

# Direito Ambiental das áreas protegidas

## O Regime Jurídico das Unidades de Conservação

Antonia Pereira de Avila Vio

Antônio Herman Benjamin

Candice Ávila

Cristiane Derani

Eladio Lecey

Francisco Ubiracy Craveiro de Araújo

Guilherme José Purvin de Figueiredo

José Eduardo Ramos Rodrigues

José Rubens Morato Leite

Lara Fontana

Marc J. Dourojeanni

Márcia Dieguez Leuzinger

Maria Tereza Jorge Pádua

Maurício Mercadante

Miguel Serediuk Milano

Nurit Bensusan

Paulo Affonso Leme Machado

Paulo Nogueira-Neto

Sherrí Langley

Sonia Maria Pereira Wiedmann

Stephan Schwartzman

coordenação

Antônio Herman Benjamin



FORENSE  
UNIVERSITÁRIA

1ª edição – 2001

© Copyright

Antonia Pereira de Avila Vio, Antônio Herman Benjamin, Candice Ávila, Cristiane Derani, Eladio Lecey, Francisco Ubracy Craveiro de Araújo, Guilherme José Purvin de Figueiredo, José Eduardo Ramos Rodrigues, José Rubens Morato Leite, Lara Fontana, Marc J. Dourojeanni, Márcia Dieguez Leuzinger, Maria Tereza Jorge Pádua, Maurício Mercadante, Miguel Serediuk Milano, Nurir Bensusan, Paulo Affonso Leme Machado, Paulo Nogueira-Neto, Sheiri Langley, Sonia Maria Pereira Wiedmann, Stephan Schwartzman

Capa: Sílvia Dias  
Editoração eletrônica: Rio Texto

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

D635 Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação/  
Antonia Pereira de Avila Vio ... [et al.]; coordenação, Antônio Herman Benjamin. – Rio  
de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

Inclui bibliografia  
ISBN 85-218-0287-0

1. Direito ambiental. 2. Reservas naturais. 3. Reservas naturais – Legislação. I. Vio,  
Antônia Pereira de Avila. II. Benjamin, Antônio Herman.

01-1058.

CDU 34:502.4

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou  
mecânico, sem permissão expressa do Editor (Lei nº 9.610, de 19.02.98).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela

**EDITORA FORENSE UNIVERSITÁRIA**

Rio de Janeiro: Rua do Rosário, 100 – Centro – CEP 20041-002

Tels./Fax: 2509-3148 / 2509-7395

São Paulo: Largo de São Francisco, 20 – Centro – CEP 01005-010

Tels./Fax: 3104-2005 / 3104-0396 / 3107-0846

e-mail: [foruniv@unisis.com.br](mailto:foruniv@unisis.com.br) <http://www.forenseuniversitaria.com.br>

Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

## Prefácio

É importante proteger o meio ambiente.

Frase simples. Tema complexo. Opiniões contraditórias. Para uns, nada mais do que um empecilho ao progresso do Brasil. Para outros, questão de sobrevivência. Frases irônicas, gestos apaixonados, discussões filosóficas (antropocentrismo × ecocentrismo) convivem em limites razoavelmente pacíficos.

Uma coisa é certa: jamais o meio ambiente foi tão discutido. Os jornais noticiam diariamente danos ambientais, estudos, congressos. A televisão produz boas reportagens sobre os assuntos polêmicos. Ingênuas donas de casa acompanham as tratativas do Protocolo de Kyoto. Crianças conscientes cobram dos seus pais economia de água. Nas universidades, estudantes procuram temas ambientais para suas monografias.

Felizes com a conscientização e preocupados com os graves problemas, entre sentimentos contraditórios de alegria e tristeza, somos todos testemunhas da história. Temos a plena noção de que tudo isso terá influência na vida de nossos descendentes.

Em meio a este estado de quase perplexidade, uma excelente notícia. Um grupo de estudiosos destacados, mesclando brasileiros e estrangeiros, pertencentes a áreas interdisciplinares, brinda-nos com obra da mais alta qualidade, dedicada a comentar as unidades de conservação.

A reuni-los, Antônio Herman Benjamin. O nome dispensa comentários. Direito Ambiental e Herman Benjamin são palavras conexas, associadas. No Brasil, falar em um é referir-se ao outro. Procurador da justiça, professor, idealizador do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, Benjamin reuniu autores consagrados que se dispuseram a analisar o tema sob a ótica da Lei nº 9.985, de 18.7.2000. Não se trata de um livro a mais nas prateleiras das livrarias. Cuida-se, isto sim, da mais importante análise feita no Brasil sobre as unidades de conservação.

## Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação\*

Antônio Herman Benjamin\*\*

“Morrer é uma coisa; o fim do nascer é algo bem diferente.”<sup>1</sup>

Houve um tempo em que apreciávamos a natureza tão-só pelos multifacetados encantos de seus componentes bióticos e abióticos: a infinita beleza das linhas tortuosas de montanhas e colinas a se perderem no horizonte; o inexpugnável verde-escuro das matas e florestas; a explosão corriqueira de cores e formas em flores de todos os matizes; o silencioso e intocável som dos espaços desnudos e aparentemente solitários dos desertos e da tundra congelada; o ruidoso gemer de córregos, riachos e rios, por vezes confluindo em cascatas e cachoeiras; o bater constante das ondas do mar a se misturar com o chacoalhar das folhas de palmeiras e vegetação retorcida; o voar mágico e o soar ininteligível de insetos e pássaros a desafiarem a imensidão do céu; o rastejar de répteis desajeitados, lembranças atuais do passado remoto e de outras eras do planeta; a majestade da megafauna,

\*Texto de intervenção no II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, realizado em Campo Grande, de 6 a 9 de novembro de 2000. Um resumo da palestra foi, inicialmente, publicado na *Revista da APMP – Associação Paulista do Ministério Público*, ano 4, nº 34, ago.-set. 2000, ps. 60 e segs., sob o título “Uma primeira leitura da nova Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Posteriormente, um texto mais amplo – com o título “O regime brasileiro de unidades de conservação” – apareceu na *Revista de Direito Ambiental*, jan./mar. 2001, v. 21, ps. 28-56. A presente versão repete, com poucas modificações, o trabalho publicado na *Revista*. O autor quer deixar seus sinceros agradecimentos a Miguel Serediuk Milano pelo convite e hospitalidade impecável por ocasião do evento.

\*\*Procurador de justiça em São Paulo, professor de *Direito Ambiental Comparado e Direito da Biodiversidade* nas Universidades do Texas e Illinois, fundador e ex-presidente do Instituto “O Direito por um Planeta Verde” e membro da Comissão de Direito Ambiental da UICN.

<sup>1</sup>Soulé, Michael. “The end of evolution?”. In: *World conservation*, nº 1, 1996, p. 24.

na, animais como nós, ainda movidos por indomável espírito selvagem (seria liberdade?), que a um só tempo nos amedontra, impressiona, comove e inveja. É a natureza romantizada, inspiração de poetas, músicos e pintores, mãe não só das artes em geral, mas também da curiosidade científica. É a natureza bíblica da Arca de Noé, salva do dilúvio por opção humana, empreendimento por certo inconscientemente informado por critérios de beleza, envergadura, utilidade econômica e semelhança conosco. Matriz estreita essa da qual, não poderia ser diferente, estão excluídas inúmeras espécies, a começar por aquelas que integram o invisível e desconhecido mundo de organismos microscópicos, verdadeiras fábricas de serviços ecológicos, tão essenciais à nossa sobrevivência.

Assim foi e assim continua a ser. Contudo, gradativamente, no decorrer da nossa evolução, dita civilizatória, com maior força e rapidez a partir da segunda metade do século XX, esse modo de enxergar a natureza vem sendo radicalmente alterado. Com o avanço do conhecimento científico<sup>2</sup> e profundas mudanças culturais, descobrimos que a natureza, apesar de aceitar ser antropocentricamente apreciada (e até protegida!) em partes ou fragmentos, no teatro da vida somente opera como *sistema*, isto é, como um *todo* holístico, integrado por elementos bióticos e abióticos.<sup>3</sup> Aqueles, popularmente conhecidos como “seres vivos”, foram, em tempos recentes, rebatizados, passando a constituir a *biodiversidade* do planeta, um complexo mosaico de genes, espécies e ecossistemas, cuja proteção parece unir povos e culturas em uma unanimidade difícil de encontrar no campo das idéias, quanto mais daquelas recém-saídas do forno da ciência.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>As últimas décadas presenciaram um considerável crescimento no nível de compreensão dos processos evolucionários que deram origem à biodiversidade planetária, bem como dos fatores contemporâneos que estão levando à sua inegável extinção. Cf. Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *The world environment 1972-1992: two decades of challenge*. London: UNEP and Chapman & Hall, 1992, p. 185.

<sup>3</sup>A divisão de um ecossistema em suas partes constituintes é inconsistente a um só tempo com a forma pela qual a natureza opera e com o modo pelo qual os seres humanos a ela se conectam” (Baker, Katharine K. “Consorting with forests: rethinking our relationship to natural resources and how we should value their loss”. In: *Ecology Law Quarterly*, 1995, v. 22, p. 705).

<sup>4</sup>Corroborando a tese da hoje ampla e universal aceitação da biodiversidade como um dos valores primordiais do nosso tempo, Peter Edinin, em artigo completamente alheio ao tema, escreveu que: “Se, tarde da noite, você, em busca de briga, for a um

## 1. Importância da Biodiversidade

A biodiversidade, segundo o saber convencional atual, embora não destituída de beleza cênica imediata (quem prefere uma mata de eucalipto, com diversidade zero, a um fragmento de floresta atlântica ou amazônica?), não tem propriamente no formoso sua única ou maior qualidade, como adiante melhor veremos, ao tratarmos da definição legal de unidades de conservação. Seus benefícios para a humanidade são multifacetários, tão diversos quanto essenciais e discretos.

Na perspectiva socioeconômica, a natureza é decomposta em quatro valores principais:

- valor de uso econômico direto;<sup>5</sup>
- valor de uso indireto;<sup>6</sup>
- valor de opção;<sup>7</sup>
- valor existencial.<sup>8</sup>

---

um bar e se puser a defender a biodiversidade, é bem provável que ninguém aceite seu desafio. A idéia de que a vida, em toda sua variedade, deve florescer é simplesmente vista pela maioria das pessoas como algo bom" (Edinin, Peter. "I have tenure, therefore I am". In: *The New York Times*, Week in Review, 28.1.2001, p. 4).

