arquivadas. Existem casos, entretanto, em que a lei determina formalidades a serem observadas, fases a serem cumpridas, que se desenvolvem através da prática de uma sucessão de atos administrativos, cuja ordem é estabelecida legalmente, conformando um procedimento administrativo. Quando envolvidos direitos dos administrados, os procedimentos tendem a ser mais rígidos[476]. Perez estabelece alguns requisitos para que esteja configurado um procedimento, consubstanciados na autonomia jurídica dos atos que o compõem; em sua conectividade, tendo em vista a unidade de efeito jurídico expressada pelo ato fim; e na existência, entre os vários atos que o conformam, de uma relação de causa e efeito, no sentido de que o ato posterior suponha o anterior e que o ato final suponha a todos eles[477].

A licitação, por exemplo, é um procedimento administrativo que visa obter, para a Administração Pública, a melhor oferta, tendo em vista um futuro contrato, bem como proporcionar a todos os administrados as mesmas oportunidades de contratar com o Poder Público. As sucessivas fases a serem observadas, que abrangem diversos atos administrativos que devem ser praticados, são reguladas pela Lei nº 8.666/93. A inobservância de qualquer das fases legalmente previstas ou a ilegalidade dos atos que as compõem geram ilegalidade do procedimento que, se não admitir convalidação, acarretará a anulação do mesmo.

Medauar, em sentido oposto, afirma caracterizar-se o processo administrativo “pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado, em geral, licitante, contribuinte, por exemplo), todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração”. Procedimento seria, para esta autora, a simples sucessão encadeada de atos, enquanto o

[476] DI PIETRO (2002, p. 506).
[477] PEREZ (1964, p. 56).

processo implicaria, além do vínculo entre os atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos[478]. Meirelles também considera processo administrativo apenas aquele que encerra litígios entre a Administração e os administrados ou servidores. Distingue, então, processo de procedimento, dizendo ser este último o modo de realização do processo. Não havendo controvérsia, como no caso de licitação ou concurso público, estar-se-á diante de um procedimento sem processo, não sendo possível, todavia, o contrário. Em outras palavras, para Meirelles existe procedimento sem processo sempre que não houver controvérsia a ser dirimida, mas não existe processo sem procedimento[479].

Discorda-se da posição de Meirelles e de Medauar. No primeiro caso, porque, quando considerado processo administrativo a compilação de estudos, documentos, laudos, pareceres e registros de atos administrativos tendentes à prática de um ato fim, ou o alcance de uma determinada finalidade pública, estão englobadas todas as espécies do gênero, haja ou não conflito a ser dirimido. No âmbito administrativo, portanto, ao contrário do que ocorre na esfera judicial, quando não há lei estabelecendo as formalidades, os atos e a ordem que devem seguir, estar-se-á diante de processo administrativo, mas, havendo tal previsão legal, haverá um procedimento a ser observado, dentro do processo instaurado. No segundo caso, porque a Administração Pública, quando necessita agrupar papéis, documentos, pareceres, tendo em vista a prática de determinado ato, instaura um processo administrativo, que é devidamente autuado, e não um procedimento.

Bandeira de Mello, em posição diversa das anteriores, usa os termos processo e procedimento como sinônimos, conduzindo ambos à idéia de “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”[480]. Discorda-se, igualmente, desta posição, pelas razões acima expostas.

Adotar-se-á, portanto, neste trabalho, a distinção apresentada por Di Pietro, corroborada, pela legislação em vigor. Com efeito, no âmbito federal, a Lei nº

---

[478] MEDAUAR (2002, p. 201).

[479] MEIRELLES (1996, p. 590).

[480] MELLO (2004, p. 446). Ver também OLIVEIRA (1997).
GORDILLO (1980, p.13), embora afirme “preferir” a expressão procedimento administrativo ao termo processo, assim faz simplesmente em função da possibilidade de confusão com o “processo judicial”, não apontando, entretanto, diferença substancial entre procedimento e processo administrativo.
No mesmo sentido, SUNDFELD (1987).

9.784/99 rege os processos administrativos de um modo geral, sem estabelecer qualquer procedimento específico. Nesse caso, três fases são consideradas essenciais: a de instauração, a de instrução e a de decisão. A instauração pode ser feita de ofício ou por provocação do interessado, nos termos de seu art. 5º, estabelecendo, os arts. 6º a 8º, regras referentes ao requerimento, quando a instauração se dá por provocação. Relativamente à instrução, os arts 29 a 45 tratam da produção de provas, obtenção e juntada de documentos e pareceres, bem como a possibilidade de ser adotada medida acautelatória, sem prévia manifestação do interessado, em caso de risco iminente. No que tange à decisão, o art. 48 da Lei nº 9.784/99 estabelece prazo de 30 dias, permitindo prorrogação por igual período, desde que devidamente motivada.

Di Pietro advoga a existência de duas modalidades de processo administrativo, o gracioso e o contencioso. O primeiro, observado no Brasil, que adota o sistema administrativo judiciário misto[481], diz respeito a processos que os órgãos administrativos, de um modo geral, iniciam a fim de alcançar finalidades específicas, que demandam a prática de uma série de atos administrativos. Como a Constituição Federal de 1988 determina a unidade de jurisdição, é ao Poder Judiciário que cabe proferir decisões com força de coisa julgada. O processo contencioso desenvolve-se nos países que adotam o sistema do contencioso administrativo, perante órgão administrativo cercado de garantias que assegurem independência e imparcialidade às suas decisões, que também fazem coisa julgada.

Relativamente às hipóteses em que deverá ser formado um processo administrativo, Bandeira de Mello e Sundfeld afirmam que sempre haverá um procedimento / processo a ser seguido para a prática de atos administrativos, posto que não surgem do nada, apesar de serem os diferentes procedimentos, dos quais resultam os mais variados atos administrativos, mais ou menos amplos, mais ou menos formais[482]. Não se compartilha, nesta tese, deste entendimento, pois

---

[481] Sistemas administrativos dizem respeito à maneira pela qual as lides de natureza administrativa são resolvidas. Na França, por exemplo, o sistema adotado é o do contencioso administrativo, onde os conflitos administrativos são resolvidos pelos tribunais administrativos, órgãos do Poder Executivo. No Brasil, em virtude do princípio da inafastabilidade de apreciação do Poder Judiciário de lesão ou de ameaça de lesão a direitos, é o Poder Judiciário que resolve, com definitividade, qualquer contenda, inclusive as de natureza administrativa. Contudo, admite-se, aqui, a solução de conflitos pela própria Administração Pública, por meio de recursos administrativos, podendo, entretanto, o administrado, buscar as vias judiciais para obter o que lhe fora negado administrativamente.

[482] SUNDFELD (1987); MELLO (2004, p. 447).

existem atos de produção instantânea, como uma ordem verbal a um subordinado, o abrir ou fechar de sinais de trânsito, dentre outros, que não comportam qualquer “iter”, inclusivo de início, meio e fim, como pretendem os autores citados. Embora tais atos que serviram de exemplo não estejam despidos de uma finalidade pública, legalmente estabelecida, não exigem qualquer itinerário para sua prática, qualquer providência a ser tomada. Por isso, nem todos os atos administrativos derivam de um processo / procedimento.

Concorda-se com os autores supracitados, contudo, no que tange à importância do processo / procedimento, relativamente à possibilidade de controle interno dos atos administrativos. Com efeito, ainda que se faça a distinção de processo e procedimento, ambos colaboram para a realização de controle da atividade administrativa pela própria Administração Pública, por haver, no mínimo, a compilação de documentos, estudos, pareceres que servirão de subsídios à motivação do ato fim. Além disso, a existência de um procedimento, em que a sucessão de atos está prevista legalmente, permite ao Judiciário indagar sobre a legalidade dos mesmos, tendo em vista a ordem praticada e as formalidades a serem observadas. Mas, inexistindo uma determinação legal para a sua prática, a análise judicial fica prejudicada, pois alegaria a Administração Pública conveniência e oportunidade para praticá-los ou deixar de praticá-los, em prejuízo do controle pelo Poder Judiciário, que se restringe ao aspecto legal[483]. Importante destacar, contudo, que a obrigatoriedade de observância dos princípios que regem a atividade administrativa, em especial os princípios da moralidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade diminuíram muito o âmbito da discricionariedade, alargando a legalidade e, consequentemente, o campo de controle por parte do Poder Judiciário.

Os princípios que regem os procedimentos administrativos são: audiência do interessado; acessibilidade aos elementos do expediente; ampla instrução probatória; motivação; revisibilidade; representação e assistência; lealdade e boa-fé; verdade material; oficialidade; gratuidade; informalismo[484].

4.1.4.2 Processo administrativo-ambiental de criação de unidades de conservação

[483] Sobre a matéria, ver: SOARES (1999); FRANCO SOBRINHO (1993).
[484] MELLO (2004, p.460).

A criação de unidades de conservação envolve a adoção de um procedimento administrativo-ambiental. Apesar de não haver, na Lei nº 9.985/00, uma clara previsão da ordem em que devam ser praticados os atos que o compõem, bem como uma especificação dos atos que devam ser praticados em cada fase, ela determina algumas providências que, necessariamente, terão que constar do procedimento.

O art. 22 da Lei do SNUC impõe, em primeiro lugar, que as unidades de conservação sejam criadas por "ato do Poder Público". A expressão ato do Poder Público engloba tanto atos administrativos, provenientes do Poder Executivo, quanto atos legislativos, expedidos pelo Poder Legislativo. Desse modo, as UCs poderão ser instituídas por atos administrativos normativos (decreto, resolução, portaria) ou por lei. Normalmente, são criadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo, com exceção das RPPNs, que são instituídas por portaria do órgão ambiental. Também algumas ARIEs foram criadas por Resolução do CONAMA, como é o caso da ARIE do Cocorobó, na Bahia (Resolução nº 005/1984); da ARIE Vale dos Dinossauros, na Paraíba (Resolução nº 017/1984); da ARIE das Ilhas Cagarras, no Rio de Janeiro (Resolução nº 011/1989) e da ARIE Pontal dos Latinos e Pontal dos Santiagos, no Rio Grande do Sul (Resolução nº 005/1984). A Floresta Nacional de Silvânia, em Goiás, foi criada pela Lei de 13/01/1949, e a Floresta Nacional de Araripe-Apodi, pelo Decreto-lei nº 9.226. Além dessas, várias florestas nacionais foram instituídas por Portarias do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). As florestas nacionais criadas por Portaria do MMA decorrem da transformação de outras espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, hortos florestais em sua grande maioria, em florestas nacionais[485].

[485] Floresta Nacional do Açu (RN) - Portaria MMA nº 245/2001 (alteração de horto florestal para floresta nacional); Floresta Nacional de Sobral (CE) – Portaria MMA nº 358/2001 (alteração de horto florestal para floresta nacional); Floresta Nacional de Capão Bonito (SP) – Portaria IBDF nº 558/1968; Floresta Nacional de Lorena (SO) – Portaria MMA nº 246/2001 (alteração de horto florestal para floresta nacional); Floresta Nacional de Paraopeba (MG) – Portaria MMA nº 248/2001 (alteração de horto florestal para floresta nacional); Floresta Nacional de Passa Quatro (MG) – Portaria IBDF nº 562/1968; Floresta Nacional de Assungui (PR) - Portaria IBDF nº 559/1968; Floresta Nacional de Caçador (SC) - Portaria IBDF nº 560/1968; Floresta Nacional de Canela (RS) - Portaria IBDF nº 561/1968; Floresta Nacional de Chapecó (SC) - Portaria IBDF nº 560/1968; Floresta Nacional de Irati (PR) - Portaria IBDF nº 559 /1968; Floresta Nacional de Passo Fundo (RS) - Portaria IBDF nº

A importância da natureza jurídica do ato de criação reside na possibilidade de transformação de UC do grupo de uso sustentável em UC do grupo de proteção integral, bem como de ampliação dos limites de qualquer unidade, desde que não haja modificação dos limites originais, exceto pelo acréscimo, por meio de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade de conservação (art. 22, §§ 5º e 6º da Lei do SNUC). A desafetação ou redução dos limites da unidade, entretanto, somente poderão ser feitas mediante lei específica (art. 22, § 7º).

Relativamente aos requisitos legais impostos ao procedimento de criação, o § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/00, como visto no capítulo anterior, apenas impõe seja a instituição da UC 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, com exceção de reservas biológicas e estações ecológicas, para as quais a consulta pública não é obrigatória (§4º do art. 22). Ou seja, a Lei remeteu ao regulamento, ato administrativo normativo a ser expedido pelo Chefe do Poder Executivo, a determinação das fases do procedimento administrativo a ser observado para a criação de UCs.

O Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou alguns artigos da Lei nº 9.985/00, contudo, não estabeleceu com precisão, como imposto legalmente, os atos a serem praticados e as fases a serem observadas no procedimento para a instituição de unidades de conservação. O Capítulo I do Decreto, que se refere à Criação da Unidade de Conservação, preocupa-se, basicamente, com a denominação da UC e com o processo de consulta pública, nada acrescentando no tocante aos estudos técnicos que deverão ser realizados. O art. 2º do ato normativo em questão estabelece que o ato de criação deverá indicar a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; a população tradicional beneficiária, no caso de RESEX e RDS; a população tradicional residente, quando couber, no caso de florestas nacionais, estaduais ou municipais; as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

561/1968; Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS) - Portaria IBDF nº 561/1968; Floresta Nacional de Três Barras (SC) - Portaria IBDF nº 560/1968.

Note-se que sequer obriga o Decreto a que o ato de criação indique a existência de população tradicional quando sua presença não é admitida, apesar de acarretar tal fato consequências jurídicas importantes.

O art. 3º trata apenas da denominação da unidade, que deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua designação mais antiga, dando-se prioridade, nesse último caso, às designações indígenas ancestrais.

Os estudos técnicos são apontados pelo art. 4º, que se restringe a determinar sua realização pelo órgão executor proponente da nova unidade de conservação, que deverá promover, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação. A impropriedade na utilização de termos técnico-jurídicos, pelo Decreto, é absoluta. A norma refere-se a “demais procedimentos administrativos”, quando, na verdade, o procedimento administrativo é o de criação da unidade, cujos atos e fases deveriam ter sido designados pelo ato regulamentar.

O art 5º cuida exclusivamente da consulta pública, que tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. Nos termos do § 1º, a consulta consiste em reuniões públicas, ou, a critério do órgão ambiental competente, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. É claro que essas “outras formas de oitiva” não podem significar métodos de consulta que não atinjam os resultados de obter os subsídios indicados, ou seja, consulta via *internet*, por exemplo, para populações que não têm acesso ou possuem acesso bastante restrito a esse recurso, não é válida. O § 2º aduz que, no processo de consulta, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta. Esse dispositivo demonstra que a finalidade da norma é a de informar, de maneira efetiva, a população afetada pela instituição da UC sobre as suas consequências, bem como buscar subsídios para sua ideal conformação. Isso somente poderá ser alcançado quando houver real oitiva das pessoas envolvidas, não sendo suficiente processo formal de consulta que não ouve, verdadeiramente, ao menos parte significativa daqueles que serão atingidos pela criação da unidade de conservação.

Nenhum outro dispositivo do Decreto nº 4.340/02 disciplina o procedimento de instituição de unidades de conservação, acarretando omissão na regulamentação da Lei do SNUC, em prejuízo às populações locais envolvidas, às populações tradicionais residentes, aos proprietários privados que possuam propriedades na área afetada e, enfim, ao ambiente natural que se visa proteger. Isso porque a omissão pode conduzir a ilegalidades na instituição de UCs, tendo em vista as disposições constitucionais, em prejuízo às populações locais / tradicionais e aos proprietários privados, dependendo do caso, ou mesmo acarretar a anulação dos atos de criação, com sua consequente desconstituição, em detrimento do ambiente natural.

Antes da edição da Lei do SNUC, o IBAMA havia baixado a Instrução Normativa nº 2, de 16 de outubro de 1998, posteriormente revogada pela Portaria nº 76, de 14 de setembro de 1999. Em seu art. 1º, dizia a Instrução que se destinava a estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de unidades de conservação. Observe-se que os termos processo e procedimento administrativo foram utilizados corretamente, pois o procedimento referia-se à criação da UC, enquanto os processos diziam respeito a atos que envolviam estudos, pareceres, dentre outros, que seriam agrupados em um processo administrativo para, posteriormente, instruírem o procedimento de instituição.

O art. 2º da Instrução Normativa tratava da identificação e análise dos fatores sócio-econômico e fundiário das áreas que compunham as UCs a serem criadas, compreendendo: busca documental e levantamentos cartorários, para verificar a situação dominial; estudos da área técnica responsável, principalmente a vistoria da área e cadastros onde seriam apresentados demonstrativos das bases ambientais e culturais; diagnóstico da situação fundiária da área; levantamento sócio-econômico; dados planialtimétricos e georeferenciados; registros fotográficos. O art. 3º dispunha que as proposições do Ato Declaratório para criação da UC seriam instruídas com todos os documentos e peças técnicas especificadas no art. 2º, sujeitos a regime especial de uso, ocupação de seus ecossistemas e recursos ambientais. O art. 4º tratava especificamente da criação de RESEXs, cujo processo de instituição deveria iniciar-se com a solicitação dos moradores, que seria analisada pelo órgão ambiental. Nos termos do art. 5º, após colhidas todas as informações, o processo

seria encaminhado pela área técnica à Procuradoria, com relatório circunstanciado, justificando os objetivos da proposta e a importância da área, do ponto de vista ambiental e, se possível, quantificando o custo da indenização pelas desapropriações, juntando as seguintes minutas: justificativa de proposição; ofício de encaminhamento ao MMA; Aviso e Exposição de Motivos; proposta de Decreto e planta da área a ser declarada de utilidade pública ou interesse social. O art. 6º determinava que a Procuradoria-Geral do IBAMA encaminharia a proposta do Ato Declaratório de criação da UC ao Ministro do Meio Ambiente, com parecer jurídico fundamentado. Os arts 7º e 8º referiam-se especificamente à regularização fundiária.

A Portaria nº 76/99, simplesmente revogou a Instrução Normativa nº 2/98, sem qualquer fundamentação. Os dois atos foram expedidos por diferentes Presidentes do IBAMA. O ato revogatório, contudo, pela sua natureza, conforme teoria mais recente[486], deve, necessariamente, ser motivado, sob pena de nulidade. No caso em tela, a Portaria nº 76/99 não trouxe qualquer motivação, restringindo-se a revogar expressamente a Instrução anterior, o que acarreta vício insanável. No entanto, não tendo sido a mesma objeto de ato anulatório, continua a produzir efeitos. Eventual anulação, caso não houvesse operado a prescrição, acarretaria efeitos retroativos, o que significaria não ter a Instrução Normativa nº 02 deixado de produzir efeitos jurídicos, sendo que a expedição da Portaria nº 77-N/99, a seguir abordada, somente revogaria as disposições incompatíveis com seu texto.

Em 20/09/1999, foi expedida pela Presidente do IBAMA a referida Portaria nº 77-N, visando, mais uma vez, uniformizar os critérios e procedimentos administrativos para instrução do processo de criação de UCs, com base na legislação ambiental vigente (note-se que a Lei do SNUC ainda não havia sido editada). O art. 1º da Portaria limita-se a determinar que as propostas de criação de unidades de conservação devem ser preparadas no âmbito dos setores responsáveis e instruídas com a seguinte documentação: estudo técnico que justifique e embase a criação da unidade, os limites e a categoria de manejo definida; diagnóstico expedido sobre a situação fundiária proposta, exceto para APAs; minutas de Decreto de criação, com a respectiva Exposição de Motivos e Anexos; quando for o caso, Minutas de Decreto, Exposição de Motivos e Anexos para a declaração da área como de utilidade pública, para fins de desapropriação;

[486] Ver: MELLO (2004); MELLO (1979).

mapa de situação e do perímetro da unidade proposta. Nos termos do art. 2º, as propostas, devidamente instruídas, serão encaminhadas à Procuradoria-Geral do IBAMA para análise de sua adequação legal e formal, sendo as eventuais correções necessárias realizadas pelos setores responsáveis. Após o exame final e parecer jurídico fundamentado, as propostas deverão ser encaminhadas à Presidência do IBAMA, para aprovação e remessa ao Ministro do Meio Ambiente (art. 3º).

É fácil perceber que a Portaria nº 77-N/99 tratou de forma muito mais superficial o procedimento de criação das UCs, sequer mencionando a análise sócio-econômica, essencial para avaliação da existência de população tradicional residente, contrariando, dessa forma, flagrantemente, a CF/88.

No *site* do Ministério do Meio Ambiente - MMA, há um Roteiro Básico para a Criação de Unidades de Conservação, bem mais completo do que este encontrado na Portaria nº 77-N/99 do IBAMA. O Roteiro, que define as etapas do processo (na verdade, procedimento) que "orienta o Poder Público a se decidir" pela criação de uma UC, inicia seu texto afirmando que "as unidades de conservação não são criadas ao acaso". E segue, dizendo que, "para que o Poder Público escolha os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, faz-se necessário o levantamento de uma série de informações, bem como a manifestação da sociedade civil e de órgãos públicos interessados". O citado procedimento, nos termos do Roteiro, compreende, dentre outros, a elaboração de estudos técnicos pelo Poder Público, que incluem o levantamento sócio-econômico, visando a identificar a existência de população tradicional ou comunidade indígena na área, bem como o diagnóstico das ações antrópicas.

No entanto, apesar de bem mais completo do que as Portarias baixadas anteriormente pelo IBAMA, em especial a de nº 77-N, o Roteiro deixa dúvidas acerca de sua natureza, a fim de se determinar se obriga ou não os demais órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Se puder ser enquadrado dentre os atos administrativos normativos, sua observância será obrigatória, na medida em que expedido pelo MMA, órgão central do SISNAMA, posição adotada nesta tese. Caso contrário, deve ser interpretado apenas como ato ordinatório[487], cujos efeitos são meramente internos, apresentando-se como

[487] Atos administrativos ordinatórios são aqueles que produzem efeitos internos à Administração Pública e que visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional dos

simples indicação de procedimento a ser seguido pelo IBAMA, quando a criação for realizada por aquela autarquia federal, não existindo qualquer sanção pela sua inobservância. Retornar-se-á a esta questão no último sub-item deste capítulo.

Por isso, o melhor seria que as informações constantes do Roteiro fossem expressamente transformadas em ato normativo específico (decreto, resolução, portaria) que vinculasse, sem deixar dúvidas, a nível federal, tanto a atuação do IBAMA quanto a do Ministério do Meio Ambiente, na medida em que ambos trabalham na criação de UCs. Deve-se destacar, inclusive, que esta sobreposição de competências para instituição de unidades de conservação foi consignada no Processo nº 02001.001641/01-51 – IBAMA / MMA, visando à criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, em que, no Memorando nº 317 / 2004 / CGECO / DIREC, de 28/04/2004, da Coordenadora de Estudos de Representatividade Ecológica à Coordenação Geral de Ecossistemas, a Coordenadora manifesta **"**preocupação com a falta de clareza no MMA sobre a competência para a construção de processos de criação de UCs, o que vem ocasionando desnecessários conflitos, resultando em dissipação de esforços e na não conclusão de fundamentais iniciativas para a conservação da biodiversidade**"**. Mas, não havendo definição clara, seja no SNUC, seja nas normas que regem a competência dos entes integrantes do SISNAMA, as unidades de conservação vêm sendo instituídas ora pelo Ministério do Meio Ambiente, ora pelo IBAMA, gerando incertezas principalmente no que tange ao procedimento a ser adotado.

De qualquer forma, independentemente do órgão ou entidade pública responsável pela criação da UC, a legalidade do procedimento, havendo ou não normas específicas acerca da matéria, depende do respeito às disposições gerais constantes do SNUC e, é claro, dos princípios contidos na Constituição Federal de 1988. Desse modo, ainda que se entenda não existir um instrumento normativo demandando a análise da existência de população tradicional na área em que será instituída a unidade e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ecossistema, por não se considerar o Roteiro ato administrativo normativo, tal avaliação deverá obrigatoriamente ser realizada, sob pena de nulidade do procedimento. Isso porque os arts. 215 e 216 da CF/88 obrigam o Poder Público a

---

administradores públicos, orientando-os no desempenho de suas atribuições. Traduzem-se como circulares, instruções, portarias, avisos, ordens de serviço, ofícios e despachos. [MEIRELLES (1996, p.167)].

proteger o patrimônio cultural brasileiro e a garantir o pleno exercício dos direitos culturais.

Porém, para que qualquer análise dessa ordem seja possível, faz-se necessário identificar características comuns às populações tradicionais, que permitam ao operador do Direito constatar sua presença em determinada área, a fim de verificar a legalidade do procedimento de criação da UC, o que será realizado a seguir.

4.2 Identificação de características comuns às populações tradicionais

Como apontado no Capítulo III, quando o Deputado Fernando Gabeira assumiu a relatoria do Projeto de Lei do SNUC, em 1995, apresentou um substitutivo que continha a seguinte definição de população tradicional: "população vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sócio-cultural, por meio de atividades de baixo-impacto ambiental". O texto final, aprovado na Câmara, aumentou o tempo de permanência para três gerações[488]. Encaminhado ao Senado Federal, o Projeto de Lei foi autuado como PL 27/99, tendo sido rejeitadas as emendas apresentadas, a fim de impedir que tivesse o mesmo que retornar à Câmara para sua análise, bem como negociado o veto presidencial a alguns dispositivos, dentre os quais a definição de populações tradicionais (art. 2º, XV) e a obrigação de reclassificação de UCs por elas ocupadas (art. 56). No caso do conceito de população tradicional, as razões para o veto presidencial, expressas na Mensagem nº 967, de 18/07/2000[489], apontavam uma

[488] Era esta a definição de populações tradicionais conferida pelo dispositivo: "grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável".

[489] Razões do veto, expressas na Mensagem nº 967/00: "o conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil. De fato, determinados grupos humanos, apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para concessão de benefícios, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a noção de tempo de permanência em determinado local, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda,

demasiada abrangência do conceito, que acabaria por englobar praticamente toda a população brasileira. Interessante destacar que também os socioambientalistas e os representantes de comunidades tradicionais, como os seringueiros, não estavam satisfeitos com o conceito apresentado pelo Projeto, por entendê-lo demasiadamente restritivo, em virtude do caráter temporal de permanência na área, fixado em três gerações.

De qualquer forma, ao tratar de reservas de desenvolvimento sustentável, a Lei nº 9.985/00 acaba utilizando as bases do conceito insertas no dispositivo vetado, exceto no que diz respeito ao tempo de permanência no local, que são: a estreita relação com o ambiente natural; a dependência dos recursos naturais para a sua reprodução sócio-cultural; a prática de atividades de baixo-impacto ambiental.

Nos termos do art. 20, *caput*, da Lei em comento, "a reserva de desenvolvimento sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração de 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". O conceito de população tradicional contido no art. 20, portanto, além de tratar da relação dessas populações com o ambiente natural e de sua dependência dos recursos naturais, foi além do disposto no dispositivo vetado, no que tange aos impactos causados pelas atividades por elas praticadas, pois não é suficiente, para caracterizá-las, que produzam baixo-impacto, sendo essencial que desempenhem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da biodiversidade.

Essa constatação é extremamente relevante porque é esse o sentido que será conferido por outras normas que versam sobre a matéria. Somente será considerada população tradicional, para os fins de proteção especial conferida pelos

---

impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais".

Dentro de uma perspectiva de "valores comunitários", desenvolvida em contraposição ao liberalismo, JOHNSTON (1997) afirma que uma das críticas sofridas pelo "comunitarismo" reside na dificuldade em se determinar os critérios a serem utilizados para delimitar quais são os grupos sujeitos de direitos e políticas específicas.

diferentes diplomas legais, aquelas cujas ações produzam baixo impacto e/ou contribuam para a proteção da biodiversidade[490].

Isso se confirma com a definição de comunidades locais estabelecida pela Lei nº 11.284/06, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a utilização sustentável: "populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica" (art. 3º, X). Este diploma legal trata as comunidades locais como gênero, que engloba populações tradicionais. Todavia, para os efeitos da Lei de gestão de florestas públicas, que englobam a destinação das florestas públicas por elas ocupadas, somente serão consideradas populações tradicionais aqueles grupos cujo estilo de vida seja relevante à conservação e utilização sustentável da biodiversidade.

A tradução do texto da Convenção sobre a Diversidade Biológica - CDB, ratificada pelo Brasil e em vigor, a nível interno, desde 28/05/1994, em seu art. 8, que trata da conservação *in situ*, alínea *j*, determina, a cada Parte Contratante:

> em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

O texto internalizado, portanto, utiliza o termo população local como sinônimo de população tradicional, eis que exige estilo de vida tradicional, impondo, no entanto, para que lhes sejam conferidos os direitos previstos pelo dispositivo, que

---

[490] Um exemplo de população tradicional que atenderia a tais requisitos, embora, por se tratar de população indígena, esteja sob a proteção de dispositivos legais distintos, seria a dos Kayapós, estudados por BALÉE (1994, p.116). Diz o autor que, ainda que de maneira inconsciente, os Kayapós vivem em equilíbrio com a natureza, em função de contarem com uma pequena população; praticarem economia de subsistência; serem auto-suficientes por causa do uso de recursos naturais locais; utilizarem tecnologias cujas fontes de energia são: solar, fogo e força humana. Ao manejarem o meio ambiente, manipulam componentes orgânicos e inorgânicos, alcançando uma diversidade ambiental líquida maior do que existiria em condições prístinas, sem a presença humana.
KLEYMEYER (1994, p.324) afirma que alguns valores e práticas produzidas por populações tradicionais as conduzem a uma efetiva conservação. Todavia, alguns desses valores e práticas estão desaparecendo e outros já se perderam, apesar das populações tradicionais manifestarem muitos deles diariamente. Defende o autor, assim, que a cultura deveria ser considerada como recurso a ser preservado, transferido e usado.
No mesmo sentido: POSEY (1986); TAYLOR (1997); DIEGUES (2004); DIEGUES; ARRUDA (2001).

este estilo de vida tradicional seja relevante à conservação e à utilização sustentável da biodiversidade.

A Medida Provisória nº 2.186/01, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético e a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, também utiliza a expressão comunidade local como sinônimo de população tradicional. Nos termos de seu art. 7º, II, conhecimento tradicional associado à biodiversidade seria a "informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético". Já o art. 7º, III, define comunidade local como o "grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distintos por suas condições culturais, que se organiza tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas". Neste caso, assim como ocorre na CDB, o termo comunidade local é utilizado como sinônimo de população tradicional, na medida em que o texto faz referência à organização tradicional, com costumes próprios, o que significa costumes diferentes da sociedade envolvente, e à conservação de instituições sociais e econômicas também distintas. O caráter temporal de ocupação é considerado pela MP, assim como ocorre com a Lei nº 11.284/06, ao utilizar a expressão "gerações sucessivas". Embora não seja delimitado um prazo mínimo de ocupação para caracterizar dada população como tradicional / local, deverá estar na área há, no mínimo, duas gerações, na medida em que uma geração deverá ter sucedido à outra.

A Portaria IBAMA nº 22/92, que instituiu o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, define-as como: "comunidades que tradicional e culturalmente têm sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais renováveis". O ato administrativo normativo restringe bastante o conceito, eis que apenas caracteriza como tradicionais as populações extrativistas.

Neste trabalho, apesar das disposições constantes da CDB e da MP nº 2.186/01, as expressões população tradicional e comunidade local não serão utilizadas como sinônimas. O adjetivo local, acrescentado ao termo comunidade, conduz ao entendimento de tratar-se de comunidade situada em dado município, vilarejo, cidade. A legislação pátria, inclusive, faz diversas alusões a "interesse local", "lei local", dentre outros, referindo-se ao interesse do município ou à

legislação municipal[491]. Por isso, como são conferidos às populações tradicionais alguns direitos específicos, deve ficar bastante clara a sua caracterização, evitando-se interpretação demasiadamente extensiva das normas, que conduza à sua inefetividade. Estender, por exemplo, as garantias previstas no art. 42 da Lei do SNUC a todos os integrantes de comunidades locais inviabilizaria a sua aplicação, condenando a norma a tornar-se "letra morta".

Em 22 de dezembro de 2006, foi editada a Lei nº 11.428, que trata da utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. Essa norma também traz, em seu art. 3º, II, uma definição de população tradicional, nos seguintes termos: "população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental"[492]. Nesse caso, não há menção à relevância de sua atuação para a preservação da biodiversidade, muito embora os aspectos de estreita relação com o ambiente natural e dependência de seus recursos para sua sobrevivência física e cultural, encontrados em outras normas, estejam presentes.

Em novembro daquele ano, havia sido encaminhada pela Ministra do Meio Ambiente e pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Presidente da República, Minuta de Decreto, acompanhada de Exposição de Motivos, versando sobre a instituição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Em 07 de fevereiro de 2007, foi, então, publicado o Decreto federal nº 6.040. Mas, apesar de a Exposição de Motivos encaminhada pelos Ministros destacar, como características das populações tradicionais, a importância do território, a relevância do papel por elas desempenhado na conservação da biodiversidade, a partir dos conhecimentos tradicionais desenvolvidos, e os processos produtivos marcados pela economia de subsistência, o Decreto, em seu art. 3º, I, ao definir povos e comunidades tradicionais, diz apenas o seguinte:

> Art. 3º - Para fins deste Decreto e do seu anexo, compreende-se por:

---

[491] A propósito, ver art. 30, I e II da CF/88, que tratam da competência municipal, material e legislativa, cujo critério de repartição reside, justamente, na existência de interesse local, que, neste caso, significa interesse predominante do município.

[492] Esse dispositivo constitui praticamente uma reprodução do artigo do SNUC que fora vetado, tendo sido apenas retirado o tempo de permanência da população tradicional no local.

> 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.

Como se pode perceber, não consta da definição a relevância das atividades por eles praticadas para a conservação da biodiversidade, embora esteja tal característica expressa na Exposição de Motivos. Outras condições relevantes, como a reduzida acumulação de capital e a prática de atividades de subsistência e de baixo-impacto também não integram a definição, apesar de estarem igualmente contidas naquele ato. Definições amplas de população tradicional, como esta, posta no Decreto, podem conduzir a sérios desvios na Política de Meio Ambiente, na medida em que grupos que praticam atividades degradadoras, como, por exemplo, o de garimpeiros, podem vir a ser considerados tradicionais, face às limitadas exigências contidas no instrumento normativo. Todavia, por constituir o Decreto nº 6.040/07 mero ato administrativo, sujeito ao princípio da legalidade, para fins de garantia dos direitos dessas populações em virtude da criação de unidades de conservação, deverá ser interpretado em harmonia com as leis que versam sobre a matéria, acima mencionadas. Ou seja, para tais finalidades, a relevância de suas atividades para a conservação da biodiversidade e a prática de atividades de baixo impacto continuam a ser requisitos essenciais para que dada população possa ser considerada tradicional.

No plano estritamente doutrinário, o conceito de população tradicional vem sendo construído a partir de variados prismas. Como as normas oscilam no que tange aos requisitos necessários para que uma população seja considerada tradicional, o operador do Direito deverá, obrigatoriamente, buscar subsídios em outros ramos do saber, a fim de complementar o comando normativo. Entretanto, deverão ser observados, para os fins de interpretação normativa, os requisitos mínimos encontrados nas leis em vigor que tratam do tema, em especial a característica de adotarem práticas ou possuírem essas populações estilos de vida relevantes para a proteção da natureza e para a manutenção da diversidade biológica, praticando, para tanto, atividades de baixo-impacto. Assim, ainda que determinados grupos possam ser considerados tradicionais em função de características traçadas por autores diversos, não o serão, para o efeito de

reconhecimento de direitos contidos nas citadas normas, se não atenderem a tais condições.