<sup>5</sup>Como, v.g., alimentos, biomassa, madeira.

<sup>6</sup>Trata-se de valor econômico indireto, manifestado através de serviços em vez de produtos. Na hipótese, o melhor exemplo são os benefícios estético-recreativos e os serviços ecológicos proporcionados pela natureza.

<sup>7</sup>O valor de opção refere-se à importância que as pessoas atribuem a um futuro tranquilo, repleto de oportunidades e opções. Funciona como uma espécie de seguro de vida a garantir aos nossos descendentes o acesso a benefícios vindouros oriundos da biodiversidade, hoje subapreciada (Groot, Rudolf S. de. "Environmental functions and economic value of natural ecosystems". In: AnnMari Jansson *et al.* (editors). *Investing in natural capital: the ecological economics approach to sustainability*. Washington: Island Press, 1994, p. 156). É a conservação da biodiversidade pensando na sua provável, embora ainda incerta, importância no amanhã, em particular no campo da medicina e agricultura, através do uso de informações genéticas ou bioquímicas em novas descobertas científicas.

<sup>8</sup>Para muitos, a natureza, mais que utilidade econômica ou recreativa, tem valor estritamente existencial: a sua existência *per se* já é razão de sobra para protegê-la, à parte de qualquer outra contribuição, direta ou indireta, aos seres humanos (= benefícios instrumentais), que possa dar. Tal tipo de avaliação refere-se aos valores intangíveis, intrínsecos e éticos atribuídos à natureza. Proteger a biodiversidade, nessa perspectiva, é uma questão de princípio (cf. Groot, Rudolf S. de. *Op. cit.*, p. 156; Cunningham, William P. e Saigo, Barbara Woodworth. *Environmental science: a global concern*. 5ª ed. Boston: WCB/McGraw-Hill, 1999, p. 275).

Os valores de uso econômico direto, de uso indireto e de opção são todos *instrumentais*; neste enfoque, a natureza é resguardada por razões de necessidade, por interessar, de uma forma ou de outra, aos seres humanos. Diversamente, no prisma do valor existencial, tutela-se o meio ambiente como portador de *valor intrínseco*. Naqueles casos, o Direito opera sobre bases utilitárias; aqui, é informado por uma visão ética e cosmológica diversa, na qual a natureza é libertada, total ou parcialmente, de sua posição tradicional de objeto, distinta dos seres humanos, que dela se apartam e a ela se sobrepõem.

Além de nos fornecerem recursos naturais com *valor econômico direto* (tanto de *uso de consumo* como de *uso produtivo*),<sup>9</sup> cruciais à nossa sobrevivência e ao funcionamento do mercado, como alimentos, medicamentos, fibras, madeira e combustível, e de nos garantirem opções estéticas e recreativas, os ecossistemas e organismos vivos prestam-nos, permanentemente e a custo zero, *serviços ecológicos* de fato insubstituíveis mesmo quando nos apoiamos na mais avançada tecnologia disponível.<sup>10</sup>

Entre os *serviços ecológicos* – *rectius*, valores de uso indireto – conferidos pela natureza podemos listar funções ecológicas reprodutivas (polinização, fluxo de genes); manutenção do ciclo hídrico (recarga do lençol freático, salvaguarda das bacias hidrográficas e mitigação de fenômenos hídricos extremos, como secas e enchentes); regulação das condições macro e microclimáticas (temperatura, precipitação e turbulências); formação e proteção do solo (fertilidade, controle de erosão, incluindo o litoral e costas); movimentação do ciclo de nutrientes, com armazenamento e renovação contínuos de substâncias essenciais (carbono, nitrogênio e oxigênio, bem como manutenção do equilíbrio carbono-oxigênio e seqüestro de carbono); absorção e tratamento de poluentes (de um lado, decomposição de

---

<sup>9</sup>A noção de *valor de uso de consumo* é aplicável à utilização de produtos que são recolhidos diretamente da natureza, como na caça, na pesca, na coleta de frutos e alimentos variados. Seu consumo dá-se à margem do mercado. Já o *valor de uso produtivo*, o mais importante dos valores econômicos diretos atribuídos à natureza, enxerga os recursos naturais como produtos que são explorados comercialmente e integrados no processo produtivo (cf. Groot, Rudolf S. de. *Op. cit.*, ps. 156-157).

<sup>10</sup>Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *Op. cit.*, p. 184; Karkkainen, Bradley C. "Biodiversity and land". In: *Cornell Law Review*, 1997, v. 83, p. 3; Cunningham, William P. e Saigo, Barbara Woodworth. *Op. cit.*, p. 274.

resíduos orgânicos e de agrotóxicos, de outro, purificação do ar e da água); fixação fotossintética da energia solar, com a transferência, por ação de plantas verdes, dessa forma de energia para a cadeia alimentar.<sup>11</sup>

Tudo isso sem falar que os ecossistemas são um reservatório extraordinário e ainda inexplorado de informações bioquímicas e genéticas, capazes, quem sabe, de modificar, para melhor e por inteiro, nosso futuro, permitindo-nos saltos tecnológicos atualmente nem sequer imaginados.

Somos forçados, pois, a aceitar que dependemos da natureza, seja diretamente e a curto prazo, seja indiretamente e a longo prazo, por força dos benefícios materiais, estéticos, culturais e espirituais que nos concede, dos serviços ecológicos que nos presta e das expectativas de descobertas futuras que alimenta. Assim, é da maior relevância – inclusive para o Direito – o fato de cientistas e leigos, empresários e ambientalistas, políticos e religiosos, juristas e economistas hoje reconhecerem, com vistosa unanimidade, que a biodiversidade planetária corre sério risco.

Só isso já seria suficiente para conclamar nossa atenção e engenhosidade protetória.

## 2. Ameaças à Biodiversidade

Realmente, estudos recentes demonstram que a taxa de extinção de espécies vem crescendo a ritmo acelerado e alarmante, não dando qualquer sinal de estabilização. Pior, mesmo espécies ainda alheias ao risco imediato de desaparecimento apresentam preocupante redução populacional e declínio na sua variabilidade genética.<sup>12</sup>

As atividades humanas estão, permanentemente, pondo em perigo a biodiversidade planetária. Nessa perspectiva, podemos destacar *quatro* macroameaças à sobrevivência das várias espécies existentes:<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *Op. cit.*, p. 201.

<sup>12</sup>Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *Op. cit.*, ps. 184 e 193.

<sup>13</sup>Primack, Richard B. *A primer of conservation biology*. Sunderland: Sinauer Associates Inc., 1995, p. 66.

- destruição, fragmentação e degradação<sup>14</sup> de *habitats*;
- exploração predatória;<sup>15</sup>
- introdução de espécies exóticas;
- aumento de pragas e doenças.<sup>16</sup>

O maior desses perigos é, sem dúvida, a degradação de *habitats* por ações humanas as mais variadas, especialmente aquelas dedicadas a dar ao solo usos “economicamente produtivos”, como na agricultura, na exploração madeireira ou mineral, ou no contexto da expansão urbana e da especulação imobiliária.<sup>17</sup>

Todavia, ainda que tivéssemos os meios e a vontade política de controlar todas essas ameaças localizadas, ainda assim nos faltaria razão para dormirmos tranquilos. Por exemplo, mesmo que transformássemos toda a Amazônia – escreve o festejado Norman Myers – num “enorme parque e, em seguida, construíssemos uma cerca de 50 metros de altura à sua volta”, nem desse modo conseguiríamos prevenir sua degradação nas mãos de fenômenos globais, como a “poluição atmosférica e mudanças climáticas”.<sup>18</sup>

A biodiversidade, é seguro afirmar, não obstante estampe localmente as feridas da degradação, não é um tema de estrito cunho municipal ou mesmo estadual, convidando, a rigor, tratamento mais amplo, como valor que interessa a todos os habitantes do planeta e como vítima de atividades por vezes estabelecidas a centenas ou milhares de quilômetros. Não é exagero, pois, alertar que juntos contribuimos para sua destruição e só juntos teremos condições de evitar danos irreparáveis à sua condição primária.

Por tal prisma, podemos concluir que, no campo da atuação humana, o *modus* fragmentário é tão nefasto no mundo natural como o é no universo das decisões políticas.

<sup>14</sup>Inclusive por poluição.

<sup>15</sup>Como na caça, pesca e atividades madeireiras.

<sup>16</sup>Primack, Richard B. *Op. cit.*, p. 66.

<sup>17</sup>Cf. Noss, Reed F. e Csuti, Blair. “Habitat fragmentation”. In: Gary K. Meffe *et al.* *Principles of conservation biology*. 2ª ed. Sunderland: Sinauer Associates Inc., 1997, p. 269; Karkkainen, Bradley C. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>18</sup>Myers, Norman. “The rich diversity of biodiversity issues”. In: Marjorie L. Reaka *et al.* *Biodiversity I: understanding and protecting our biological resources*. Washington: Joseph Henry Press, 1997, p. 134.

Não que a extinção de espécies seja alguma novidade na história da Terra. É, muito ao contrário, um fato da vida, desde os seus primórdios. Nos últimos três bilhões de anos, a biodiversidade cresceu notavelmente, embora passando por altos e baixos, várias vezes molestada por continentes que ora se afastavam, ora se associavam, sem falar de alterações climáticas radicais, erupções vulcânicas gigantes e choques de asteróides com o planeta. Calcula-se que mais de 99% de todos os seres vivos que já existiram na face da Terra estão hoje extintos, a grande maioria tendo sumido muito antes do surgimento dos seres humanos, seja por lenta evolução, seja por força de extinção em massa.<sup>19</sup> Nessas circunstâncias, o desaparecimento é derivação de processos naturais, quase sempre em câmara lenta. Algo bem diverso do que se observa atualmente, quando o fenômeno é causado por intervenção humana e ocorre com grande rapidez.