Dentre os juristas que abraçaram o tema, Souza Filho define populações tradicionais como

> aquelas que vivem vida coletiva e solidária e que conhecem e praticam seus processos comunitários e suas tradições, convivem com as plantas e dialogam com os animais, dominam os segredos das pedras e se encontram com seus antepassados nos sonhos e deles recebem informações e ensinamentos. Por isso têm ainda, e diariamente reproduzem, um conhecimento não sabido pela culta, sábia, e não raras vezes pedante civilização ocidental[493].

O principal requisito apontado pelo autor para que uma população seja considerada tradicional é a vida coletiva e solidária, que permite a reprodução de tradições que irão diferenciá-la da sociedade envolvente. Todavia, não menciona a territorialidade, aspecto considerado fundamental para a maior parte dos autores, nem a prática de atividades de baixo impacto ambiental, que contribuam para a conservação da diversidade biológica, essencial às normas que abordam a questão.

Derani, ao tratar da matéria, enumera cinco elementos identificadores de uma comunidade tradicional:

> 1. propriedade comunal; 2. produção voltada para dentro (valor de uso); 3. distribuição comunitária do trabalho não assalariado; 4. tecnologia desenvolvida e transmitida por processo comunitário, a partir da disposição de adaptação ao meio em que se estabelecem; 5. transmissão da propriedade, conhecimento, pela tradição comunitária intergeracional[494].

A primeira característica traçada pela autora é a propriedade comunal, o que é impróprio, visto que, em geral, não possuem essas comunidades, ou seus integrantes, títulos de propriedade das terras que ocupam. Contudo, tal afirmação, apesar de incorreta, remete a um requisito bastante importante para a caracterização de populações tradicionais, que é o da territorialidade. A noção de pertencimento a determinado território, tendo em vista as relações que travam com o ambiente que as cerca, responsável, em grande parte, pela produção e reprodução de seus mitos, conhecimentos, tecnologias, formas de criar e de viver, é que irá

---

493 SOUZA FILHO (2005, p. 28).
494 DERANI (2002, p. 153).

distingui-las seja das comunidades não-tradicionais, rurais ou urbanas, seja de outras populações tradicionais.

Também a idéia de produção voltada para dentro (valor de uso), esboçada pela autora, é bastante contestada, na medida em que é difícil, atualmente, encontrar comunidades fora do mercado, como advertem Cunha e Almeida[495]. Derani, por outro lado, não enfatiza a prática de atividades que contribuam para a proteção do ambiente natural, especialmente em relação aos recursos renováveis, afastando-se, assim, do contorno normativo.

No plano antropológico, Diegues e Arruda traçam alguns parâmetros para nortear a identificação de determinado grupo como tradicional, traduzidos:

> - pela dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais se constrói um modo de vida;
>
> - pelo conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, que se reflete na elaboração das estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido por oralidade de geração em geração;
>
> - pela noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
>
> - pela moradia e ocupação do território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra dos seus antepassados;
>
> - pela importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implicaria uma relação com o mercado;
>
> - pela reduzida acumulação de capital;
>
> - pela importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e ás relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
>
> - pela importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, pesca e atividades extrativistas;
>
> - pela tecnologia utilizada, que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor e sua família dominam todo o processo até o produto final;
>
> - pelo fraco poder político, que em geral reside nos grupos de poder dos centros urbanos; e

[495] CUNHA; ALMEIDA (2004).

> - pela auto-identificação ou identificação por outros de pertencer a uma cultura distinta[496].

As principais características apontadas pelos autores relacionam-se ao conhecimento e à dependência do ambiente natural, à territorialidade, ao modo de produção, à importância do núcleo familiar e à auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente. Não há, mais uma vez, a imposição de possuírem um *estilo de vida tradicional relevante para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica ou prática de atividades de baixo impacto,* como requerido pela maioria dos textos normativos, fazendo referência apenas a 'impacto limitado', o que possui sentido diferente. Quando os autores falam em dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais constrói um modo de vida, além do conhecimento aprofundado do ambiente natural, não estão condicionando a caracterização de determinada sociedade como tradicional à adoção de formas de relacionamento com o ambiente que conduzam à proteção da biodiversidade. Uma comunidade de garimpeiros, exemplo já mencionado, poderia se enquadrar dentro das características traçadas, sendo, assim, definida como tradicional, embora jamais o pudesse ser para os efeitos das leis ambientais. A atividade de garimpo gera danos irreversíveis ao ambiente, apesar de ser viável pensar-se em um grupo que viva do garimpo, mas que, ao mesmo tempo, dependa da natureza e de seus ciclos para sobreviver, a partir de atividades complementares, e demonstre profundo conhecimento do ambiente natural, transmitido de geração a geração.

É possível, portanto, a utilização das características apresentadas pelos autores, para efeito de integração das normas ambientais que versam sobre população tradicional, sem, contudo, ignorar a determinação de que suas atividades sejam relevantes para a conservação da diversidade biológica e produzam baixo-impacto.

Por sua vez, os antropólogos Cunha e Almeida, ao tratar do tema, questionam quem seriam as populações tradicionais, assinalando que a abrangência do termo não deve ser entendida como confusão conceitual:

> No momento, o termo 'populações tradicionais' ainda está na fase inicial de sua vida. É uma categoria pouco habitada, mas já conta com alguns membros e candidatos à porta. Para começar, tem

[496] DIEGUES; ARRUDA (2001, p. 26). Ver também: COELHO (2003).

> existência administrativa: o Centro Nacional de Populações Tradicionais, uma unidade dentro do Ibama. No início, a categoria congregava seringueiros e castanheiros da região amazônica. Desde então, expandiu-se, abrangendo outros grupos, que vão de coletores de berbigão de Santa Catarina a babaçueiras do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins. O que todos esses grupos possuem em comum é o fato de que tiveram, pelo menos em parte, uma história de baixo impacto ambiental e de que têm no presente interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram. E, acima de tudo, estão dispostos a negociar: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais.
>
> (...)
>
> Pelo que foi visto, podemos dar alguns passos nesta direção e argumentar que populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (através de meios práticos e simbólicos) uma identidade pública que inclui algumas, mas não necessariamente todas, as seguintes características: o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, finalmente, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados.

Por isso, continuam os autores, não é errado dizer que determinado grupo é ou se tornou tradicional na medida em que se está lidando com um processo de auto-constituição, que requer o estabelecimento de normas de conservação, assim como líderes e instituições[497].

Está presente, neste conceito, a utilização de técnicas ambientais de baixo impacto, o que o aproxima dos comandos legais, bem como a existência de traços culturais que as diferenciam da sociedade envolvente. A territorialidade, apesar de não ter sido inserida dentre as características que os autores traçam para definir populações tradicionais, encontra-se na sua argumentação, quando afirmam que os diferentes grupos têm em comum, *no presente, interesse em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram*.

Dada a sua importância, o art. 3º, II, do recém-editado Decreto nº 6.040/07, define territórios tradicionais como: “os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 23 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Transitórias e demais regulamentações”.

---

[497] CUNHA; ALMEIDA (2004).

Tratando de comunidades quilombolas, Guanaes, Lima e Portilho afirmam a importância do território para elas e demonstram, ainda, que "a apropriação da terra se dá de forma diferenciada: a terra não é vista como propriedade particular, mas como um bem de uso comum. A identidade cultural é construída com a apropriação comunal do espaço", a demonstrar a relevância da territorialidade para a construção do conceito de população tradicional[498].

A respeito, Little define territorialidade como o "esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a, assim, em seu 'território' ou *homeland*". Aponta o autor os diferentes tipos de território que existem no seio do Estado brasileiro, e, especificamente em relação aos povos tradicionais, aduz ser possível detectar uma grande semelhança nas distintas formas de propriedade social, relacionadas ao regime de propriedade, aos vínculos afetivos que mantêm com um território específico, à história da ocupação guardada na memória coletiva, ao uso social que se dá ao território e às formas de sua defesa. Faz menção, também, ao tempo de ocupação, que se fundamenta em décadas ou, em certos casos, em séculos, o que fornece um peso histórico às suas reivindicações, não as deslegitimando o fato de que ficaram seus territórios fora do regime formal de propriedade da Colônia, do Império e, até recentemente, da República. Esse fato, na verdade, apenas mostra sua força histórica e persistência cultural. A expressão dessa territorialidade não reside em leis ou títulos, mas na memória coletiva que incorpora dimensões simbólicas e identitárias na relação do grupo com a sua área, o que lhe dá profundidade e consistência temporal[499].

Sundfeld, da mesma forma, ao tratar de territorialidade, aponta a relevância desta característica para a identificação dos grupos tradicionais, eis que desvenda a

---

[498] GUANAES; LIMA; PORTILHO (2004).
Essa questão também foi tratada com bastante propriedade no trabalho realizado pela FUNATURA e pelo IBAMA denominado *Os guardiões das veredas do grande sertão: a população tradicional veredeira do assentamento São Francisco e Gentio, o Parque Nacional Grande Sertão Veredas e o inventário das referências culturais*. (Alexandre Jorge Pádua; Helena Oliveira; João Batista de Almeida Costa; Karina Soares Canedo; Lana Guimarães). No estudo, o sentimento de "localidade" dos veredeiros é uma das principais características apontadas pelos autores.
Ver também: STUCCHI (1998).
[499] LITTLE (2002, ps. 3 e 11).

maneira como cada grupo molda o espaço em que vive, conduzindo, em geral, a um regime comunal de uso da terra[500].

A importância da noção de território como elemento caracterizador de grupos tradicionais reside na sua essencialidade à reprodução física e cultural dessas populações, considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço. Não há, todavia, relação entre territorialidade e posse imemorial. A territorialidade ocorre não em função do tempo de ocupação, mas dos usos, costumes e tradições reproduzidos pelos povos tradicionais, em geral a partir da tradição oral, e que traduzem uma ocupação coletiva do espaço, onde prevalece o uso e gestão compartilhada dos recursos naturais[501].

Silva, ao comentar o § 1º do art. 231 da CF/88, que define terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, aduz que o termo “tradicionalmente” não se refere a terras imemorialmente ocupadas, ou seja, ocupadas desde épocas remotas. Refere-se, portanto, não a uma circunstância temporal, mas sim ao modo (tradicional) de sua ocupação e utilização da terra e ao modo (tradicional) de produção, conforme seus costumes típicos[502].

A questão temporal também deve ser abordada no que tange aos costumes e tradições que caracterizam determinada população tradicional. Hobsbawn, ao tratar da matéria, define tradição de forma bastante ampla, incluindo as “tradições inventadas”, construídas e formalmente institucionalizadas, e as tradições que surgem de maneira mais difícil de localizar dentro de um período limitado e determinado de tempo. As tradições inventadas constituiriam

> um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. (...) São reações a situações novas que ou assumem a forma de referência a situações anteriores, ou estabelecem seu próprio passado através da repetição quase que obrigatória.

O objetivo é a invariabilidade. Nesse sentido, diferencia tradição de costume, encontrado nas sociedades tradicionais, que possui a dupla função de motor e

---

[500] SUNDFELD (2002, p. 78).
[501] SANTILLI (2005a). Ver também LEUZINGER (2002b); LEITÃO (1999); BENATTI (2003).
[502] SILVA (2000, p. 827).

volante, conferindo a qualquer mudança desejada, ou à resistência à inovação, a sanção do precedente, continuidade histórica e direitos naturais conforme o expresso na história. Ao contrário da tradição, o costume não pode ser invariável, porque as sociedades, ainda que tradicionais, são dinâmicas. Para exemplificar tradição e costume, utiliza o autor o Direito consuetudinário, em que "costume" é o que fazem os juízes e "tradição" (inventada) é a peruca que utilizam nos julgamentos[503].

Atribuindo ao ritual o significado que Hobsbawn confere à tradição, e aproximando tradição daquilo que o citado autor chama de costume, Ost caracteriza tradição a partir de dois aspectos: a continuidade e a conformidade. A continuidade seria a ligação a uma fonte de anterioridade, a conformidade seria o alinhamento a um foco de autoridade. Por isso, tradição seria uma "anterioridade que constitui autoridade"; um "código de sentidos e valores transmitidos de geração em geração, constituindo uma herança que define e alimenta uma ordem". O ponto essencial da tradição seria, portanto, a autoridade reconhecida ao passado para regular questões atuais[504]. Nesse sentido, assinala Krygier a necessidade, além da referência ao passado e da autoridade atual, da continuidade da transmissão[505]. Todavia, adverte Ost que, sem adaptação, a tradição não sobrevive. "O enigma e a força da tradição é renovar sempre o fio da continuidade, ao mesmo tempo que incorpora a inovação e reinterpretação que o presente exige: a herança é incessantemente modificada e, contudo, é da mesma herança que se trata"[506].

Desse modo, a principal crítica feita ao conceito de população tradicional, consubstanciada nas mudanças operadas nos costumes ou tradições, a partir da aquisição de bens ou absorção de técnicas de produção e conhecimentos mais modernos, que conduziria a sua descaracterização, não tem fundamento. Essas mudanças são inerentes a qualquer sociedade, mas não as descaracterizará enquanto forem mantidos rituais, modos de fazer, criar e viver, formas de pensar e agir, que estabelecem essa relação com o passado e determinam limites às alterações. Como bem coloca Stavenhagen, as culturas não são estáticas e, embora

---

503 HOBSBAWN (1997).
504 OST (1999, p. 64/65).
505 KRYGIER (1986).
506 OST (1999, p. 67).
Ver também: BALANDIER (1988); BLOCH (1925).

enraizadas na história, são capazes de evoluir com o tempo. As mudanças culturais são fenômenos que atingem todas as culturas, afirmando o autor que uma cultura demonstra sua vitalidade quando é capaz de preservar sua identidade, integrando-a às mudanças. Muito embora costumes e tradições sejam os elementos intrínsecos de todas as culturas, as tradições são permanentemente inventadas e reinventadas, e os costumes, que regem a vida cotidiana dos indivíduos, alteram-se regularmente, em função das circunstâncias históricas[507].

Ou seja, a aquisição, por uma comunidade de seringueiros ou castanheiros, de um carro ou de uma televisão não vai determinar, necessariamente, sua descaracterização como tradicional. O hábito de ver novelas será adquirido, o costume de utilizar automóvel para cobrir longas distâncias será introduzido, mas, enquanto continuarem a ser reproduzidos mitos; formas de relacionamento com a natureza; conhecimentos; modos de pensar, de agir e de falar; crenças; formas de tratamento de doenças; maneiras de preparar e cozinhar alimentos, que são decisivos para se distinguir aquela dada população da sociedade envolvente, sejam eles ancestrais ou não, a população tradicional existirá e o patrimônio cultural que guarda deverá ser alvo de proteção estatal. É justamente esse conjunto de rituais, costumes e tradições que conforma o patrimônio cultural imaterial, formado por bens culturais intangíveis, constitucionalmente protegido, essencial ao direito de cada grupo cultural de conservar e de desenvolver sua própria cultura, qualquer que seja seu grau de integração ou sua ligação com outras culturas. Segundo documento editado pela Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento, da UNESCO, a liberdade cultural é uma liberdade coletiva, consistente no direito de um grupo de seguir ou de adotar o modo de vida de sua escolha[508]. E, diante dessa liberdade cultural, se as mudanças operadas descaracterizarem os grupos a ponto de não

---

[507] STAVENHAGEN (2000, p. 25).
No estudo *Os guardiões das veredas do grande sertão: a população tradicional veredeira do assentamento São Francisco e Gentio, o Parque Nacional Grande Sertão Veredas e o inventário das referências culturais* (Alexandre Jorge Pádua; Helena Oliveira; João Batista de Almeida Costa; Karina Soares Canedo; Lana Guimarães), é ressaltado o “eterno recomeçar”, construído na luta cotidiana, no interior de cada grupo tradicional, para se adaptar às dinâmicas advindas da sociedade envolvente, sendo, todavia, mantido o padrão cultural sobre o qual a vida desses sertanejos se estrutura e se organiza.
MOREIRA DA SILVA (2003, p.64), nessa linha, afirma que “traços culturais poderão variar no tempo e no espaço, como de fato variam, sem que isso afete a identidade do grupo, até porque só as culturas mortas são imutáveis”.
[508] UNESCO (1996, p. 26).

mais apresentarem características exigidas pela legislação vigente para que sejam considerados tradicionais, perderão a proteção legal.

Adverte Colchester sobre essa possibilidade de alteração nos padrões culturais que conduza populações tradicionais a adquirirem práticas que levem à perda de biodiversidade, em função de fatores como aumento populacional, que gera maior pressão sobre o meio ambiente; aumento de demanda por recursos financeiros, que gera uma pressão para produção de bens a serem colocados no mercado; utilização de novas tecnologias, mais destrutivas etc. Todavia, afirma que isso não ocorre necessariamente com qualquer população tradicional, sendo que, em muitos casos, ainda que os grupos não pratiquem, intencionalmente, ações que conduzam à proteção da natureza, acabam por alcançá-la, em função de práticas tradicionais, como a do abandono de campos de cultivo, onde se formam capoeiras, permitindo a regeneração da floresta.[509].

Por isso, a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular, adotada pela 25ª Conferência Geral da UNESCO, em Paris, em 1989, reconhecendo a fragilidade de certas formas de cultura tradicional, entende que os governos desempenham papel decisivo em sua proteção, definindo cultura tradicional como:

> o conjunto de criações que emanam de uma comunidade cultural fundadas na tradição, expressadas por um grupo ou por indivíduos e que reconhecidamente respondem às expectativas da comunidade enquanto expressão de sua identidade cultural e social; as normas e os valores se transmitem oralmente, por imitação ou de outras maneiras. Suas formas compreendem, entre outras, a língua, a literatura, a música, a dança, os jogos, os ritos, a mitologia, os costumes, o artesanato,a arquitetura e outras artes.

O Centro Nacional de Populações Tradicionais – CNPT, criado pelo IBAMA, por sua vez, tendo em conta o caráter dinâmico das culturas tradicionais, afirma que, dentro do enfoque ambientalista, população tradicional não é sinônimo de população atrasada, refratária ao progresso ou à modernização. Não existe população tradicional esteriotipada e emoldurada num único conceito, mas sim populações que possuem algumas características comuns, apesar de tais pontos comuns não serem idênticos qualitativa ou quantitativamente. Cada uma possui modos de vida e sistemas de produção próprios, além de diferentes graus de interação com outros

[509] COLCHESTER (1994).

grupos. Traça, então, como principal característica comum, sua relação conservacionista com o meio ambiente, aproximando-se, assim, das definições legais. Seriam, por isso, uma antecipação do século XXI, pois, se o homem não se tornar, neste século, um conservacionista, colocará em risco sua própria sobrevivência[510].

Por fim, devem ser considerados os conhecimentos que possuem as populações tradicionais, gerados de forma coletiva e ao longo do tempo, permeando as sucessivas gerações, e consolidados em virtude da experiência e de uma estreita e contínua relação com o meio natural. Segundo Diegues e Arruda, conhecimento tradicional seria "o conjunto de saberes e saber-fazer a respeito do mundo natural e sobrenatural, transmitido oralmente, de geração em geração. Para muitas dessas sociedades, sobretudo para as indígenas, há uma interligação orgânica entre o mundo natural, o sobrenatural e a organização social"[511]. Sobre esse ponto, importante destacar o risco de perda desses saberes quando o grupo tradicional é compulsoriamente transferido do local onde vivia, em virtude da falta de atualização dos mesmos pelas novas gerações, além da introdução de formas distintas de produção[512].

Esses conhecimentos, que constituem bens culturais imateriais, quando referentes à utilização dos recursos da biodiversidade, são especialmente protegidos pela Convenção da Diversidade Biológica e pela MP 2186/01 contra a utilização e exploração ilícitas, por possuírem valor que extrapola os limites da comunidade. Esse valor dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade deve-se, em grande parte, ao fato de servirem de "atalhos" para a pesquisa de novos produtos por empresas e pela comunidade científica (bioprospecção), o que gera a necessidade de previsão legal de repartição dos benefícios econômicos advindos dos resultados alcançados, bem como de um sistema *sui generis* para sua proteção,

---

[510] Disponível em: <www.ibama.gov.br/resex/pop.html> . Acesso em 02/11/2006.

[511] DIEGUES; ARRUDA (2001, p.31).

[512] Essa questão é tratada em detalhes no trabalho *Os guardiões das veredas do grande sertão: a população tradicional veredeira do assentamento São Francisco e Gentio, o Parque Nacional Grande Sertão Veredas e o inventário das referências culturais* (Alexandre Jorge Pádua; Helena Oliveira; João Batista de Almeida Costa; Karina Soares Canedo; Lana Guimarães), que demonstra a perda dos saberes tradicionais dos veredeiros em virtude de sua transferência da área do Parque Nacional Grande Sertão Veredas para o assentamento, realizado pelo INCRA, nas Fazendas São Francisco e Gentio.

tendo em vista que os sistemas tradicionais de proteção da propriedade intelectual são inadequados[513].

Foi, inclusive, reconhecido pela Medida Provisória em questão o direito das comunidades indígenas e locais[514] de decidir sobre o uso de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, que, nos termos do § 2º do seu art. 8º, integram o patrimônio cultural brasileiro, sendo-lhes garantidas, dentre outros, a indicação da origem do acesso e a percepção de benefícios pela exploração econômica por terceiros.

A partir, então, das premissas acima identificadas e das considerações apontadas, entende-se, no presente trabalho, pela essencialidade da presença de algumas características comuns a fim de que, para os efeitos da legislação ambiental, em especial no tocante à criação de unidades de conservação, determinado grupo seja considerado tradicional. São elas:

1 – auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente como pertencentes a um grupo distinto;

2 – práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, que produzam baixo impacto e contribuam para a proteção da diversidade biológica[515];

3 – dependência, para sua sobrevivência física e cultural, da natureza, seus ciclos e seus elementos;

4 – importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital[516];

---

513 Sobre a matéria ver: POSEY (2000, 1993); VARELLA; PLATIAU (2004b); LIMA (2003); BENSUSAN (2000); BENSUSAN; BARROS; BULHÕES; ARANTES (2006); MOREIRA; BELAS; BARROS (2005); MOREIRA; BELAS; BARROS; PINHEIRO (2005); SOUSA SANTOS (2005); ARAÚJO (2002); DERANI (2002); CASTILHO (2004).

514 A Medida Provisória nº 2186-16/01, como visto anteriormente, utiliza o termo população local como sinônimo de população tradicional.

515 Ressaltam os aspectos positivos relativamente à conservação da biodiversidade em função da intervenção das populações tradicionais: BALÉE (1994); REED (1997); POSEY (1986, 2000, 1993); McKEY; LINARES; CLEMENT; HLADIK (1993); COLCHESTER (1994, 2004); DESCOLA (1999); GÓMEZ-POMPA; KAUS (1992); TAYLOR (1997); LUGO (1997); BENSUSAN (2006); DIEGUES; ARRUDA (2001); DIEGUES (2004); SANTILLI (2005a); SOUZA FILHO (2005); DERANI (2002).
Em sentido contrário, afirmando que a presença humana acarreta, invariavelmente, em maior ou menor grau, degradação dos ecossistemas e perda de biodiversidade: FEARNSIDE (1982, 2006); REDFORD (1997, 1993); BRANDON; REDFORD; SANDERSON (1998); PÁDUA (2000); MILANO (2001); DOUROJEANNI; PÁDUA (2001); OLMOS; SÃO BERNARDO; GALETTI (Acesso em 16/01/2007).

516 Ao tratar das comunidades quilombolas, apontam GUANAES, LIMA e PORTILHO (2004) que sua "organização econômica e social conta com pouca ou nenhuma acumulação de capital, o trabalho

5 – territorialidade, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos e práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e reivificam a memória coletiva[517];

6 – posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais;

7 – transmissão do conhecimento por meio da tradição comunitária intergeracional, normalmente tradição oral.

Assim, para que uma dada comunidade possa ser considerada tradicional para a finalidade de ser alcançada pela proteção atribuída pelas normas ambientais, deverá preencher essas sete características, ainda que haja uma maior ou menor intensidade de algumas em relação a outras, dependendo da população tradicional. Embora distintos, os grupos tradicionais devem apresentar alguns pontos de similaridade, a fim de se encaixarem no âmbito legal de proteção, sob pena de se estender demasiadamente o alcance da norma, atingindo a qualquer porção de nossa população, ou então de restringi-lo excessivamente, deixando de fora populações que possuem características culturais próprias e dependem do ambiente natural para sua reprodução física e cultural, contribuindo, ainda, para a conservação da biodiversidade.

4.3 Fases essenciais dos processos de criação de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais quando há população tradicional residente

Não se contesta, no presente trabalho, a necessidade de criação de unidades de conservação de proteção integral, em especial estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, que são de posse e domínio públicos, como uma das formas mais eficientes de proteção da biodiversidade *in situ*. Estações ecológicas e reservas biológicas, espaços fechados que sequer admitem visitação e, por óbvio, não permitem a utilização direta de qualquer recurso ambiental, proporcionam uma eficiente proteção aos recursos naturais, bióticos e abióticos.

---

assalariado não é usual e as atividades econômicas são de pequena escala, como a roça de subsistência, a coleta de produtos florestais e o artesanato".

[517] ORTIZ (2005, p. 12).

Parques nacionais, unidades de proteção integral que admitem visitação pública, se dotados de um bom plano de manejo, que comporte um zoneamento bem feito, e de efetiva fiscalização, também conduzem a uma proteção muito ampla dos elementos naturais.

Todavia, o Brasil não é apenas um país rico em biodiversidade, mas é também um país sociodiverso, que abriga diferentes populações tradicionais, indígenas ou não[518]. Por essa razão, a Constituição prevê, ao lado da obrigação que possui o Estado de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações, inscrita no *caput* do art. 225 da CF/88, a obrigação de proteger o patrimônio cultural, pois tanto o direito ao meio ecologicamente equilibrado quanto os direitos culturais são direitos fundamentais e, por essa razão, são dotados de igual dignidade.

Deve observar, portanto, a criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público[519], que não permitem a permanência de populações tradicionais residentes, necessariamente, alguns requisitos específicos, a fim de garantir sua legalidade / constitucionalidade. Tais requisitos, embora previstos, de forma bastante superficial, pela Lei nº 9.985/00 e pelo Decreto nº 4340/02, podem ser identificados em outros atos administrativos adotados pelos órgãos ambientais, como é o caso do Roteiro Básico para Criação de Unidades de Conservação, publicado no *site* do Ministério do Meio Ambiente[520].

A primeira indagação a ser feita reside na natureza jurídica deste Roteiro. Pode o mesmo ser considerado ato administrativo? Em caso afirmativo, qual seria sua natureza: ato meramente ordinatório, de efeitos internos, ou ato administrativo

---

[518] No presente trabalho, populações indígenas serão consideradas espécies do gênero populações tradicionais, diferenciadas das demais pelo tratamento especial que lhes foi conferido pela CF/88.

[519] Monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, por serem compatíveis com o domínio privado, não serão objeto da presente análise, pois, em teoria, não sendo os grupos tradicionais proprietários ou legítimos possuidores da área, já se exclui a possibilidade de sua permanência sem a anuência do proprietário. Com relação às unidades de uso sustentável e domínio público, apenas a reserva de fauna não permite, de forma expressa, a presença de população tradicional residente. Todavia, conforme já abordado no item 3.2.3.7, a partir de interpretação sistemática do art. 19 da Lei nº 9.985/00, tendo em vista tratar-se de UC de uso direto e bastante semelhante às florestas nacionais, é possível admiti-la, não sendo, por isso, objeto do presente trabalho.

[520] Vale ressaltar que um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, inscrito no art. 3º, II, do Anexo do Decreto nº 6.040/07, é justamente "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".

normativo, que obrigaria, a nível federal, todos os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA?

Para responder à primeira pergunta, é preciso retornar ao conceito de ato administrativo delineado no item 4.1.1. Ficou lá estabelecido que ato administrativo nada mais é do que espécie de ato jurídico, praticado pela Administração Pública, sob o regime de Direito Público e sujeito a controle interno e externo de legalidade[521].

Percebe-se, de imediato, que o Roteiro Básico preenche todos os requisitos para se configurar como ato administrativo. Trata-se de uma declaração (uma fala, uma prescrição, um dizer) da Administração Pública (Ministério do Meio Ambiente), no exercício de prerrogativa pública (estabelecer as etapas do procedimento de criação de UCs), manifestada mediante providência jurídica complementar à lei e a título de lhe dar cumprimento (o ato está tornando possível a aplicação tanto da Lei do SNUC, quanto da CF/88) e sujeito a controle de legitimidade por órgão jurisdicional (há a possibilidade de impugnação judicial do Roteiro).

A questão, portanto, é: qual espécie de ato administrativo? A fim de que se possa determinar a extensão de seus efeitos. A resposta não é simples. Será necessária uma incursão sobre as características de cada espécie de ato administrativo para que se possa determinar precisamente sua natureza.

De início, algumas categorias já estão descartadas: atos negociais, atos enunciativos e atos punitivos, na classificação utilizada por Meirelles[522]. Atos negociais seriam aqueles dos quais se originam negócios jurídicos públicos e que, embora unilaterais, destinam-se a produzir efeitos concretos, específicos e individuais para o particular interessado. Como exemplos, pode-se citar as licenças, autorizações ou permissões, consubstanciadas em alvarás, termos ou despachos da autoridade competente. Atos meramente enunciativos são aqueles em que a Administração Pública simplesmente certifica ou atesta fatos de que teve conhecimento, ou então emite opinião sobre determinado assunto, sem ficar vinculada ao seu enunciado. Seriam exemplos os atestados, as certidões e os

[521] MELLO (2004, p. 352).

[522] Apesar do manual de MEIRELLES (1996) estar bastante defasado em diversos pontos, tendo em vista a evolução da noção de controle da atividade administrativa e, em especial, de sua extensão, no tocante aos atos administrativos, será adotada, neste trabalho, sua classificação, por se entender a mais didática.

pareceres[523]. Por fim, atos punitivos são aqueles que estabelecem sanções aos servidores ou aos administrados[524]. Nenhuma dessas categorias possui qualquer elemento para enquadrar o Roteiro Básico do MMA, estando, assim, descartadas de plano.

Restam, então, os atos ordinatórios e os atos normativos. Atos ordinatórios seriam aqueles de efeitos internos, que visam a "disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes". Emanam do poder hierárquico[525] e, em geral, não criam direitos ou obrigações para os administrados, mas apenas deveres e prerrogativas para os agentes públicos[526].

Atos normativos, por sua vez, decorrem do poder normativo[527], e constituem-se em atos que visam, assim como as leis, a normatizar condutas, sendo, por isso, gerais e abstratos. Diferem das leis em razão de sua função de complementá-las ou melhor explicitá-las, encontrando-se em nível inferior a elas, sujeitos à legalidade. Enquanto a lei instaura situações jurídicas novas com originariedade, os atos administrativos normativos servem para complementá-las, permitindo sua execução[528]. São, portanto, imperativos, impõem condutas, comportamentos, abstenções que devem ser observados pelos administrados ou pelos servidores, sob pena de sanção. Seu objetivo geral é, em resumo, explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados[529].

E, muito embora os autores classifiquem como atos administrativos normativos os decretos, as instruções normativas, os regimentos, as resoluções, as portarias, as deliberações, as instruções e as ordens internas de serviço, não há

---

[523] DI PIETRO (2002, ps.212/213) os classifica como atos administrativos puros, em que não há declaração de vontade, mas simplesmente uma declaração de opinião (parecer), conhecimento (certidão) ou desejo (voto num órgão colegiado). Por isso, a autora os classifica como atos da Administração, e não como atos administrativos em sentido estrito, na medida em que não produzem efeitos jurídicos imediatos.

[524] MEIRELLES (1996, p. 179).

[525] Trata-se de um poder administrativo, instrumental, de que se vale a Administração Pública para organizar, coordenar, distribuir e controlar as atividades e funções desempenhadas por seus órgãos e agentes, diante das prescrições legais, estabelecendo uma relação de subordinação entre superior e subordinado.

[526] MEIRELLES (1996, p. 166).

[527] Poder normativo pode ser definido como a faculdade de que dispõe a Administração Pública de editar atos administrativos normativos, gerais e abstratos, desde que dentro dos contornos legais permitidos. Nesse sentido, DI PIETRO (2002); ARAÚJO (2006).

[528] REALE (1980, p. 14).

[529] MEIRELLES (1996, p. 161).

previsão legal deste rol, podendo nele ser inserido qualquer outro que guarde suas características.

Desse modo, o Roteiro Básico para a Criação de Unidades de Conservação, publicado no *site* do Ministério do Meio Ambiente, pode ser considerado ato administrativo normativo de efeitos internos, por guardar as características essenciais a esta espécie de ato. Foi expedido pelo órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente, que tem a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, nos termos do inciso III do art. 6º da Lei nº 6.938/81. Foi publicado no *site*, o que é suficiente para obrigar aos demais órgãos e entidades da Administração Pública que compõem o Sistema[530]. O IBAMA, por sua vez, é a entidade executora, que executa e faz executar a política e as diretrizes governamentais. Deve a autarquia federal, portanto, atender e se submeter, dentro dos limites legalmente fixados, ao planejamento, coordenação, supervisão e controle exercidos pelo Ministério do Meio Ambiente. Por essa razão, o órgão central é competente para expedir atos administrativos normativos que, dentro dos limites estabelecidos pelas normas legais, permitam a implementação da política ambiental.

No caso em tela, o objetivo do Roteiro foi explicitar a Lei do SNUC, determinado quais as etapas a serem seguidas para a criação de unidades de conservação. Enquanto a Lei nº 9.985/00 traz apenas comandos gerais, exigindo que seja realizada consulta pública e elaborados estudos técnicos, o Roteiro dispõe sobre o que consistem tais estudos. Como foi expedido pelo órgão central do Sistema, prevalece sobre a Portaria 77-N/99 do IBAMA, que não especifica os estudos a serem realizados e as fases a serem observadas no procedimento[531]. Tratando-se, assim, de ato administrativo normativo que produz efeitos internamente à Administração Pública, mais especificamente aos órgãos e entidades componentes do SISNAMA, o procedimento de criação que não observar as etapas nele estabelecidas será ilegal.

---

[530] Deve-se recordar que a publicação em diário oficial somente é obrigatória quando determinada pela lei que rege o ato.

[531] Note-se que a Portaria nº 77-N/99 do IBAMA não é incompatível com o Roteiro, eis que dispõe, de forma bem mais superficial, sobre a matéria que é por este tratada.

Mas é importante ressaltar que, mesmo não se considerando o Roteiro um ato normativo, em função da falta de publicação em diário oficial e de clareza acerca da data de publicação no *site* e da autoridade que o expediu, a obrigação de avaliação, no procedimento de instituição de UCs, da existência de grupos tradicionais residentes e da capacidade de suporte ecossistêmica reside na própria Constituição, devendo, por isso, ser respeitada qualquer que seja a entidade instituidora.

Voltando ao Roteiro, deve-se observar que, no que tange às comunidades tradicionais, ele apenas determina que uma das etapas do procedimento consista no levantamento de sua presença e no diagnóstico das ações antrópicas praticadas na área. Não é exigida a realização de uma avaliação da capacidade de suporte do ecossistema, no que se refere ao grau de impacto produzido pela população. Entretanto, como acima mencionado, esta é uma exigência implicitamente contida na Constituição Federal, na medida em que o Poder Público deverá, ao mesmo tempo, proteger as culturas tradicionais e o meio ambiente equilibrado, o que conduz, para a criação de unidades de conservação de proteção integral em área onde exista população tradicional, à comprovação de que o ecossistema em que se encontra não suporta o impacto por ela produzido.