No caso da moderna crise da biodiversidade, estima-se que, como consequência direta da intervenção humana, desde 1600 (começando com a exploração mercantilista), 85 espécies de mamíferos e 113 de pássaros foram extintas em todo o mundo, equivalendo, respectivamente, a 2,1% e a 1,3%, em cada categoria.<sup>20</sup>

Sensível a essa erosão da riqueza biológica do planeta, já em 1972 a Declaração de Estocolmo, tão fundamental no desenvolvimento inicial do Direito Ambiental, apregoava que os seres humanos têm “a especial responsabilidade de resguardar e manejar de forma inteligente a herança de fauna silvestre e seu *habitat*, agora seriamente ameaçados por uma combinação de fatores adversos”.<sup>21</sup>

Vinte anos depois, em 1992, após reconhecer que “a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum para toda a humanidade”, a Convenção da Biodiversidade, ratificada pelo Brasil,<sup>22</sup> proclamou que “os Estados são responsáveis pela conservação da sua diversidade biológica e utilização sustentável dos seus recursos biológicos” e que “é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da significativa redução ou perda da diversidade biológica”.<sup>23</sup>

<sup>19</sup>Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *Op. cit.*, p. 185; Cunningham, William P. e Saigo, Barbara Woodworth. *Op. cit.*, p. 275.

<sup>20</sup>Primack, Richard B. *Op. cit.*, p. 66.

<sup>21</sup>Cf. Princípio 4º, Declaração de Estocolmo (1972).

<sup>22</sup>Cf. Decreto Legislativo nº 2, de 3.2.94.

<sup>23</sup>Cf. “Preâmbulo”, Convenção da Diversidade Biológica (1992).

Aí estão dois chamados óbvios à reflexão, referendados pelas mais avançadas nações do mundo. É oportuno recordar, no caso da Declaração de Estocolmo, o voto de abstenção do Brasil, à época um dos líderes do bloco contrário a uma firme proteção internacional (e nacional) do meio ambiente. Nesses dois documentos, como em outros, não se encontra um convite romântico a mecanicamente retroceder na história da Terra ou mesmo a petrificar o crescimento econômico. Ninguém prega, como solução para a crise ambiental que nos assola, o retorno à vida em cavernas. Os remédios conservacionistas sugeridos ou postos em prática visam, no geral, a levar as pessoas – em lento e difícil processo ético-legal de informação e educação – a um modelo de convivência saudável com o planeta, onde práticas que enfraqueçam sua vitalidade ou empobrecam as oportunidades das gerações futuras sejam consideradas tão deploráveis e condenáveis quanto a mãe que se nega a alimentar o filho ou o pai que lhe recusa o teto. Como afirma o magistral Sax, o objetivo desses esforços é evitar tudo aquilo que, por reduzir a base planetária que nos é vital, condene os seres que nos sucederão, humanos ou não, à posição de eternos “pacientes do nosso poder”.<sup>24</sup>

Enfrentando esse quadro de incessante e, não raro, irreversível destruição da base planetária, o Direito, com maior vigor a partir dos anos 60 do século XX, incorpora preocupações ambientais à sua agenda e amplia sua intervenção de proteção da natureza, desenhando um rol de *instrumentos multifacetários*, alguns até anteriores a esse período (como os Parques Nacionais e sanções penais ou administrativas), outros bem mais recentes (como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a Auditoria Ambiental e certos mecanismos econômicos).

Nesse esforço, agora corriqueiro, de tutela da flora, fauna e *habitat*, ênfase particular é dada aos chamados instrumentos jurídicos de prevenção (mais recentemente, também de precaução) e de conservação *in situ*, aí incluídas as unidades de conservação (*rectius*, áreas protegidas). Filiando-se a essa corrente de pensamento, a Convenção da Biodiversidade declara que “a exigência fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação *in situ* dos

<sup>24</sup>Sax, Joseph L. “The search for environmental rights”. In: *Journal of Land Use & Environmental Law*, 1990, v. 6, p. 103.

ecossistemas e *habitats* naturais, e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu meio natural”.<sup>25</sup>

### 3. Evolução da Noção de Áreas Protegidas

É uma prática humana tão antiga quanto geograficamente espalhada por todos os continentes a designação de áreas ou bolsões de território para a preservação de certos atributos da natureza, ora por razões religiosas ou culturais, ora como demonstração de *status* social (os bosques reais de caça, p. ex.).<sup>26</sup>

Atualmente, os espaços naturais protegidos, transformados em técnica de tutela ambiental, estão presentes na legislação de praticamente todos os países. Normalmente, já não encontram na dimensão religiosa ou cultural sua marca dominante, aspirando, agora abertamente, a garantir a existência de espécies, ecossistemas, bancos genéticos ou monumentos naturais de rara beleza.

Sé é certo que podemos enxergar nos bosques sagrados e nas reservas reais de caça da Antiguidade os precedentes longínquos das atuais áreas protegidas, só no século XIX, a partir do exemplo inicial dos Estados Unidos (*Yellowstone National Park*, nas Montanhas Rochosas, em 1.3.1872), é que os primeiros e genuínos Parques Nacionais e Estaduais, precursores do nosso modelo de unidades de conservação, foram estabelecidos em várias partes do globo (p. ex., o *Kruger National Park*, na África do Sul, é de 1898), em resposta à pressão do nascente movimento conservacionista, que, naquela época, limitava seus esforços à defesa de locais de natureza exuberante.

No Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia (1937)<sup>27</sup> foi a primeira área protegida de caráter nacional, sendo, logo após, seguido pelo Parque Nacional de Iguaçu (1939).<sup>28</sup> Com o passar dos anos, tanto antes como depois da promulgação, em 1981, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – verdadeiro marco inicial do Direito

<sup>25</sup> “Preâmbulo”, Convenção da Diversidade Biológica (1992).

<sup>26</sup> Margules, C. R. e Pressey, R. L. “Systematic conservation planning”. In: *Nature*, nº 405, 2000, p. 243.

<sup>27</sup> Sobre o quadro jurídico e dificuldades de implantação do Parque Nacional de Itatiaia, cf. Ávila, Maria Cristina A. D. de. *Eficácia da política ambiental...*, op. cit.

<sup>28</sup> Para uma atual e excelente análise dos conflitos socioambientais no Parque de Iguaçu, cf. Figueiredo, Guilherme José Purvin de, e Rodrigues, José Eduardo Ramos. *Parque Nacional...*, op. cit.

Ambiental brasileiro – várias outras modalidades de áreas protegidas foram acrescentadas, em adição aos Parques, então regradados pelo art. 5º, do Código Florestal de 1965: Floresta, Reservas Biológica e Ecológica, Estação Ecológica, Reserva Extrativista, Área de Proteção Ambiental, para citar algumas.

Observa-se, pois, que a adoção do modelo de áreas protegidas no Brasil, como instrumento de tutela da natureza, é anterior ao surgimento do Direito Ambiental, como disciplina orgânica e autônoma, estruturada em torno de características, objetivos, princípios e instrumentos próprios.<sup>29</sup> Por conta dessa evolução histórica, amiúde sem rumo certo, ao sabor de pressões localizadas – ou, por vezes, de facilidades de criação, como o caráter remoto do território –, as áreas prote-

<sup>29</sup> Abordando vários aspectos do tema das unidades de conservação brasileiras, cf., dentre outros, Akaoui, Fernando Reverendo Vidal. “Reserva particular do patrimônio natural: considerações acerca da possibilidade de sua instituição em áreas públicas e importância como medida de compensação por danos causados ao meio ambiente”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 2000, v. 18, ps. 198-212; Figueiredo, Guilherme José Purvin de e Rodrigues, José Eduardo Ramos. “Parque Nacional de Iguaçu em perigo: o episódio da Estrada do Colono”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 1998, v. 11, ps. 45-56; Rodrigues, José Eduardo Ramos. “Aspectos jurídicos das unidades de conservação”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 1996, v. 1, ps. 106 e segs.; Passos, Lídia Helena Ferreira da Costa. “A proteção jurídica dos espaços ambientais especiais”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 1995, v. 0, ps. 170 e segs.; Oliveira, Luiz Henrique D. C. Leal de. “Unidades de conservação do Estado de São Paulo – Fazenda Intervales: experiência de administração e gestão dos recursos naturais”. In: Antônio Herman Benjamin (coordenador). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, ps. 170-180; Costa, Marcelo Dolzany da. “Áreas protegidas na América Latina: mito e realidade”. In: Antônio Herman Benjamin (organizador). *A proteção jurídica das florestas tropicais*. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde” e PGJ-SP, 1999, v. I, ps. 279-283; Ávila, Maria Cristina A. D. de. “Eficácia da política ambiental em seus aspectos sociais e jurídicos, tomando por base o Parque Nacional de Itatiaia”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 2000, v. 19, ps. 209-222; Mercadante, Maurício. “Uma nova lei sobre áreas protegidas para o Brasil”. In: *Cinco anos após a ECO-92*. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, 1997, ps. 461-477; Milano, Miguel Serediuk. “Unidades de conservação no Brasil: mitos e realidade”. In: Antônio Herman Benjamin (organizador). *A proteção jurídica...*, op. cit., ps. 307-316; Souza, Motauri Ciocchetti de. “Das unidades de conservação criadas pelo Poder Público: conceito, classificação e possibilidade de cessão de uso a órgão público ou particular”. In: *Revista de Direito Ambiental*, 1996, ps. 89 e segs.; Gouveia, Yara Maria Gomide. “Unidades de conservação”. In: Antônio Herman Benjamin (coordenador). *Dano ambiental...*, op. cit., ps. 409-431.

gidas nacionais foram casuística e assistematicamente determinadas e administradas, refêns, no seu desenho teórico, legal e prático, da diversidade de filiação filosófica e paternidade política, daí resultando, de forma inevitável, freqüente confusão de regimes, sobreposição de unidades e, pior, ineficiência na consecução de suas finalidades.

A crítica, no entanto, não desmerece o modelo brasileiro de unidades de conservação, que, com todos os seus defeitos, foi capaz de bravamente resistir às investidas degradadoras de poderosos interesses. Para citar um único exemplo, o que teríamos hoje no lugar do Parque Nacional de Iguazu, não fosse o regime jurídico especial, conseqüência de sua designação como unidade de conservação? Ao responder, não precisamos ir muito longe, basta olhar em volta, pois o Parque está literalmente cercado por vastos campos agrícolas, onde sequer a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente são respeitadas.

Na verdade, o Brasil, no decorrer dos anos, conseguiu erigir um agrupamento de unidades de conservação que, mais do que cópia infantil ou descuidada de formatos estrangeiros, apresenta muito de peculiar, afastando-se, em muitos pontos, das referências alheias que, inicialmente, foram, não raro, usadas como inspiração.

Muito bem destaca Miguel Serediuk Milano, um dos maiores especialistas brasileiros no tema, que:

“Em diferentes níveis e de diferentes formas baseado em convenções internacionais, o modelo brasileiro, quanto à legislação que o fundamenta, apresenta características bastante próprias e pode até ser considerado mais rígido que o modelo norte-americano. De outra forma, o modelo brasileiro também não é facilmente comparável àqueles adotados pelos secularmente ocupados, naturalmente explorados e ecologicamente impactados países europeus, neste caso porque neles se trabalha muito mais o planejamento e a gestão territoriais que a conservação da natureza propriamente dita, uma vez que, de fato, pouco lhes resta a conservar.”<sup>30</sup>

Nessa curta evolução histórica das unidades de conservação no Brasil, de 1937 aos dias de hoje, a Constituição de 1988 representa

<sup>30</sup>Milano, Miguel Serediuk. *Unidades de conservação...*, op. cit., p. 312.

um divisor de águas, aliás, como de resto em toda a matéria ambiental. Na lição sempre precisa de Paulo Affonso Leme Machado, a Constituição Federal, neste campo, inovou “profundamente”,<sup>31</sup> seja ao regram a matéria de forma expressa, o que não se dava no regime constitucional anterior, seja ao estabelecer mecanismos garantidores da *perenidade legal e ecológica* dos “espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos”<sup>32</sup> estabelecidos pelo Poder Público, tema que analisaremos mais adiante.

De qualquer forma, faltava-nos um regime jurídico moderno, harmônico e técnico, sob as bases do *welfarismo ambiental*, que informa a Constituição Federal de 1988. Essa a expectativa que se tinha da Lei nº 9.985, de 18.7.2000 (Lei do SNUC). Contudo, por conta de equívocos técnicos da redação original do projeto ou de deficiências semeadas no decorrer de sua longa tramitação legislativa, a lei, sem prejuízo de avanços inequívocos que introduz, não é nem harmônica, nem muito menos moderna ou técnica.

Infelizmente, estamos diante de um diploma que nasce com uma certa pitada de velhice (= sem refletir, na sua dimensão maior, a letra e o espírito da Constituição Federal de 1988 ou mesmo os tratados e convenções firmados pelo Brasil na década de 1990), imperfeição (= com imprecisões técnicas primárias) e desestruturação (= destituído de harmonia interna), perdendo muito do seu valor potencial, que justificava e legitimava sua gênese. Vejamos os seus pontos principais, apontando alguns avanços, retrocessos e imperfeições.

#### 4. Inadequação Terminológica da Lei do SNUC

A técnica deficiente da lei fica evidente já na sua ementa, na qual o legislador ordinário, afirmando regulamentar o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e VII, da Constituição Federal, instituiu “o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza”.

<sup>31</sup>Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 73.

<sup>32</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III.



Realmente, a Constituição obriga o Poder Público a

“definir, em todas as unidades da Federação, *espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.<sup>33</sup>

Como se nota, em nenhum momento o texto constitucional alude à expressão *unidades de conservação*, usando, isso sim, de forma correta, o termo *espaços territoriais especialmente protegidos*. Não se trata de uma opção 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.

Muito ao contrário, “conservação” é ela própria modalidade (= espécie) de *proteção especial* da natureza, contrapondo-se à “preservação”: esta como garantia *integral* da biota; aquela, mais flexível, contentando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais.

Por isso mesmo, a Convenção da Biodiversidade, na linha da Constituição Federal, prefere reportar-se a “espaços protegidos”, essa, sim, expressão-gênero, sob a qual se incluem “conservação” e “preservação”.<sup>34</sup>

## 5. Definições

A Lei nº 9.985/2000, seguindo tradição do Direito Ambiental brasileiro, estampa, no seu art. 2º, um leque de definições, algumas já consagradas no nosso ordenamento, como as de diversidade biológica<sup>35</sup> e recurso ambiental<sup>36</sup>.

Em outros casos, a Lei do SNUC retoca, na substância, definições existentes, ou propõe outras inteiramente novas. Como exemplo daquela hipótese, cite-se a caracterização de Monumento Natu-

<sup>33</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III (grifo nosso).

<sup>34</sup>A errônea conceitual, no entanto, não é privilégio da legislação brasileira. Aparece, indistintamente, em tratados internacionais e leis nacionais de outros países.

<sup>35</sup>Convenção da Biodiversidade, art. 2º.

<sup>36</sup>Lei nº 6.938/81, art. 3º, inc. V.

ral,<sup>37</sup> que se desvia do teor da fórmula adotada pela *Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América*, posta nos seguintes termos:

“As regiões, os objetos ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico-científico, aos quais é dada proteção absoluta, com o fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto ou uma espécie isolada Monumento Natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas, ou inspeções oficiais.”<sup>38</sup>

Compare-se, agora, com a definição da Lei do SNUC: “O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.”<sup>39</sup>

Menção à parte, dentre todas, merece a noção de *unidade de conservação*, certamente a mais relevante do texto legal, por força da extraordinária repercussão prática que pode ter. A inovação não é apenas redacional, mas de fundo. Muito mais ampla e técnica do que aquela prevista no art. 40, § 1º, da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (modificado pelos arts. 39 e 40, da Lei nº 9.985/2000), de caráter meramente descritivo, a definição genérica da Lei do SNUC, em vez de usar o critério de listagem tipológica, opta por dar os contornos *ecológico-funcionais* das várias modalidades de unidades.

Aliás, é bom ressaltar que, com a promulgação da Lei do SNUC, o ordenamento brasileiro passa a contar com *duas* definições coexistentes de unidades de conservação: uma, *descritiva, taxativa e estreita*, em sede penal;<sup>40</sup> a outra, *funcional, aberta e flexível*, para os demais fins, sejam civis, administrativos ou tributários.<sup>41</sup>

<sup>37</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 12.

<sup>38</sup>Art. 1º, item 3, da *Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América* (1940), aprovada pelo Decreto nº 3, de 13.2.48, e promulgada pelo Decreto nº 58.054, de 23.3.66.

<sup>39</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 12, *caput*.

<sup>40</sup>Lei nº 9.605/98, arts. 40, § 1º, e 40-A, § 1º.

<sup>41</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inc. I.

Na Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação é o

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.<sup>42</sup>

Não se está aqui muito distante da definição de “área protegida”, consagrada na experiência do Direito Comparado e adotada pela Convenção da Biodiversidade:

“uma área geograficamente definida que tenha sido designada ou regulamentada e gerida para alcançar objetivos específicos de conservação”.<sup>43</sup>

Em passo assemelhado, Paulo de Bessa Antunes define *áreas protegidas* como aquelas

“que, devido às características especiais que apresentam, devem permanecer preservadas. O grau de preservação é variável, considerando-se o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida para cada uma delas. A proteção pode variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso. As áreas protegidas são denominadas tecnicamente como *unidades de conservação*”.<sup>44</sup>

Ou seja, toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, pois a própria Constituição Federal traz exemplos de biomas que recebem tutela especial (= Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal) e, nem por isso, são, na sua totalidade, unidades de conservação. É bem pertinente a lição abalizada do mestre José Afonso da Silva, para quem “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inc. I.

<sup>43</sup>Convenção da Biodiversidade (1992), art. 2º.

<sup>44</sup>Antunes, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 216 (grifo no original).

<sup>45</sup>Silva, José Afonso da. *Direito Ambiental constitucional*. 2ª ed. revista. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 161.

## 6. Pressupostos das Unidades de Conservação

Da amplíssima definição da Lei nº 9.985/2000, retiramos *cinco* pressupostos necessários à configuração jurídico-ecológica de unidades de conservação:

- relevância natural;
- oficialismo;
- delimitação territorial;
- objetivo conservacionista;
- regime especial de proteção e administração.

Primeiro de tudo, na configuração de unidade de conservação, exige-se que o objeto de proteção – território ou águas jurisdicionais – detenha características naturais relevantes. Mas o que seria *relevância natural*?

A Constituição Federal, em norma geral e preambular, determina a proteção da natureza em todo o território nacional,<sup>46</sup> outorgando a todos um “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Contudo, o próprio legislador constitucional reconheceu que existem certos biomas, ecossistemas e áreas que reclamam uma maior e mais cuidadosa atenção do Poder Público e dos particulares. Para tais casos, dentre outros mecanismos de salvaguarda possíveis, a própria Constituição impõe o estabelecimento de espaços com um regime jurídico distinto daquele aplicável à generalidade da natureza.

Tais espaços, na linguagem da Lei nº 9.985/2000, são chamados de unidades de conservação, áreas que, nas palavras de Fiorillo e Abelha, “justamente por serem dotadas de atributos ambientais” especiais, “merecem um tratamento diferenciado e especializado”.<sup>47</sup>

Se é verdade, como dizia Aldo Leopold, ecologista visionário e um dos precursores do conservacionismo americano, que nossa habilidade para enxergar valor na natureza principia, como na arte, com

<sup>46</sup>Constituição Federal, art. 225, *caput*.

<sup>47</sup>Fiorillo, Celso Antonio Pacheco e Rodrigues, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 194.

aquilo que é belo,<sup>48</sup> o SNUC não é, de forma alguma, já alertamos atrás, um sistema unidirecional ou de uma nota só, voltado apenas à proteção da nossa riqueza paisagística. Não é um concurso de beleza natural. Tutela, a um só tempo, o formoso e o feio, o economicamente útil e o inútil, o visível e o invisível a olho nu, o aprazível e o incômodo, o acolhedor e o inóspito, o habitável e até o inabitável.

O que se visa com a instituição de uma unidade de conservação é a algo bem mais grandioso e complexo, pois, além de resguardar paisagens de notável beleza cênica, almeja-se manter e restaurar a biodiversidade, proteger espécies ameaçadas de extinção, assim como as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural e os recursos hídricos e edáficos.<sup>49</sup>

Ou seja, *relevância natural* não implica, necessariamente, raridade ou singularidade do bem, podendo ser constituída de elementos comuns, corriqueiros ou até banais da natureza, mesmo quando ausente qualquer endemismo ou particularidade notável. No sistema da Lei nº 9.985/2000, *relevância natural* é uma noção de fundo ecológico e não um juízo prisioneiro da percepção ou apreciação humana. O que o legislador pretendeu foi, como princípio, que se levasse em conta o contexto ecológico local, regional ou nacional do território ou dos elementos a serem protegidos.