Deverá, assim, ser acrescentada ao item 2.2.1 do Roteiro a avaliação da capacidade de suporte da área, tendo em vista as atividades praticadas. Se as atividades produzidas não conduzirem à perda de biodiversidade e esgotamento dos recursos naturais, não será possível a criação de unidades de proteção integral na área utilizada pela comunidade tradicional para suas atividades sociais, econômicas e culturais. Ao contrário, se tais atividades comprometerem a integridade do ecossistema, deverá ser criada a unidade, tendo o Poder Público que a reassentar em local que lhe permita sua sobrevivência física e cultural. Essa avaliação da capacidade de suporte, tendo em vista as atividades antrópicas, deverá ser realizada a partir da utilização de métodos científicos para determinar a configuração das reservas (tamanho e forma), sua localização e sua quantidade. Teorias como a do Equilíbrio da Biogegrafia Insular, da Análise Agrupada, das Metapopulações, dentre outras, vêm sendo utilizadas para determinar os mecanismos de colonização e extinção de espécies, servindo de suporte científico para a seleção de áreas a serem protegidas e devendo ser utilizadas, também, para determinar a capacidade

de suporte ecossistêmico, tendo em vista as atividades praticadas pelos grupos tradicionais[532].

Deverá ainda o Estado, para adequar ao mandamento constitucional a questão relativa à regularização fundiária (desapropriação das áreas particulares afetadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro), expedir declaração de utilidade pública antes da criação da unidade, que poderá conter declaração de urgência e, dentro de 120 dias, pedido judicial de imissão provisória na posse. Não havendo pedido de imissão provisória na posse acolhido pelo juiz, somente após a regular desapropriação das propriedades privadas inseridas na área da unidade a ser criada poderá ser assinado e publicado o Decreto instituindo-a, ou editada lei formal nesse sentido, quando a unidade for criada pelo Poder Legislativo.

O Roteiro básico para a criação de unidades de conservação, em especial nos casos de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas, unidades de conservação de proteção integral e domínio público, acrescido das exigências constitucionais, destacadas em negrito, conforme anteriormente exposto, terá a seguinte conformação:

> 1. Identificação da demanda pela criação da unidade: sociedade civil, comunidade científica, poder público etc.
>
> 2. Elaboração de estudos técnicos: Poder Público, por meio de seus órgãos executores ou por meio de consultorias contratadas.
>
> 2.1. Vistoria da área;
>
> 2.1.1. levantamento de dados planimétricos e geográficos; e
>
> 2.1.2. laudo acerca dos fatores bióticos e abióticos da área.
>
> 2.2. Levantamento sócio-econômico:
>
> 2.2.1. presença de comunidades indígenas e tradicionais;
>
> 2.2.1.1 havendo presença indígena, a FUNAI deverá ser notificada para que se pronuncie sobre tratar-se ou não de terra indígena;
>
> **2.2.1.2 havendo população tradicional, deverá ser avaliado o grau de impacto produzido por suas atividades e a capacidade de suporte do ecossistema.**
>
> 2.2.2. diagnóstico das ações antrópicas, como formas de uso do solo.
>
> 2.3. Elaboração do diagnóstico fundiário dos imóveis:
>
> 2.3.1. levantamento da cadeia sucessória dos imóveis;
>
> 2.3.2. identificação das áreas de domínio público e privado; e

[532] MORSELLO (2001).

2.3.3. avaliação do valor de mercado de 1ha de terra na região.

2.4. Elaboração da Base Cartográfica abrangendo:

2.4.1. limites políticos;

2.4.2. fitofisionomia;

2.4.3. hidrografia;

2.4.4. uso do solo;

2.4.5. altimetria;

2.4.6. malha viária; e

2.4.7. áreas sob alguma forma de proteção (Terras Indígenas; Unidades de Conservação; Áreas de Mineração; e Áreas das Forças Armadas).

3. Encaminhamento ao órgão do Meio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente; Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente) para a elaboração de pareceres técnico e jurídico.

4. Encaminhamento a outros órgãos da estrutura do Poder Executivo, que tenham algum tipo de interesse alcançado pela criação da Unidade.

5. Realização de audiência pública.

6. Encaminhamento, ao Chefe do Poder Executivo, dos seguintes documentos:

6.1. Solicitação dos moradores, em se tratando de Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

6.2. Estudo técnico que justifique e embase a criação da Unidade de Conservação, os limites propostos e a categoria de manejo definida, incluindo diagnóstico expedito sobre a situação fundiária da área, em se tratando de Unidades de Conservação de domínio público, bem mapa da situação e de perímetro da Unidade proposta;

6.3. Pareceres Técnico e Jurídico elaborados pelo Órgão de Meio Ambiente;

6.4. Manifestação dos outros órgãos públicos interessados;

6.5. Ata da audiência pública realizada;

6.6. Minuta do Decreto de Declaração da Área como sendo de utilidade pública para fins de desapropriação, com a respectiva Exposição de Motivos, **se necessário, contendo declaração de urgência e requerimento de imissão provisória na posse**;

6.7. Minuta do Decreto de criação da Unidade, ou do Projeto de Lei, com a respectiva Exposição de Motivos.

7. Assinatura e publicação do Decreto de utilidade pública, ou envio de Projeto de Lei ao Poder Legislativo.

8. Exceto nos casos em que for determinada judicialmente a imissão provisória na posse, conclusão do procedimento expropriatório.

> 9. Assinatura e publicação do Decreto, ou envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo[533].

Importante salientar que se a unidade de conservação for criada por lei, ao invés de ato administrativo normativo, sem que tenha ocorrido a análise da existência ou não de população tradicional residente na área e da capacidade de suporte do ambiente natural, a solução será distinta. Nesse caso, a omissão na avaliação conduz à inconstitucionalidade da norma por violação aos arts. 215 e 216 da CF/88, que poderá ser declarada, pelo Poder Judiciário, em sede de controle difuso[534] ou de controle concentrado[535] de constitucionalidade.

4.4 Soluções para os casos de ilegalidade formal ou material dos procedimentos e dos atos finais de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, face à existência de população tradicional

Como visto, a falta de avaliação acerca da existência de população tradicional residente no local onde foi instituída unidade de conservação de proteção integral e domínio público, a partir da promulgação da CF/88[536], pode acarretar ilegalidades formais e materiais ao procedimento de criação e, consequentemente, ao ato final de sua instituição.

Os vícios de forma, nesse caso, podem ocorrer por duas razões:

1) não ter sido realizada avaliação da existência de população tradicional;

2) apesar de ter sido feita esta avaliação, não ter sido verificada a capacidade de suporte do ecossistema, a fim de determinar a compatibilidade, ou não, das atividades praticadas pelos grupos tradicionais com a proteção ao ambiente afetado.

---

[533] O Roteiro, sem os acréscimos sugeridos (destacados em negrito), pode ser encontrado no *site* do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 16/10/2006

[534] Realizado por qualquer juiz ou tribunal, diante do caso concreto, estendendo-se os efeitos da declaração apenas às partes no processo, a não ser que a decisão seja do Supremo Tribunal Federal e haja suspensão da eficácia do dispositivo legal pelo Senado Federal.

[535] Realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade. A decisão possui efeitos *erga omnes.*

[536] Para as Ucs instituídas antes da promulgação da CF/88, aplica-se o disposto no art. 42 do SNUC.

O vício de objeto (vício material) ocorre quando a criação da unidade de conservação de proteção integral e domínio público dá-se mesmo quando constatada a presença de população tradicional e a capacidade de suporte do ecossistema, tendo em vista as atividades por ela realizadas.

A solução para esses casos não é simples, porque a mera anulação dos atos ilegais traria significativo prejuízo ao meio ambiente, que deixaria de gozar da proteção atribuída por uma UC, e, consequentemente, acarretaria danos a todas as pessoas, titulares do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, incluindo-se aí os integrantes do grupo tradicional. Por outro lado, a retirada dos grupos, quando há capacidade de suporte do ecossistema, implica em lesão aos seus direitos fundamentais culturais, em especial no que se refere ao direito à identidade.

Existem, todavia, maneiras de se contornar os vícios formais e materiais, sem que o ambiente natural deixe de receber a proteção conferida por uma unidade de conservação e sem que os grupos tradicionais tenham que ser transferidos, em prejuízo aos direitos culturais.

No caso de vícios de forma, a solução é a convalidação, a partir da análise posterior da existência de população tradicional no local onde foi instituída a UC e, em caso afrimativo, a avaliação da capacidade de suporte do ambiente natural, tendo em vista as práticas adotadas. Não sendo encontrada população tradicional no local, ou não havendo capacidade de suporte ecossistêmico, o vício de forma terá sido convalidado, havendo, em se confirmando a última hipótese, necessidade de reassentamento do grupo. O procedimento, que era ilegal, tem o vício sanado, retroativamente. Importante lembrar, conforme já exposto, que a convalidação não constitui uma faculdade da Administração Pública, mas uma obrigação, exceto nos casos de vício de competência em ato de conteúdo discricionário, o que não é o caso.

Quando ocorre vício de objeto, por ter sido instituída UC de proteção integral e domínio público apesar da verificação da existência de população tradicional e da capacidade de suporte do ambiente, o que gera nulidade absoluta, a solução será a conversão, total ou parcial, do ato de criação. Ou seja, diante de categoria de manejo de unidade de conservação criada em desconformidade com a ordem jurídica, quando outra seria válida, será possível converter o ato, com a instituição de categoria distinta, de preferência reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento

sustentável, com efeitos retroativos. Com isso, estar-se-á garantindo a proteção do meio ambiente, o que não ocorreria com a simples anulação do ato de criação e, ao mesmo tempo, a permanência dos grupos tradicionais, com a proteção aos seus direitos culturais.

O exemplo seria a instituição de estação ecológica em local onde exista grupo tradicional residente, quando não há qualquer óbice à sua permanência em razão da fragilidade ambiental. Nesse caso, a escolha da categoria de manejo foi incorreta, por frontal violação à Constituição Federal, não havendo, por isso, suporte legal para a transferência da população. A solução, então, seria a conversão do ato nulo[537], consubstanciado na instituição da estação ecológica, em ato válido, que seria a criação, com efeitos retroativos à data da instituição da estação, de RESEX ou RDS, categorias de manejo que visam, justamente, conciliar a conservação do meio ambiente e a proteção das culturas tradicionais. Se a população tradicional utilizar apenas parte da área da estação ecológica para suas atividades, a conversão deverá ser parcial, atingindo somente os locais efetivamente necessários à garantia das condições de sua reprodução física e cultural.

Na hipótese de a população tradicional já ter sido transferida quando da impugnação do ato de criação, a solução demanda avaliação da viabilidade de nova transferência do grupo. Ou seja, a conversão do ato de criação da UC de uso indireto em RESEX ou RDS, com o reassentamento da população tradicional no local de origem, demandará a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Se nova transferência vier a causar mais danos à população, não deverá ser efetuada, eis que constituiria ato desarrazoado, resolvendo-se os prejuízos sofridos em indenização por perdas e danos.

No próximo capítulo, serão avaliados processos concretos de criação de unidades de conservação da natureza, a fim de se identificar a legalidade dos mesmos, tendo em vistas as exigências constitucionais e infraconstitucionais acima demonstradas.

---

[537] O ato é nulo porque eivado de vício de objeto, face à violação ao disposto nos arts. 215 e 216 da CF/88.

5 ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS E DOS ATOS FINAIS CONCRETOS DE CRIAÇÃO DE PARQUES NACIONAIS, ESTAÇÕES ECOLÓGICAS E RESERVAS BIOLÓGICAS, A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 9.985/00, EM ÁREAS ONDE EXISTA POPULAÇÃO TRADICIONAL RESIDENTE[538]

No presente capítulo, será avaliada a legalidade de procedimentos e dos atos concretos de criação (ato final do procedimento) de parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a partir de 18 de julho de 2000, quando foi editada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O estudo será feito a partir da análise de procedimentos administrativo-ambientais já concluídos, cujo ato-fim é o de instituição de UCs federais de proteção integral e domínio público. Deve-se esclarecer que, muito embora tenha sido feita a diferenciação, no capítulo anterior, entre processo e procedimento, como a instituição de unidades de conservação impõe um procedimento formal, composto de diversos atos, estudos e pareceres, que, consequentemente, serão compilados em um processo, devidamente autuado no órgão ambiental, ambos os termos serão utilizados para designá-los.

A opção pela análise apenas de procedimentos que se encerraram após a edição da Lei do SNUC deve-se à necessária adequação dos mesmos à obrigação de realização de consulta pública e de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, nos termos do § 2º do seu art. 22[539]. Desse modo, muito embora a obrigação de proteção, pelo Poder Público, das culturas tradicionais esteja em vigor desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que implica na necessária consideração, nos processos de instituição de UCs, da existência de populações tradicionais

---

[538] A pesquisa foi realizada com a colaboração de meu ex-aluno e orientando de graduação e de pós-graduação do curso de Direito do UniCEUB, Vinícius Araújo de Melo.

[539] "Art. 22 – As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 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".

residentes, a determinação legal de elaboração de estudos técnicos passa a integrar uma lei formal apenas a partir da edição da Lei nº 9.985/00.

Antes da Lei do SNUC, como visto no capítulo anterior, havia sido editada, pelo IBAMA, com a finalidade de estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca de identificação, criação e regularização fundiária de unidades de conservação, a Instrução Normativa nº 2/98, revogada pela Portaria nº 76/99. Em 20/09/1999, foi expedida, pela Presidente do IBAMA à época, a Portaria nº 77-N, visando, mais uma vez, uniformizar os critérios e procedimentos administrativos para instrução dos processos de criação de UCs, com base na legislação ambiental vigente. Porém, este ato normativo, extremamente superficial e incompleto, obriga apenas ao próprio IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA , mas não o Ministério do Meio Ambiente, seu órgão central.

Daí a escolha pela avaliação de procedimentos que tenham sido encerrados após a edição da Lei nº 9.985/00, pois o último ato, que consiste no Decreto de Criação da Unidade de Conservação, depende da observância, para sua validade, das determinações legais, consubstanciadas nos estudos técnicos e na consulta pública. Essa exigência, mais tarde, foi incluída no Roteiro Básico para a Criação de Unidades de Conservação, expedido pelo Ministério do Meio Ambiente, ato administrativo normativo que deve ser observado também pelo IBAMA.

Importante esclarecer, ainda, não ser necessária nem viável a análise de todos os processos de criação de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais federais instituídos após a edição da Lei do SNUC, que somavam, até janeiro de 2007, segundo informações contidas no *site* do IBAMA[540] e da Presidência da República[541], trinta e três, porque, em muitos casos, os vícios se repetem. Por essa razão, foram escolhidos dez procedimentos, que abarcam todas as hipóteses de ilegalidade formal e material analisadas, em teoria, no capítulo anterior: Parque Nacional do Jamanxim, no Pará; Parque Nacional do Rio Novo, no Pará; Parque Nacional da Chapada das Mesas, no Maranhão; Parque Nacional Serra do Pardo, no Pará; Parque Nacional Serra do Itajaí, em Santa Catarina; Parque Nacional do Catimbau, em Pernambuco; Estação Ecológica da Guanabara,

[540] Disponível em: < www.ibama.gov.br>. Acesso em 10/01/2007.
[541] Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acompanhamento da legislação federal – decretos sem número expedidos a partir de 2000. Acesso em 10/01/2007.

no Rio de Janeiro; Estação Ecológica do Castanhão, no Ceará; Estação Ecológica de Auiaba, no Ceará; Reserva Ecológica da Contagem, no Distrito Federal.

A comprovação, a partir da avaliação de procedimentos concretos de instituição de UCs federais de proteção integral e domínio público, da existência dos diferentes vícios identificados, em teoria, ao longo do trabalho, confere maior relevância à pesquisa, que não mais se restringe a construções meramente teóricas, mas à elaboração de uma teoria que possui plena aplicação prática.

Em outras palavras, a análise serve para ilustrar casos de ilegalidade no procedimento e, consequentemente, no ato final de criação de estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, em função da existência de vícios de forma, convalidáveis, ou de vícios de objeto, que geram nulidade absoluta e admitem exclusivamente conversão do ato de instituição em outro, de categoria distinta. No primeiro caso, como visto no capítulo anterior, a ilegalidade é gerada pela falta de verificação da existência de população tradicional residente ou pela falta de análise da capacidade de suporte do ecossistema (quando a verificação da existência de população tradicional no local foi feita), ambos vícios de forma convalidáveis. Já o vício de objeto ocorre nos casos em que é constatada a presença de grupos tradicionais e avaliados positivamente os impactos por eles causados, sendo, ainda assim, instituída UC de proteção integral, o que gera nulidade absoluta do ato de instituição, passível apenas de conversão, no que tange à área efetivamente utilizada pelo grupo para sua reprodução física e cultural.

Foi, também, analisada a questão referente à regularização fundiária, em que a ilegalidade reside na falta de desapropriação regular das áreas privadas antes da criação da unidade de conservação. Contudo, esse vício não conduz à possibilidade de anulação do ato de criação, na medida em que, afetado o bem irregularmente expropriado pelo Estado a uma finalidade pública, ocorre apenas a chamada desapropriação indireta, que se resolve pelo pagamento posterior de indenização pelo valor de mercado (justa indenização), acrescida de juros moratórios e compensatórios.

De todos os procedimentos avaliados, foi verificada, em apenas um caso concreto – Parque Nacional da Serra do Pardo -, a realização de análise da existência de população tradicional residente, a constatação da capacidade de

suporte do ecossistema e, ainda assim, a instituição de unidade de proteção integral, o que conduziu à nulidade do ato de criação.

Na maior parte dos casos (Parque Nacional do Jamanxim, no Pará; Parque Nacional do Rio Novo, no Pará; Parque Nacional Chapada das Mesas, no Maranhão; Parque Nacional do Catimbau, em Pernambuco; Estação Ecológica do Castanhão, no Ceará; Estação Ecológica de Aiuaba, no Ceará; Reserva Biológica da Contagem, no Distrito Federal), sequer a verificação da existência de população tradicional foi realizada, o que gera, como dito anteriormente, sua ilegalidade formal, sendo possível a existência de nulidade absoluta dos procedimentos, caso venha a ser convalidado o vício de forma e seja constatada a existência de população tradicional e a capacidade de suporte do ecossistema relativamente às atividades exercidas.

A análise dos procedimentos administrativos será realizada da seguinte maneira: em primeiro lugar, serão apresentados os principais atos processuais (os resumos de todos os atos processuais estão no anexo da tese), a fim de que se possa ter uma noção de como são instruídos os processos, quais estudos são realizados, quais documentos são juntados e a ordem seguida; será, então, avaliada sua legalidade, tendo como parâmetro ter ou não ocorrido análise acerca da existência de população tradicional no local e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ecossistema, bem como a realização ou não de prévia desapropriação de áreas privadas. Serão abordados, em primeiro lugar, os parques nacionais, do mais novo para o mais antigo; em seguida, as estações ecológicas, segundo a mesma ordem cronológica; e, por último, a Reserva Biológica da Contagem.

5.1 Parque Nacional do Jamanxim - Pará (Processo nº 02001.005677/2005-72 IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Itaituba; Trairão.

Área: 859.722 ha.

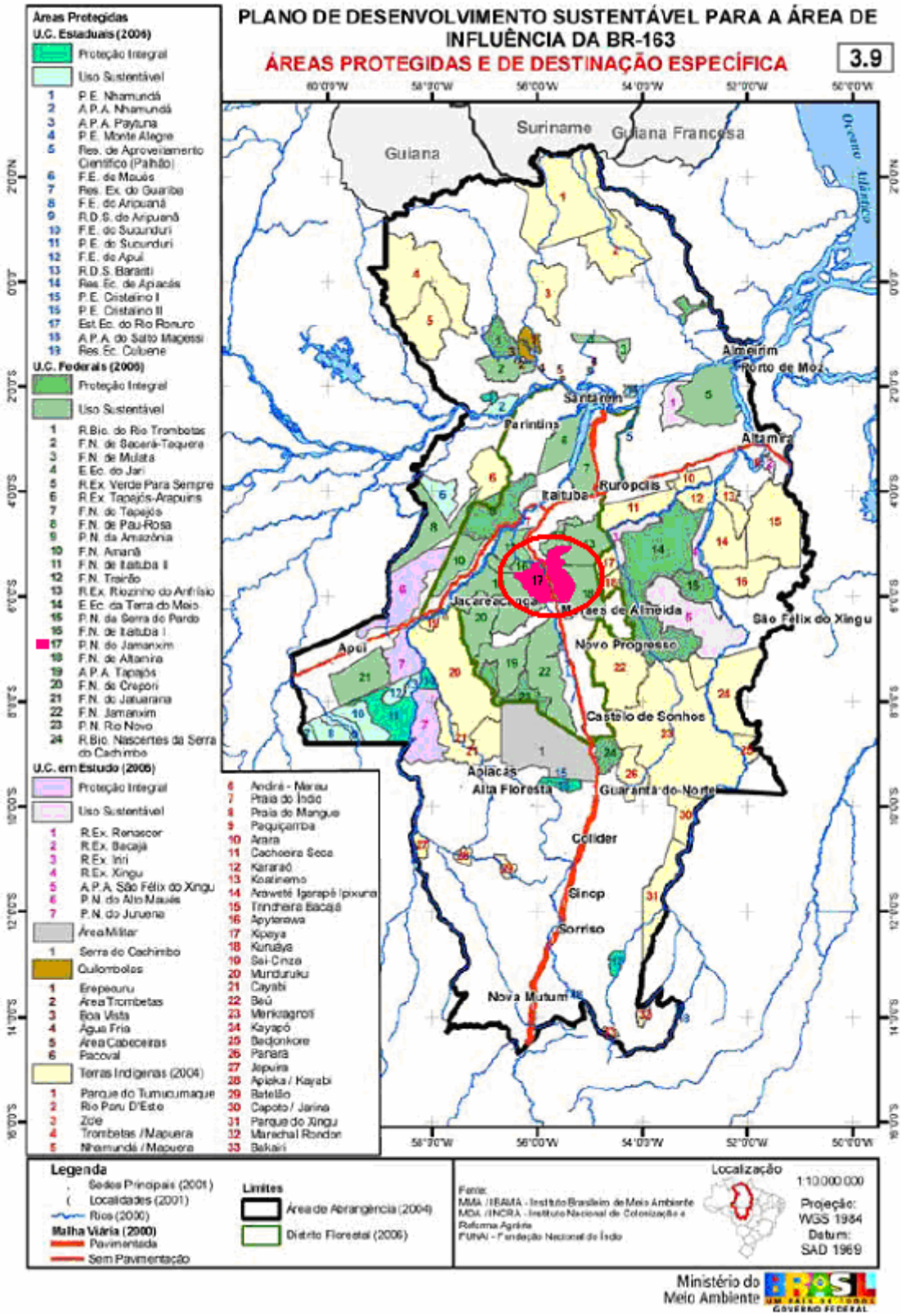

Figura 4: Parque Nacional do Jamanxim - PA.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

O processo se inicia com cópia do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, realizado pela Casa Civil, Grupo

Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal (Decreto de 03 de julho de 2003).[542]. No tópico Características do Desmatamento recente na Amazônia Brasileira é analisada a eficiência da criação de UCs e terras Indígenas como forma de conservação de extensas áreas contíguas de floresta.

Outros documentos que embasaram o processo foram: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR – 163 Cuiabá-Santarém, de março 2005, Etapa de Consulta à Sociedade, Grupo de Trabalho Interministerial, Casa Civil, Presidência da República; o Macrozoneamento ecológico-econômico do Estado do Pará/2004 – Proposta síntese para discussão – Governo do Pará (o macrozoneamento abrange, em um dos tópicos, as zonas para conservação); o Documento *Uma análise de nove áreas propostas para a criação de unidades de conservação na Amazônia Brasileira*, de junho de 2002[543].

Este último documento traz algumas observações sobre aspectos biogeográficos de nove áreas propostas para a criação de novas UCs na Amazônia brasileira:

1. Tumucumaque;
2. Rio Jauapurí-Alalaú;
3. Alto Rio Uatumã – Norte da UHE Balbina;
4. Grande complexo entre os rios Tapajós e Madeira;
5. Grande complexo entre os rios Madeira e Purús;
6. Alto Curuá – Serra do Cachimbo
7. Rio Xingú – Triunfo
8. Rio Jamanxim
9. Rio Chandless – Acre.

As fontes de avaliação utilizadas foram:

---

[542]O Plano é composto de: 1 - introdução; 2 - características do desmatamento recente na Amazônia brasileira; 3 - diretrizes estratégicas; 4 - estratégia de implementação (4.1 – ordenamento fundiário e territorial; 4.2 – monitoramento e controle ambiental; 4.3 - fomento a atividades produtivas sustentáveis; 4.4 – infra-estrutura ambientalmente sustentável; 4.5 – coordenação e arranjos institucionais: síntese das ações, plano operacional, ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle, fomento às atividades sustentáveis) A Equipe técnica que realizou o estudo era formada por técnicos da Casa Civil; Ministérios da Agricultura; da Ciência e Tecnologia; da Defesa; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; da Integração Nacional; da Justiça; do Meio Ambiente; das Minas e Energia; do Trabalho e dos Transportes.

[543] Organizado por Anthony B. Rylands & Russel A. Mittermeier; UICN/SSC Primate Specialist Group, Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International.

1. seu posicionamento em relação às ecorregiões propostas pelo Fundo Mundial de Fauna;

2. seu posicionamento em relação aos refúgios pleistocênicos para plantas (Prance, 1973);

3. seu posicionamento em relação às regiões fotogeográficas delineadas por Duke and Black (1954), Rizzini (1963), Hueck (1972), e Prance (1973);

4. seu posicionamento em relação às áreas prioritárias para conservação propostas por Wetterberg et al. (1976);

5. seu posicionamento em relação às áreas prioritárias para conservação propostas como resultado do *workshop*-90, *Biological Priorities for Conservation in Amazonia*, Manaus, 1990 (Rylands et al., 1991);

6. seu posicionamento em relação às áreas prioritárias para conservação propostas pelo *workshop Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, Macapá, 1999 (Veríssimo et al., 2000);

7. seu posicionamento em relação às áreas importantes para as aves, identificadas pelo BirdLife International (Wege & Long, 1995);

8. A distribuição de primatas e a ocorrência de espécies ameaçadas.

Relativamente ao Rio Jamanxim, diz o estudo ser essa região importante em termos de biota aquática, tendo sido apontada como prioritária para conservação por Wetterberg et al., 1976. Fala rapidamente sobre a ocorrência de primatas e diz que o atual padrão de desenvolvimento/desmatamento acelerado com o aumento do número de estradas e pavimentação da estrada Cuiabá-Santarém enfatizam a importância de estabelecer UCs de uso indireto nesses interflúvios. Passa a tratar, em um parágrafo, da importância da área apontada por cada um dos locais citados anteriormente. O tópico é composto de uma página e meia apenas, e não há qualquer análise sócio-econômica.

Em seguida, foi juntada cópia do Decreto federal de 18 de fevereiro de 2005, que estabeleceu limitação administrativa provisória nas áreas que especifica da região do entorno da BR 163, Pará, nos termos do art. 22-A da Lei nº 9985/00.

Foi, então, anexada ao processo a Proposta de Destinação das Áreas sob Limitação Administrativa – ALAP, do Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Quanto ao Parque do Jamanxim, diz o Documento tratar-se de área extremamente preservada, com baixo grau de desmatamento e ocupação

humana. Aduz que seria fonte alternativa de renda para as populações locais e importante corredor de biodiversidade. Não há qualquer análise sócio-econômica específica para a região do parque.

Outro estudo trazido aos autos foi *A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental*[544]*.*

Como resultado das consultas públicas realizadas, foi apresentado um Relatório de sistematização das reivindicações e propostas encaminhadas por diferentes setores sociais relacionados com a destinação das Áreas sob Limitação Administrativa Provisória do entorno da BR-163, no Pará, datado de outubro de 2005. Este é um documento elaborado conjuntamente pelo IBAMA e pelo MMA, sintetisando as propostas encaminhadas por diversos setores sociais a respeito da ALAP. Em resumo, aduz que:

1. é fundamental diminuir e neutralizar os processos de ocupação predatória e ilegal de terras públicas florestadas do oeste do Pará;

2. a floresta amazônica é patrimônio nacional (art. 225, § 4º, CF/88);

3. os interesses da sociedade encontram-se contemplados pela proposta de destinação da ALAP, não em sua totalidade, mas refletindo o consenso obtido;

4. Algumas reivindicações da consulta pública ensejaram ajustes na proposta;

5. O macrozoneamento ecológico-econômico do Estado do Pará e os Planos BR 163 Sustentável e Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal são compatíveis entre si e ensejam a maior presença do Estado na região.

Conclui, então, no sentido de que a proposta final do Governo federal, com base nas informações obtidas, representa a melhor oportunidade de solução da maioria dos conflitos existentes na região do oeste do Pará, contemplando atividades minerárias, agropecuárias e de exploração florestal sustentável, de forma

[544] Realizado por Ane Alencar (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM); Laurent Mico (Instituto Centro de Vida - ICV); John Reid (Conservation Strategy Fund); Marcos Amend (Conservation Strategy Fund); Marília Oliveira (ISA); Vívian Zeidemann (Associação Floresta Protegida); Wilson Cabral Jr (ITA).

a compatibilizá-las com a preservação e conservação do meio ambiente. O uso sustentável será permitido em cerca de 85% dos 8.2 milhões de ha, enquanto apenas 15% de toda a área serão transformados em UC de proteção integral.

Na Exposição de Motivos encaminhada pela Ministra do Meio Ambiente ao Presidente da República, submetendo a minuta de decreto para criação do parque nacional, é feita referência aos estudos anteriormente mencionados, bem como a estar a região onde se insere o parque proposto sujeita a forte pressão antrópica, devido a sua localização entre as rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, e não possuir nenhuma UC de proteção integral até o momento. Ressalta, por fim, que o parque será criado em terras públicas de propriedade da União, o que diminuirá os custos de sua implantação.

O Decreto de criação data de 13/02/2006.

Deve-se observar que o processo de instituição foi todo realizado no âmbito do MMA, sendo remetido ao IBAMA apenas após a expedição do Decreto de criação. Em outros casos, como se poderá verificar a seguir, os processos são realizados pelo IBAMA, muito embora haja, geralmente, a participação, em maior ou menos grau, das duas entidades (nos procedimentos realizados pelo IBAMA, o MMA apresenta parecer jurídico, nos procedimentos realizados pelo MMA, há parecer do IBAMA e o processo administrativo é remetido, ao final, à autarquia, para ser arquivado).

Quanto à legalidade do procedimento, não houve qualquer estudo específico para o parque, mas sim estudos genéricos realizados, em geral, por ONGs, abrangendo toda a Amazônia ou, ao menos, toda a região de influência da BR 163. Com isso, há vício de forma no que tange à avaliação de existência de populações tradicionais residentes na área do Parque, que deverá ser convalidado. Identificado também vício de objeto, o ato de criação deverá ser objeto de conversão.

Relativamente à questão fundiária, a Exposição de Motivos afirma que o parque foi criado em terras públicas, de propriedade da União, não demandando, desse modo, desapropriação.

5.2 Parque Nacional do Rio Novo – Pará (Processo Nº 02001.001348/2005-52 – IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Itaituba; Novo Progresso.

Área: 537.757 ha.

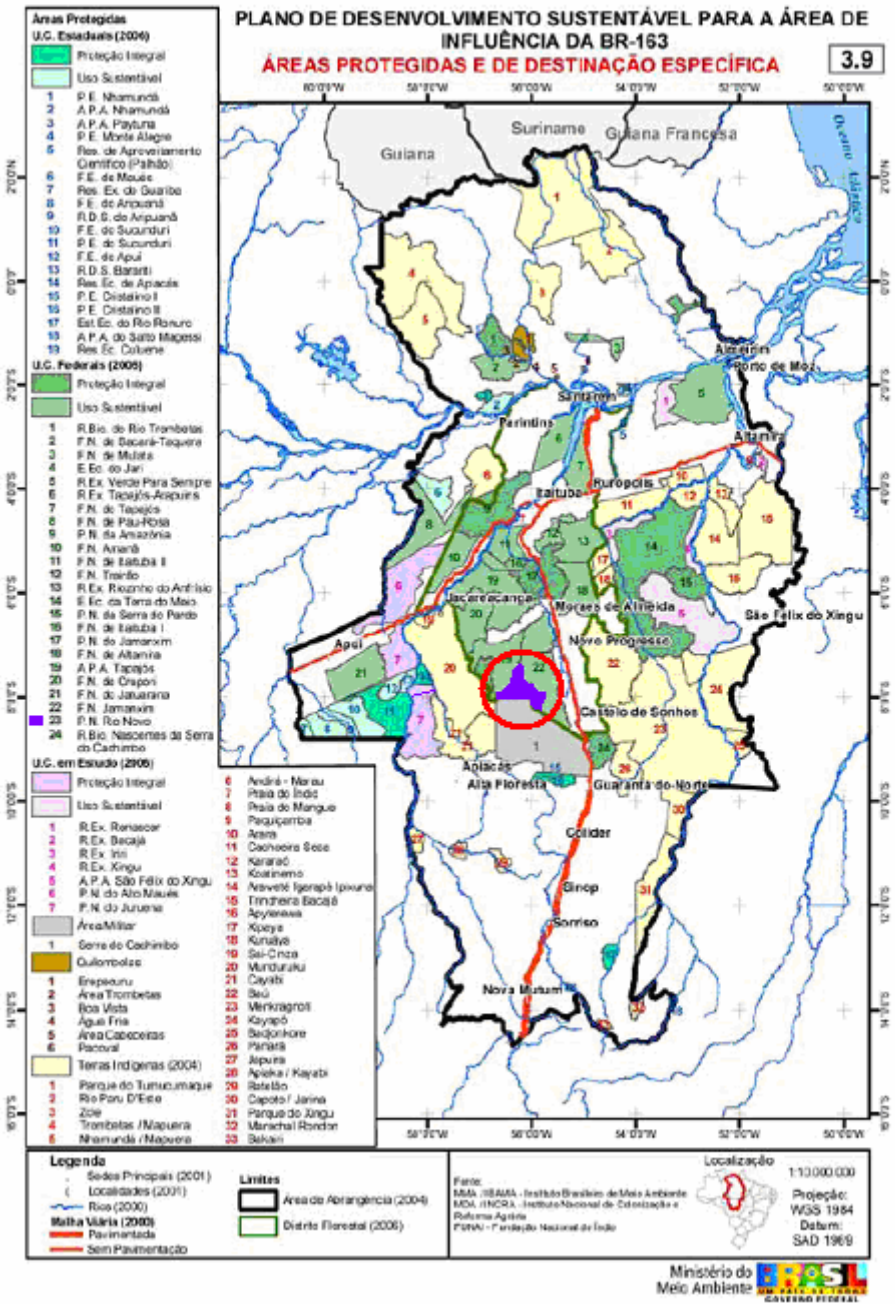

Figura 5: Parque Nacional do Rio Novo - PA.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso 03/06/2007.

O processo iniciou-se com o Protocolo Geral do MMA - Coordenação Geral de Assuntos Administrativos (n. do protocolo: 00000.022991/2001-00), documento que apresenta a informação de que três milhões e oitocentos mil hectares de

florestas tropicais estão destinados à criação de uma unidade de conservação de proteção integral.