No entanto, é oportuno observar que a lei não se utilizou da expressão “relevância ecológica”, mas, sim, de “características naturais relevantes”, querendo com isso indicar que, mesmo na ausência de atributos ecológicos extraordinários, ainda assim a área ou monumento pode ser especialmente protegido, com suporte tão-só nas suas características geológicas, geomorfológicas, espeleológicas, arqueológicas, paleontológicas e culturais, ou até mesmo na sua “beleza cênica”.<sup>50</sup>

A raridade, a beleza ou o endemismo, conquanto importantes e até suficientes para disparar a aplicação do regime especial, não são os únicos denominadores do dever de tutela do meio ambiente e, por

<sup>48</sup>Leopold, Aldo. *A sand county almanac, and sketches here and there*. Special Commemorative Edition. Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 96.

<sup>49</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 4º.

<sup>50</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 4º, incs. VI e VII.

via de consequência, da natureza. O atributo da excepcionalidade é estranho ao *duplo e simultâneo comando* constitucional de preservar os “processos ecológicos essenciais” e “a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, ambos deveres em íntima comunhão com a tutela da biodiversidade. A Constituição, isso sim, resguarda a natureza como tal, compreendendo que a sua “integridade” é valor *per se*. Para tanto, impõe que se defenda “a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua *função ecológica*, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade”.<sup>51</sup>

Por vezes, contudo, uma determinada modalidade de unidade de conservação, na sua concepção individual, não se contenta com esta relevância ecológica genérica, vindo a demandar atributos mais precisos e vistosos, inclusive os valores estético-paisagísticos. Assim, por exemplo, o Monumento Natural, que “tem como objetivo básico preservar sítios naturais *raros, singulares* ou de *grande beleza cênica*”.<sup>52</sup> Também é o caso do Parque Nacional, que requer, além da “grande relevância ecológica”, a existência de “*beleza cênica*”.<sup>53</sup>

A *relevância natural* não é, no entanto, suficiente para a caracterização de unidades de conservação. Vêm elas ainda marcadas pelo *oficialismo*, que não é sinônimo de *estatismo*, pois a lei recepciona áreas protegidas de domínio privado. Este é seu pressuposto jurídico-formal. Criação do Direito e de manifestação estatal, as UCs demandam pronunciamento público inequívoco (= declaração normativa expressa). Não são um fenômeno espontâneo, fático ou mesmo de cunho estritamente privado, inexistindo, portanto, *per se*; são instituídas pelo Poder Público, em procedimento solitário (na maioria das vezes) ou complexo, mediante cooperação com o particular (= RPPNs, Reserva Legal e Servidão Florestal<sup>54</sup>). Num e noutro caso,

<sup>51</sup>Art. 225, § 1º, incs. I, II e VII (grifo nosso).

<sup>52</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 12, *caput* (grifo nosso).

<sup>53</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 11, *caput* (grifo nosso). Observe-se que o Código Florestal (neste ponto revogado) era até mais específico, reclamando “atributos excepcionais da natureza” e “belezas naturais” (Lei nº 4.771/65, art. 5º, alínea a).

<sup>54</sup>No caso da Servidão Florestal, o oficialismo expressa-se pela exigência de averbação em cartório.

decorrem de dever-poder estatuído no art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal, que, vimos, impõe ao “Poder Público” o *munus* genérico de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”.

O ato declaratório oficial pode ser *genérico* ou *individual*, *legal* ou *administrativo*. É *genérico* quando a instituição da unidade de conservação dá-se através de uma referência universal a atributos espalhados pelo território nacional, mas que, ainda assim, bastam para apartar a área em questão do seu entorno. Assim ocorre nas APPs – Áreas de Preservação Permanente –, onde a declaração *in abstracto* não vai além da fixação das condições ecológico-situacionais necessárias à aplicação do regime especial (margem de rio, topo de morro etc.). De outras vezes, a declaração oficial é *individual*, quando, por exemplo, o Poder Público, por via de decreto, institui um Parque Nacional ou acorda com o particular a criação de uma RPPN. A declaração é *legal* quando estatuída pelo legislador ordinário (novamente, v.g., a APP); ao revés, é *administrativa* na hipótese de o agente emissor ser a administração pública.

Nunca é demais lembrar que, antes de ser faculdade, a criação direta (na forma de Parques, Florestas, Resex etc.) ou viabilização jurídica (na RPPN, Servidão Florestal, Reserva Legal etc.) de unidades de conservação são deveres do Poder Público, dever esse que poderá ser cumprido com a expedição de lei em sentido estrito – via não prescrita pela Constituição – ou com a emissão de atos administrativos específicos, como o decreto, a resolução, o termo de compromisso (na RPPN) e a averbação (Reserva Legal e Servidão Florestal).

Em outras palavras, sendo as UCs instituídas ou criadas pelo “Poder Público”,<sup>55</sup> de um lado, não estamos diante de prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, mas de atribuição outorgada também ao Poder Executivo e, como veremos adiante, excepcionalmente ao Poder Judiciário, nos casos de omissão do administrador e do legislador. De outro, tampouco se trata de monopólio solitário do Poder Público, pois, em algumas modalidades, o procedimento de criação depende, necessariamente, de manifestação do particular (p. ex., na RPPN, na Servidão Florestal e na Reserva Legal).

<sup>55</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, e Lei nº 9.985/2000, art. 22, *caput*.

A propósito, é exatamente esse pressuposto declarativo particular que, conforme aponta José Afonso da Silva, bem ressalta a diferença entre espaço territorial especialmente protegido *lato sensu* – como a Amazônia, a Mata Atlântica e o Pantanal no texto do art. 225, da Constituição – e unidade de conservação: “um espaço territorial se converte numa unidade de conservação, quando assim é *declarado* expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado”.<sup>56</sup>

Além da relevância natural e do oficialismo, a lei estabelece o *pressuposto da delimitação* territorial (= da *territorialidade definida* ou *individualização espacial*), com ele demandando a especificação do espaço a ser resguardado. Ou seja, com o auxílio de indicações relevantes – jurídicas (p. ex., averbação, na Reserva Legal ou na Servidão Florestal), geográficas ou topográficas (p. ex., topo de morro ou margens de cursos d’água, nas APPs) –, o objeto de proteção diferenciada é individualizado.

Como sucede com o ato declaratório que a expressa, a delimitação pode ser *genérica* e de aplicação *erga omnes* (p. ex., APPs), isto é, no próprio texto legal ou regulamentar, ou *individual*, aplicável, por exclusão de outras, a uma determinada área. É essa identidade própria que, ao separar a unidade de conservação do seu entorno, possibilita e viabiliza uma conservação diferenciada. Tal pressuposto incide igualmente sobre a zona de amortecimento.<sup>57</sup>

Note-se, entretanto: na definição de unidade de conservação, a lei faz referência à delimitação territorial e não à extensão territorial. Esta não é exigência para a criação de unidades de conservação, que podem ter tamanho variado. A lei limita-se a recomendar que a APA – Área de Proteção Ambiental – seja, em geral, “extensa”,<sup>58</sup> e que a ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico –, ao revés, seja “de pequena extensão”.<sup>59</sup>

Claro, o ideal, por razões ecológicas, é a constituição de unidades de conservação de grande extensão territorial, visando, a um só tempo, a mitigar o efeito de borda e viabilizar a proteção de espécies

<sup>56</sup>Silva, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 161 (grifo nosso).

<sup>57</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 25.

<sup>58</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 15, *caput*.

<sup>59</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 16, *caput*.

que demandam amplos espaços para sua sobrevivência e reprodução.<sup>60</sup>

De outra parte, as unidades de conservação, como o próprio nome indica, são dotadas de um *objetivo conservacionista* definido, obrigatoriamente preponderante, isto é, ostentam elas uma teleologia inafastável, que visa a assegurar, nos termos da Constituição, a “integridade” e “a função ecológica” da flora, fauna e *habitats*.

Finalmente, exatamente por se diferenciarem do seu entorno e merecerem uma atenção maior do legislador e do implementador, as unidades de conservação, na sua caracterização, reclamam um *regime protetório especial*, que se manifesta em dois planos. Primeiro, no terreno *post factum*, com uma tipologia penal e administrativa particular. Segundo, com a vinculação simultânea a um *regime de modificabilidade* e a um *regime de fruição*,<sup>61</sup> ambos peculiares, como melhor apreciaremos em outro ponto do nosso estudo.

### 7. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Da mesma forma que, apesar do nome, o *National Park System* norte-americano, com muito maior tradição, ainda hoje é criticado por não se constituir num “sistema” real,<sup>62</sup> isto é, trazendo suas várias unidades integradas em uma rede ambientalmente coerente de suporte à biodiversidade, o nosso modelo de unidades de conservação, até por lacuna legislativa, nunca teve, na sua organização, a marca da sistematicidade.

Por isso, a maior preocupação da Lei nº 9.985/2000 – daí sua denominação legal – foi estabelecer o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Não conseguiu, pelas falhas já apontadas.

Como todo sistema, o SNUC apresenta características, objetivos, princípios e instrumentos próprios.

No plano biológico, a principal característica do SNUC é a adoção do *modelo ecossistêmico* de conservação da natureza, isto é, a re-

jeição da tutela isolada e individual de espécies ou reinos em favor de uma visão mais ampla, que leva em consideração a dimensão e complexidade do ecossistema e, eventualmente, de todo um bioma.

Como se sabe, no que tange aos sujeitos que o compõem, o Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/81, é integrado por todos os “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”.<sup>63</sup> Ou seja, estamos diante de um sistema que, antes de ser tão-só federal, é nacional.

De forma diversa, o SNUC – não obstante afirmar o legislador, à moda da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ser ele “constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei”<sup>64</sup> – apenas “excepcionalmente e a critério do Conama” admite que “unidades de conservação estaduais e municipais” dele façam parte, e somente quando “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”.<sup>65</sup>

As contradições do texto legal pioram quando se nota que, no modelo administrativo desenhado, a Lei nº 9.985/2000 segue o estilo da Lei nº 6.938/81, prevendo um órgão consultivo (o Conama) e outro central (o Ministério do Meio Ambiente), ao lado de vários órgãos executores (Ibama e órgãos estaduais e municipais), querendo indicar que, estes últimos, integram, realmente, o SNUC.<sup>66</sup>

Temos, então, essa paradoxal situação: nos termos da lei, as unidades de conservação estaduais e municipais (= o objeto) não compõem, como regra, o SNUC, mas os órgãos estaduais e municipais (= os sujeitos) participam de sua estrutura administrativa.