Foram, então, juntados diversos documentos e estudos, que serviram de subsídio para a criação da unidade. Esses documentos e estudos, contudo, são os mesmos que instruíram o processo de criação do Parque Nacional do Jamanxim, analisado no item anterior (5.1):

- Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, realizado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal, de março de 2004 (Decreto de 3 de julho de 2003);

- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR – 163, Cuiabá - Santarém, de março de 2005 (Decreto de 15 de março de 2004);

- Uma Análise de Nove Áreas Propostas para a Criação de Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira, de junho de 2002;

- Portaria Conjunta nº 10, de 01/12/2004, do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados nos municípios que menciona;

- Decreto de 18/02/2005, que estabelece limitação administrativa provisória nas áreas que especifica da região de entorno da BR 163, no Estado do Pará, nos termos do art. 22-A da Lei do SNUC ;

- Estudo intitulado *A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental;*

- Lei Estadual nº 6.745, de 06/05/2005, do Pará, que instituiu o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado;

- Proposta de Destinação das Áreas sob Limitação Administrativa (ALAP), da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente;

- Relatório de sistematização das reivindicações e propostas encaminhadas por diferentes setores sociais relacionadas com a destinação das Áreas sob

Limitação Administrativa Provisória no Entorno da BR-163, no Oeste do Estado do Para, da Diretora de Ecossistemas/IBAMA e da Secretaria de Biodiversidade e Florestas/MMA.

Até o documento referente ao resultado das consultas públicas realizadas é o mesmo que instruiu o procedimento de instituição do Parque Nacional do Jamanxim, apresentado um Relatório de sistematização das reivindicações e propostas encaminhadas por diferentes setores sociais relacionadas com a destinação das Áreas sob Limitação Administrativa Provisória do entorno da BR-163, no Pará, datado de outubro de 2005. Como registrado no item anterior, este foi um documento elaborado conjuntamente pelo IBAMA e pelo MMA, sintetisando as propostas encaminhadas por diversos setores sociais a respeito da ALAP.

Especificamente em relação ao Parque Nacional de Rio Novo, há apenas o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, que foi favorável a sua criação, a minuta de Exposição de Motivos e a minuta de Decreto, que, todavia, apresentam os mesmos argumentos contidos nas minutas para a criação no Parque Nacional do Jamanxim.

E, assim como ocorreu com Jamanxim, o processo de criação do Parque Nacional de Rio Novo foi todo realizado no âmbito do MMA, tendo sido remetido ao IBAMA apenas após a expedição do Decreto de criação, que data de 13/02/2006[545].

Quanto à legalidade do procedimento, portanto, pode-se observar não ter sido realizado qualquer estudo específico para o parque, mas sim estudos genéricos elaborados, em geral, por ONGs, abrangendo toda a Amazônia ou, ao menos, toda a região de influência da BR 163. Estudos e pareceres que, como visto, serviram para a criação de outras unidades de conservação. Com isso, há vício de forma no que tange à avaliação de existência de populações tradicionais residentes na área do Parque. Deverá, portanto, ser convalidado o vício e, havendo vício material, a solução será a conversão do ato nulo.

Relativamente à questão fundiária, a Exposição de Motivos afirma que o parque foi criado em terras públicas, de propriedade da União, não demandando, desse modo, desapropriação.

---

[545] O Decreto que instituiu o Parque Nacional do Rio Novo foi o mesmo que instituiu o Parque Nacional do Jamanxim.

5.3 Parque Nacional da Chapada das Mesas – Maranhão (Processo Nº 02001.003252/2005-29 – IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Carolina; Riachão; Estreito.

Área: 160.046 ha.

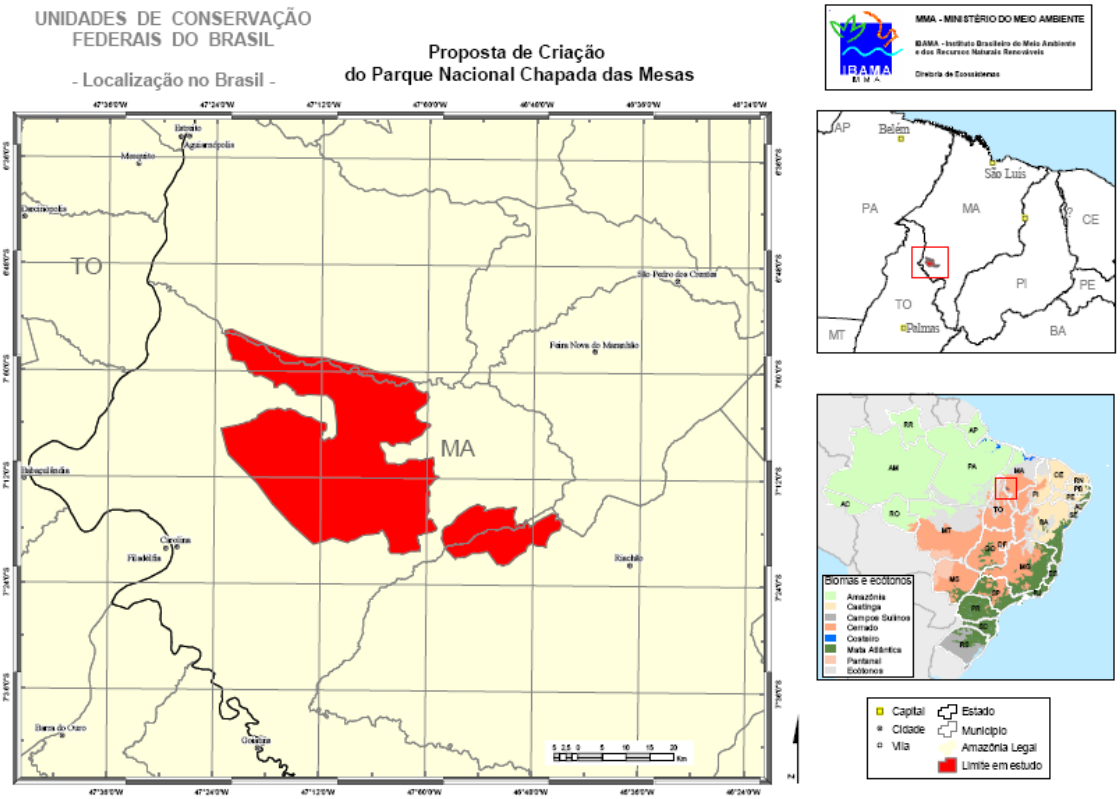

Figura 6: Parque Nacional da Chapada das Mesas - MA.

Fonte: http://www.mma.gov.br. Acesso em 03/06/2007.

O Processo inicia-se em 2005, atendendo à Indicação nº 34/2003, de autoria da Deputada Federal Terezinha Fernandes, acompanhada de dossiê apresentado ao Secretário Executivo do MMA, onde é solicitada a criação das duas UCs, uma de proteção integral e outra de uso sustentável, no Município de Carolina, no Maranhão. Aduz o Secretário que, por se tratar de manifestação espontânea da sociedade civil em prol da criação de unidades de conservação (representantes da sociedade civil compareceram à audiência naquela Secretaria, expressando suas preocupações com a área[546]), fato pouco frequente, e considerando que o pleito

[546] Estavam presentes, além da Deputada e do Secretário Executivo, representantes da Associação dos Atingidos por Barragens de Estreito; do Centro de Trabalho Indigenista; da Via Verde; do

coincide com a área apontada como de extrema importância biológica por dois *workshops* da PRONABIO, foi solicitada pelo Ministério do Meio Ambiente a máxima prioridade nos estudos de viabilidade da criação, pela relevância biológica, ameaças iminentes[547] e para não frustrar as expectativas da sociedade civil. A preocupação da Deputada e de várias associações civis que estiveram no Ministério era com a construção das grandes barragens de Serra Quebrada e de Estreito, além de duas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) no rio Farinhas. A Minuta de Indicação da Deputada à Ministra, além de, mais uma vez, fazer referência a ser área prioritária para conservação, expõe que o local estabelece uma espécie de corredor entre as Terras Indígenas Krahô e Apinagé, tendo a região sido alvo de grandes projetos de desenvolvimento[548], implantados sem nenhum planejamento em relação aos impactos sócio-ambientais. A região apresenta grande potencial de ecoturismo, havendo, ainda, na área, vários projetos de aproveitamento sustentável de recursos naturais do cerrado.

Os documentos foram enviados ao IBAMA, que instaurou o procedimento administrativo.

Foi, então, realizado estudo pelo Dr. Reuber Albuquerque Brandão, biolólogo e analista ambiental do IBAMA, denominado *Proposta de Criação do Parque Nacional de Chapada das Mesas*[549]. O documento, contudo, é encerrado sem qualquer avaliação sócio-econômica da região.

A Procuradoria Jurídica do IBAMA apresentou Parecer (Nota Técnica PROGE/COEPA nº 166/2005) que se inicia com breve relatório, repetindo tratar-se de área prioritária para conservação, e, então, salienta a inexistência de informações referentes ao domínio das terras inseridas nas áreas propostas para criação da UC. Não obstante, diz que tanto a minuta de decreto quanto de exposição de motivos são coerentes com a proposta de criação e sugere a aprovação para instituição do referido parque. Em anexo ao Parecer, é juntada a minuta de ofício do Presidente do IBAMA à Ministra do Meio Ambiente, submetendo a ela a minuta de Projeto de Lei e de Exposição de Motivos para a criação da UC, que reproduz um resumo do parecer

---

Movimento SOS Rio Farinhas; do Ministério Público do Maranhão e o Curador do Meio Ambiente de Carolina.

547 Não há, no processo, indicação mais clara de quais seriam tais ameaças.

548 Não consta qualquer referência, no processo, de quais seriam esses projetos.

549 O estudo contém: 01 – Nota Técnica; 2 – Mapas com áreas proposta; 3 – Anúncios para Consulta Pública; 4 – Ata da Consulta Pública (22/08/2005).

técnico do Dr. Reuber. Há, no anexo à Exposição de Motivos, um item que trata de custos, onde é dito que a baixa fertilidade das terras implica em baixo custo, e os proprietário, na consulta pública, já se manifestaram favoráveis em repassar as terras ao IBAMA. Ademais, devido à proximidade com a Usina Hidrelétrica de Estreito, os recursos da compensação ambiental (R$ 9.000.000,00) serão destinados ao início do processo de regularização fundiária. Há também um item sobre Impactos sobre as comunidades da região, onde é dito simplesmente que, como a própria comunidade do Município de Carolina encaminhou a solicitação, com mais de 1000 assinaturas, reiterado pela consulta pública, há apoio da população.

Devolvido ao Ministério do Meio Ambiente, é proferido despacho à mão, do Coordenador Geral de Assuntos Jurídicos do Ministério, determinando o retorno dos autos ao IBAMA/DIREC, para verificar a existência de propriedades privadas na área do Parque, por ser necessário constar do decreto artigo específico referente à desapropriação e eventual regularização de títulos. O Diretor de Biodiversidade, em resposta ao Procurador Chefe da Consultoria Jurídica do MMA, informa simplesmente ter sido acrescida à minuta do decreto artigo referente à desapropriação de terras particulares inseridas na área da unidade.

O Parecer Eletrônico nº 069/2005/CONJUR/MMA, do Consultor Jurídico do Ministério, diz não vislumbrar qualquer indício de afronta aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, estando o projeto de decreto de acordo com o previsto no Decreto nº 4.176/2002[550]. Sugere o encaminhamento do projeto de decreto à Casa Civil da Presidência da República.

A correção da Minuta de Decreto de criação determinou a inclusão do art. 5º, com a seguinte redação:

> Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo IBAMA, os imóveis rurais privados existentes nos limites descritos no art. 2º deste Decreto, nos termos do art. 5º, l, e 6º do Decreto-lei nº 3.365/41.
>
> § 1º - o IBAMA fica autorizado a promover e executar as desapropriações de que trata o caput deste artigo, podendo, para efeito de imissão na posse, alegar a urgência a que se refere o art. 15 do Decreto-lei nº 3365/41;

[550] Este Decreto estabelece normas e diretrizes para e elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

> § 2º - A AGU, por intermédio de sua unidade jurídica de execução junto ao IBAMA, fica autorizada a promover as medidas administrativas e judiciais pertinentes, visando à declaração de nulidade de eventuais títulos de propriedade e respectivos registros imobiliários considerados irregulares, incidentes na UC de que trata este decreto.

Por solicitação da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA, para "subsidiar os estudos técnicos de criação de uma UC na região de Carolina – MA", foi preparado, pela Conservação Internacional, documento intitulado *Caracterização sócio-econômica dos municípios abrangidos pela proposta de unidade de conservação em Carolina*, datado de novembro/2005.

O Estudo trata, inicialmente, da fisionomia da região, dizendo, então, que o perfil econômico é eminentemente embasado no setor primário, há diversidade cultural, todos têm porte classificado como pequeno II e níveis altíssimos de pobreza e analfabetismo, determinado, desta forma, uma qualidade de vida ínfima aos moradores. A principal atividade econômica é o cultivo de soja e, pelos incentivos governamentais crescentes, há receio de remoção da vegetação nativa para implantação de monoculturas. Naquele momento, a degradação ambiental estava associada à atividade agropecuária e à pobreza, além da baixa escolaridade. Passa a tratar, então, da atividade de ecoturismo, realizada na atualidade, e de suas consequências ambientais, tendo em vista a precária infra-estrutura do Município de Carolina. Aborda, depois, a implantação da Hidrelétrica de Estreito, inclusive com remanejamento de 1.150 pessoas do local.

Em conclusão, diz que a população em geral é rural, com altos níveis de analfabetismo e, quando alfabetizados, o grau de escolaridade não ultrapassa o nível elementar:

> a população é formada pelos grupos étnicos mais diferentes, e as noções de preservação e de conservação do meio ambiente são bastante rudimentares. Deve-se ressaltar também que estes municípios são notabilizados também pelos altos índices de corrupção (inclusive o Município de Carolina está enfrentando problemas com o TCU devido a irregularidades no exercício do ano de 2004) e há um forte potencial para solidificação de políticas populistas e paternalistas. Devido a tais fatores, em geral, a população é mais bem sensibilizada com políticas que evidenciem de alguma forma geração de renda e emprego, e assim sendo, uma política de conscientização ambiental nestas comunidades só surtiria efeito se contasse com esses dois condicionantes. Dentro desse ponto de vista, o fortalecimento das atividades de ecoturismo poderia ser uma boa

> opção para a melhoria das condições sociais da região e manutenção da qualidade ambiental existente.

O Decreto de criação data de 12/12/2005.

Apesar de o documento acima mencionar a existência de diferentes grupos étnicos, o que traz fortes indícios de existência de populações tradicionais no local, não há qualquer análise mais aprofundada sobre esses grupos, suas atividades, sua exata localização. Por isso, o vício de forma é claro, conforme exposto nos itens anteriores. A solução é a mesma: convalidação do vício de forma e, se for o caso, conversão do ato nulo.

Quanto à questão fundiária, apesar de haver menção acerca da utilização de recursos provenientes da compensação ambiental, há ilegalidade no que tange à falta de prévia expropriação, com justa indenização em dinheiro, eis que a questão da regularização foi deixada para depois da criação, invertendo-se a ordem designada pela Constituição Federal. Esta forma de esbulho, pelo Poder Público, da propriedade privada, denominada de desapropriação indireta, não gera, todavia, qualquer consequência relativamente ao procedimento, por estarem a doutrina e a jurisprudência orientadas no sentido de que, uma vez afetado o bem a determinado fim público, poderá o particular apenas reclamar indenização pelo preço (valor do bem e das benfeitorias, corrigido monetariamente), acrescido de juros compensatórios e moratórios, além, é claro, dos honorários advocatícios, das custas processuais e dos lucros cessantes e danos emergentes, se houver.

5.4 Parque Nacional da Serra do Pardo – Pará (Processo Nº 02001.006771/2004-68 IBAMA / MMA)

Minicípios afetados: Altamira; São Félix do Xingu.

Área: 445.392 ha.

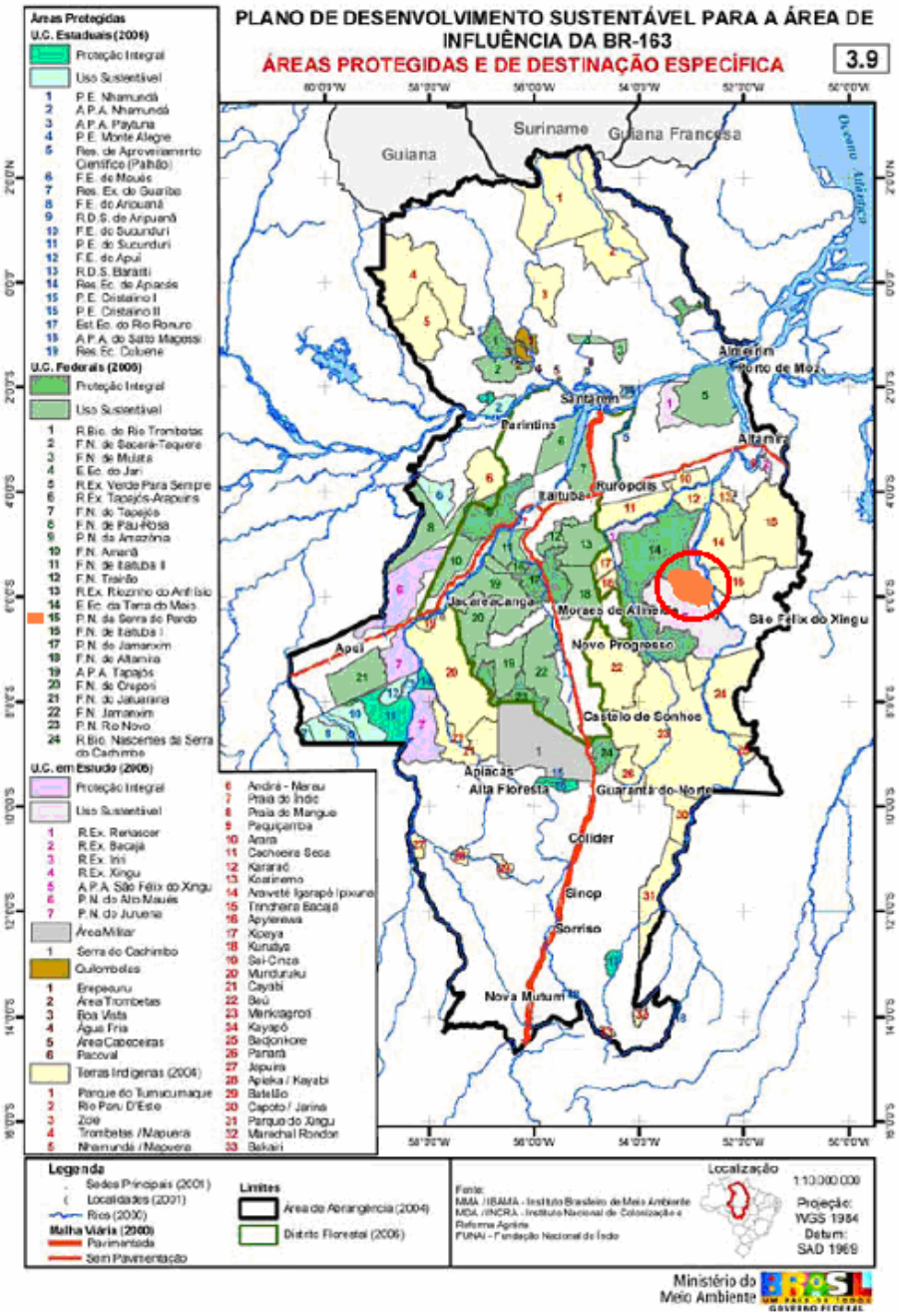

Figura 7: Parque Nacional da Serra do Pardo - PA.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

O Processo inicia-se com a juntada do documento denominado *Proposta de Criação de uma Unidade de Conservação na Terra do Meio – PA*[551]*.* Na

[551] Composto de: Apresentação; cópia do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; Uma Análise de Nove Áreas Propostas para a Criação de Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira (Rylands, A. B. & Mittermeier, R. A (2002); Informações biológicas relativas à região da Terra do Meio – ISA (2003); Informações relativas à situação sócio-econômica na região da Terra do Meio – ISA (2003); Informações fundiárias relativas à região da Terra do Meio – ISA (2003); Cenário proposto para o mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio – ISA (2003); Amazônia Sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural – IMAZON (2000); Avanço de Estradas Endógenas na Amazônia – IMAZON

Apresentação, feita pelo Coordenador de Estudos de Representatividade Ecológica – DIREC, é destacado que a porção Centro-sul do Pará, conhecida como Terra do Meio, caracteriza-se pela grande extensão de áreas naturais, reduzido grau de alteração e baixo nível de ocupação humana, o que se deve, em grande parte, à presença de diversas etnias indígenas, pois o reconhecimento e demarcação de suas terras têm funcionado como barreiras à expansão da fronteira agrícola a nível regional. Circundada por grandes eixos rodoviários, como a BR 163 a oeste, a Transamazônica ao norte, a BR 158 a leste, a Terra do Meio tem sido palco de crescente pressão de ocupação, o que deve contribuir, a curto prazo, para a descaracterização dos atributos naturais.

O Plano de Ação para a Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia Legal, já mencionado quando da análise dos processos de criação do Parque Nacional do Jamanxim e do Parque Nacional do Rio Novo, estabeleceu para Terra do Meio a criação de um mosaico de UCs de proteção integral e de uso sustentável. Tal diretriz teve como subsídio o trabalho intitulado *Estudos preliminares e formulação de uma proposta técnica para a implantação de um mosaico de Unidades de Conservação no médio Xingu*[552].

O Documento *Uma análise de nove áreas propostas para a criação de unidades de conservação na Amazônia Brasileira*, de junho de 2002, também citado anteriormente, traz algumas observações sobre aspectos biogeográficos das nove áreas propostas para a criação de novas Unidades de Conservação na Amazônia brasileira.

Encontram-se ainda nos autos Informações Biológicas Relativas à Região da Terra do Meio, compiladas da publicação do ISA, de 2003, intitulada *Estudos preliminares e formulação de uma proposta técnica para a implantação de um mosaico de UC no Médio Xingu*. Ressalta o trabalho ser a Terra do Meio irrigada

---

(2004); Proposta elaborada pelo IBAMA para criação de unidade de conservação na Terra do Meio – PA / Resultado da vistoria em campo; Proposta acordada entre o Governo Federal (IBAMA / MMA) e o Governo do Estado do Pará (SECTAM) para a criação de UCs de proteção integral na Terra do Meio – PA; Ata de consulta pública para criação de um Parque Nacional e uma Estação Ecológica na Terra do Meio – Pará / São Félix do Xingu, 21/12/2004; Fotos da consulta pública; Ata da consulta pública realizada em Altamira / PA – 20/12/2004; Lista de presença de consulta pública realizada em Altamira; Fotos da consulta pública realizada em Altamira; Apresentação realizada na consulta pública; Memorial Descritivo da proposta de criação do Parque Nacional da Terra do Meio; Exposição de Motivos (Mapas da proposta de criação do Parque Nacional e Minuta do Decreto).

[552] Solicitado pelo MMA e executado pelo ISA e pelo IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia).

pelo Rio Xingu (médio Xingu) e inúmeros igarapés que formam alguns de seus afluentes e abrange os municípios de Altamira e São Félix do Xingu e uma pequena parte do Município de Trairão. Trata, então, da importância da Terra do Meio para a conservação biológica, já que o conjunto desempenha uma função importante para a bacia do Xingu, como corredor ecológico, formado pela Terra do Meio e terras indígenas, abrangendo os cerrados e as florestas de transição do norte do Mato Grosso do Sul e do Pará, ressaltando a presença de endemismos. Passa a cuidar da caracterização fisonômica e florística da Terra do Meio, bem como da fauna, trazendo vários mapas como anexos.

Do mesmo estudo do ISA, foram extraídas as “Informações relativas à situação socioeconômica na região da Terra do Meio”. O estudo inicia tratando da Terra do Meio nas Fontes Históricas, depois, da ocupação recente dos rios Xingu, Iriri, Curuá e do riozinho do Anfrísio; analisa os sítios arqueológicos, e, no item 4, trata da Paisagem humana atual na Terra do Meio: populações e ocupação tradicional. Diz que a ocupação da Terra do Meio por populações de não índios deu-se, por quase 1 século, tendo por base uma economia do tipo extrativista, calcada basicamente no látex e caucho e coleta de castanha. O perfil atual da população, sua dispersão no território, seu modo de uso da terra e organização política e social são reflexos diretos dos fluxos e influxos desta economia extrativista ao longo do tempo. Paralelamente, refletem também a adaptação desta população ao meio ambiente local com o aprendizado, o acúmulo e a reprodução de um corpo de conhecimentos e práticas que muito se devem à miscigenação com as populações indígenas. As primeiras migrações para a região por não-índios deram-se com o primeiro ciclo da borracha (1850-1920), quando os grupos de seringueiros foram ocupando a região segundo o modelo clássico de patronagem e aviamento, o que foi mantido durante o 2º ciclo da borracha, induzido pela 2ª Guerra Mundial. Cada família de seringueiros foi construindo um “lugar”, identificando-se e sendo identificada com determinados trechos dos rios. No tempo áureo da borracha, diversas comunidades se formaram ao redor dos principais barracões centralizadores da exploração do látex. Com a saída de cena dos grandes seringalistas, uma parte da população extrativista permaneceu, exercendo a posse dos locais onde morava.

No fim dos anos 70 e inícios dos 80, chegou nova leva de migrantes para a exploração do ouro, inferior às dos ciclos da borracha, que encontrou espaços vazios em função do êxodo em direção às cidades. Uma parte da população tradicional ribeirinha também se engajou temporariamente na atividade garimpeira, retornando aos seus locais e modos de vida antigos com o arrefecimento deste ciclo.

Aduz que, embora não haja consenso em relação ao termo população tradicional, o estudo o utiliza vinculado ao tipo de ocupação e tem base econômica, histórica e cultural. As populações tradicionais da Terra do Meio caracterizam-se pela economia extrativista e de subsistência; por uma relação histórica e cultural com os povos indígenas e novos imigrantes extrativistas, pelo domínio de um corpo de conhecimento historicamente construído sobre o meio e atividades de baixo impacto sobre o ambiente. Atividades de mineração e extração de minérios e fazendas de pecuária são consideradas não-tradicionais (atores e agentes econômicos adventícios à área). É realizado, então, um estudo detalhado da organização sócio-política da população ribeirinha, destacando a profunda relação com o lugar de moradia, os castanhais, os seringais e as antigas habitações. Todos se identificam como “beiradeiros”, em distinção aos recém-chegados.

O Item 4.2 traz dados acerca da demografia, levantados em campo, que apontam para 739 habitantes para a população considerada como tradicional ribeirinha na Terra do Meio. A maior densidade populacional encontra-se no Riozinho do Anfrísio. A densidade, nos locais mais habitados é de 1,5 habitantes por Km². No caso do riozinho do Anfrísio, toda a população é tradicional.

O item 4.3 trata da caracterização socioeconômica, do uso da terra e das atividades produtivas das sub-regiões. Diz que, em se tratando de população tradicional, há muitas semelhanças quanto ao uso da terra e das atividades produtivas, sendo a base atividades extrativistas e de subsistência. Atualmente, o principal produto extraído e comercializado é a castanha-do-Pará, cuja comercialização se dá na base de troca com os regatões. Óleo de copaíba e andiroba também são comercializados. O babaçu, espécie com valor econômico, é utilizado na região apenas para o consumo familiar. Complementarmente às atividades de extração vegetal estão as atividades de caça e pesca. Muitos moradores relatam caçar, uma vez por semana, pacas, porcos-do-mato, veados e antas. A pressão da caça já foi maior no passado, quando, nas décadas de 50 a 70,

a região foi marcada pelo intenso tráfico de peles. Esta atividade diminuiu com o advento do Código Florestal, em 1965. Também há produção e consumo de mandioca, plantada em roças itinerantes. O sistema agrícola é de corta-queima, e envolve a rotação de área para o pousio. Planta-se também arroz, milho, feijão e fumo. A diversificação de atividades econômicas mostra que a ocupação tradicional vai além do espaço delimitado pelas casas, quintais e áreas de roças. A madeira ainda não é fonte de renda para os habitantes locais.

As casas são simples, em geral de pau-a-pique e recobertas de palha de babaçu. Não há escola, posto de saúde ou infra-estrutura básica no local. Há altos índices de analfabetismo. A doença mais comum é a malária. Os núcleos familiares representam o foco da organização social e política da região. A relação entre os ribeirinhos é quase inexistente e as relações com a sociedade envolvente se dá pelas trocas nos regatões (troca da produção por mantimentos). O principal meio de transporte é a canoa. A cultura continua influenciada pelo sistema de aviamento. As atividades econômicas variam, ao longo do ano, em função da disponibilidade de recursos e sazonalidade climática.

O trabalho faz, então, um levantamento das famílias e atividades por rio.

As informações fundiárias relativas à região da Terra do Meio são extraídas do mesmo estudo, onde é ressaltada a característica de não existir conceito de propriedade de terra para as populações tradicionais, sendo o castanhal designado como um indicador de ocupação ou “territorialidade”. Aborda a questão da grilagem e os procedimentos já efetuados pelo Estado na tentativa de regularizar as propriedades na região, como doações, concessões de posse e legitimações de posse. Na área existem duas Terras indígenas e três glebas do INCRA, arrecadadas por força do Decreto-lei nº 1164/71, que engloba áreas com titulação definitiva, domínio indefinido, licitadas e em conflito.

Encerra dizendo que a criação de UCs de proteção integral, embora onerosa, face à desapropriação (apesar de destacar que poucos poderão comprovar o domínio), terá a força de inibir o saque de recursos naturais e levar à instância federal os conflitos de terras. A criação de RESEX contemplaria a presença de famílias tradicionais, servindo como barreira à degradação ambiental.

Foram, então, anexados mapas, uma minuta de Exposição de Motivos e uma minuta do Decreto de criação. Na Minuta de Exposição de Motivos ao Presidente da República de criação do Parque Nacional da Terra do Meio, encontram-se aspectos bióticos, endemismo, relevância para a conservação da biodiversidade, mas não são mencionadas as populações tradicionais. No anexo à Exposição de Motivos, é destacado que o IBAMA não terá custos para a implementação do Parque Nacional, no que diz respeito à questão fundiária, porque a área está sob domínio do Estado do Pará e os custos envolvidos são aqueles referentes às indenizações por benfeitorias em propriedades recém-estabelecidas[553] e os relacionados à implantação de infra-estrutura. Também é ressaltada a necessidade de UC de proteção integral para se impedir ações degradadoras do ambiente natural, como exploração de madeira e desmatamento para implantação de pastagens.

O Parecer da Procuradoria do IBAMA destacou a existência de ocupação da área por populações tradicionais, indígenas, garimpeiros, pecuaristas, madeireiros e a existência de vilas, onde se propõe um mosaico de UCs. Das atas de consulta pública vislumbra-se não existir consenso entre a população local e as lideranças sobre a criação do parque. Há informações imprecisas sobre a presença de mais de 2000 proprietários rurais, além dos grupos tradicionais. O parecer aponta a discrepância entre os resultados dos estudos e as informações contidas na Exposição de Motivos, que alega não haver custos fundiários. Traz, então, face às disparidades, os seguintes questionamentos: a elaboração da Exposição de Motivos não levou em consideração os resultados das consultas públicas, onde ficou claro o descontentamento da população local com a criação do Parque Nacional, o que implica em regularização fundiária, com levantamento cartorial e custos elevados; há que se especificar que os recursos do programa ARPA é que farão frente a tais despesas; o que foi alegado em consulta pública deve ser considerado, face ao princípio da participação; embora representante da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) tenha participado da consulta pública, não houve menção sobre a inexistência de reserva indígena na área proposta, sendo essencial a manifestação expressa daquela Fundação a esse respeito.

---

[553] A Exposição de Motivos trata apenas das benfeitorias em propriedades recém-estabelecidas, como se não existissem outras mais antigas. Todavia, o Parecer da Procuradoria Geral do IBAMA, a seguir mencionado, cita a existência, na área, de mais de 2000 proprietários rurais, além de populações tradicionais e indígenas.

Por meio de Ofício, o Diretor de Ecossistemas disse que a área proposta para a criação do Parque Nacional abrange principalmente terras públicas do Estado do Pará e que os valores necessários para eventuais indenizações de propriedades privadas e benfeitorias poderão vir dos recursos do processo de licenciamento do asfaltamento da BR 163, a título de compensação ambiental.

Nota Técnica da DIREC / IBAMA, de 13/01/2005, em resposta ao parecer da Procuradoria, esclareceu que as sugestões feitas na consulta pública foram registradas e avaliadas. Aquelas consideradas pertinentes foram agregadas à proposta (sem qualquer especificação). Quantos aos proprietários, a proposta procurou excluir as áreas mais ocupadas, sendo sugerida a criação posterior de uma APA para ordenar o processo de ocupação da região. Foi também excluída da proposta uma faixa de 10 Km ao longo dos rios para a manutenção das atividades das populações tradicionais. Com relação aos recursos para regularização fundiária, a proposta está inserida basicamente em área pública estadual e eventuais indenizações serão pagas com recurso da compensação ambiental da BR 163, conforme ofício do MMA. A consulta à FUNAI será feita pelo próprio MMA.

Concluiu a Procuradoria do IBAMA, assim, que a Nota Técnica forneceu todos os subsídios aos questionamentos propostos, retirando as dúvidas que existiam sobre a legalidade da criação do parque nacional.

A resposta da FUNAI, por meio de sua Diretoria de Assuntos Fundiários, ao Diretor do Programa Nacional de Áreas Protegidas do MMA, disse que o Parque Nacional da Terra do Meio confronta-se com as Terras Indígenas Menkragnori, Kaiapó, Baú, Kararaô e Cachoeira Seca, e que contribuirá para a proteção do entorno das referidas terras indígenas.

O Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, em14/02/2005, expediu parecer sobre o Decreto de Criação do Parque Nacional da Terra do Meio, concluindo não existirem óbices à sua instituição, através da minuta proposta. Mencionou que não haverá custos para a implantação e que o IBAMA não identificou a real utilização das áreas por populações tradicionais ribeirinhas, daí porque os limites abrangem áreas propostas pelo ISA para a criação de uma RESEX.

Ao ser encaminhado o processo para a Consultoria Jurídica do Ministério, constavam uma proposta de Exposição de Motivos e uma Minuta de Decreto referentes a uma ESTAÇÃO ECOLÓGICA TERRA DO MEIO, e não a um Parque Nacional!!! O Parecer Eletrônico da Consultoria Jurídica do MMA aduziu não se vislumbrar qualquer indício de inconstitucionalidade no decreto que cria a Estação Ecológica Terra do Meio.

Posteriormente, foram juntadas aos autos a minuta da Exposição de Motivos nº 13 / MMA / 2005, e do Decreto de criação do Parque Nacional da Serra do Pardo. Outro Parecer Eletrônico da Consultoria Jurídica ressaltou a inexistência de irregularidades quanto à criação do Parque.

Foram juntados, então, cópias dos dois decretos de criação, ambos de 17/02/2005, um do Parque Nacional da Serra do Pardo e outro da Estação Ecológica Terra do Meio (outra UC criada, na mesma data, na região da Terra do Meio).

O processo se encerrou com diversos pedidos de cópias do mesmo, realizados por advogados, bem como, às fls. 486, a Ata de uma reunião que foi realizada no MMA, assinada por João Paulo Capobianco (MMA), Cecília Foloni Ferraz (IBAMA) e Manoel Guerreiro (Secretaria estadual PA), em que foram discutidos os limites do Parque Nacional da Terra do Meio, ajustando-os em relação às demandas, determinado o afastamento dos limites da UC em 10 Km do rio Xingu, a fim de excluir castanhais de uso tradicional, dizendo também que outros limites poderão ser estendidos se não for constatada a presença de populações tradicionais ou quando for possível reassentá-las em RESEX ou RDS (sem qualquer especificação).

Ás fls. 489, foi juntada, pelo Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, cópia da Informação nº 155/2005/CONJUR/MMA, referente ao Mandado de Segurança nº 25346, em curso no Supremo Tribunal Federal, impetrado pela Associação Agropecuária de Produtores da Terra do Meio, em face ao Decreto de criação do Parque Nacional da Serra do Pardo, o que demonstra estar a criação do Parque nacional sendo contestada no STF.

Tanto a questão fundiária quanto o problema relativo à existência de populações tradicionais trazem grandes questionamentos nesse processo. Não foram realizadas quaisquer desapropriações de áreas privadas existentes em seus

limites, apesar de haver estudos demonstrando a existência de mais de 2000 proprietários rurais. Esta informação, inclusive, consta do Parecer da Procuradoria do IBAMA. Desse modo, ainda que a maior parte da área do parque esteja localizada em terras públicas, a legalidade do processo de criação está condicionada à regular desapropriação de qualquer terra privada que se encontre em seus limites, não sendo suficiente indicar os recursos com a compensação ambiental referente ao processo de licenciamento para o asfaltamento da BR 163 suficiente. Houve, mais uma vez, desapropriação indireta dessas propriedades.

Quanto às populações tradicionais, apesar de ter o ISA realizado um estudo bastante completo, indicando cada uma dessas populações, sua localização, atividades e impactos, tais informações não foram consideradas, restringindo-se os órgãos ambientais (IBAMA e MMA) a afastar os limites do parque em 10 Km da margem do rio Xingu, sem qualquer motivação do ato, sem demonstração de que essa faixa era efetivamente a área utilizada por todas as populações tradicionais e, ainda, ignorando a recomendação do ISA de que fosse criada uma RESEX. A nulidade do procedimento é, portanto, flagrante, sendo necessário, nesse caso, sua conversão, a partir da criação de RESEX nas áreas onde haja incidência de população tradicional extrativista, de acordo com o estudo realizado pelo Instituto Socioambiental. Não há vício de forma porque o levantamento da existência de grupos tradicionais e do impacto causado ao ecossistema foi feito antes da criação da unidade de conservação, muito embora tenha sido desconsiderado.

5.5 Parque Nacional da Serra do Itajaí – Santa Catarina (Processo Nº 02001.001641/01-51 IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Ascurra; Apiúna; Blumenau; Botuverá; Gaspar; Guabiruba; Indaial; Presidente Nereu; Vidal Ramos.

Área: 57.374 ha.

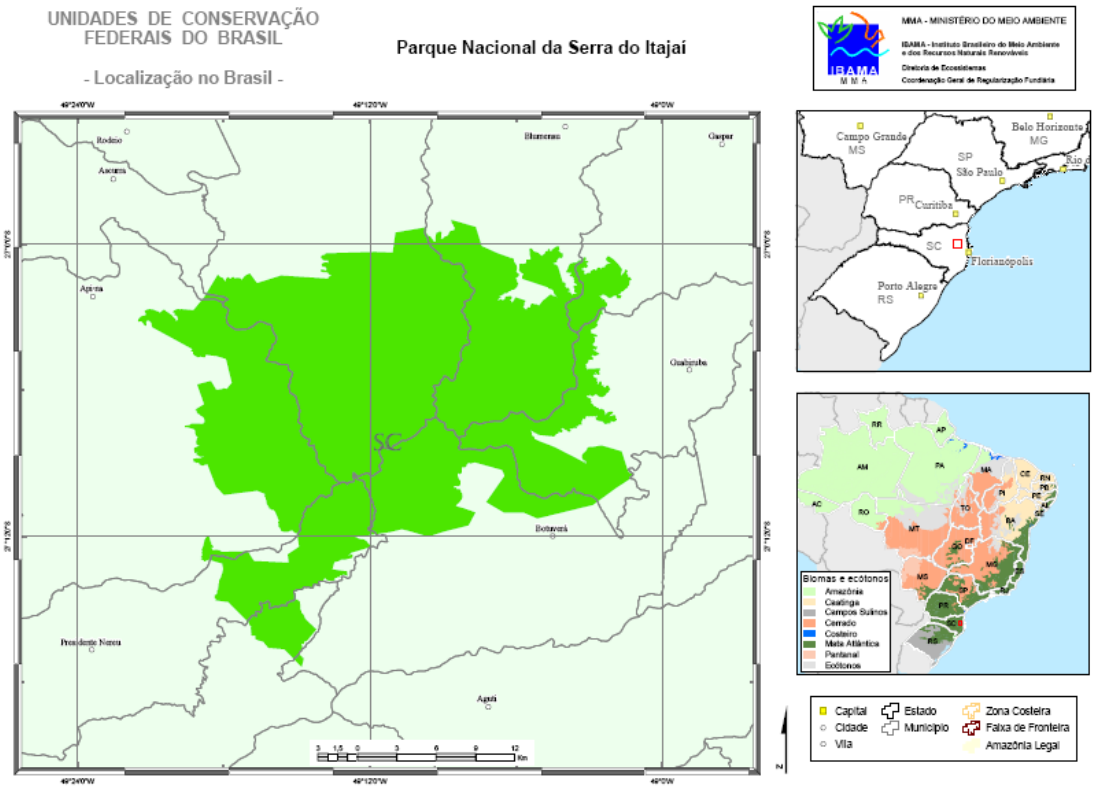

Figura 8: Parque Nacional da Serra do Itajaí - SC.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

O Processo de criação foi iniciado em função da Moção nº 012 A/00, aprovada durante a 10ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, protocolado no MMA, sob o nº 011933/2000-00, solicitando “esforços integrados do Governo Federal e Estadual de Santa Catarina no sentido de realizar estudos técnicos com objetivo de estabelecer Unidade de Conservação na Serra do Itajaí, em Santa Catarina”. A Moção considerou a necessidade de fortalecimento dos corredores da biodiversidade na Mata Atlântica; a necessidade de ampliação da área coberta por Unidades de Conservação em SC; a existência de remanescentes significativos de floresta ombrófila densa na região denominada Serra do Itajaí, ocupando área superior a 50.000 ha.

O Conselho apresentou um Projeto de Delimitação Cartográfica e Obtenção de Imagens de Sensoriamento Remoto da Unidade de Conservação do Itajaí, onde consta uma justificativa, citando a alta qualidade da conservação do ecossistema e a preservação de mananciais que drenam para importantes cidades da região; a ocorrência de endemismos e superfícies significativas ainda cobertas de florestas

primárias, bem como processos de interferência antrópica ainda recentes, sendo os mais significativos inferiores a 30 anos; situação fundiária relativamente tranquila, com boa qualidade organizacional dos registros de titulação de imóveis; inexistência de populações indígenas ou tradicionais ocupando a área; muito baixa densidade populacional; quase nenhuma infra-estrutura instalada. Em conclusão, diz que a área proposta reúne características dimensionais, ambientais e ecológicas raras, em se tratando da região em que está inserida.

O Ministério do Meio Ambiente junta uma Proposta para a conclusão do processo de criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, em que são destacados: o bom estado de conservação das florestas e a consequente importância para a biodiversidade da região; falta de vocação da área para a agricultura, pecuária ou expansão urbana; ter sido a região considerada de alta prioridade para a criação de UCs e como corredor ecológico de grande importância para a fauna e a flora pelos estudos desenvolvidos pelo PROBIO, do MMA. Os motivos para priorizar a criação de um Parque Nacional são: o fragmento florestal é um dos três maiores remanescentes do Estado de Santa Catarina; não existem rodovias ou estradas importantes no local; a densidade populacional no local é uma das menores do Estado, sendo que apenas 15 famílias residentes no interior da área proposta dependem diretamente da agricultura; paradoxalmente, a densidade populacional a ser beneficiada com a criação do parque é uma das maiores do Estado; a região do entorno, nos termos da Resolução CONAMA 13/92, é composta de áreas agrícolas e pastoris, predominando as pequenas propriedades urbanas, conciliáveis com a criação do PARNA. Cita que, em 07/08/2001, foi assinado o Termo de Cooperação Técnica entre o MMA, o IBAMA, a Universidade Regional de Blumenau (FURB) e o Comitê Estadual da Reserva da Biosfera para realização de estudo com a finalidade de elaboração de proposta para a criação do Parque Nacional. Os estudos, que contaram com a participação de consultores, trouxeram propostas para a delimitação do parque. Além disso, existe um abaixo-assinado, com 10.000 assinaturas, a favor da criação do parque; outro abaixo-assinado, com 1000 assinaturas, contrário à forma proposta e solicitando mais audiências públicas; o IBAMA fez audiência pública em Blumenau para esclarecer a população; os prefeitos também solicitaram mais esclarecimentos.

Por meio do Ofício nº 066/2004 / DIREC / IBAMA, de 02/04/2004, o Diretor Substituto solicitou ao Diretor de Áreas Protegidas / MMA, Maurício Mercadante, a realização de consultas públicas e estudos sócio-econômicos. Em resposta (Ofício nº 23, DAP / SBF / MMA, de 05/04/2004), Mercadante disse à Diretora de Ecossistemas do IBAMA, Cecília Foloni Ferraz, que será necessário analisar, no estudo sócio-econômico, as informações do Consultor Paulo Roberto Castela, responsável pelo levantamento fundiário. Será preciso obter a relação de propriedades inseridas nos limites do futuro parque; a relação de propriedades em que os proprietários dependam de atividades agropecuárias e os motivos que justificam sua inclusão no parque; levantamento de dados sócio-econômicos; levantamento de preços praticados na região.

Conforme já narrado em capítulo anterior, através do Memorando nº 317 / 2004/CGECO/DIREC/IBAMA, de 28/04/2004, da Coordenadora de Estudos de Representatividade Ecológica à Coordenação Geral de Ecossistemas, para avaliar a situação da proposta de criação do parque, bem como identificar as providências e documentos ainda pendentes para conclusão dos ritos processuais, foi manifestada, pela Coordenadora, preocupação com a “falta de clareza, no MMA, sobre a competência para a construção de processos de criação de UCs, o que vem ocasionando desnecessários conflitos, resultando em dissipação de esforços e na não conclusão de fundamentais iniciativas para a conservação da biodiversidade”.

Em resposta, o Diretor de Áreas Protegidas do Ministério mencionou o interesse do MMA em agilizar o procedimento de instituição do Parque Nacional da Serra do Itajaí, solicitando, assim, em caráter de urgência, os autos do processo administrativo. Informou que esse procedimento seria necessário em virtude da urgência em anexar ao processo todos os relatórios técnicos elaborados pelos consultores contratados pelo MMA, para que o Ministério desse continuidade à instituição do parque.

Em novo ofício, foram fornecidas informações sobre os recursos disponíveis, provenientes da compensação ambiental, para o Parque Nacional Serra do Itajaí. Foi anexado ao Ofício um Memorando, em que o Secretário Executivo da Câmara de Compensação informou que os recursos da compensação ambiental, originários de empreendimentos BR 101 – Florianópolis a Osório, e duplicação do corredor rodoviário São Paulo / Curitiba / Florianópolis, somavam o montante de R$

5.963.443,00. Advertiu que estes recursos teriam natureza orçamentária e estariam condicionados à celebração de Acordo de Empréstimo a ser firmado entre o DNIT e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para custeio dos empreendimentos e compromissos ambientais.

O estudo da situação Sócio-econômica foi realizado pelo Consultor Engenheiro Agrônomo Dirley Schmidilin e inclui: I – microrregião geográfica de Blumenau; II – Caracterização sócio-econômica de cada um dos municípios (Apiuna; Blumenau; Botuverá; Gaspar; Guariruba; Indaial; Presidente Nereu; Vidal Ramos). O estudo traz uma brevíssima história da ocupação da região, as características físicas de cada um dos municípios, as áreas cobertas por matas e florestas naturais, as principais atividades econômicas, as lavouras temporárias e permanentes, a situação hospitalar e de saneamento. A maioria dos municípios atingidos possui forte tendência de economia baseada em agricultura em minifúndios, com predomínio de agricultura familiar. Não há menção a populações tradicionais.

Quanto á estrutura fundiária, diz que a área proposta para a criação do parque tem baixa ocupação, sendo que apenas 9 pessoas possuem residência fixa, sendo observadas sessenta casas de final de semana, com grau variável de conservação. A sua ocupação é dada por agricultura de baixa tecnologia, havendo pastagens. Como os imóveis estão localizados em regiões que abrangem áreas significativas de florestas em estado avançado de regeneração, as exclusões destas propriedades deixariam de fora do perímetro proposto importantes e significativos ambientes ainda bem conservados. Foi anexada uma lista de proprietários, que não esgota a possibilidade da existência de outros, face às titulações ocorridas entre 1910 e 1920.

A Exposição de Motivos apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria Nacional de Áreas Protegidas), relativa à criação do Parque Nacional Serra do Itajaí, depois de fazer um breve relato sobre a Mata Atlântica, diz que o local proposto insere-se em área prioritária para a conservação, por se situar em região que favorece o estabelecimento de corredores ecológicos, conectando-se com outras áreas protegidas, fragmentos florestais e bacias hidrográficas, assegurando também a proteção de recursos hídricos. No item seguinte, denominado Biologia da Conservação e Estabelecimento de Perímetro e Área, expõe que, na proposição do perímetro e área em estudo, foram analisados os

modelos biogeográficos que estabelecem as relações espécie / área, objetivando, em locais com alta concentração de espécies, condições para menores taxas de extinção. Devido à característica da Mata Atlântica de apresentar diversos fragmentos de hábitats, a área proposta foi direcionada para que o efeito de borda ocorra em lugares já com presença de distúrbios e sua área núcleo seja ainda caracterizada pela presença de floresta primária. Quanto ao tamanho, diz que a Biogeografia e a Ecologia da Paisagem indicam que, pelos padrões e taxas de vulnerabilidade e extinções, o melhor é uma área grande (ao invés de várias pequenas), que possa comportar o maior número de espécies e ambientes possível. No caso do parque, a área inclui o parque municipal das Nascentes do Itajaí e partes de RPPNs, ultrapassando 50.000 ha, em que há diversas populações com grande significância, vulnerabilidade e ameaçadas de extinção.

Trata, então, do embasamento jurídico e dos aspectos histórico-culturais, falando da história da colonização da região. Por fim, aborda o meio abiótico: clima, solo, geomorfologia, hidrografia; e os aspectos biológicos de fauna e flora. Encerra mencionando a adequação da proposta e dos recursos necessários à criação.

O Ministério, através da Diretoria do Programa de Áreas Protegidas, manifestou-se favoravelmente à criação do parque, mencionando a realização de 3 audiências públicas e o levantamento fundiário, que constatou a propriedade particular das terras, a demandar processo de regularização fundiária, a ser efetuado, inicialmente, com recursos provenientes da compensação ambiental.

Por meio do Aviso nº 179 / DPE / SPEAI / MD, de 11/09/2004, o Ministro da Defesa informou à Ministra o Meio Ambiente estar inserida no perímetro do parque área indispensável à segurança nacional, onde o Exército realiza manobras. Por isso, requereu a alteração do decreto de criação, excluindo-se da área do parque aquela essencial para atividades de defesa nacional.

Não houve, todavia, redução da área do parque, mas apenas ressalva sobre a possibilidade de sua utilização pelo Exército.

O Decreto de criação data de 04/06/2004.

Este Processo traz algumas informações interessantes para análise. Em primeiro lugar, demonstra a falta de clareza relativamente à competência para a instituição de unidades de conservação, se do IBAMA ou do MMA.

Também foi o único processo em que houve menção a critérios científicos para a seleção de áreas protegidas. Nos demais, existe, no máximo, alusão às Áreas Prioritárias para Conservação, conforme estudos realizados pelo Ministério do Meio Ambiente.

É, ainda, relevante a menção a recursos da compensação ambiental como sendo aqueles que arcarão com as despesas relativas às desapropriações de áreas privadas identificadas no perímetro do parque. Todavia, como o procedimento expropriatório não se deu regularmente, operou-se, com a efetiva instituição da unidade, a desapropriação indireta.

Quanto à matéria relativa às populações tradicionais, há expressa referência, no bojo do processo, sobre a sua inexistência na área, a partir dos estudos realizados, sendo legal o procedimento em relação a esse ponto.

5.6 Parque Nacional do Catimbau – Pernambuco (Processo Nº 02001.009138/2002-60 – IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Buique; Ibirimirim; Tupanatinga.

Área: 62.300 ha.

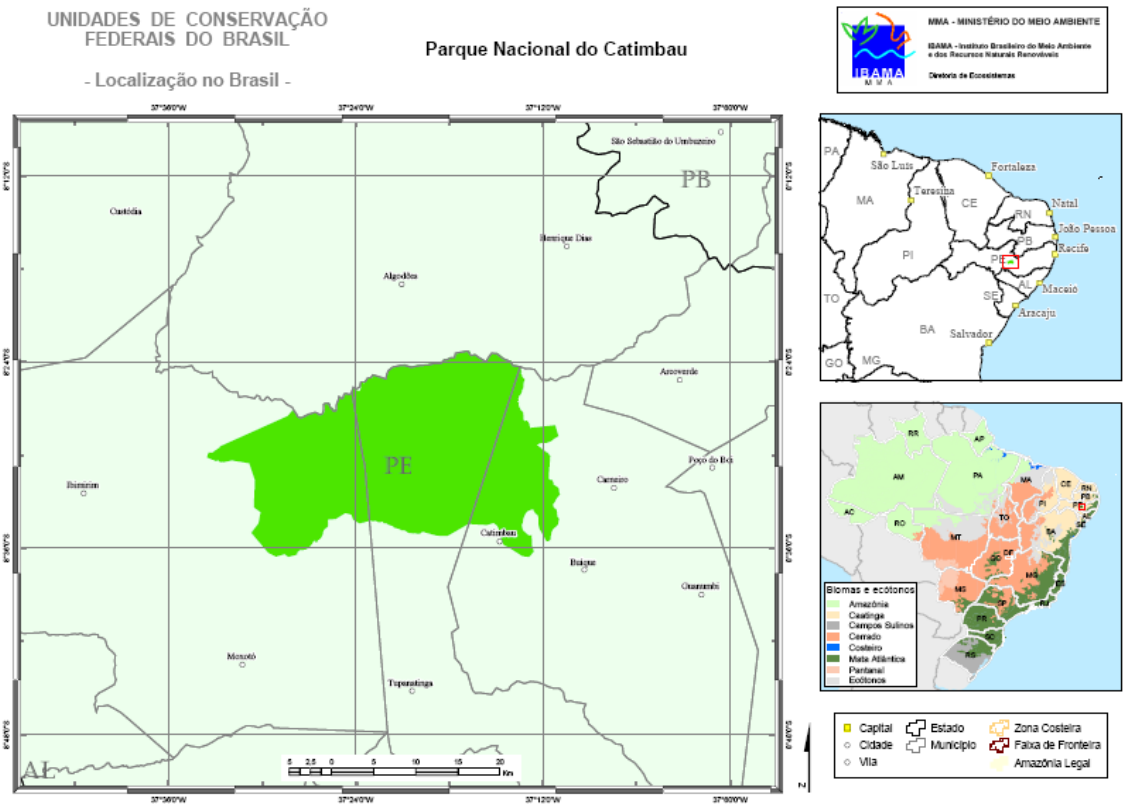

Figura 9: Parque Nacional do Catimbau - PE.
Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

O Projeto Técnico para a criação do Parque Nacional do Catimbau, denominado *Proposta de Criação do Parque Nacional do Catimbau/PE*, foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar da Sociedade Nordestina de Ecologia – SNE, dentro do Programa Nacional de Diversidade Biológica – PROBIO, por meio do Contrato nº 086-00/02.

Na introdução, é destacado que a escolha da região deveu-se ao fato de ter sido considerada como "Área de extrema importância biológica" pelos grupos temáticos do *workshop Avaliação e identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade do bioma CAATINGA*, realizado em Petrolina/PE, em dezembro de 2002. Essa classificação foi feita, principalmente, em função da incidência de endemismo, ausência de desertificação, pouca alteração na cobertura vegetal e baixa ocupação territorial, além da existência de pinturas e gravuras rupestres e beleza cênica.

Os Municípios atingidos pelo Parque Nacional são Buíque, Tupanatinga e Ibirimirim, todos do Estado de Pernambuco.

No item Aspectos econômicos e socioculturais, foi abordada a "Caracterização socioeconômica", que destacou o baixo poder aquisitivo da população. Mais de 50% recebem até 1 (um) salário mínimo, o que impede um maior dinamismo econômico, traduzindo-se em limitações às atividades produtivas e em condições precárias de vida da população.

As principais fontes de recurso dos Municípios são o Fundo de Participação e o ICMS e a base econômica é a agropecuária. Ibirimirim conta com perímetro de irrigação de Moxodó, tendendo a se tornar, a médio prazo, um pólo de desenvolvimento no sertão pernambucano (agricultura irrigada). Buíque, pelo clima mais ameno, apresenta potencial turístico para o futuro parque.

Os pequenos agricultores cultivam basicamente feijão, milho e mandioca, de forma rudimentar e por meio de produção familiar. Também é desenvolvida a pecuária extensiva, com baixo rendimento.

Quando tratou especificamente da "Caracterização Sócio-Cultural", destacou o estudo ter a região acervo paisagístico e cultural digno de destaque, ressaltando a beleza cênica do Vale do Catimbau, suas qualidades místicas e seus atrativos paisagísticos. Quanto à cultura, apontou a presença da Reserva Indígena Kapinawá, em Ibimirim, contígua à área do Parque, com suas manifestações culturais. Passando a avaliar, de forma mais abrangente, as manifestações culturais, não mais abordou apenas os três municípios atingidos, mas sim todo o Estado de Pernambuco. Mencionou as atividades de renda, bordado, cestaria, trançado, cerâmica e escultura, mas não disse quais eram as populações que as realizavam de forma específica nem quais seriam suas características próprias.

No item *Formas de ocupação diferenciadas*, que avalia os habitantes da área afetada pela UC, chegou à seguinte classificação:

1) Áreas Indígenas Kapinawá;

2) Pequenos agricultores;

3) Comunidade mítico-religiosa;

4) Grandes proprietários;

5) Áreas de Registros e Sítios Arqueológicos;

6) Paraíso selvagem.

As características apontadas para cada uma dessas categorias, em especial a de “pequenos agricultores”, não é suficiente para se precisar tratar-se ou não de população tradicional. A categoria denominada Comunidade mítico-religiosa diz respeito à Organização Sulami Cristinismo Moderno Porto Seguro, que tem estatuto e sede na Fazenda Porto Seguro, Serra dos Breus, em Buíque, e possui péssima expectativa quanto à criação do Parque Nacional, em função das características do local em que estão. Não constitui, contudo, população tradicional. O que se denominou Paraíso Selvagem é, na verdade, um sítio, em que o proprietário desenvolveu um ambiente receptivo para turistas, dotado de locais para banho, alojamentos, lanchonete, dentre outros atrativos.

Às folhas 57 do processo administrativo de criação da unidade de conservação, encontra-se registrado ter sido evitada “a inclusão, no interior do Parque, de áreas indígenas já demarcadas ou áreas de interesse da FUNAI e, tanto quanto possível, de áreas densamente povoadas”. Mais uma vez, não há qualquer menção à existência de populações tradicionais no local, além das indígenas.

Na Exposição de Motivos, consta que os pequenos proprietários deveriam ser realocados, o que, a princípio, seria negativo. Todavia, devido à extrema pobreza verificada, a natural resistência à mudança poderia ser minimizada desde que lhes fosse assegurada uma situação de melhoria.

Consta do processo de criação do Parque Nacional, ainda, um *Relatório Técnico Expedito de Situação Fundiária*. Não há, entretanto, neste estudo, discriminação precisa de cada propriedade ou terra a ser desapropriada, pois, segundo afirma,

> o produto de um Relatório Expedito, que não tem como propósito a realização de censo de populações residentes, corresponde a um estado da arte que acena para caminhos a serem seguidos em etapas posteriores, durante a fase de implementação do processo desapropriatório, quando se complementará a avaliação da terra nua e das benfeitorias nela realizadas.

Concluiu o Relatório pela predominância de pequenas propriedades (até 10 hectares), sendo as propriedades superiores a 100 hectares minoria, ocupando,

contudo, 73% da área. O custo da área por hectare foi estimado no valor mínimo de R$50,00 (cinqüenta reais) e máximo de R$ 80,00 por hectare de terra nua.

As informações dos setores técnicos do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente foram favoráveis à criação do Parque Nacional do Catimbau.

O Parque Nacional do Catimbau foi criado pelo Decreto de 13/12/2002.

O processo, como exposto, contém vícios tanto em relação à falta de avaliação da existência de populações tradicionais na área, quanto no tocante à falta de regular desapropriação das propriedades privadas incluídas em seus limites. Mais uma vez, haverá a necessidade de convalidação do vício de forma e, se for o caso, de conversão do ato nulo.

5.7 Estação Ecológica da Guanabara – Rio de Janeiro (Processo nº 02002.000769/2005-18 IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Guapimirim; Itaboraí.

Área; 1.935 ha.

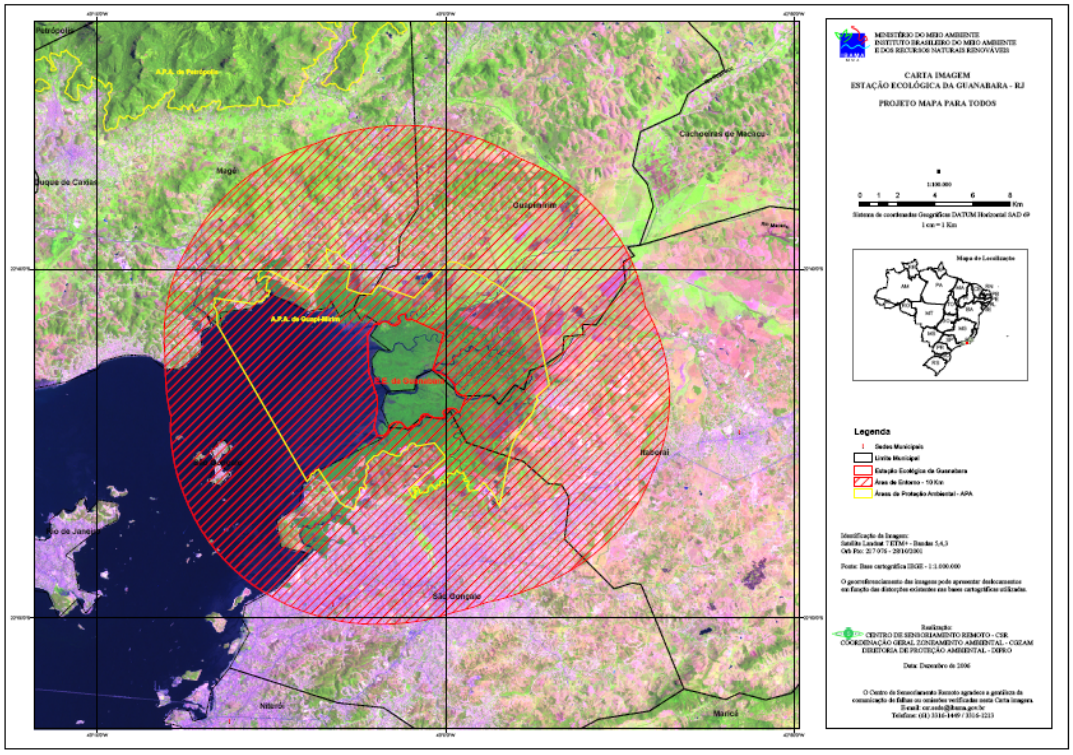

Figura 10: Estação Ecológica da Guanabara - RJ.

Fonte: http://www.ibama.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

A proposta de criação da Estação Ecológica da Guanabara foi elaborada pelo IBAMA, em fevereiro de 2005, ao fundamento de incluir-se o local nos limites da APA de Guarapimirim, tendo como objetivo proteger, de forma integral, o último trecho de vegetação nativa nas margens da Baía de Guanabara.

A proposta de criação enfatiza que todo o entorno imediato à área proposta para a UC é composto por manguezais ou ambiente marinho. Trata-se da região mais remota da APA de Guapimirim, sendo a comunidade mais próxima dos limites da Estação Ecológica a de Itambi (município de Itaborai), composta principalmente por catadores de caranguejos de baixa renda, não excedendo a 100 famílias. Por isso, o desenho proposto para a Estação resguarda extensa área de mangue, em bom estado de conservação, fora de seus limites, de modo a permitir a atividade extrativista de baixo impacto desta comunidade. Como apenas o baixo curso do rio Caceribu está incluído nos limites da Estação Ecológica, o impacto sobre a redução de área de extração para os caranguejeros é mínimo, visto que raramente os mesmos vão até a desembocadura do rio, devido à distância a ser transposta por seus barcos a remo, optando, assim, por coletarem próximo à comunidade (fora dos limites da Estação). Ademais, aplica-se, nesse caso, o princípio de área de exclusão de pesca, permitindo que os caranguejos se reproduzam e cresçam livremente no local, o que conduz à tendência de que as zonas contíguas aumentem suas populações devido á migração dos animais oriundos da área protegida. As aglomerações urbanas mais próximas, Itaboraí e São Gonçalo, desenvolvem principalmente atividades econômicas desvinculadas do manguezal, prevalecendo olarias e comércio.

Quanto aos aspectos ecológicos que justificam a criação da UC, são enfatizados os seguintes: ser a área mais conservada de toda a Baía de Guanabara, apresentando características ecológicas e biológicas compatíveis com manguezais isentos de intervenção humana agressiva (estrutura da comunidade vegetal, diversidade da avifauna, altura media das árvores, índices de recrutamento, populações de caranguejos); ser a última área da Baía da Guanabara a apresentar características cênicas extremamente próximas ao período anterior à chagada dos portugueses ao Brasil, merecendo, portanto, afora as justificativas ecológicas *stricto sensu*, *status* de proteção integral como remanescente histórico da paisagem à

época da colonização de uma das regiões mais importantes para o desenvolvimento econômico e cultural do País; constituir um dos últimos trechos de bosque de manguezal contínuo de médio porte (com ausência de manchas de vegetação invasora) das regiões sul e sudeste, além de abrigar espécies ameaçadas de extinção em nível local.

Outro argumento apresentado é que a UC já contará, desde a sua criação, com infra-estrutura minimamente adequada para fiscalização e adequação ambiental (sede, equipe, viaturas, barcos), pertencentes à APA de Guapimirim.

Realizada audiência pública, houve expressa manifestação das prefeituras de Guapimirim e Itaboraí a favor da criação da Estação Ecológica. Posteriormente, houve manifestação favorável à criação por parte das áreas técnicas do IBAMA (DIREC) e do MMA (Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas, Secretaria de Biodiversidade e Florestas/MMA), bem como de suas procuradorias jurídicas.

No Oficio nº 2110/2005-GAB/GRPU/RJ, de 18/10/2005, da Gerência Regional de Patrimônio da União, no Rio de Janeiro, à Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas/MMA, foi Informada a realização de protocolo de processo para formalizar a entrega de área de 1.700 ha ao MMA, manifestando-se favoravelmente à criação da UC. Parece, assim, que o local onde foi instituída a Estação Ecológica pertencia ao Estado do Rio de Janeiro, tendo sido doado à União. Contudo, não está claro no processo a inexistência de terras privadas nos limites da unidade.

A Estação Ecológica da Guanabara foi criada pelo Decreto de 15 de fevereiro de 2006.

Pode-se perceber, da análise dos autos, que há população tradicional residente na área próxima à UC, constituída de caranguejeros, tendo os órgãos ambientais tomado as devidas precauções no sentido de garantir as atividades por ela praticadas, na medida em foram excluídos dos limites da Estação os manguezais utilizados. Como houve um estudo detalhado acerca dos habitantes da área atingida pela Estação e suas adjacências, não parece existir qualquer ilegalidade formal no que tange à questão referente às populações tradicionais, que habitam locais fora do perímetro da Estação, não sendo, assim, necessário qualquer ato de convalidação ou conversão.

A questão fundiária não está clara no processo. Como visto, ao que parece, a área atingida é pública e pertence ao Estado do Rio de Janeiro, tendo sido objeto de doação à União. Se for efetivamente este o caso, o processo também não padece de vício relativamente à matéria.

5.8 Estação Ecológica do Castanhão – Ceará (Processo Nº 02001.003925/00-29 – IBAMA / MMA)

Municípios afetados: Jaguaribe; Alto Santo.

Área: 12.579,20 ha.

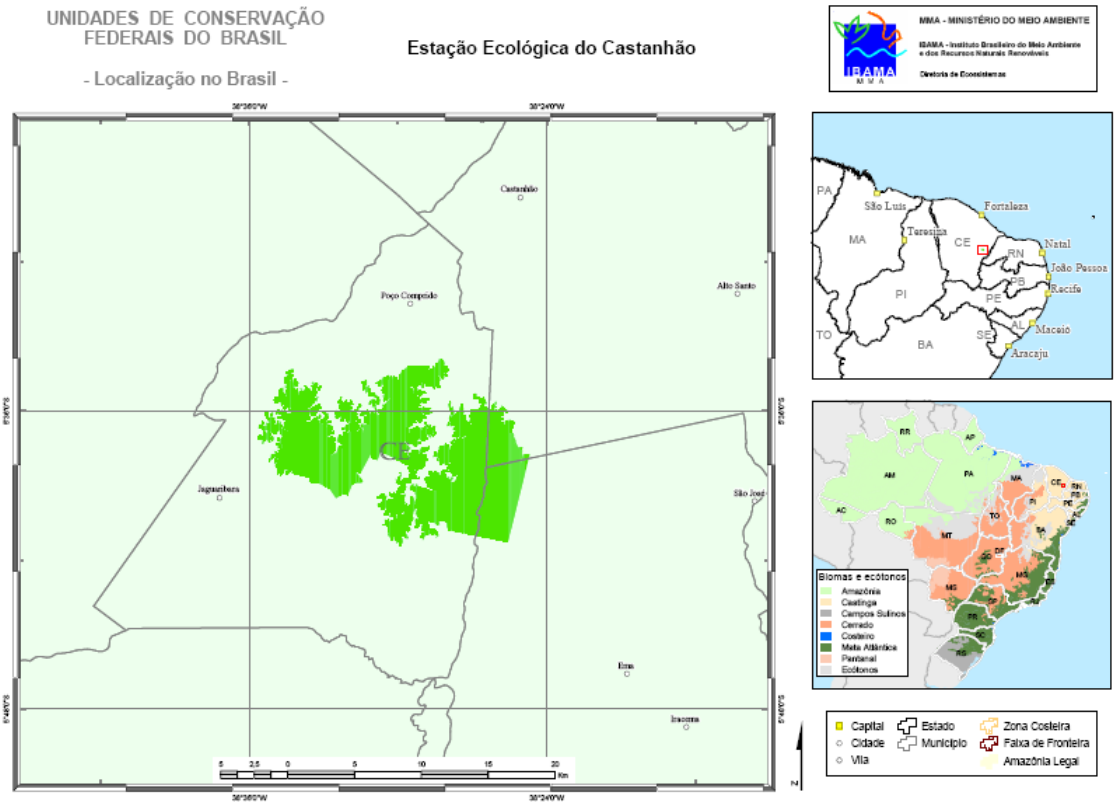

Figura 11: Estação Ecológica do Castanhão - CE.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

A Estação Ecológica do Castanhão foi criada em virtude da compensação ambiental, à época regida pela Resolução Conama nº 10/87[554], face à implantação do Açude Público do Castanhão, na Bacia do Rio Jaguaribe, abrangendo os Municípios de Alto Santo, Jaguaribara, Jaguarentama e Jaguaribe, no Estado do Ceará.

Em 2000, o Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS dirigiu ofício ao Superintendente do IBAMA, encaminhando "memorial descritivo relativo às áreas nº 1 e 2 de conformidade com o IBAMA, destinadas à implantação da Estação Ecológica da Bacia Hidráulica do Açude Público Castanhão".