<sup>60</sup>Gascon, Claude *et al.* “Receding forest edges and vanishing reserves”. In: *Science*, 2000, v. 288, ps. 1.356-1.358.

<sup>61</sup>A feliz terminologia é de José Afonso da Silva, *op. cit.*, p. 159.

<sup>62</sup>Rettie, Dwight F. *Our National Park System: caring for America's greatest natural and historic treasures*. Urbana: University of Illinois Press, 1995, p. 203.

<sup>63</sup>Lei nº 6.938/81, art. 6º, *caput*.

<sup>64</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 3º.

<sup>65</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 6º, parágrafo único.

<sup>66</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 6º.

## 8. Os Objetivos do SNUC

A experiência internacional reconhece *quatro* finalidades principais às unidades de conservação: conservação da natureza, aproveitamento (= gozo) público, pesquisa científica e uso econômico sustentável de seus componentes.<sup>67</sup> Cada modalidade de área protegida realça, em menor ou maior escala, um ou vários desses objetivos, respeitada a primazia absoluta da finalidade conservacionista, pois sem ela, já notamos, não há como se falar em unidade de conservação.

O primeiro objetivo – certamente o mais relevante e primordial – é o de proteção da natureza, em um dado território, pela conservação de suas características peculiares. Nenhum organismo pode sobreviver se seu *habitat* for destruído ou seriamente degradado, degradação esta que, não raro, é bastante sutil, com pequenas alterações no meio ambiente acarretando efeitos deletérios surpreendentes, graves<sup>68</sup> e duradouros.

Conservar, em tal sentido amplo, significa sustentar *in situ* populações viáveis das espécies nativas, representar, no conjunto nacional das unidades de conservação, todos os tipos de ecossistemas, manter os processos evolucionários e ecológicos (p. ex., os distúrbios naturais, o ciclo hidrológico e de nutrientes), dentre outros aspectos.

O segundo objetivo, gozo público, tem na visitação e atividades de lazer seus melhores exemplos, tão ressaltadas em modalidades como os Parques. A recreação, atrás citada, confunde-se com a própria história das áreas protegidas, a começar com *Yellowstone*.

A pesquisa científica está na base de diversos tipos de unidades de conservação, como na Estação Ecológica e na Reserva de Fauna.

Finalmente, usos econômicos sustentáveis vêm bem representados em certos tipos de unidades de conservação, como na Floresta Nacional, na Reserva Extrativista, na APA e na reserva de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>67</sup>Em sentido assemelhado, mas limitando-se a listar três dessas finalidades básicas, cf. Ramón, Fernando López. *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1980, p. 97.

<sup>68</sup>Turk, Jonathan e Turk, Amos. *Environmental science*. 5ª ed. Nova Iorque: W. B. Saunders Company, 1988, ps. 318-319.

## 9. Classificação e Taxonomia: Unidades de Conservação Típicas e Atípicas

No nível teórico, vários são os critérios classificatórios para as unidades de conservação. O primeiro deles divide-as em *públicas* (a grande maioria) ou *privadas* (a RPPN, sempre, e outras modalidades, eventualmente).

Além disso, as unidades de conservação podem ser *federais*, *estaduais* ou *municipais*. Noutra perspectiva, temos as UCs de *preservação* (proibição de uso econômico direto) e as de *conservação* (possibilidade de uso econômico direto). Na Lei nº 9.985/2000, aquelas coincidem, como abordaremos em seguida, com as unidades de conservação de proteção integral, estas, com as unidades de conservação de uso sustentável.

A Lei nº 9.985/2000 traz um rol de unidades de conservação “integrantes do SNUC”,<sup>69</sup> dividindo-as em duas grandes famílias:

- unidades de proteção integral;
- unidades de uso sustentável.

Essas categorias compõem as unidades de conservação denominadas *típicas*, pois integram o SNUC. Convivem elas com outras, *atípicas*, assim denominadas porque, embora abrigadas pelo ordenamento brasileiro, não fazem parte do *Sistema* da Lei nº 9.985/2000, cabendo citar, dentre tantas, as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a Reserva da Biosfera<sup>70</sup>, as Áreas de Servidão Florestal, a Reserva Ecológica<sup>71</sup>, os Monumentos Naturais Tombados<sup>72</sup> e as Reservas Indígenas.

Ao contrário do que se esperava, a lei não simplificou, esgotou nem evitou erronias na tipologia das unidades de conservação.

Uma primeira observação que se impõe é sobre o caráter *exemplificativo* ou *taxativo* da lista dos arts. 7º e segs., cuja resposta vai respingar na correta compreensão da Reserva Legal, das APPs – Áreas de Preservação Permanente –, das Servidões Florestais e das Reservas Ecológicas, estas últimas previstas no Decreto nº 89.336, de 31.1.84, e

<sup>69</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 7º (grifo nosso).

<sup>70</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 41.

<sup>71</sup>Decreto nº 89.336/84 e Resolução Conama nº 4/85.

<sup>72</sup>Decreto-Lei nº 25/37.

na Resolução Conama nº 04/85, ambos textos normativos, nesta parte, recepcionados pelo novo regime da Lei nº 9.985/2000, não obstante a revogação expressa do art. 18, da Lei nº 6.938/81. Aqui, vale lembrar que era totalmente despicienda a menção do art. 18, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 1º, *caput*, do Decreto nº 89.336/84, bem como no preâmbulo e no art. 1º, da Resolução nº 04/85. Isso porque o Poder Público (no caso o presidente da República e o Conama) já tinha – como tem hoje, agora com fundamento na própria Constituição Federal – a prerrogativa de, por ato administrativo (decreto ou resolução), estabelecer unidade de conservação. Foi o que fez. O fato, portanto, de o art. 18, da Lei nº 6.938/81, ter sido revogado não tem qualquer repercussão jurídico-formal na aplicação dos dispositivos regentes das Reservas Ecológicas.

Tudo parece levar à conclusão de que são em *numerus clausus* somente as unidades de conservação que *integram* o SNUC, admitindo-se a existência de outras modalidades que, nos termos da lei, seriam *extra-sistema*, o que não quer dizer anti-sistema. Prova disso é que, já na própria Lei nº 9.985/2000, vamos encontrar uma unidade de conservação não integrante do SNUC (reserva da biosfera).<sup>73</sup>

Igualmente, em outras normas, tanto legais, como regulamentares, há hipóteses que estão na mesma posição, como as áreas tombadas por seus atributos naturais, as propriedades sujeitas à Servidão Florestal,<sup>74</sup> as APPs, a Reserva Legal, as Reservas Indígenas e as Reservas Ecológicas.<sup>75</sup>

Tais unidades de conservação, não obstante em conformidade com o art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal, foram excluídas do “sistema” (por isso, são extra-sistema), algumas por razões estritamente pragmáticas, como as APPs, a Reserva Legal e a Servidão Florestal: sua enorme dispersão territorial, fragmentação e diversidade dominial inviabilizam ou tornam difícil sua gestão integrada no âmbito do SNUC.

No quadro da tipologia, cabe ainda sublinhar que a Lei nº 9.985/2000 extinguiu, expressamente, certas modalidades de unida-

<sup>73</sup> Lei nº 9.985/2000, art. 41.

<sup>74</sup> Nos termos dos arts. 44-A e 44-B, do Código Florestal, com a redação trazida pela MP nº 1956-55.

<sup>75</sup> Decreto nº 89.336/84 e Resolução Conama nº 4/85.

des de conservação previstas na legislação ambiental anterior. É o caso, por exemplo, da Reserva de Caça, em face da revogação, pura e simples, do art. 5º da Lei de Proteção à Fauna, que a instituiu.

Mesmo após a promulgação da Lei nº 9.985/2000, não custa repetir, continuaremos a viver sob o império da confusão tipológica, onde atributos essenciais de certas unidades foram esquecidos (p. ex., à extensão territorial nos Parques Nacionais), enquanto outros, desnecessários, foram ressaltados (p. ex., agora ao contrário, a menção à mesma extensão territorial para a APA). Sem falar de denominações impróprias – é o caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável – e topografia legislativa inadequada.<sup>76</sup>

A lei traz cinco categorias de unidades de proteção integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.<sup>77</sup> Se é certo que todos concordam em “que reservas naturais com mínima influência humana são um importante componente de qualquer estratégia de conservação em qualquer país”,<sup>78</sup> nem só de proteção integral deve um sistema moderno de unidades de conservação ser constituído. Categorias mais flexíveis, principalmente aquelas que aceitam a presença do ser humano, tanto mais população tradicional, precisam ser estabelecidas. São as unidades de conservação de uso sustentável.

Na família das unidades de uso sustentável, encontramos sete categorias: APA – Área de Proteção Ambiental; ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico; Flona – Floresta Nacional; Resex – Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural,<sup>79</sup> esta última, na verdade, constituindo unidade de proteção integral, como anteriormente indicamos.

Quase todas as modalidades elencadas já constavam do arcabouço legal federal, cabendo citar, entre as inovações, a Reserva de Fauna e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>76</sup>Veja-se, por exemplo, a inclusão das Reservas Particulares do Patrimônio Natural entre as unidades de uso sustentável, o que não seria o caso, pois, em decorrência do veto ao art. 21, § 2º, III, nela já não se admite nenhuma atividade de uso direto. Ou seja, a RPPN é, hoje, para todos os fins, unidade de conservação de proteção integral.

<sup>77</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 8º.

<sup>78</sup>Schwartzman, Stephan; Nepstad, Daniel e Moreira, Adriana. “Arguing tropical forest conservation: people versus parks”. In: *Conservation biology*, 2000, v. 14, p. 1.370.

<sup>79</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 14.

Sempre em área de domínio público, a Reserva de Fauna, diz a lei, “é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”, sendo nela proibido “o exercício da caça amadorística ou profissional”.<sup>80</sup> Ao contrário do revogado Parque de Caça, onde o exercício da caça desportiva era permitido,<sup>81</sup> a finalidade de pesquisa é a preponderante na Reserva de Fauna, admitida, desde que compatível com tal fim, a visitação pública.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, por sua vez,

“é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”.<sup>82</sup>

Também de domínio público, embora admitindo propriedades privadas, o objetivo principal da Reserva de Desenvolvimento Sustentável é acomodar, quando possível, as populações tradicionais. Louvável na sua finalidade, o batismo adotado é infeliz, pois termina por negar, indiretamente, o desenvolvimento sustentável como macroobjetivo de *toda e qualquer* atividade econômica, valor maior esse que não pode ficar “cantonizado” em bolsões de unidades de conservação que abriguem populações tradicionais.