Segundo o Laudo de Vistoria do IBAMA, de 24/01/2000, o Açude Público do Castanhão objetiva precipuamente o abastecimento d'água, inclusive para a capital Fortaleza (distante 230 km); o controle das cheias no baixo vale do Rio; o desenvolvimento agrícola; o incremento da piscicultura e a geração de energia. E, como a construção de barragens causa vários impactos adversos ao meio ambiente, tanto ao abiótico quanto ao biótico, incluindo as comunidades humanas, devem ser buscadas formas de minimizar as adversidades produzidas e de operacionalização da obra, propondo-se e implementando-se medidas mitigadoras, entre outras, a criação e instalação da Estação Ecológica.

O Parecer Técnico da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA, de 19/09/2000, expôs ser a Estação Ecológica proposta com duas áreas distintas, interligadas por espelho d'água do açude, formando um corredor propício para as aves regionais e, ainda, servindo de abrigo para animais silvestres, com destaque para a proteção da fauna em refúgio e acomodação em novo hábitat, em decorrência das áreas inundadas com a formação do açude. Quanto às despesas com a implantação e a administração da unidade, aduz que correrão por conta do orçamento do IBAMA, enquanto as despesas referentes às desapropriações respectivas, por conta do orçamento do DNOCS.

---

554 Este ato normativo determinava a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa que pretendesse licenciar obras de grande porte, para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas. O valor da área a ser utilizada e das benfeitorias a serem feitas deveria ser proporcional ao dano ambiental causado pelo empreendimento, não podendo ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para sua implantação, cabendo à entidade licenciadora fixar a extensão, limites e construções a serem realizadas.

A análise sócio-econômica apresentada no processo administrativo diz respeito à população afetada pela barragem, e não pela Estação Ecológica, instituída como medida mitigadora dos danos ambientais causados pela inundação da área. Quanto ao açude, foi feito um levantamento do número de famílias que deveriam ser reassentadas, sem que houvesse um levantamento da existência de população tradicional no local. Todavia, às fls 72, uma análise do custo social do projeto aponta para a necessidade de mudança / reassentamento das populações afetadas o que, às vezes, conduz a alterações nos hábitos culturalmente adquiridos; outro ponto seria a ruptura, em certo grau, face à reorganização do espaço físico gerada, inevitavelmente, do ponto de vista das relações sociais e culturais anteriores, que constituem um importante elemento da vida comunitária. Os benefícios sócio-econômicos decorrentes da construção do Açude do Castanhão, por outro lado, seriam seu uso múltiplo, consubstanciado na: irrigação; controle das cheias; pesca; produção de energia; abastecimento d'água; turismo e lazer.

Às Fls 165/167, foram abordados os itens que deveriam ser contemplados pelo projeto de criação da unidade de conservação:

a) levantamento do perímetro da área proposta (igual ou superior a 500 ha) para implantação da Estação Ecológica e representação cartográfica da poligonal em escala compatível;

b) caracterização dos aspectos fiscos e biológicos da área proposta, englobando os aspectos climatológicos, hidrográficos, geológicos, faunísticos e florísticos, incluindo parâmetros físico-químicos e bacteriológicos da água, bem como a flora e fauna aquática;

c) elaboração do zoneamento ambiental, com representação cartográfica em escala compatível, incluindo a indicação de área (10% da área total) para realização de pesquisas ecológicas que possam acarretar modificações no ambiente natural;

d) definição de elementos de demarcação do contorno da Estação Ecológica e portão de acesso, com pórtico e guarita de controle (projeto arquitetônico - localização, dimensionamento e tratamento - especificação e quantificação de materiais, planilha de custos, detalhes etc);

e) definição de acomodações para administração-edficação;

f) definição de alojamento para visitantes, pesquisadores etc;

g) definição de instalações para implantação de unidade de laboratório de análise de água, herbário, museu, sala de palestras e exposição, biblioteca, wc.

Tais itens não incluem análise sócio-econômica específica.

O Oficio n. 276/2001-DG/DIBRA, de 18/09/2001, do Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Obras contra as Secas, ao Gerente Executivo do IBAMA no Estado do Ceará, disse que a área de criação estaria livre de qualquer impedimento, não havendo nenhuma ocupação por comunidades indígenas; o pagamento das indenizações da área 2, correspondente a 3.261.228 ha, havia sido concluído, e da área 1 (4.017.781 ha), estaria em andamento (fl. 180).

A Estação Ecológica do Castanhão foi instituída pelo Decreto de 27/09/2001.

O processo administrativo de criação da Estação Ecológica do Castanhão, como medida mitigadora dos danos causados ao meio ambiente pela construção do Açude, nos termos da Resolução nº 10/87, do CONAMA, como visto, possui vícios tanto em relação à falta de análise da existência de população tradicional na área, quanto em relação à falta de desapropriação regular das propriedades privadas compreendidas dentro de seu perímetro.

O fato de constituir a instituição da UC medida compensatória não exime o órgão ambiental do seu regular processamento, não sendo suficiente a juntada aos autos administrativos apenas dos estudos, laudos e pareceres referentes à construção do Açude.

No caso, será necessária a avaliação da existência de populações tradicionais, já reassentadas ou não, na área onde foi instituída a Estação, bem como, em caso afirmativo, e se ainda permanecerem os grupos no local, dos impactos por eles causados e da capacidade de suporte do ambiente, convalidando-se, assim, os vícios relativos a esse ponto. Sendo os impactos suportados, o ato de criação da Estação Ecológica, eivado de nulidade absoluta, deverá ser convertido em ato de criação de RESEX ou RDS, devendo ser instituída, para os fins de compensação, outra unidade de proteção integral, localizada no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.985/00 e da Resolução CONAMA nº 371/06. Caso contrário, não havendo capacidade de suporte do ecossistema, deverão ser reassentadas as populações tradicionais que vivam no local.

Se o reassentamento já tiver ocorrido, deverá ser avaliada a possibilidade de reversão, aplicando-se, no caso, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Não sendo razoável novo deslocamento do grupo, eventuais prejuízos deverão ser resolvidos em perdas e danos.

5.9 Estação Ecológica de Aiuaba – Ceará (Processo Nº 2001.003923/00-01 IBAMA / MMA)

Município afetado: Aiuaba.

Área: 11.525,34 ha.

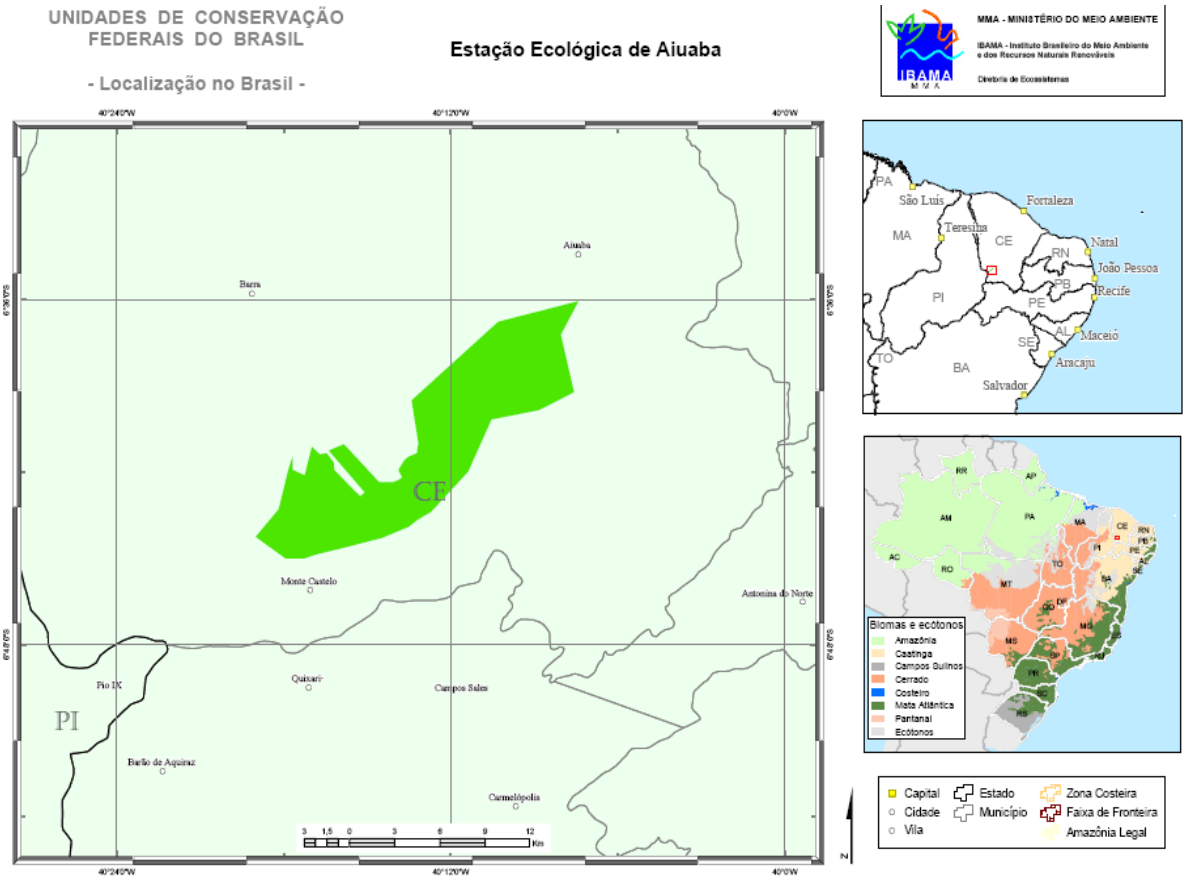

Figura 12: Estação Ecológica de Aiuaba - CE.

Fonte: http://www.mma.gov.br . Acesso em 03/06/2007.

O processo de criação inicia-se com documentos, datados de 1958, em que são requeridas providências no sentido de ser regularizada a situação fundiária da Estação Ecológica de Aiuaba que, todavia, jamais havia sido oficialmente criada.

Outros documentos, datados de 1978, demonstram ter sido contratada, pela SUDEC, a empresa Equipe Técnica de Solos Ltda, para a prestação de serviços de levantamento topográfico da UC. Os serviços foram iniciados e o trabalho de campo concluído no ano anterior. O trabalho total foi entregue em 14-02-78, mas não foi liberada a última parcela de pagamento, o que gerou uma série de requerimentos.

Foi juntada ao processo cópia do Diário Oficial com a declaração de utilidade pública das áreas afetadas pela Estação Ecológica e sentença na Ação de Desapropriação nº 463/79, da Justiça Federal do Ceará, em que foi declarada consumada a desapropriação e extinto o processo. Apesar do julgamento da ação de desapropriação, vários ofícios constam do processo em que são requeridas providências no sentido de conferir se os nomes constantes das relações de proprietários existentes nos limites da Estação Ecológica coincidem com as propriedades desapropriadas por decisão da Justiça Federal.

Ofício da lavra de Heloiso Figueiredo, Coordenador de Estações Ecológicas da SEMA/ SEC/CEE, de 15/06/88, ao Dr. Mousa, Assessor de Assuntos Fundiários, possui o seguinte teor: “solicito esclarecer essa situação e providenciar documentação necessária à decretação da Estação Ecológica de Aiuaba. É de se pasmar que uma das Estações Ecológicas mais completas e antigas ainda não possua decreto de criação e conviva com problemas dessa natureza”.

Em 1991, informação da DIREC / IBAMA aduz que o problema para a regularização da situação fundiária na área da Estação diz respeito aos proprietários particulares instalados pelo INCRA e à presença de posseiros que resistem à indenização de benfeitorias. Em 1992, foi enviada correspondência do Chefe da DIREC ao Chefe da DICRI / IBAMA[555], solicitando verificar a possibilidade de efetuar as indenizações das posses e benfeitorias existentes, tendo sido anexada relação com os nomes dos proprietários, em número de treze, e as benfeitorias e valores correspondentes. A descrição das benfeitorias é minuciosa, assim como a avaliação. Ao final, em correspondência de 20/02/92, o Chefe da ESEC/Aiuaba, diz que as avaliações foram feitas considerando entrevistas com todos os parceleiros, em suas residências, e através de consultas informais com técnicos de empresas particulares.

[555] DICRI – Divisão de Criação – IBAMA.

Consta do processo, também, o Roteiro do Projeto de Implantação da Estação Ecológica Aiuaba, que não tem data, mas parece ser bastante antigo, trazendo o resumo dos estudos para implantação, onde aparece a área afetada, o relevo, a rede hidrológica, a tipologia florística, a cobertura vegetal etc. Quanto ao levantamento sócio-econômico, é dito somente que “sob o aspecto social, além de trazer empregos para pessoas da região, em épocas de grande seca poderá ser aberta ali uma frente de trabalho para reparar caminhos, cercas etc”.

Como o processo foi encerrado sem que houvesse a oficialização da criação, foi aberto, em 2001, novo processo, autuado com o nº 2001.003923/00-01 IBAMA / MMA, para que fosse decretada a criação da estação ecológica de Aiuaba.

No novo Processo, consta Parecer Técnico do IBAMA / DIREC, esclarecendo que, apesar de ter o Decreto de Desapropriação das áreas particulares existentes nos limites da Estação Ecológica sido publicado em 16/01/1978, devido a vários fatores a UC nunca foi decretada. São, então, apresentadas algumas características do local, sem mencionar aspectos sócio-econômicos, e, no fim, afirma que a área da Estação Ecológica é uma amostra representativa dos últimos redutos de ecossistemas de caatinga de uma série de condições ambientais no Nordeste Brasileiro.

É juntada cópia de informação de 15/12/2000, da Divisão de Assuntos Jurídicos do IBAMA, tratando dos depósitos efetuados a cada um dos expropriados, não tendo aquela autarquia, por isso, qualquer compromisso financeiro a saldar no caso da Estação Ecológica Aiuaba.

Também é anexado ao processo Estudo Técnico para Criação da Estação Ecológica Aiuaba, realizado pelo IBAMADIGER/DEUC/DIREC, que traz a localização, histórico, caracterização biofísica (geomorfologia, solos, hidrografia, clima, vegetação, fauna); situação fundiária (“após decreto de desapropriação, os levantamentos topográficos e cartoriais foram realizados e as indenizações do proprietários foram efetuadas através da Justiça Federal”, os processos abertos na Justiça Federal já foram concluídos); e Infra-estrutura. Não há menção, contudo, à situação sócio-econômica. No histórico, consta que O Dr. Paulo Nogueira Neto, Secretário da SEMA, em 1977, contou com a colaboração do Prof. Dárdano de Andrade Lima para identificação de áreas representativas da caatinga arbórea. Foram identificadas 5 áreas com as características desejadas. A escolha coube ao

Paulo Nogueira Neto. Em janeiro de 1978, a área foi decretada de utilidade pública pelo Decreto presidencial nº 81.218, mas, devido aos longos procedimentos judiciais para a concretização da desapropriação, a Estação Ecológica não foi oficialmente instituída.

No Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (Parecer nº 036/CONJUR/MMA/2001), o Consultor Jurídico diz não vislumbrar qualquer indício de irregularidade, encaminhando o processo à Casa Civil da Presidência da República para providências complementares.

O Decreto de criação data de 06/02/2001.

No caso em tela, a questão fundiária, como visto, foi objeto de amplo debate, tendo sido a Estação Ecológica de Aiuaba criada tão somente quando todas as desapropriações já tinham sido realizadas ou estavam em vias de serem concluídas. A responsabilidade pela demora na criação oficial da Estação foi, inclusive, atribuída ao fato do procedimento expropriatório ter demorado muito. Isso, contudo, não é razão para que não sejam realizadas as desapropriações anteriormente à criação de unidades de conservação, podendo-se utilizar, ao contrário do que ocorreu em Aiuaba, a declaração de urgência e consequente pedido de imissão provisória na posse, desde que depositado o preço.

Como não houve, em nenhum momento, a análise da existência de população tradicional na área onde foi criada a Estação Ecológica, o procedimento possui vício de forma, que deverá ser sanado, e, constatado vício de objeto, deverá proceder-se à conversão do ato nulo.

5.10 Reserva Biológica de Contagem - Distrito Federal (Processo Nº 02001.001378/2002-16 – IBAMA / MMA)

Distrito Federal

Área: 3.460 ha.

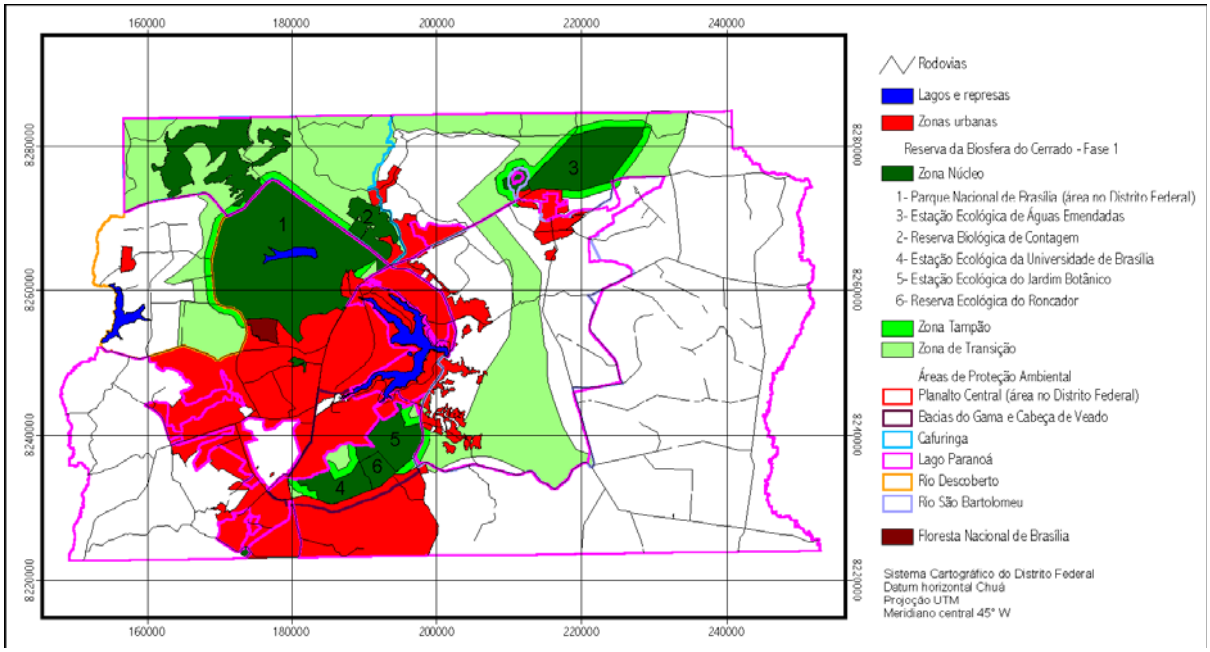

Figura 13: Reserva Biológica da Contagem - DF.
Fonte: http://marte.dpi.inpe.br. Acesso em 03/06/2007.

O Processo de criação da Reserva Biológica da Contagem está apensado ao Processo Administrativo n. 02008.000125/2001-84, que trata da instituição da APA do Planalto Central, por meio do Decreto de 10/01/2002. No primeiro procedimento, que culminou com a criação da APA, diversos documentos fazem referência à criação de uma ARIE, de um parque nacional ou de uma estação ecológica, o que demonstra a falta de critérios técnicos que indiquem qual a categoria de manejo a ser escolhida.

Isso se repete no procedimento de instituição da Reserva Biológica da Contagem, em que, até o último ato processual, os documentos e pareceres sempre fizeram referência à Estação Ecológica da Contagem, tendo sido, ao final, criada uma Reserva Biológica.

Na exposição de motivos para a criação da reserva consta, da mesma forma que no processo de instituição da APA do Planalto Central, que a área é muito visada pelos grileiros de terras públicas, que as utilizam como moeda eleitoral. Um “grileiro político” foi recém retirado do local e existe a ameaça de novas invasões. A área possui ecossistema que abriga mananciais de abastecimento público e se constitui num divisor de águas.

A minuta do Decreto Original foi revisada de acordo com as sugestões feitas pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU. Os limites originalmente sugeridos para a unidade foram alterados, em trabalho realizado com a participação de representante da Gerência Executiva do IBAMA no DF, com o objetivo de se adequar à realidade da ocupação existente e conter a sua expansão, estendendo a proteção oferecida pela criação de uma unidade de conservação a uma faixa mais extensa da encosta da Chapada.

Não há menção específica, no processo de instituição da reserva biológica, acerca da situação fundiária. Porém, o procedimento de criação da APA inicia-se com o Oficio n. 147/2001-GRPU/DF, de 08/03/2001, da Gerência Regional do Patrimônio da União no DF, da Secretaria do Patrimônio da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, consultando o IBAMA sobre interesse em glebas rurais contíguas, com áreas de 194,06 ha e 133,04 ha, situadas, respectivamente, nas Fazendas Contagem, São João e Sobradinho-Paranoazinho, na Região Administrativa de Sobradinho. Desse modo, parece que as terras são públicas, de propriedade da União, apesar de não haver qualquer documento, no processo, que, de forma inequívoca, ateste tal fato.

O parecer da Procuradoria Geral do IBAMA foi favorável à criação da UC, assim como a Informação Técnica do Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

O Decreto de criação da Reserva Biológica da Contagem, que data de 13/12/2002, afirma ser o objetivo da unidade a preservação do equilíbrio natural da diversidade biológica e dos processos ecológicos.

Como visto, não foi realizado qualquer estudo específico para a criação da Reserva Biológica da Contagem, não estando clara a situação fundiária. Por estar a unidade de conservação localizada no Distrito Federal, não há, provavelmente, população tradicional residente, mas, ainda assim, tal avaliação deverá ser feita, a fim de convalidar o vício de forma existente.

5.11 Considerações acerca dos procedimentos administrativos de criação das unidades de conservação de proteção integral e domínio público

A análise dos procedimentos administrativos acima conduziu a algumas constatações. Em primeiro lugar, somente nos casos do Parque Nacional da Serra do Itajaí, do Parque Nacional da Serra do Pardo e da Estação Ecológica da Guanabara houve análise específica acerca da existência, no local, de população tradicional residente. Relativamente ao Parque Nacional da Serra do Itajaí, foi constatado não haver grupos tradicionais na área. Quanto ao Parque Nacional da Serra do Pardo, o Instituto Socioambiental apresentou trabalho detalhado acerca das populações tradicionais estabelecidas no local, suas atividades e o impacto causado. O estudo, contudo, não foi integralmente considerado pelos órgãos ambientais, que se limitaram a afastar os limites da UC em 10 Km das margens do rio Xingu, sem qualquer demonstração de ser essa faixa suficiente para abrigar os grupos tradicionais e as atividades por eles praticadas. Não houve, também, análise acerca da capacidade de suporte do ecossistema, relativamente às atividades exercidas pelas populações tradicionais, tendo, da mesma forma, sido ignorada a sugestão do ISA de criação de uma RESEX. No caso da Estação Ecológica da Guanabara, houve a preocupação de excluir-se de seus limites as áreas ocupadas por caranguejeros, que constituem, pelas características apontadas, grupos tradicionais, bem como os locais utilizados para as atividades de cata de caranguejos.

Nos demais procedimentos: Estação Ecológica de Aiuaba; Parque Nacional da Chapada das Mesas; Parque Nacional do Jamanxim; Estação Ecológica do Castanhão; Parque Nacional do Catimbau; Parque Nacional do Rio Novo e Reserva Biológica da Contagem, não houve análise acerca da existência de população tradicional, o que gera, no mínimo, vício de forma, convalidável a partir da realização, *a posteriori*, dessa análise, com efeitos retroativos.

Quanto à questão fundiária, a única UC em que houve processo regular de desapropriação, realizado antes da sua criação, foi a Estação Ecológica de Aiuaba. No caso do Parque Nacional do Jamanxim e do Parque Nacional do Rio Novo, a criação deu-se em terras públicas, estando, portanto, resolvido o problema. A questão fundiária não está clara nos processos de criação da Estação Ecológica da Guanabara e da Reserva Biológica da Contagem. Parece que as áreas em que foram instituídas estas UCs são públicas, mas não há qualquer documento, no processo, que expressamente assim declare. Quanto aos Parques Nacionais da

Serra do Itajaí e de Chapada das Mesas, é determinada a utilização de recursos provenientes da compensação ambiental para custear as desapropriações, porém, como as unidades de conservação já foram criadas, houve desapropriação indireta. No caso do Parque Nacional da Serra do Pardo, da Estação Ecológica do Castanhão e do Parque Nacional do Catimbau, embora haja menção à existência de áreas privadas em seus limites, não foram realizadas as devidas desapropriações, ocorrendo, mais uma vez, desapropriação indireta. A dificuldade reside na necessidade de interposição de ação de indenização por desapropriação indireta por parte dos proprietários, que, em geral, demora décadas até ser definitivamente julgada e, uma vez condenado o Estado, impõe o pagamento da indenização por meio de precatório.

Foram, assim, muitas as ilegalidades encontradas, dentre vícios de forma e vícios de objeto, a demandar as providências necessárias para sua convalidação ou conversão, conforme o caso. A única unidade de conservação em que, ao que tudo indica, não houve ilegalidades no procedimento de criação, é a Estação Ecológica da Guanabara, desde que se confirme ter sua instituição ocorrido exclusivamente em terras públicas, o que não está expresso no processo.

Além da revisão, pela própria Administração Pública, dos atos ilegais praticados (convalidação / conversão), é também possível o ajuizamento de ações judiciais, seja pelos administrados que foram lesados, seja pelo Ministério Público, por meio de ação civil pública, ou mesmo por qualquer cidadão, em defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público, através de ação popular, visando a anulação dos atos de criação ilegais, o que, contudo, está condicionado à inocorrência de prescrição[556]. Quanto ao prazo para a Administração Pública, de ofício, anular seus próprios atos, a Lei nº 9.784/99, na esfera federal, determinou ser de cinco anos, contado da data em que foram praticados, quando deles decorram

[556] O instituto da prescrição foi concebido em favor da estabilidade jurídica e significa a perda da ação judicial. As ações judiciais contra as entidades de direito público prescrevem em cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, salvo no caso das ações reais, em que, a teor da orientação sumulada pelo STF (Sum. 119/STF), quando ainda vigente o Código Civil de 1916, o prazo é de 10 anos entre presentes e 15 entre ausentes, e da ação por desapropriação indireta, que é de 20 anos. Deve-se observar, todavia, que, mesmo transcorrido o prazo prescricional, ainda seria possível o ajuizamento, pelos legitimados ativamente, de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, a fim de reparar a lesão a preceito fundamental (direito fundamental) resultante de ato do Poder Público (ato de criação da UC), nos termos do art. 102, § 1º, da CF/88.

efeitos favoráveis para os destinatários[557]. No caso em tela, entretanto, como a solução apontada é a convalidação dos atos anuláveis e conversão dos atos nulos, e não sua anulação, pelas razões já expostas, não é aplicável a norma em questão, pois nenhum efeito favorável (proteção do meio ambiente) estaria sendo afetado. Ao contrário, os efeitos nocivos às populações tradicionais seriam corrigidos, resguardando-se, por outro lado, as consequências positivas em relação a toda a sociedade, pois a conversão em outra categoria de manejo continuaria a proporcionar os benefícios advindos da criação de uma unidade de conservação.

Em conclusão, como praticamente todos os procedimentos de criação de unidades de conservação analisados contêm vícios que os tornam nulos ou, ao menos, anuláveis, no tocante à análise acerca da existência de populações tradicionais residentes, o grau de impacto de suas atividades sobre o ambiente e a situação fundiária, a tendência é de que este padrão seja reproduzido nos demais processos. A obrigação de realização de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/00, vem sendo sistematicamente desconsiderada, a partir, muitas vezes, da utilização de estudos genéricos, que abarcam toda uma região, e não apenas o local onde será instituída a UC. Estudos mais abrangentes, que devem, certamente, instruir o processo de criação, teriam que ser complementados com estudos específicos, por meio de verificação das características físicas, biológicas e sócio-econômicas pertinentes àquela área onde está sendo criada a unidade. A falta de cumprimento das regras contidas na legislação aplicável à espécie é inconcebível, diante da estrutura institucional que se possui, que conta com um Sistema Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 6.938, ainda em 1981. Por fim, é também absurda a opção sistemática pela desapropriação indireta, em prejuízo aos proprietários privados e ao próprio Estado, que acaba sendo condenado ao pagamento do preço corrigido, acrescido de juros moratórios e compensatórios.

---

[557] Quando não decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, há controvérsia sobre o prazo de que dispõe a Administração para rever seus próprios atos. Há autores que defendem poder sempre o administrador reconhecer a nulidade dos atos administrativos [OLIVEIRA (1978, p. 122)]; outros, como MELLO (2004, p. 928) e ZANCANER (1990, p.77), entendem tratar-se de decadência e, caso não haja um prazo decadencial estabelecido, será o mesmo da prescrição da ação judicial. DI PIETRO (2002, p.610) defende que, prescrita a ação na esfera judicial, não pode mais a Administração rever seus próprios atos, sob pena de infringência do interesse público na estabilidade das relações jurídicas.

Interessante observar, também, que o registro, a guarda e a conservação desses processos, no IBAMA, não são satisfatórios. Não há um arquivo central, em que sejam depositados os procedimentos já concluídos de criação de unidades de conservação, cuja guarda fica a cargo de cada Bioma (Seções existentes dentro da Diretoria de Ecossistemas). Os chefes dos biomas, por sua vez, não sabem informar onde está a maior parte dos processos de criação, que, por vezes, são encontrados em diferentes armários e mesas de funcionários, sem que haja documentação a respeito. Para piorar a situação, houve a necessidade, em outubro de 2006, de transferência da Diretoria de Ecossistemas - DIREC para outro prédio, tendo em vista as péssimas condições de manutenção do local onde estava sediada. Como a mudança, a princípio, é provisória, os processos de criação não foram levados para a nova sede, tendo sido colocados, junto com inúmeros outros documentos, dentro de caixas lacradas e conduzidos a um depósito localizado no Parque Nacional de Brasília, sem que ninguém saiba informar quais procedimentos estão lá e em que caixa.

Finalmente, impende destacar que o presente trabalho não esgota a possibilidade da existência de ilegalidades outras nos processos de criação de unidades de conservação, uma vez que não foi objeto de análise a consulta pública realizada para a instituição das unidades de conservação, o que pode vir a demonstrar novos vícios e deverá ser objeto de estudo específico.

CONCLUSÕES

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais são direitos fundamentais, universais, essenciais à construção de uma vida digna. A Constituição Federal de 1988, que abarcou, em seu texto, de forma bastante ampla, os direitos fundamentais em suas diferentes dimensões, prevê, em seus arts. 215 e 216, caber ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, devendo proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Compete-lhe, ainda, a proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro, constituído por bens culturais de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, que incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas.

Dentre os direitos culturais, em geral classificados como direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão, encontram-se desde os direitos de acesso à cultura e aos benefícios que advêm do progresso científico, até o direito à identidade cultural, conforme enunciado nos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos, de 1966, que versam sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, respectivamente, além de outros documentos internacionais. Os bens culturais intangíveis, conformadores do patrimônio cultural imaterial, são essenciais à garantia do direito à identidade cultural das minorias étnicas e das populações indígenas e tradicionais, cabendo ao Estado a sua proteção. Com tal finalidade, identidade e memória coletiva devem ser preservadas, demandando, para tanto, condições de repetição de mitos e práticas ancestrais, que as reatualizam e reivificam, tendo, por isso, a dispersão dos atores, consequências drásticas, que culminam com o esquecimento das expressões culturais e a perda da identidade do grupo.

Além dos direitos culturais, a Constituição Federal de 1988 também declara terem todos direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental difuso, inscrito no *caput* do seu art. 225, cuja principal

característica é a transindividualidade. Diretamente decorrente do direito à vida, em sua acepção “qualidade de vida”, depende, para sua efetividade, conforme constitucionalmente posto, da atuação do Poder Público e da coletividade, no sentido de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e para as futuras gerações. E, embora a CF/88 não estabeleça, relativamente à coletividade, quais ações devam ser praticadas a fim de que sua obrigação constitucional seja cumprida, no tocante ao Estado, diversas providências são arroladas no § 1º do art. 225, tendentes à observância de sua função ambiental pública. Dentre estas encontra-se a obrigação de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente através de lei.

De espaços criados, inicialmente, por razões religiosas ou para o exercício da caça, passaram os espaços territoriais especialmente protegidos, mais tarde, a ser instituídos com o objetivo de proteção do ambiente natural, entendidos como a forma mais eficiente de preservação da biodiversidade *in situ*. Mas espaço territorial especialmente protegido – ETEP – é gênero, do qual são espécies os espaços de proteção específica, as áreas protegidas e as unidades de conservação.

Espaços de proteção específica englobam os espaços ambientais que encontram previsão em leis e atos normativos esparsos, não constituindo unidades de conservação, como, por exemplo, os jardins botânicos e zoológicos, os hortos florestais, as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal, as reservas da biosfera, as zonas de amortecimento, os corredores ecológicos. A expressão áreas protegidas, embora muitas vezes seja utilizada como sinônimo de ETEP, tem sido tratada, pelo governo brasileiro, de forma mais restrita, abarcando unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, nos termos dos documentos firmados, no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, com a finalidade de cumprir os compromissos assumidos[558]. Unidades de conservação, por sua vez, abrangem apenas os espaços ambientais expressamente previstos pela Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, sujeitos a um regime jurídico específico, determinado, com exceção, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei em comento, a critério do CONAMA, das

[558] É o caso do Protocolo de Intenções para Implementação do Programa de Trabalho para Áreas Protegidas no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, de 10/02/2002; e do Plano Nacional de Áreas Protegidas, instituído pelo Decreto nº 5.758/06.

“unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção”.

Pode-se definir, então, espaço territorial especialmente protegido como qualquer espaço ambiental, criado pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais.

Quanto às unidades de conservação, muito embora a Lei do SNUC não tenha contemplado todos os espaços ambientais existentes, estabeleceu 12 diferentes categorias de manejo, divididas em dois grupos: o das unidades de proteção integral, reunindo as categorias que, a princípio, não admitem utilização direta dos recursos naturais nelas existentes; e o das unidades de uso sustentável, que agrega as categorias onde é possível o uso direto dos recursos naturais, desde que de forma sustentável, dentro dos limites legalmente impostos. Como se pode perceber da própria distribuição das categorias de manejo em grupos distintos, bem como de seus objetivos e diretrizes, a Lei nº 9.985/00 reflete a composição de conflitos travados ao longo dos doze anos que levou, desde sua concepção, para ser editada, que abrangeram, dentre outros, embates dentro do próprio movimento ambiental, envolvendo preservacionistas e socioambientalistas. Possui a norma, todavia, o mérito de ter sistematizado o tratamento normativo das UCs, antes previstas de forma desordenada em diferentes leis e atos administrativos normativos. Estabeleceu a Lei do SNUC, para cada categoria de manejo, suas características e seu regime dominial, acabando com a pretensão, antes existente, de receberem os proprietários privados, diante da instituição de qualquer espécie de UC, indenização por alegada desapropriação indireta. Determinou a Lei nº 9.985/00, ainda, alguns requisitos que devem ser observados quando da instituição de unidades de conservação, como a realização de estudos técnicos e de consulta pública[559], que permitam identificar a localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade, bem como os requisitos a serem seguidos para sua alteração ou extinção. Determinou também a elaboração de planos de manejo para qualquer espécie de UC e a instituição de zonas de amortecimento ao seu redor, exceto para APAs e

[559] Com exceção, no caso da consulta pública, para a criação de estações ecológicas e reservas biológicas.