#### 10. Criação por Lei, Decreto, Resolução ou Termo de Compromisso

Nos termos da Lei nº 9.985/2000, as unidades de conservação serão “criadas por ato do Poder Público”.<sup>83</sup> Na hipótese, como já acentuamos, “ato do Poder Público” é decreto ou resolução do Conama. Também no regime jurídico anterior, as unidades de conservação só podiam ser criadas por “ato do Poder Público”.<sup>84</sup>

<sup>80</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 19.

<sup>81</sup>Lei nº 5.197/67, art. 5º, b.

<sup>82</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 20, *caput*.

<sup>83</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 22, *caput*.

<sup>84</sup>Cf., p. ex., o art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal; o art. 5º, do Código Florestal de 1965; o art. 5º, da Lei nº 5.197/67 (antigo Código de Caça); arts. 2º (Estações Ecológicas) e 8º (APAs), da Lei nº 6.902/81; art. 9º, inc. V, da Lei nº 6.938/81.

Afirmamos, há pouco, que a Constituição Federal determina que incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, definindo, “em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”.<sup>85</sup> Assim, a proteção da flora e fauna pela via de unidades de conservação, como dever estatal, não tem fundamento na lei, mas no próprio texto constitucional.

Conseqüência dessa obrigação imposta ao “Poder Público” (e atenção para o vocábulo utilizado pelo constituinte de 1988) é que não só o legislador ordinário, mas igualmente o administrador e o juiz têm o dever-poder de salvaguardar a natureza, aquele com o uso de instrumentos como o decreto e a resolução, este pela via da sentença.

No caso do Judiciário, na esteira do posicionamento jurisprudencial em matéria de tombamento, a sua atuação concreta independente de prévia manifestação da administração pública, no caso concreto, estabelecendo unidade de conservação específica. O juiz, aqui, age exatamente para suprir a omissão descabida, ou a intervenção insuficiente, do Poder Público.

Não custa repetir que a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, inc. III, nos passos do que se dá no tombamento, não exige lei em sentido estrito para a criação de unidade de conservação. Basta, no caso da administração pública, decreto ou resolução, ficando o Poder Público, em qualquer caso, obrigado a indenizar o proprietário, na hipótese de a restrição inviabilizar os usos econômicos de *toda* a propriedade, como sucede, normalmente, com as unidades de proteção integral.

Um último ponto a ser aqui mencionado – e que será melhor apreciado a seguir – é que a criação, implantação e manutenção de unidades de conservação receberam um incentivo extra, com a determinação legal de que empreendimentos de significativo impacto ambiental apóiem essas ações,<sup>86</sup> como contrapartida ou atitude mitigadora da degradação a ser causada.

<sup>85</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, incs. I e III.

<sup>86</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 36.



## 11. Critérios para Seleção Territorial

No regime do SNUC, o ato de criação não é aleatório, devendo ser precedido de estudos técnicos e consulta pública. Desta última, estão isentas a Estação Ecológica e a Reserva Biológica.<sup>87</sup>

Já observamos anteriormente que um dos pressupostos para a caracterização legal de uma unidade de conservação é sua *relevância natural*. Adiantamos que tal exigência não quer, como já foi no passado, dizer, de forma exclusiva, riqueza paisagística ou particularidade notável.

Dentre outros, quatro critérios sociobiológicos genéricos – nem sempre cumulativos – devem ser utilizados na escolha da localização, modalidade e extensão territorial de uma unidade de conservação:

- alta diversidade de espécies e *habitats*;
- elevado endemismo;
- alta sensibilidade à pressão humana;
- elevado nível de *stress*.

Além desses aspectos comuns, encontráveis na maioria das unidades de conservação, a lei traça critérios específicos, requisitados de categorias individuais. Assim, por exemplo, a grande beleza cênica, nos Parques<sup>88</sup> e no Monumento Natural,<sup>89</sup> as características naturais extraordinárias, na ARIE.<sup>90</sup>

## 12. Regime Especial de Modificabilidade<sup>91</sup>

Anteriormente notamos que, entre os pressupostos conceituais de unidade de conservação, está a previsão, legal ou regulamentar, de um sistema próprio de administração, que inclui aspectos de fundo e de implementação. Naqueles, cabe ressaltar, pelo seu traço inovador no organograma legislativo brasileiro, a previsão de um *regime especial de modificabilidade*, que visa, numa palavra, a conferir *perenidade* às unidades de conservação criadas.

<sup>87</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 22, §§ 2º e 4º.

<sup>88</sup>Cf. art. 11, *caput*, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>89</sup>Cf. art. 12, *caput*, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>90</sup>Cf. art. 16, *caput*, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>91</sup>A feliz expressão “regime de modificabilidade”, já apontamos, é de José Afonso da Silva.

Também já vimos que as unidades de conservação podem ser criadas não só pelo Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, mas também por manifestação administrativa (decreto ou resolução) ou por imposição judicial.

De modo diverso, diz a Constituição Federal, “a *alteração* e a *supressão*” de unidades de conservação são “permitidas somente através de lei”.<sup>92</sup> No mesmo diapasão, estabelece a Lei do SNUC que “a *desafetação* ou *redução* dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei *específica*”.<sup>93</sup>

Observa-se que a Constituição fala em “alteração” e “supressão”, e a Lei do SNUC refere-se a “desafetação” e “redução dos limites”. Sem dúvida, *supressão* e *desafetação* têm sentido similar, pois, na hipótese, não seria possível suprimir sem, concomitantemente, proceder à *desafetação* da área.

Não é assim, contudo, com os termos *alteração* e *redução de limites*, pois, estritamente falando, aquele – o prevalente, pois assentado na Constituição – possui compreensão mais ampla do que este. A rigor, a divergência é aparente, sem ares de inconstitucionalidade, conquanto *redução de limites* engloba duas vertentes, ambas faces de uma mesma moeda: uma, espacial (= redução da área física da unidade de conservação), e outra, funcional ou formal (= redução das garantias legais ou atributos ecológicos da unidade de conservação, por exemplo, pela autorização de usos incompatíveis com a modalidade em questão).

De toda sorte, só por lei – “específica”, acrescenta a Lei nº 9.985 – pode uma unidade de conservação ser *desafetada* ou *reduzida*. Trata-se, aqui, de lei em sentido estrito. E veja-se: não é uma lei qualquer, mas lei que, *específica* e *exclusivamente*, aborde a matéria. Vale dizer, mesmo que criadas por decreto ou resolução, mandam a Constituição e a Lei nº 9.985/2000 que eventuais modificações de unidades de conservação sejam “permitidas somente através de lei”.<sup>94</sup>

<sup>92</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III (grifo nosso).

<sup>93</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 22, § 7º (grifo nosso).

<sup>94</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III.

Como nota Paulo Affonso Leme Machado, autor intelectual deste particular segmento da Constituição (inspirado, segundo ele, na *Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza*, de 1968)<sup>95</sup>, “a norma constitucional não abriu qualquer exceção à modificação dos espaços territoriais e, assim, mesmo uma pequena alteração só pode ser feita por lei”.<sup>96</sup>

Nesse ponto, mais do que alterações pontuais ou físicas no interior de uma unidade de conservação, o legislador teve em mente a modificação de *status* jurídico, quer pela redução física do espaço de aplicação do regime especial, quer pela descaracterização de seus elementos normativos de controle da fruição.

A norma não quer dizer, em absoluto, que nenhuma alteração ou intervenção humana é possível em unidade de conservação, a não ser mediante mandato expresso de lei em sentido estrito, até porque todas as modalidades previstas na Lei nº 9.985/2000 admitem a intervenção humana (científica, de pesquisa, de lazer ou mesmo exploração econômica direta, conforme a hipótese). O que o texto legal determina é que a transformação genérica, direta ou indireta, do regime jurídico em questão, bem como as intervenções específicas ou pontuais que se choquem com o modelo aplicável à hipótese ou contradigam o rol de atributos da unidade de conservação só podem ser autorizadas por lei específica.

Nesse ponto, tem ampla razão Édís Milaré quando, com sua larga experiência, assevera que “não depende de lei o simples ato administrativo que, vinculado à norma legal que disciplina determinado espaço territorial protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas”.<sup>97</sup> Assim, por exemplo, não é de se requisitar lei

<sup>95</sup>A propósito, nossa Constituição é até mais rigorosa que o tratado, pois este não submete a controle legal rígido todas as modalidades de “área de conservação” (*conservation area*), determinando sua observância no caso de “reservas naturais estritas” (*strict nature reserve*) e “parques nacionais” (*national parks*), mas dele dispensando, *a contrario sensu*, as “reservas especiais” (*special reserve*). Cf. o art. III, nº 4, alíneas a (i) e b (i), da Convenção.

Na verdade, o dispositivo tem origem mais antiga, pois já integrava a Convenção de Washington (*Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América*), de 1940, atrás referida.

<sup>96</sup>Machado, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>97</sup>Milaré, Édís. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 222.

para a construção de trilhas em Parque Nacional ou de alojamento para cientistas e pesquisadores em Reserva Biológica. O que, no caso concreto, conforme as circunstâncias, pode ser exigido é estudo prévio de impacto ambiental, mas não manifestação expressa do legislador ordinário, desde que, repita-se, tais intervenções sejam compatíveis, genericamente, com o regime de fruição adotado para aquela modalidade de unidade de conservação.

### 13. Ampliação de Unidade de Conservação

A exigência de lei em sentido estrito vale tão-só para aquelas hipóteses em que o Poder Público ameaça a existência de unidade de conservação já estabelecida, seja com supressão ou descaracterização, seja com redução de sua área. Tal requisito foi posto no texto constitucional com o intuito de assegurar maior controle desses atos do administrador, controle ampliado esse que se entendeu dispensável contra atos de *criação* de unidades de conservação, pois contra estes bastaria o próprio exercício, pelo proprietário que se sinta lesado, das ações civis tradicionais, colocadas à sua disposição pelo ordenamento.

Pelo mesmo fundamento, reza a Lei nº 9.985/2000 que:

“A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do *mesmo nível hierárquico* do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.”<sup>98</sup>

Assim sendo, instituída por resolução ou decreto, a unidade de conservação não demanda lei em sentido estrito para sua ampliação – física (área) ou de regime jurídico (adoção de um regime mais restritivo), exigindo-a, todavia, para alteração negativa de sua natureza jurídica, qualquer que ela seja, como já aludimos.