RPPNs, inovando ao prever a instituição de mosaicos, nos casos em que exista um conjunto de unidades de categorias diferentes ou não, justapostas ou sobrepostas, além de outros espaços protegidos públicos ou privados, em que a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa. Tratou, ainda, da compensação ambiental para os casos de licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental, com fundamento no EIA/RIMA e, nas disposições transitórias, procurou resolver, mesmo que parcialmente, a situação das populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja admitida.

Relativamente a este último ponto, o art. 42 da Lei nº 9.985/00 determinou que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação que não permitam sua presença serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e em condições acordadas entre as partes. E, até que seja possível ao Estado efetuar o reassentamento, deverão ser estabelecidas normas e ações específicas, destinadas a compatibilizar sua permanência na área com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia desses grupos, sendo-lhes assegurada sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

O disposto no art. 42 do SNUC, todavia, só é aplicável quando a criação da unidade de conservação tiver observado todas as determinações legais e constitucionais necessárias para sua instituição, sendo, assim, legítima a criação de espaço de domínio público que não comporte a presença de população tradicional residente. Sobre esse aspecto, a Lei nº 9.985/00 remete a regulamento, a ser editado pelo Poder Executivo, as fases que deverá conter o procedimento administrativo de criação de UC, restringindo-se a exigir estudos técnicos e consulta pública para sua instituição. O Decreto nº 4.340/02, que regulamentou alguns dispositivos do SNUC, por sua vez, também não estabeleceu quais os atos a serem praticados e as fases a serem observadas nos referidos procedimentos administrativos.

Antes da edição da Lei do SNUC, a Instrução Normativa nº 2/98, do IBAMA, posteriormente revogada pela Portaria nº 76/99, procurava estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e

regularização fundiária das unidades de conservação. Em 1999, o Presidente do IBAMA baixou a Portaria nº 77-N, visando, mais uma vez, uniformizar o procedimento de instituição de UCs. Este novo ato administrativo normativo, contudo, tratou das fases do procedimento de forma muito mais superficial, sequer fazendo menção à análise sócio-econômica, essencial para a avaliação da existência, no local, de população tradicional residente, em flagrante contrariedade à CF/88, que impõe ao Poder Público a proteção das culturas tradicionais, que integram o patrimônio cultural brasileiro.

O Ministério do Meio Ambiente, a seu turno, lançou, em seu *site*, um Roteiro Básico para a criação de Unidade de Conservação, bem mais completo do que aquele encontrado na Portaria 77-N/99, do IBAMA. A natureza jurídica deste ato, editado pelo órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, no entanto, não é claramente definida. É possível, todavia, classificá-lo como ato administrativo normativo, face às suas características, o que determina seja obrigatoriamente observado pelos demais órgãos e entidades que compõem o SISNAMA e que possuam competência para a instituição de unidades de conservação, o que inclui o IBAMA, sua entidade executora. Neste Roteiro, encontra-se a obrigatoriedade de verificação da existência de população tradicional ou indígena na área que será afetada pela instituição da UC, não estando clara, entretanto, a necessidade de avaliação da capacidade de suporte do ecossistema atingido, em virtude das atividades praticadas pelos grupos tradicionais residentes, o que é essencial, tendo em vista as determinações contidas nos arts. 215 e 216 da CF/88. E, por essa razão, ainda que se entenda não ser o Roteiro do MMA um ato administrativo normativo, não existindo, assim, um instrumento normativo demandando a análise da presença de população tradicional no local e da capacidade de suporte do ecossistema, semelhantes estudos deverão, obrigatoriamente, instruir os processos de criação de UCs de proteção integral e domínio público[560], sob pena de ilegalidade, eis que a Constituição Federal impõe ao Estado proteger o patrimônio cultural brasileiro, o que inclui os modos de fazer e

[560] O foco principal do trabalho recaiu sobre as UCs de proteção integral e domínio público, por não serem compatíveis com o domínio privado e não admitirem a presença de populações tradicionais. No caso das UCs de uso sustentável e domínio público, apenas a reserva de fauna não prevê expressamente a possibilidade de presença de população tradicional residente, o que, todavia, pode vir a ser objeto de interpretação sistemática do texto, na medida em que a floresta nacional a admite.

viver referentes à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, sendo a todos garantido o pleno exercício de seus direitos culturais.

As ilegalidades no procedimento e no ato final de criação da UC, nesse caso, poderão ser de duas ordens:

a) Vício de forma - omissão na análise de existência de população tradicional e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ecossistema, que geram vícios de forma do procedimento, convalidáveis, retroativamente. A convalidação é a providência, em geral, obrigatória, a ser adotada pela Administração Pública[561], em casos de vício de forma ou de competência, sendo praticado novo ato administrativo que, incidindo sobre o ato ilegal, corrige o defeito, com efeitos retroativos. No caso em tela, a convalidação dar-se-á a partir da verificação, posterior, da existência de população tradicional no local onde foi instituída a UC e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ambiente. Caso essa avaliação *a posteriori* revele a inexistência de grupos tradicionais no local, ou, apesar de sua presença, a falta de capacidade de suporte ecossistêmico, o vício procedimental terá sido sanado e o ato final de criação tornar-se-á válido e perfeito. Ao contrário, constatada a existência de população tradicional e a capacidade de suporte do ambiente, apesar de sanado o vício de forma, o ato final de criação de UC de proteção integral e domínio público continuará a apresentar vício de objeto, que gera nulidade absoluta, sendo cabível a sua conversão, conforme a seguir exposto.

b) Vício de objeto - criação de unidade de conservação de proteção integral e domínio público, que não admite a presença de população tradicional, não obstante a constatação de sua existência no local e da capacidade de suporte ecossistêmico, o que gera nulidade absoluta do ato de criação da UC, passível apenas de conversão, total ou parcial, em ato de instituição de outra categoria de manejo, compatível com a sua presença. A conversão incide sobre atos administrativos eivados de vício de objeto, em que seu conteúdo contraria a lei, correspondendo, assim, à substituição do ato nulo por outro, de categoria distinta, cujo conteúdo esteja em conformidade com os comandos legais. No caso sob análise, diante de categoria de manejo de UC instituída em desconformidade com a ordem jurídica,

---

561 A convalidação somente não é obrigatória para os casos de vício de competência em ato de conteúdo discricionário. Há, ainda, limites à convalidação, como ocorre no caso dos atos já impugnados.

quando outra seria válida, é possível converter o ato administrativo de criação em outro que institua categoria distinta, com efeitos retroativos. Como o problema refere-se à criação de UC de proteção integral e domínio público onde existe grupo tradicional residente e os impactos causados por suas atividades são suportados pelo ambiente, a conversão deve conduzir, preferencialmente, à criação de RESEX ou RDS, que são espécies de unidade de conservação que visam compatibilizar a proteção do meio ambiente e das culturas tradicionais. Assim, estar-se-á garantindo a proteção do ambiente natural, o que não ocorreria diante da simples anulação do ato de criação e desafetação da área a qualquer finalidade de proteção do meio ambiente, e, ao mesmo tempo, garantindo a permanência dos grupos tradicionais, com a consequente proteção de seus direitos culturais e de parcela do patrimônio cultural brasileiro.

Se o grupo já tiver sido realocado quando impugnado o ato de criação, ainda que constatada a sua nulidade, a conversão deverá considerar a viabilidade, na prática, de novo reassentamento da população tradicional, a partir da aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de que não venha a causar maiores danos ao grupo, resolvendo-se, nesse caso, os prejuízos sofridos em indenização por perdas e danos.

Por outro lado, se a permanência da população tradicional no local onde fora instituída a unidade de conservação de proteção integral e domínio público não for possível, tendo em conta a fragilidade do ecossistema e os impactos causados por suas atividades, a criação da UC será legal, e deverá ser o grupo reassentado pelo Poder Público, em local que lhe permita as mesmas condições de sobrevivência física e cultural, não sendo admitido o simples pagamento de indenização, a não ser que requerido pelo própria população. Isso porque a simples indenização conduzirá, normalmente, à sua dispersão, com a consequente perda de sua identidade, de seus conhecimentos, de suas crenças, de seus mitos. Embora o Estado não possa obrigar a comunidade a se manter tradicional, não pode, igualmente, determinar sua dissolução, olvidando a obrigação constitucional de proteção às culturas tradicionais e ao patrimônio cultural nacional.

E a identificação de determinada população como tradicional deve considerar os comandos legais encontrados em diferentes normas[562], integrados por características apontadas pela doutrina como essenciais para que um grupo possa ser assim classificado. Desse modo, para o efeito da proteção conferida pela legislação às populações tradicionais em função da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, eis que em jogo diferentes categorias de direitos fundamentais, deverá a população tradicional apresentar as seguintes características:

- auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente como pertencente a um grupo distinto;

- práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, que produzam baixo-impacto e contribuam para a proteção da diversidade biológica;

- dependência, para sua sobrevivência física e cultural, da natureza, seus ciclos e seus elementos;

- importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital;

- territorialidade, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos, práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e reivificam a memória coletiva;

- posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais;

- transmissão dos conhecimentos por meio da tradição comunitária, normalmente tradição oral.

Embora distintos, os grupos tradicionais devem apresentar pontos de similaridade, a fim de se encaixarem no âmbito legal de proteção, para que não se estenda demasiadamente os efeitos da norma, alcançando qualquer porção da população brasileira ou, ao contrário, para que não se restrinja excessivamente seu

[562] Esses comandos podem ser identificados: na Portaria nº 22/92, do IBAMA; na Convenção da Diversidade Biológica; na Lei do SNUC, quando trata das reservas de desenvolvimento sustentável; na MP nº 2186/01, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, quando traz uma definição de população local, que inclui população tradicional; na Lei nº 11.284/06, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a utilização sustentável, quando define populações tradicionais; na Lei nº 11.428/06, que trata da utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica e, mais uma vez, apresenta uma definição de população tradicional; e, por fim, no Decreto 6.040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

alcance, deixando de fora populações que possuam características culturais próprias e dependam do ambiente natural para sua reprodução física e cultural, contribuindo, ainda, para a conservação da biodiversidade.

Não se contesta, portanto, a necessidade de instituição de unidades de conservação, incluídas as UCs de proteção integral e domínio público, como necessárias à proteção do ambiente natural e, em especial, da diversidade biológica, mas defende-se que sua instituição deve obedecer aos requisitos constitucionais e infraconstitucionais, que permitem conciliar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais, dentro da perspectiva de ser o Brasil não apenas um país rico em biodiversidade, mas também um país sociodiverso, portador de imensa riqueza cultural, que conforma o seu patrimônio cultural, essencial à formação da identidade nacional.

Por fim, no que diz respeito á regularização fundiária, a Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais que versam sobre o direito de propriedade e sobre o instituto da desapropriação impõem, para a instituição de unidade de conservação de domínio público, a regular expropriação de imóveis privados que se encontrem dentro de seus limites. Entretanto, tal procedimento não vem sendo observado, contendo os decretos de criação das UCs (último ato do procedimento), quando muito, artigo declarando de utilidade pública ou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis particulares existentes na área. Semelhante atitude gera ilegalidade do procedimento e, consequentemente, do ato de criação, denominando-se essa forma de esbulho da propriedade privada pelo Poder Público de desapropriação indireta. Nesses casos, pode o proprietário, antes da afetação do bem a uma finalidade pública, retomar a posse do mesmo, a partir do ajuizamento de ação possessória, mas, uma vez vinculado este a um fim público, poderá apenas reclamar indenização pelo preço, devidamente corrigido, acrescido de juros compensatórios e moratórios, conforme entendimento consolidado na doutrina e jurisprudência pátrias, apesar de sua flagrante inconstitucionalidade. Mesmo com a tolerância que vem sendo atribuída á desapropriação indireta, a legalidade do procedimento de instituição de UC de domínio público está condicionada à expedição, antes do decreto de criação, de declaração de utilidade pública dos imóveis privados, devidamente identificados durante os estudos técnicos que devem preceder à instituição da unidade de conservação. O decreto de criação, por sua

vez, somente deverá ser expedido após a regular desapropriação, com o pagamento das indenizações devidas e consequente transferência definitiva da propriedade dos bens para o Estado. Caso haja urgência na instituição do espaço ambiental, tendo em vista o risco de dano decorrente na demora do procedimento expropriatório, pode ser publicado o decreto de criação, antes do término do procedimento de desapropriação, desde que contenha declaração de urgência, devendo, então, ser requerida judicialmente, dentro de 120 dias, a imissão provisória na posse, acompanhada de depósito do preço.

A questão da urgência, todavia, foi contornada pela introdução, na Lei do SNUC, do art. 22-A, a partir da edição da Lei nº 11.132/05, que permite ao Poder Público decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para realização de estudos com vistas à criação de UCs, não sendo permitidas, na área afetada, atividades que importem em exploração a corte raso.

A fim de demonstrar a existência, relativamente a procedimentos concretos de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público federais, dos vícios identificados, em teoria, ao longo do trabalho, foram analisados dez procedimentos, já concluídos: Parque Nacional do Jamanxim, no Pará; Parque Nacional do Rio Novo, no Pará; Parque Nacional da Chapada das Mesas, no Maranhão; Parque Nacional da Serra do Pardo, no Pará; Parque Nacional da Serra do Itajaí, em Santa Catarina; Parque Nacional do Catimbau, em Pernambuco; Estação Ecológica da Guanabara, no Rio de Janeiro; Estação Ecológica do Castanhão, no Ceará; Estação Ecológica de Auiaba, no Ceará; Reserva Ecológica da Contagem, no Distrito Federal.

A escolha dos processos avaliados deu-se sobre aqueles encerrados após a edição da Lei nº 9.985/00, na medida em que o ato final, que consiste no Decreto de criação da unidade, depende, para sua perfeição e validade, da observância das determinações legais, consubstanciadas em estudos técnicos e consulta pública, exigência que, mais tarde, foi incluída no Roteiro Básico para a criação de Unidades de Conservação, do MMA.

Dos casos concretos analisados, somente o procedimento de criação da Estação Ecológica da Guanabara parece não apresentar vícios, desde que se confirme sua instituição em área pública.

Os procedimentos de criação da Estação Ecológica de Auiaba; do Parque Nacional da Chapada das Mesas; do Parque Nacional do Jamanxim; da Estação Ecológica do Castanhão; do Parque Nacional do Catimbau; do Parque Nacional do Rio Novo e da Reserva Biológica da Contagem não avaliaram a existência de grupos tradicionais no local, o que gera, no mínimo, vício de forma, convalidável. A convalidação se dará a partir da análise, *a posteriori*, de sua existência, e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte ecossistêmica. Constatada a possibilidade de permanência da população, tendo em vista os impactos produzidos, o ato de criação será nulo, passível apenas de conversão.

Relativamente ao Parque Nacional da Serra do Itajaí e ao Parque Nacional da Serra do Pardo, a avaliação acerca da existência de grupos tradicionais residentes foi realizada. No primeiro caso, foi constatado não existir população tradicional na área. No segundo, o Instituto Socioambiental – ISA apresentou trabalho discriminando os grupos tradicionais existentes no local afetado pela criação da UC, suas atividades e os impactos causados. Todavia, o estudo não foi integralmente considerado, limitando-se o órgão ambiental a afastar em 10 Km das margens do rio Xingu os limites da UC, sem qualquer demonstração de ser esta faixa suficiente para abrigar os grupos tradicionais e as atividades por eles praticadas. Também não foi avaliada a capacidade de suporte ecossistêmica, tendo em vista os impactos já avaliados e apontados pelo ISA, que, inclusive, havia sugerido a criação, no local, de RESEX.

No que tange à questão fundiária, a única UC em que houve regular processo de desapropriação, antes de sua instituição, foi a Estação Ecológica de Aiuaba. Nos casos do Parque Nacional do Jamanxim e do Parque Nacional do Rio Novo, a criação deu-se em terras públicas, estando, assim, resolvido o problema. A dominialidade das terras não está clara nos processos de criação da Estação Ecológica da Guanabara e da Reserva Biológica da Contagem, embora tudo indique que tenham sido instituídas em área pública. Quanto ao parque Nacional do Itajaí e de Chapada das Mesas, apesar de haver indicação de utilização de recursos provenientes da compensação ambiental para a regularização fundiária, como as unidades foram criadas sem regular desapropriação das propriedades privadas, houve desapropriação indireta. Por fim, nos casos do Parque Nacional da Serra do Pardo; da Estação Ecológica do Castanhão e do Parque Nacional do Catimbau,

embora haja menção, nos referidos processos, à existência de áreas privadas em seus limites, não foram efetuadas as necessárias desapropriações, ocorrendo, assim, desapropriação indireta.

A comprovação da existência real dos vícios apontados, em teoria, no presente trabalho, demonstra a urgência de revisão dos procedimentos de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público, com vistas à sua convalidação / conversão, evitando-se, assim, danos graves a populações tradicionais que se encontrem nas áreas afetadas e, consequentemente, a todos os brasileiros, na medida em que está em jogo a integridade do patrimônio cultural nacional.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de Aguiar. **Direito ao meio ambiente e participação popular**. Brasília: Edições IBAMA, Coleção Meio Ambiente, 1998.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

_____. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Vol. 17, p. 267-279, 1999.

ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de políticas ambientais:** Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 2002. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília.

ALVES, José Augusto Lindgren. Abstencionismo e intervencionismo no sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos. **Política externa**, vol.3, nº 1, jun/ 1994.

ALVES, Kleber Ramos. Uma visão geral das unidades de conservação no Brasil. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO; João Paulo (orgs). **Unidades de conservação no Brasil:** aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC). Documentos do ISA nº 01, 1996. Disponível em: <www.socioambiental.org_imagens/pdfs/10100.pdf>. Acesso em 09/11/2006.

AMEND, Stephen; AMEND, Thora. **Espacios sin habitantes ?** Paques nacionales de América del Sur. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1992.

ANDORNO, Roberto. El principio da precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de (coord.). **Direito ambiental em debate**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004 Vol. 2.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARAÚJO, Ana Valéria. Acesso a recursos genéticos e proteção aos conhecimentos tradicionais. In: LIMA, André Lima, (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Ubiracy Craveiro de. A presença indígena nas unidades de conservação. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. A repartição de competências em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 2.

_____. Notas sobre a política nacional do meio ambiente. In: **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. KISHI, Sandra; SILVA, Solange; SOARES, Inês Viegínia (orgs.). São Paulo, Malheiros, 2005.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

ASSIS, Alexandre Camanho de. A compensação ambiental como fonte de custeio de unidades de conservação*.* **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, n° 14, jan/mar 2005.

AZEVEDO, Robertson F. Regularização fundiária: resultado, não procedimento. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

AZEVEDO, Sebastião. Regularização fundiária: a experiência do "Ministério da Reforma Agrária". In: MILANO, Miguel S., (org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências***.* Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

BALANDIER, G.. **Le desórdre.** Éloge du mouvement. Paris: Fauard, 1988.

BALÉE, William L. **Footprints of the forest – Ka'apor ethnobotany**: the historical ecology of plant utilization by an Amazonian people. New York: Columbia University Press, 1994.

BALLART, Josep, **El patrimonio histórico y arqueológico**: valor y uso. 2ª ed., Barcelona: Ariel, 2002.

BAPTISTA, Fernando Mathias. A gestão de recursos naturais pelos povos indígenas e o direito ambiental. In: LIMA, André Lima, (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

BARACHO JÚNIOR. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARBOSA, Ruy. **República**: teoria e prática (textos doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primiera Constituição da República). Petrópolis: Vozes; Câmara dos Deputados, 1978.

BARROS, Clara Emília S. M. de. **Da materialização à legitimação do passado:** a monumentalidade como metáfora do Estado. Rio de Janeiro: FAPERJ/Lucena, 2002.

BARROS, Lídia Almeida. **Vocabulário enciclopédico das unidades de conservação do Brasil**. São Paulo: Arte & Ciência; Marília: Editora Unimar, 2000.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARTLETT, Richard A. **Yellowstone**: a wilderness Besieged. Tucson: University of Arizona Press, 1985.

BAYLÃO, Raul di Sergi; BENSUSAN, Nurit. A questão da proteção dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos nos fóruns internacionais. In: LIMA, André; BENSUSAN; Nurit, (orgs.). **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 (Série Documentos do ISA; 8).

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal à luz da Lei nº 9.985/00**. Curitiba: Juruá: 2003.

_____. Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico-econômico. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004 (Grandes Eventos, vol. 1).

_____. Manejo florestal e uso alternativo do solo na Amazônia. In: LIMA, André, (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman. Função ambiental. In: **Dano ambiental**: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês Virgínia P., (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. O regime brasileiro de unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental** n° 21, São Paulo: RT, jan/mar de 2001a.

_____. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. **Anais.**.. Campo Grande: Rede Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000.

_____. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*.* In: _____(org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b.

_____.Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1988.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Breve histórico da regulamentação do acesso aos recursos genéticos no Brasil. In: LIMA, André; BENSUSAN, Nurit, (orgs.). **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais**.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 (Série Documentos do ISA; 8).

_____. Os pressupostos biológicos do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação**.** São Paulo: Forense Universitária, 2001.

_____(org.). **Seria melhor mandar ladrilhar ?** Biodiversidade como, para que, por quê? Brasília: Ed. Universidade de Brasília; Instituto Socioambiental, 2000.

_____;. BARROS, Ana Cristina; BULHÕES, Beatriz; ARANTES, Alessandra Arantes (orgs.). **Biodiversidade:** para comer, vestir ou passar no cabelo? São Paulo: Peirópolis, 2006.

BLOCH, M. Mémoire collective, tradition et coutume. **Revue de synthése historique**, tomo XI, Paris, 1925, nº 118-120.

BOAS, Franz. **Race, language and culture**. Chicago e Londres: The University of Chicago Press: 1982.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

_____ **Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo.** Disponível em: <www.oab-sc.org.br/oab-sc/outros/discursos/discurso_paulo.doc>. Acesso em 27/10/2006.

BOVEN, Theodor van. Criterios distintivos de los derechos humanos. In: VASAK, Karel, (org.). **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**. Barcelona: Serbal; UNESCO, 1984, v. I.

BRANDON, Katrina. Natural protected areas and biodiversity conservation. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, p. 1-10, v. 1.

_____. Colocando os parques certos nos lugares corretos. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR, Fundação O Boticário, 2002.

_____; REDFORD, Kent; SANDERSON, Steven (orgs.). **Parks in peril**: people, politics and protected areas. Washington:The Nature Conservancy, Island Press, 1998.

BREMS, Eva. **Human Rights**: universality and diversity (International studies in human rights). Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

_____. Enemies or allies? Feminism and cultural relativism as dissident voices in human rights discourse. **Human Rights Quarterly,** vol. 19, nº 1, fev 1997.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação**: intenções e resultados. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2000.

BRUNDTLAND, Gro. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David. **International human rights in a nutshell**. 3ª ed., Minnesota: West Group, 2004.

BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. **Sociedade e estado,** vol. X, nº 1, jan / jun 1995, p. 98-124.

_____. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). In: _____(org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

BURSZTYN, Maria Augusta A. A utilização de instrumentos econômicos na gestão ambiental no Brasil. In: **IV SEMINÁRIO DA ECOECO** – Sociedade Internacional de Economia Ecológica. **Anais**... Belém: 2001.

_____.; BENAKOUCHE, Rabah; BURSZTYN, Marcel. **Os instrumentos econômicos e a política ambiental**. Brasília: UnB/CDS, 1994.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Ed. Lisboa, 1973, vol. I.

CÂMARA, Ana Lúcia; FIGUEIREDO, Guilherme Purvin; AZEVEDO, Pedro Ubiratan. O tombamento como instrumento de proteção ambiental. **Revista de direitos difusos.** Rio de Janeiro: Esplanada, junho/2000, vol. 1, p. 39-50.

CÂMARA, Ibsen Gusmão. Homem, a história e a natureza: há esperança? In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, vol. I, p. 177-188.

_____. A política de unidades de conservação – uma visão pessoal. In: Milano M. S., (org.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002, p.163-169.

CAMARGO, Éldis. A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, vol. 1.

CAMPOS, Gérman Bidart. **Teoria General de los derechos humanos**. Buenos Aires: Astrea, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos:** fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. A proteção internacional dos direitos humanos no liminar do novo século e as perspectivas brasileiras. **Temas de Política externa brasileira II**, 1994, vol.1.

_____. La protécción internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. In**: Estudos básicos de derechos humanos**. San José: Costa Rica, 1995, vol.1.

_____. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil.** Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1998.

CANGUILHEM, Georges Nature dénaturée et nature naturante In: **Savoire, faire, espérer:** le limites de la raison. Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelas: 1976, vol I.

CANNIZARO, Enzo. **Trattati internazionali e giudizio di constituzionalitá**. Milão: Giuffré, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 4ª ed., Coimbra: Almedina, 1989.

_____; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada.** 3ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1984, p. 361.

CANTER, Larry W. **Manual de evaluación de impacto ambiental:** técnicas para la elaboración de estudios de impacto. Madrid: McGrawHill, 1988.

CAPRILES, René. **Congresso mundial de parques:** áreas protegidas, reservatórios genéticos. Disponível em

<www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./snuc/index.html§conteudo=./sn>. Acesso em 09/11/2006.

CARAVITA, Beniamino. **Diritto pubblico dell'ambiente**. Bolonha: Il Mulino, 1990.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, José Cândido de Melo. A conservação da natureza e recursos naturais no mundo e no Brasil. In: **ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. Anais...** 1969, p.7-21.

CARVALHO, José Luiz de; ROBIM, Maria de Jesus; STARZYNSKI, Roberto; AZEVEDO, Manuel de. A influência do pisoteio em algumas propriedades físicas do solo na trilha da praia do sul do Parque Estadual da Ilha Anchieta. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, vol. II.

CARVALHO, Luis Fernando A. Impactos do turismo no arquipélago de Fernando de Noronha e recomendações para a realização de mudanças estruturais. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, vol. II.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 15ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Diversidade biológica: questões controvertidas na proteção do conhecimento tradicional. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004 (Grandes Eventos, vol. 1).

CASTRO, J. L.; LUÑO, Antonio-Enrique Pérez; CID, B. Castro; TORRES, C. Gómes. **Los derechos humanos:** significación, estatuto jurídico y sistema**.** Sevilha: Universidade de Sevilha, 1979.

CAVEDON, Fernande de Salles. A ação civil pública como instrumento de acesso à justiça e exercício da cidadania ambiental: uma abordagem à luz da justiça ambiental. In: FIGUEIREDO**,** Guilherme Purvin de (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, vol. 1.

CHACHA, Senise; SILVA, Lúcia Helena da. A natureza jurídica da compensação ambiental. **Revista de direito e política**, vol. V, abril a junho de 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural:** o direito à cultura. 1ª ed., São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio.** São Paulo: Unesp, 2001.

CHRISTOPHER, Warren. **Democracy and human rights:** where America stands. US Department of Justice. 1993.

COELHO, Daniele Maia T. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais: uma abordagem jurídica. **Revista forense**, v. 370. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 422-428.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras / FAPESP, 1997.

COLCHESTER, Marcus. Conservation policy and indigenous peoples. In: **Environment Science & Policy**, vol. 7, Issue 3, June 2004, ps. 145-153.

_____. **Salvaging nature:** indigenous peoples, protected areas and biodiversity conservation. United Nations Research Institute for Social Development, Diane Publishing Co., 1994.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment 3. **The nature of states parties obligations** (Article 2, par. 1). Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Fifth Session, 1990. Disponível em http://cesr.org/generalcomment3. Acesso em 24/10/2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

CONI, Luís Cláudio. **A internacionalização do poder constituinte**. Porto Alegre: Fabris, 2006.

CORREA, Roberto Lobato, Monumentos, política e espaço. **Revista eletrónica de geografía y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. IX, nº 183, 15/02/2005. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-183.htm>. Acesso em 10/10/2006.

COSTA, Cláudia Maria; HERRMANN, Gisela. Reservas particulares do patrimônio natural – centros de pesquisa e conservação da biodiversidade. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002

COSTA NETO, Joaquim B. Limites impostos aos trabalhos de implantação efetiva de unidades de conservação de proteção integral em decorrência da falta de regularização fundiária. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**... Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** São Paulo: DIFEL, 1979.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do ato administrativo**. São Paulo: Bushatsky, 1977.

_____. **Dos atos administrativos especiais**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988:** a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. Traditional populations and environment conservation. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro, (coord.). **Biodiversity in the brazilian Amazon:** assessment and priority actions for conservation, sustainable use and benefit sharing. São Paulo: Estação Liberdade, ISA, 2004.

CUREAU, Sandra. Patrimônio, uma noção complexa, identitária e cultural. In: KISHI, Sandra A. S. ; SILVA, Solange T. ; SOARES, Inês Virgínia P.. (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo, Malheiros, 2005.

_____. **Instrumentos de proteção do patrimônio cultural - síntese de uma experiência.** Palestra proferida no dia 24/11/2006, no 3º Encontro do Ministerio Público na Defesa do Patrimonio Cultural, Sede do Ministério Público Federal em Brasília.

DALLARI, Adilson de Abreu**. Aspectos jurídicos da licitação**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Reforma do CPC e efetividade do processo civil ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

_____. A estrutura do sistema nacional de unidades de conservação – Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

_____. Patrimônio genético e conhecimento tradicional associado: considerações jurídicas sobre seu acesso. In: LIMA, André, (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

DESCOLA, Philippe. Diversité biologique, diversité culturelle. In: MONOD, Jean-Claude; RAZON, Jean-Patrick, (resp.). **Nature Sauvage, nature sauvée?** Ecologie et peuples autochtones. Ethnies Documents 24-25, Printemps, 1999.

DI FIDIO. **Tutella dell'ambiente naturale.** Difesa, gestione e sviluppo della natura e del paesaggio. Milano: 1987.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo.** 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

DIAFÉRIA, Adriana. **Clonagem:** aspectos jurídicos e bioéticos. Bauru: SP, EDIPRO, 1999.

DIAMOND, Jared. **Armas germes e aço:** os destinos das sociedades humanas. 7ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Fundamentos de educação ambiental**. Brasília: Universa Ed., 2000.

_____. **Educação ambiental:** princípios e práticas. 8ª ed., São Paulo: Ed. Gaia Ltda., 2003.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

_____. As populações humanas em áreas naturais protegidas da Mata Atlântica. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo, (orgs.). **Unidades de conservação no Brasil:** aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC). Resultado do Seminário Interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. P. 177-198. Documentos do ISA nº 1. Disponível em <www.socioambiental.org_imagens/pdfs/10100.pdf>. Acesso em 11/09/2006.

_____. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: _____(org.). **Etnoconservação:** novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. 2ª ed., São Paulo: Annablume, NUPAUB-USP, HUCITEC, 2000, p. 1-46.

_____; ARRUDA, Rinaldo S.V. **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001.

_____; VIANA, Virgílio M. (orgs.). **Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais na Mata Atlântica**. 2ª ed., São Paulo: Editora HUCITEC, 2004.

DOBRENKO, Bernard. A caminho de um fundamento para o direito ambiental. In: KISHI, Sandra A. S.; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês Virgínia P.. (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima D. O regime jurídico da reserva de desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental** Ano 11, nº 41, São Paulo: RT, janeiro-março 2006, p. 191-230.

DONNELLY, Jack. **Universal human rights in theory and practice.** 2ª ed., Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2003

DÓRIA, Maria do Carmo O.; SANTOS, Francisca Alzira dos. Ecoturismo e impactos ambientais em área do entorno do PETAR – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – Iporanga – São Paulo – Brasil. In: **IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2004, Vol. I.

DORST, Jean. **Antes que a natureza morra**. São Paulo: Edgar Blucher, 1973.

DOUROJEANNI, Marc J. Conflictos socio-ambientales en unidades de conservación de América Latina. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. I.

_____. Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade:** a hora decisiva. Curitiba: Ed. UFPR, 2001.

_____. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu, (org.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: ed. da UFPR, Fundação O Boticário, 2002.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DRUMMOND, José Augusto. A extração sustentável de produtos florestais na Amazônia brasileira: vantagens, obstáculos e perspectivas. **Estudos sociedade e agricultura,** vol. 11, p. 115-137, 1996.

_____. **Devastação e preservação ambiental:** os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF, 1997a.

_____. **O sistema brasileiro de parques nacionais:** análise dos resultados de uma política ambiental. Niterói: EDUFF, 1997b.

_____. A legislação ambiental de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e sociedade**, Ano II, nº 3 e 4, 2º semestre de 1998, 1º semestre de 1999, p. 127-149.

_____. Natureza rica, povos pobres? questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. **Ambiente e sociedade**, Ano IV, nº 9, 2º semestre de 2002, p. 45-68.

EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

EHRLICH, Paul R. A perda da biodiversidade – causas e consequências. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

ELLIOT, Lorraine. **The Global politics of the environment**. New York: New York University Press, 1988.

EMPERAIRE, Laure. **A Floresta em jogo:** o extrativismo na Amazônia Central. São Paulo: UNESP, Imprensa Oficial do Estado; Intitut de Recherche pour le Développement, 2000.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1991.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FAO, Oficina Regional para a América Latina e o Caribe. **Situación de los Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina y el Caribe**. Santiago: Chile, 1986.

FARIAS, Edimilson Pereira. **Colisão de direitos:** a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem *versus* a liberdade de expressão e informação. 2ª ed., Porto Alegre: Fabris, 2000.

FEARNSIDE, Philip Martin. Deforestation in the Brazilian Amazon: how fast is it ocurring? **Interciência**, vol. 7, nº 2, p. 82-88, 1982.

_____.Fragile soils and deforestation impacts: the rationale for environment services of standing forest as a development paradigm in Latin America. In: POSEY, D. A.; BALICK, M. J., (eds.). **Human impacts on Amazonia:** the role of traditional ecological knowledge in conservation and development. New York: Columbia University Press, 2006.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André, (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FERRAZ, Sérgio. Meio Ambiente. **Revista de Direito Público,** Ano 24, n° 96, out/dez de 1990, p. 201-205.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.

_____ **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995

FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004a.

_____. Ocupação humana em áreas de mananciais e saneamento ambiental. **Revista de direitos difusos.** Vol 21., Rio de Janeiro: Esplanada, setembro-outubro 2003, p. 1855-1866.

_____. Justiça ambiental. In: _____(coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004b, Vol. 1.

_____. A questão ambiental no direito brasileiro. In: In: KISHI, Sandra A. S. ; SILVA, Solange T. ; SOARES, Inês Virgínia P. (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____*;* LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei n° 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Apontamentos sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável à Luz do Conceito Trazido pelo Relatório Brundtland. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: _____(coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

FISS, Owen M. Groups and the protection clause. **Philosophy and public affairs**. Vol. 5, number 2, 1977, p.107-177. Disponível em: <www.law.yale.edu/documents/pdf/Faculty/groups.pdf>. Acesso em 20/03/2007.

FONSECA, Gustavo. The everlasting role of protected areas in biodiversity conservation. In: MILANO, S. Miguel; TAKAHASHI, L.; NUNES, M., (orgs.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências 2004. Curitiba: Fundação O Boticário, 2004.

FRANCO, José Luis Andrade. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. **Revista Varia História,** nº 26, Dossiê História e Natureza, Belo Horizonte: Departamento de História UFMG, 2002, p. 77-96.

_____. Natureza no Brasil: idéias, políticas, fronteiras (1930-1992). In: SILVA, Sérgio Duarte, (org.). **Relações da cidade-campo** . Goiânia: UFG/AGEPEL, 2000, p.7-111.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa.** Curitiba: Genesis, 1993.

FREITAS, Vladimir Passos de. O dano ambiental e a lesão individual. **Revista de direito ambiental**. Ano 9, nº 35, São Paulo: RT, julho-setembro 2004, p. 26-38.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste** – aspectos da influencia da canna sobre a vida e a paizagem do nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, Coleção Documentos Brasileiros, 1937, vol. 4.

FURRIELA, Rachel Biderman. A participação da sociedade na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. **Revista de direitos difusos.** Vol 5, Rio de Janeiro: Esplanada, fevereiro 2001, p. 617-622.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 19ª ed., São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

GALGANO, Francesco. Crisi delle Stato sociale e contenuto minimo della proprietá. **VVAA. Atti del convegno Canerino**, 27-28 maggio 1982.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

GEERTZ, Cliffort. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIATTI, Leandro Luiz; ROCHA, Aristides Almeida; RONCERO-SILES, Maria Francisca; BITTENCOURT, Marisa Dantas. Determinação da capacidade de carga recreacional: uma ferramenta para o planejamento da visitação pública. Caso de

estudo: futura APA do médio Pardo/SP. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques, (orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento.** Novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997.

GÓMEZ-POMPA, Arturo; KAUS, Andrea. Taming the wilderness mith. **Bioscience,** v. 42, nº 4, abril/ 1992, p. 271-279.

GORDILLO, Agostin. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Ed. Macchi, 1980, Tomo 2.

GRAF, Ana Cláudia B. Valores ambientais, controle social e competências. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 2.

_____.; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

_____; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A função ambiental da propriedade. **Revista de direitos difusos.** Vol. 1, Rio de Janeiro: Esplanada, junho/2000, p. 25-38.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A aparente restrição da coisa julgada na ação civil pública: ineficácia da modificação do art. 16 pela Lei 9494/97. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

GUANAES, Sandra; LIMA, Solange Almeida; PORTILHO, Wagner Gomes. Quilombos e usos sustentáveis. In: DIEGUES, Antônio Carlos; VIANA, Virgílio M., (orgs.). **Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais na Mata Atlântica**. 2ª ed., São Paulo: Editora HUCITEC, 2004.

GUAPYASSÚ, Maísa dos Santos. Unidades de manejo sustentável – ajustando o foco para sua gestão. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE**

CONSERVAÇÃO. Anais... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

GURGEL, Roberto. As unidades de conservação, as leis e a ação do Ministério Público. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, vol. I, p. 157-161.

HÄBERLE, Peter **La libertá fondamentali nello stato constituzionale**. Roma: La Nuova Itália Scientifica. 1993.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 10ª ed., Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HERMITTE, Marie-Angèle. O acesso aos recursos biológicos: panorama geral. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

HERNANDEZ, Josep Ballart. **El patrimonio histórico y arqueológico, valor y uso**. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

HERRENDORF, Daniel; CAMPOS Germán Bidart. **Princípios de derechos humanos y garantias**. Buenos Aires: Ediar, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HOBSBAWN, Eric. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBSBAWN, Eric; RANGER, Terence (orgs.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HUMMEL, Antônio Carlos. Uso múltiplo dos recursos florestais como princípio de sustentabilidade das florestas nacionais. In: **IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2004, vol. 2, p. 160-171.

ICIHI (Independent Comission on International Humanitarian Issues). **Indigenous peloples**: a global quest for justice. A report for the Independent Comission on International Humanitarian Issues. Londres: Zed Books, 1987.

IESB. **RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural. Publicação do IESB – Instituto de Estudos Sócio-ambientais do Sul da Bahia.

IRIGARAY, Carlos Teodoro J. H. Aspectos constitucionais da proteção de unidades de conservação. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 2.

UICN; THE WORLD CONSERVATION UNION. **Indigenous and traditional peoples and protected areas**: principles, guidelines and case studies. (edited and coordinated by Javier Bektrán). UICN, 2000.

UICN / UNEP / WWF. **The world conservation strategy**: living resource conservation for sustainable development, 1980. Disponível em: <www.unep.org/GEO/geo3/english/049.htm> . Acesso em 10/11/2006.

JOHNSTON, Darlene. Native rights as collective rights: a question of group self-preservation. In: KYMLICKA, Will (ed.). **The rights of minority cultures**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

JOYNER, Christopher; DETTLING, J. Bridging the cultural chasm: cultural relativism and the future of international law. **California Western International Law Journal**, vol. 20, nº 2, 1989-1990, p. 275-314.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAKOURIS, Constantinos. N. L'universalité des droits de l'homme. Le droit d'être différént. Quelques observations. In: **Hacia un nuevo orden internacional y europeo**. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Diez Velasco. Madrid: Tecnos, 1993.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 2ª ed. brasileira, São Paulo: Martins Fontes, 1987.

KISHI, Sandra A. S. Tutela jurídica do acesso à biodiversidade no Brasil. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004 (Grandes Eventos, vol. 1).

_____; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês Virgínia P.(orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, (Coleção direito ambiental em debate).

KLEYMEYER, Charles D. Cultural traditions and community-based conservation. In: WESTERN, David; WRIGHT, Michael (eds.). **Natural connections**: perspectives in community-based conservation. Washington, Island Press, 1994.

KRYGIER, Martin. Law as tradition. **Law and philosophy** nº 5, 1986, p. 240-251.

KUPER, Adam. **Cultura:** a visão dos antropólogos. Bauru: EDUSC, 2002.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

LAHM, Sally A. Utilization of forest resources and local variation of wildlife populations in northeastern Gabon. In: **Tropical forests, people and food**: biocultural interactions and applications to development (Man & the Biosphere Series; vol. 13), Paris: UNESCO; New York: The Parthenon Publishing Group, 1993.

LAMAC, Jaques. Responsabilidade ambiental do Estado: aspectos administrativos. **Revista de direitos difusos.** Vol. 17, Rio de Janeiro: Esplanada, janeiro-fevereiro 2003, p. 2271-2290.

LARAIA, Roque. **Cultura, um conceito antropológico**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1989

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

_____. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Ed. SENAC, 2000.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações Coletivas**: História, Teoria e Prática. Porto Alegre: Fabris, 1998.

LECEY, Eládio. Proteção penal das unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

LEITÃO, Sérgio (org). **Direitos territoriais das comunidades negras rurais**. Documentos do ISA nº 5, ISA, 1999, Disponível em: <www.socioambiental.org_imagens/pdfs/10100.pdf>. Acesso em: 09/11/2006.

_____. Presença humana em unidades de conservação: é possível? In: LIMA, André (org.). **O direito para o Brasil socioambiental.** Porto Alegre: Fabris, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica. In*:* LEITE, José Rubens Morato Leite; DANTAS, Marcelo Buzaglo, (orgs.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, ps. 109-112.

_____; Ávila, Candice; FONTANA, Lara. Estação ecológica e reserva biológica. Direito ambiental posto ou aplicado? In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

_____; AYALA, Patryck de A. Transdisciplinaridade e proteção jurídica do ambiente na sociedade de risco: direito, ciência e participação. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

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

_____. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. **Revista de direitos difusos.** Vol. 5, Rio de Janeiro, Esplanada, fevereiro 2001, p. 587-606.

_____. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André, (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002b.

_____. Regularização fundiária das unidades de conservação brasileiras. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002c.

_____. Zonas de amortecimento e zonas de transição em unidades de conservação. **Revista de direitos difusos.** Vol. 17, Rio de Janeiro: Esplanada, janeiro-fevereiro 2003, p. 2241-2252.

_____. A importância das áreas protegidas e das comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004a, Vol. 1.

_____. Competências constitucionais e domínio hídrico. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004b (Grandes Eventos, vol. 1).

_____. Áreas de preservação permanente rurais. **Revista de direitos difusos.** Vol. 32, São Paulo: ADCOAS, julho/agosto 2005, p. 33-56.

_____. Responsabilidade civil do Estado por danos ao meio ambiente. **Revista de direito ambiental** nº 45. Ano 12, janeiro-março de 2007, ps. 184-195.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e história**. 7ª ed., Lisboa: Editorial Presença, 1973.

LIMA, André. Direitos socioambientais, políticas públicas e desenvolvimento territorial. In: _____(org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

_____; BENSUSAN, Nurit (orgs.) **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 (Série Documentos do ISA; 8).

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

LIMA JR., Jaime Benvenuto Lima Jr. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia 322, Brasília, 2002, ps. 3 e 11. Disponível em: <www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf>. Acesso em 09/11/2006.

LIZOT, Jacques. Yanomami natural resource use: an inclusive cultural strategy. In: **Tropical forests, people and food:** biocultural interactions and applications to development (Man & the Biosphere Series; vol. 13), Paris: UNESCO; New York: The Parthenon Publishing Group, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución.** Barcelona: Ariel, 1986

LUGO, Ariel. Estimativas de reduções na diversidade de espécies da floresta tropical. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

MACHADO, J. Batista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. 7ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000a.

_____. Biodiversidade – aspectos jurídicos. **Revista de direitos difusos.** Vol. 1, Rio de Janeiro: Esplanada, junho/2000b, p. 11-18.

_____. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

_____. Meio ambiente e Constituição Federal. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

_____. Reserva legal florestal. **Revista de direitos difusos.** Vol. 31, São Paulo: ADCOAS, maio/junho 2005, p. 7-18.

MacKINNON J.; MacKINNON K.; CHILD, J; THORSELL, J. **Managing protected areas in the tropics**. Gland, UICN, 1986.

MAGALHÃES, Juracy Perez. **A evolução do direito ambiental**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MAGNANINI, Alceo. Política sobre as unidades de conservação: dificuldades e sucesso no pensamento de Alceo Magnanini. In: MILANO, M. S. (org.). **Unidades de Conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 151-160.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Una teoría científica de la cultura**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1948.

MANFREDO, Michael J.; BROWN, Perry. The growth of a human dimensions perspective in park and protected area management. In: **IV CONGRESSO**

BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais... Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2004, Vol. 2.

MARCHESAN, Ana Maria. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental:** uma abordagem transdisciplinar. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

_____. Áreas de 'degradação permanente', escassez e riscos. **Revista de direito ambiental**. Ano 9, nº 35, São Paulo: RT, julho-setembro 2004, p. 190-216.

_____; STEIGLEDER, Annelise M.; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. Verbo Jurídico, 2005.

MARETTI, Cláudio. Comentários sobre a situação das unidades de conservação no Brasil. **Revista de direitos difusos.** Vol. 5, Rio de Janeiro: Esplanada, fevereiro 2001, p. 633-652.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania e classe social.** (Coordenação Walter Costa Porto). Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

MARTINS, Carlos Estevam. A questão da cultura popular. In: FÁVERO, Osmar, (org.). **Cultura popular, educação popular:** memória dos anos 60. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Madrid: Trivium, 1991, vol. I.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

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

McKEY, Doyle; LINARES, Olga; CLEMENT, Charles; HLADIK, Claude Marcel. Evolution and history of tropical forests in relation to food availability – background. In: **Tropical forests, people and food:** biocultural interactions and applications to development (Man & the Biosphere Series; vol. 13), Paris: UNESCO; New York: The Parthenon Publishing Group, 1993.

MEADOWS, Dennis. **Limites do Crescimento:** um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 6ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. O ordenamento ambiental brasileiro. In: KISHI, Sandra A. S.; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês Virgínia P.. (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo, Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Luiz Gonzaga de. **Antropologia cultural, iniciação, teorias e temas**. Petrópolis: Vozes, 1991.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MELO, João Alfredo T. O licenciamento no direito administrativo-ambiental brasileiro: os requisitos procedimentais da avaliação de impacto ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

MELO, Mônica de. Meio ambiente, desenvolvimento e Constituição. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

MELO, Mônica de; SAITO, Carlos Hiroo. A relação entre unidade de conservação e comunidade do entorno. Estudo de caso: parque nacional da Chapada dos Veadeiros – GO. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, Herman Antônio, (coord.). **Direito**

ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000. **Revista de Direitos Difusos** n° 5, São Paulo: ADCOAS, fevereiro de 2001.

MERETTI, Cláudio. Conservação e valores: relação entre áreas protegidas e indígenas, possíveis conflitos e soluções. In: RICARDO, Fany, (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza:** os desafios das sobreposições. São Paulo: ISA, 2004.

MEZZETTI, Luca (org.) **I diritti della natura:** paradigmi di giuridificazione dll'ambiente nel diritto pubblico comparato. Milão: CEDAM, 1997.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Herman Antônio, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim. In: **I CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Curitiba: 1997, p. 150-165.

_____. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Campo Grande, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. I..

_____. Por que existem unidades de conservação? In: ____(org.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____; LOURES, Flávia Tavares R. Responsabilidade adminsitrativa em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

_____; COIMBRA, José de Ávila. Antropocentrismo X ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de direito ambiental**. Ano 9, nº 36, São Paulo: RT, outubro-dezembro 2004, p. 9-41.

MILET, Vera. **A teimosia das pedras**. Olinda: Prefeitura de Olinda, 1988.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL - IBDF; FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - FBCN. **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil**. Brasília: MA-IBDF/FBCN, 1979.

_____. **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil – II Etapa**. Brasília: MA-IBDF/FBCN, 1982.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade brasileira:** avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, MMA, Brasília: 2002.

____. **Roteiro básico para criação de Unidades de Conservação**. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 16/10/2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2ª ed, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, Tomo IV.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental:** aspectos da legislação brasileira. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

_____. Princípios fundamentais de direito ambiental. **Revista de direito ambiental**, ano 1, vol.2, São Paulo: RT, 1996, p. 50-65.

_____. Ação civil pública: a prova do dano ambiental e sua apreciação judicial. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

_____. Responsabilidade civil ambiental e cessação da atividade lesiva ao meio ambiente. In: KISHI, Sandra A. S. ; SILVA, Solange T. ; SOARES, Inês Virgínia P.. (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo, Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais:** teoria geral, comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Guilherme Braga Peña de. **Dos Direitos Fundamentais:** Contribuição para uma Teoria. São Paulo: LTR, 1997.

MOREIRA, Adriana; ANDERSON, Anthony. Unidades de Conservação no Brasil: Populações Tradicionais, Estado e Sociedade. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PRESENÇA HUMANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. **Anais...** Brasília: 26 a 29 de novembro de 1996.

MOREIRA, Eliane; BELAS, Carla Arouca; BARROS, Benedita (orgs.). **SEMINÁRIO SABER LOCAL / INTERESSE GLOBAL:** PROPRIEDADE INTELECTUAL, BIODIVERSIDADE E CONHECIMENTO TRADICIONAL NA AMAZÔNIA. **Anais...** Belém: CESUPA; MPEG, 2005

_____; BELAS, Carla Arouca; BARROS, Benedita; PINHEIRO, Antônio (orgs.) **SEMINÁRIO SOBRE PATRIMÔNIO CULTURAL E PROPRIEDADE INTELECTUAL:** PROTEÇÃO DO CONHECIMENTO E DAS EXPRESSÕES CULTURAIS TRADICIONAIS. **Anais...** CESUPA; MPEG, 2005

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo.** 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MOREIRA da SILVA, Lásaro. **Revista Conselho de Estudos Jurídicos** nº 22, jul/set 2003.

MORENO, José Luis Serrano. **Ecología y derecho:** principios de derecho ambiental y ecología jurídica. Granada: Editorial Comares, 1992.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas:** seleção e manejo. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2001.

_____; MANTOVANI, Waldir. Aspectos ecológicos na seleção de unidades de conservação no Pantanal Matogrossense. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. **Anais.**.. Campo Grande, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

MOSCOVICI, Serge. **La societé contre nature.** Paris: Seuil, 1994.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza:** economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita; AB'SABER, Aziz Nacib. **Previsão de impactos**. São Paulo: EDUSP, 2002.

MYERS, Norman. Floresta tropicais e suas espécies. Sumindo, sumindo...? In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 36-45.

NALINI, José Renato. Ética ambiental e desenvolvimento sustentável. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Estado e sociedade no Brasil: novos padrões de relacionamento? In: **Série Monografias do CEJ,** vol. 4, Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1997.

_____; DRUMMOND, José Augusto (orgs.). **Amazônia:** dinamismo econômico e conservação ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NIEC, Halina. Poser les fondements de la mise en oevre des droits culturels. In: _____ (dir.). **Pour ou contre les droits culturels?** Les droits de l'homme en perspective. Éditions UNESCO, 2000.

_____. Cultural rights: at the end of the world decade for cultural development. In: **Intergovermental Conference on Cultural Policies for Development**. Estocolmo: 30/03 a 02/04/1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001097/109754eo.pdf>, Acesso em 25/01/2007.

NIKKEN, Pedro. **La protección internacional de los derechos humanos:** su desarrollo progresivo. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Editorial Civitas, Madrid: 1987.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

NORGAARD, Richard B. A . Crescimento da economia global de trocas e a perda da diversidade biológica. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

NORTON, Bryan. Mercadoria, comodidade e moralidade: os limites da quantificação na avaliação da biodiversidade. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito. In: **Separata do volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra.** Coimbra:1987.

NUNES, Kelma Cláudia. Em busca da sustentabilidade – a difícil tarefa de se viabilizar uma RPPN. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

O´BRIAN, Bob R. **Our national parks and the search for sustainability**. University of Texas Press, 1999.

OLIVEIRA, Antônio Inagê. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Caminhos da identidade:** ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: Paralelo 15, 2006.

OLMOS, Fábio; SÃO BERNARDO, Christine Steiner; GALETTI, Mauro. **O impacto dos Guarani sobre unidades de conservação em São Paulo**. Disponível em <http://ns.rc.unep.br/ib/ecologia/fenologia/Papers/Olmos,%20Bernardo%20&%Galetti.pdf>. Acesso em 16/01/2007.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. 5ª ed., 5ª reimpressão, Brasília: Ed. Brasiliense, 2005.

OST, François. **A natureza à margem da lei:** a ecologia à prova do direito. Lisboa; Instituto Piaget, 1995.

_____. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PADOVAN, Maria da Penha. Implantación de la zona de amortiguamento en el parque nacional Pico Bonito, Honduras. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE**

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

PÁDUA, Alexandre Jorge; OLIVEIRA, Helena; COSTA, João Batista de Almeida; CANEDO, Karina Soares; GUIMARÃES, Lana. **Os guardiões das veredas do grande sertão:** a população tradicional veredeira do assentamento São Francisco e Gentio, o Parqiue Nacional Grande Sertão Veredas e o inventário das referências culturais. FUNATURA; IBAMA.

PÁDUA, José Augusto. A ocupação do território brasileiro e a conservação dos recursos naturais. In: MILANO, M. S.; TAKAHASHI, L.; NUNES, M., (orgs.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências 2004. Curitiba, Fundação O Boticário, 2004.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos? In: **I CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. **Anais.** Curitiba: IAP; Unilivre; Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997, vol. I.

_____. Análise Crítica da Nova Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. **Revista de Direito Ambiental** n° 22, Ano 6, abril/junho 2001a, São Paulo: RT.

_____. Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. **Anais.**.. Campo Grande: Rede Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, vol. I.

_____. Área de proteção ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b.

PANKARARU, Paulo Celso O. Do manejo florestal em terras indígenas. In: LIMA, André, (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. AIA de políticas, programas e planos. In: _____; JESUS, Júlio de, (orgs.). **Avaliação do impacto ambiental**. Portugal: CEPGA, 1999.

PASSOS, J.J. Calmon de. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Habeas Data** (Constituição e Processo). 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PASTORE, Ana Cláudia F. A importância do caráter preventivo da legislação ambiental: um exemplo prático de direito comparado*.* In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

PATTI, Salvatore. **La tutela civile dell'ambiente**. Padova, CEDAM, 1979.

PEREIRA, Célia. A experiência do IBAMA na criação de reservas particulares do patrimônio natural. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

PEREZ, Jesus Gonzales. **El procedimiento administrativo**. Madri: Publicaciones Abella, 1964.

PERRY, Michael J. **Are human rights universal?** The relativist challenge and related matters in Human Rights quaterly. Vol. 19, nº 3, 1997.

PFEIFFER, Roberto Augusto C. A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1988.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2002.

PLATIAU, Ana Flávia B. A legitimidade da governança global ambiental e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.) **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004a, (Coleção direito ambiental em debate).

_____. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. In*:* **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004b (Grandes Eventos, vol. 1).

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

POSEY, Darrel Addison. The importance of semi-domesticated species in post-contact Amazonia: effects of the Kayapó indians on the dispersal of flora and fauna. In: **Tropical forests, people and food**: biocultural interactions and applications to development (Man & the Biosphere Series; vol. 13), Paris: UNESCO; New York: The Parthenon Publishing Group, 1993.

_____. Les droits culturels peuvent-ils protegér le savoir culturel tradicionnel et la diversité biologique? In: NIEC, Halina, (dir.). **Pour ou contre les droits culturels?** Les droits de l'homme en perspective. Éditions UNESCO, 2000.

_____. Manejo da floresta secundária, capoeiras, campos e cerrados (Kayapó). In: Ribeiro, B. G. **Etnobiologia.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1986, vol. I, p. 173-185

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement.** 3ª ed., Paris: Dalloz, 1996.

_____. Mondialisation et droit de l'environnement. In*:* **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004 (Grandes Eventos, vol. 1).

_____. Le paysage et le droit de l'environnement en Europe. **Revista de Direito Ambiental** Ano 11, nº 43, São Paulo: RT, julho-setembro 2006, p. 267-284.

QUINTÃO, Ângela Tresinari. Evolução do conceito de parques nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento. **Revista Brasil Florestal**. Ano XII, nº 54, abr/mai/jun. Brasília: IBDF, 1983.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Coimbra: Armênio Amado Ed., 1979.

RAMÓN, Fernando López. El derecho ambiental como derecho de la función pública de la protección de los recursos naturales. **Cuadernos de derecho judicial** nº 28, 1994, p. 123-147.

RAMOS RODRIGUES. José Eduardo. **Sistema nacional de unidades de conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. A evolução da proteção do patrimônio cultural – crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limond, 1998.

_____. Reserva da biosfera. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001a.

_____. As reservas particulares do patrimônio natural à luz do sistema nacional de unidades de conservação (Lei nº 9.985 de 18 de junho de 2000). **Revista de direitos difusos.** Vol 5, Rio de Janeiro: Esplanada, fevereiro 2001b, p. 623-652.

_____. Da proteção ao patrimônio cultural, arqueológico e paleontológico. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

RANDALL, Alan. O que os economistas tradicionais têm a dizer sobre o valor da biodiversidade. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

RAO, Lisa Davenporte Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: ed. UFPR e Fundação O Boticário, 2002, p. 52-73.

RATCLIFFE, Derek. A. Criteria for the selection of nature reserves. **The advancement of science**, vol. 27, nº 134, 1971, p. 294-298.

_____. A nature conservation review. The selection of biological sites of national importance to nature conservation in Britain. Londres: Cambridge University Press, 1977, vol. 1.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. **Revogação e anulamento do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

REBELLO FILHO, Wanderley. **Guia prático de direito ambiental.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

REDFORD, Kent H. A floresta vazia. In: VALLADARES-PADUA, C.; BODMER, R. E., (orgs.). **Manejo e conservação da vida silvestre no Brasil**. MCT – CNPq, 1997, p.1-22.

_____. Hunting in neotropics forests: a subsidy from nature. In: **Tropical forests, people and food:** biocultural interactions and applications to development (Man & the Biosphere Series; vol. 13), Paris: UNESCO; New York: The Parthenon Publishing Group, 1993.

_____. Creating natural alliances before the forest is destroyed. In: MILANO, M. S., (org.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

REED, Richard. Guarani production. In: **Forest dwellers, forest protectors:** indigenous models for international development. Boston: Allyn and Bacon, 1997, p. 49-75

RÊGO, Patrícia de Amorim; PEREIRA, Márcia Regina S. A efetividade do direito ambiental brasileiro: instrumentos legais de proteção do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 10, nº 37, São Paulo: RT, janeiro-março 2005, p. 244-258.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural:** direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório:** etapas da evolução sociocultural. 11ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. **I ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL**. **Anais...** Tema: Cultura Brasileira.

RICARDO, Militão M.; LIMA, Roberto X. Corredores ecológicos e suas políticas de implementação. In: **IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2004, Vol. 2.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. In: **O direito e o desenvolvimento sustentável:** curso de direito ambiental. RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (org.). São Paulo: Peirópolis, Brasília, IEB – Instituto de Educação Ambiental do Brasil, 2005, p. 87-125.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA , Ibraim. Posse e domínio na regularização de unidades de conservação. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

_____. População tradicional quilombola e unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental** Ano 11, nº 41, São Paulo: RT, janeiro-março 2006, p. 111-155.

ROCHA, Luiz Ximenes. A incorporação dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa** nº 130, vol. 33, abril/junho 1996, Brasília: Secretaria de Edições Técnicas do Senado, 1996.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental:** parte geral. 2ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

RODRÍGUEZ, Andrés Betancor. **Instituciones de derecho ambiental**. Las Rosas: La Ley, 2001.

RUNTE, Alfred. **Yosemite:** the embattled wilderness. Lincoln: University of Nebrasca Press, 1990.

_____. Mornings for nature Brazil, the world, and the future of national parks. In: MILANO, M. S.; TAKAHASHI, L.; NUNES, M., (orgs.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências 2004. Curitiba: Fundação O Boticário, 2004.

RUSSEL, Carl. **One hundred years in Yosemite:** the story of a great park and its friends. Berkeley: University of California Press, 1947.

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

SADELEER, Nicolas de. **Environmental principles:** from political slogans to legal rules. New York: Oxford University Press, 2002.

_____. O estatuto do princípio da precaução no direito internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, (Coleção direito ambiental em debate).

SALET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANDS, Philippe. O princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, (Coleção direito ambiental em debate).

SANTAELLA, Lúcia. História oral da cultura: limites e possibilidades. In: **Produção da linguagem e ideologia**, 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1996.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005a.

_____. A Lei 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. **Revista de direito ambiental**. Ano 9, nº 40, São Paulo: RT, outubro-dezembro 2005b, p. 78-123.

_____. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: LIMA, André; BENSUSAN, Nurit, (orgs.). **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 (Série Documentos do ISA; 8).

_____.Aplicação das Normas Ambientais às Terras Indígenas e Superposição de Unidades de Conservação com Terras Indígenas. **Revista de Direito Ambiental** Ano 3, nº 12, São Paulo: RT, outubro-dezembro 1988, p. 68-77.

_____. Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental. In: LIMA, André (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SANTOS, José Luis dos. **O que é cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SANTOS, Luzia do Socorro Silva dos. **Tutela das diversidades culturais regionais à luz do sistema jurídico-ambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2005.

SCARDUA, Fernando P.; BURSZTYN, Maria Augusta A. Descentralização da política ambiental no Brasil. In: **Meio ambiente, desenvolvimento e sociedade. Sociedade e estado**, Brasília: vol. 18, n 1/2, jan/dez 2003.

_____; LEUZINGER, Márcia Dieguez; PORFALDO, Christianne Regina L. **Compensação ambiental:** natureza jurídica e dificuldades em relação à fixação e à internalização do montante a ser pago. Encaminhado para publicação e aceito pela Comissão Editorial da Revista de Direitos Difusos.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1992.

SCHWARTZMAN, Stephan. Indians, environmentalists and tropical forests: the curious history of the 'ecologicaly noble savage'. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

SIEGHART, Paul. **The international law of human rights**. Oxford: Claredon Press, 1983.

SILVA, F. Penalva. O princípio da precaução e a biossegurança de transgênicos. **Revista de direitos difusos.** Vol. 17, Rio de Janeiro: Esplanada, janeiro-fevereiro 2003, p. 2341-2372.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Ordenação constitucional da cultura.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (orgs.). **O desafio da sustentabilidade:** um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

SILVA, Solange Telles da. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, (Coleção direito ambiental em debate).

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Curso de direito internacional Público**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, vol. 1.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **O controle judicial do mérito administrativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999;

SOULÉ, Michael E. The social and biological universals of nature protection. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais**... Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. I, p. 85-91.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Por uma concepção multicultural dos direitos humanos**. Revista Lua Nova, São Paulo: n. 39, p. 105-123, 1997.

_____ (org.). **Semear outras soluções:** os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Anaiá Matos de. **Demarcações de terras indígenas e uniddaes de conservação:** o parque nacional de Monte Pascoal e os Pataxós. 2006 Monografia (Graduação em Direito) Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica.** 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2006.

_____. As populações tradicionais e a proteção das florestas. **Revista de direitos difusos**, vol. 31, São Paulo, ADCOAS, maio / junho de 2005.

_____. O dano socioambiental e sua reparação. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

_____. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André, (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Les droits culturels: le point de vue des sciences sociales. In: NIEC, Halina, (dir.). **Pour ou contre les droits culturels?** Les droits de l'homme en perspective. Éditions UNESCO, 2000.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STUCCHI, D. **Laudo antropológico das comunidades remanescentes de quilombos do Vale do Ribeira.** Brasília: Procuradoria da República / Ministério Público Federal, 1998.

SUNDER, Madavi. Cultural dissent. **Stanford Law Review**, v. 54, dezembro/ 2001.

SUNDFELD, carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. **Revista de direito público**, nº 84, outubro/dezembro de 1987, ano XX, p.64-74.

_____. **Comunidades quilombolas:** direito à terra. Brasília: Fundação Cultural Palmares, Ministério da Cultura, editorial Abaré, 2002.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TAMBORIM, Sandra Regina; MAGRO, Teresa Cristina. Capacidade de carga de uma trilha no Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

TEIXEIRA, Carlos Adérito. **Da protecção do patrimônio cultural**. Disponível em <www.diramb.gov.pt/mainframes.htm>. Acesso em 21/01/2007.

TELEGINSKI, Antônio. Dificuldades na regularização fundiária nas unidades de conservação. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

TERBORGH, John; Réquien para a natureza. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. I.

_____; SCHAIK, Carel Van. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, John ; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPOT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**.** Curitiba: Ed. da UFPR, Fundação O Boticário, 2002.

_____; PERES, Carlos. O problema das pessoas nos parques. In: TERBORGH, John ; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPOT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). **Tornanado os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. UFPR, Fundação O Boticário, 2002, p. 334-346.

TOBEÑAS, José Castan. **Los derechos del hombre**. 4ª ed., Madrid: Reus, 1992.

TORRECILHA, Sylvia. Processos participativos na criação de unidades de conservação. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. I.

TOURINHO NETO, Fernando C. Os povos indígenas e as sociedades nacionais: conflito de normas e superação. In: LIMA, André, (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

UBIRATAN AZEVEDO, Pedro. Implementando as unidades de conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, Miguel S., (org.). **Unidades de conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Políticas Culturais:** Relatório Final. 1982.

UNESCO. **Notre diversité créatice.** Rapport de la Comission Mondiale de la Cultureet du Développement. Paris: Éd. UNESCO, 1996.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão:** relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

VAN DIJK, Peter. **A common standard of achievement.** About universal validity and uniform interpretation of international human rights norms. Netherlands: Quarterly of Human Rights, 1995.

VAN SCHAIK, Carel; TERBORGH, John; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. Fazendo os parques funcionarem: passado, presente e futuro. In: TERBORGH**,** John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: ed. da UFPR, Fundação O Boticário, 2002.

VARELLA, Marcelo. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

____. Algumas ponderações sobre as normas de controle do acesso aos recursos genéticos. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004 (Grandes Eventos, vol. 1).

_____. L’expression des différences de perception de la nature et de l’environnement dans la construction de la protection internationale de l’environnement. **Revue Européenne de droit de l’envoronnement**. vol.3, 2006, p.251-274.

_____**;** PLATIAU, Ana Flávia (orgs.) **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004a, (Coleção direito ambiental em debate).

_____; PLATIAU, Ana Flávia (orgs.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004b (Coleção Direito Ambiental, 2).

VASAK, Karel. Los derechos humanos como realidad legal. In: _____(org.). **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**. Barcelona: Serbal; UNESCO, 1984, vol. 1.

VIANA, Virgílio M. Envolvimento sustentável e conservação das florestas brasileiras. In: DIEGUES, Antônio Carlos; VIANA, Virgílio M. (orgs.). **Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da Mata Atlântica**. 2ª ed., São Paulo: Editora da HUCITEC, 2004.

VIEIRA, Valéria M. F.; PASSOLD, Anna Júlia; MAGRO, Teresa Cristina. Impactos do uso público. Um guia de campo para utilizalção do método VIM. In: **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Campo Grande, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2000, Vol. II.

VINCENT, R. J. **Human rights and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

VIO, Antônia Pereira A. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

_____. Uso sustentável da zona de amortecimento como estratégia à integridade e à consolidação da unidade de conservação. In: **IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais.**.. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2004, Vol. 2.

WARZAZI, Halima E. **Preliminary report of the special rapporteur on traditional practices affecting the health of women and children**. Economic and Social Council Comission on Human Rights, 47ª Session.

WEINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira.** Rio de Janeiro: Forense, 1991.

WEISS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

WETTERBERG, G. B.; PÁDUA, M. T; CASTO, C. S.; VASCONCELLOS, J. M. C. **Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia**. Série Técnica 8, Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal, Brasília: IBDF/PNUD/FAO, 1976.

WIEDMANN, Sônia Maria P. Reserva particular do patrimônio natural - RPPN – na Lei nº 9.985/2000 que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001a.

_____. Reserva de desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b.

_____. Mecanismos de aplicação da Convenção da Biodiversidade. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Direito ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, Vol. 1.

WILSON, E. O. A situação atual da biodiversidade. In: WILSON, E. O., (org.). **Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

WOLFRUM, Rüdiger. O princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia, (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, (Coleção direito ambiental em debate).

WORLD BANK. **Indigenous peoples in bank-financed projects.** Operational Directive nº 4.20. The World Bank, Washington: D.C., 1990.

WRI / UICN / PNUMA. **Estratégia Global da Biodiversidade**: diretrizes de ação para estudar, salvar e usar de maneira sustentável e justa a riqueza biótica da Terra. Curitiba: Fundação O Boticário, 1992.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ZELLER, Rodrigo Hecht. Populações humanas no Parque Nacional da Chapada Diamantina – BA: presença ilegal e modificações indesejadas. In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário, 2002.

SITES* DA *INTERNET

http://www.ambientebrasil.com.br. Acesso em 26/09/2006.

http://www.aondefica.com/mapa_mundi.asp. Acesso em 10/02/2007.

http://www.biodiv.org/world/parties.asp. Acesso em 08/06/2006.

http://www.cdb.gov.br. Acesso em 10/10/2006.

http://www.chicomendes.com.br. Acesso em 10/11/2006.

http://www.cites.org. Acesso em 18/01/2007.

http://www.curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_ordrejur/data/index_A-04_02.htm. Acesso em 24/05/2007.

http://www.earthlore.ca/clients/WPC/English/introduction.htm. Acesso em 09/11/2006.

http:// www.geocites.com/rainforest/jungle/7917/03.htm. Acesso em 23/12/2006

http://www.ibama.gov.br. Acesso em 26/09/2006.

http://www.ibama.gov.br/conama. Acesso em 15/01/2007.

http://www.ibama.gov.br/fauna/legislacao/decleg_03_48.pdf. Acesso em 14/11/2006.

http://www.ibama.gov.br/resex/pop.html . Acesso em 02/11/2006.

http://www.in.gov.br. Acesso em 10/03/2007.

http://www.mamiraua.org.br. Acesso em 27/09/2006.

http://www.dpi.inpe.br . Acesso em 03/06/2007.

http://www.mma.gov.br. Acesso em 16/10/2006.

http://www.planalto.gov.br. Acesso em 10/01/2007.

http://www.salves.com.br/dicpaliport.htm. Acesso em 30/10/2006.

http://www.stf.gov.br. Acesso em 10/06/2006.

http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument. Acesso em 12/01/2007.

http://www.wikipedia.org/wiki/guilherme_I_principe_de_orange. Acesso em 30/10/2006.

http:// www.wikipedia.org/wiki/Projeto_Radam. Acesso em 23/12/2006.

http://www.yosemite.national-park.com. Acesso em 17/09/2006.

ANEXOS