Por outro lado, criada que tenha sido por lei, só por ato legislativo de igual hierarquia pode ser a UC modificada, mesmo que se trate de ampliação do seu território. Nada impede, porém, que, ao lado de uma UC instituída por lei, seja criada uma outra através de decreto ou resolução. O que não se admite é que o arcabouço jurídi-

<sup>98</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 22, § 6º (grifo nosso).

co desenhado em lei sofra intervenção pela via de ato normativo de hierarquia inferior.

#### 14. Regime Especial de Fruição

Cada unidade de conservação tem um regime próprio de fruição. Algumas restringem sua finalidade à preservação da natureza e à pesquisa científica (Reserva Biológica), outras aceitam, além da pesquisa, também o lazer (Parques). Finalmente, algumas são compatíveis com a exploração econômica em maior (APA) ou menor (Reserva de Desenvolvimento Sustentável) escala.

O regime de fruição – posto que da essência da caracterização jurídica do instituto – só pode ser modificado, nos termos da Constituição Federal, através de lei, mesmo que a unidade de conservação tenha sido estabelecida por decreto. Assim, se o Parque Nacional tem, nos termos da Lei nº 9.985/2000, certos atributos (p. ex., a vedação de uso econômico direto ou de permanência de populações em sua área) que lhe conferem um regime jurídico de fruição especial, não é lícito à regulamentação modificar esses elementos de fundo que compõem o desenho normativo da unidade.

#### 15. Zona de Amortecimento e Corredores

O legislador definiu zona de amortecimento como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.<sup>99</sup>

A zona de amortecimento, fica claro da definição legal, não é parte da unidade de conservação, mas, por força desta, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, onde certas atividades econômicas são regradadas. Tratando-se de propriedade privada, não cabe, como regra, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade modificada e continua a aceitar usos econômicos legítimos, apenas sofrendo, como de resto em todo e qualquer esforço de planejamento ambiental e zoneamento, restrições gerais, que incidem sobre todos os proprietários que se encontrem na mesma situação.

<sup>99</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inc. XVIII.

O objetivo principal da zona de amortecimento é a minimização dos impactos negativos do entorno sobre as unidades de conservação. Por isso mesmo, sua dimensão varia, conforme a natureza jurídico-biológica da unidade em questão, as peculiaridades do local e a complexidade do quadro socioeconômico circundante.

Já corredores ecológicos são

“porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.<sup>100</sup>

Mesmo as grandes unidades de conservação, como os Parques Nacionais, padecem com o seu isolamento; realmente, a instituição dessas “ilhas” protegidas não basta para assegurar a sobrevivência das espécies.<sup>101</sup> Por isso, ao lado de mecanismos de controle do uso do território em volta da unidade, o legislador previu a existência de corredores ecológicos, capazes de romper, pela união, o isolamento das unidades de conservação.

Na medida em que conectam áreas que, de outra forma, ficariam isoladas, os corredores ecológicos estão em sintonia com um dos principais objetivos atuais das políticas de conservação, qual seja, a redução da fragmentação de *habitats*. Cresce, em todo o mundo, a preocupação com os efeitos adversos da pulverização da natureza, fenômeno que pode inviabilizar, a longo prazo, a sobrevivência de milhares de espécies.<sup>102</sup>

#### 16. Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Unidades de Conservação

A Lei do SNUC dispõe que:

“Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é

<sup>100</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inc. XIX.

<sup>101</sup>Tolba, Mostafa K. *et al.* (editors). *Op. cit.*, p. 191.

<sup>102</sup>Earn, David J. D. *et al.* “Coherence and conservation”. In: *Science*, 2000, v. 290, p. 1.360.

obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.”<sup>103</sup>

Aí está um dos pontos altos do texto legal, aplicável, como é curial, a projetos públicos ou privados. A contribuição financeira “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”.<sup>104</sup>

De toda sorte, a exigência já estava prevista na Resolução Conama nº 2, de 18.4.96, com os recursos servindo para viabilizar “preferencialmente uma Estação Ecológica”,<sup>105</sup> dever este que, agora, só pode ser cumprido mediante o apoio à UC de proteção integral. A obrigação deixa, pois, de ser dispositiva (“preferencialmente”) e passa a ser impositiva, abrindo-se, é claro, ao administrador, como regra, a possibilidade de escolher, dentre aquelas, qualquer uma das suas várias modalidades.

### 17. Populações Tradicionais

A Lei nº 9.985/2000 realça o papel das populações tradicionais, sem defini-las, contudo. Conforme o sentido que se dê a alguns dos dispositivos da lei nesse campo, corre-se o risco de torná-los inconstitucionais.

Prevê-se um regime indenizatório especial para as populações tradicionais, incluindo a) indenização por benfeitorias existentes, e b) “realocação” (*sic*). Essas regras específicas valem somente para as populações tradicionais, inaplicáveis que são a outras pessoas, posseiros ou proprietários. Também fica claro, pela própria redação do art. 42, *caput*, que o conceito de populações tradicionais utilizado na concessão dos benefícios fixados é relevante tão-só na hipótese de posse, não se aplicando a proprietários, pois do contrário o dispositivo em questão não faria referência apenas a “benfeitorias existentes”, ao reger a indenizabilidade.

<sup>103</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 36, *caput*.

<sup>104</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 36, § 1º.

<sup>105</sup>Art. 1º, *caput*.

Há conflito aparente de normas entre o art. 5º, inc. X (“meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”, grifo nosso) e o art. 42, *caput* (“serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”, grifo nosso).

Houve, pois, evidente equívoco no art. 42: em vez de “e”, o legislador quis dizer, com técnica mais correta, “ou”. A ser diferente, teríamos a absurda situação de o Poder Público, além de indenizar, ser obrigado a suportar a permanência indefinida da pessoa na unidade de conservação, bastando a esta discordar, unilateralmente, do local proposto para o reassentamento. Um verdadeiro direito potestativo, capaz de travar a atividade estatal de proteção integral da flora e fauna, que é dever constitucional e não uma simples faculdade.

A “realocação” (*sic*) 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”<sup>106</sup>). Se não houver tal manifestação positiva de vontade, cabe à administração usar seu poder desapropriante geral, indenizando as benfeitorias úteis e necessárias, como veremos adiante. Inconstitucional seria conferir ao particular a extraordinária faculdade de impedir o resguardo do interesse público, por via de desapropriação, no caso a proteção da natureza, através da instituição de unidades de conservação de proteção integral. A ser diferente, o Poder Público poderia desapropriar a área ocupada por populações tradicionais para construção de estradas e hidroelétricas, mas não para assegurar a proteção integral da biodiversidade. Um disparate!

Havendo necessidade de indenizar benfeitorias, continuam a valer as regras do Código Civil, já que não afastadas, de forma expressa, pela Lei nº 9.985/2000. Assim, só as benfeitorias em posse de boa-fé<sup>107</sup> são passíveis de indenização, descabendo tal dever quando o possuidor tradicional não ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

<sup>106</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 42, *caput* (grifo nosso).

<sup>107</sup>Código Civil, art. 490.

Por outro lado, só as benfeitorias *necessárias*<sup>108</sup> e as *úteis*<sup>109</sup> admitem indenização,<sup>110</sup> excluídas as voluptuárias, de “mero deleite ou recreio”.<sup>111</sup>

Finalmente, é bom lembrar que os limites indenizatórios trazidos pelos incs. IV e V, do art. 45, da Lei nº 9.985 (proibição de indenização de expectativas de ganhos e lucro cessante, juros compostos), aplicam-se também às populações tradicionais, no cálculo das suas benfeitorias.

É de constitucionalidade duvidosa a regra que estabelece que:

“Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.”<sup>112</sup>

Isso pela simples razão de que ou a modalidade de unidade de conservação escolhida admite a permanência das populações tradicionais e a norma em questão perde seu sentido, ou tal coexistência é incompatível e as tais pessoas precisam ser retiradas da unidade, já que a Constituição Federal veda, sem exceção, “qualquer utilização que comprometa a *integridade* dos atributos que justifiquem sua proteção”.<sup>113</sup>

A manutenção de populações tradicionais em unidades de proteção integral é inconciliável com os *limites funcionais* dessas figuras jurídicas. Assim, nos termos do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal, a permanência de terceiros, dedicados ao uso da terra e exploração dos recursos naturais, só seria possível pela via de autorização expressa concretizada em lei específica (isto é, uma lei para cada unidade), transformando a essência do regime individual aplicável à modalidade em questão. A mesma norma constitucional de-

<sup>108</sup>Código Civil, art. 63, § 3º.

<sup>109</sup>Código Civil, art. 63, § 2º.

<sup>110</sup>Código Civil, art. 516.

<sup>111</sup>Código Civil, art. 63, § 1º.

<sup>112</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 42, § 2º.

<sup>113</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, III (grifo nosso).

termina, de forma inequívoca, que está “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.<sup>114</sup>

Recorda Paulo Affonso Leme Machado que:

“A utilização dessas unidades de conservação e/ou áreas de proteção ambiental só poderá ser feita de modo que não comprometa a totalidade dos atributos, que justificam a proteção desses espaços. A Constituição foi explícita ao vedar toda forma de utilização que fira qualquer atributo do espaço territorial protegido.”<sup>115</sup>

Isso sem mencionar que, ao aceitar a permanência de pessoas em *habitat* onde isso seria incabível, pela porta dos fundos se está transformando a unidade de conservação de proteção integral em modalidade de uso sustentável. Numa palavra, abaixa-se o nível de tutela da natureza e isso, já vimos, só pode ser feito por lei específica, nos termos do comando constitucional e da própria Lei nº 9.985/2000.

## 18. Sanções Administrativas e Penais

Não há, na Lei nº 9.985/2000, punições específicas, limitando-se o legislador a determinar a aplicação das “sanções previstas em lei”,<sup>116</sup> vale dizer, aquelas da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente e do Código Penal, dentre outras.

O texto legal, no entanto, trouxe infeliz modificação da Lei nº 9.605/98, ao dar nova redação ao seu art. 40. Ao fazê-lo, omitiu, certamente por equívoco, os Parques e Florestas Estaduais e Municipais, ficando estes destituídos da proteção penal conferida pelo art. 40, o que, contudo, não quer dizer criminalmente desamparados.

Além de sanções aplicáveis a outras condutas previstas na Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, os Parques e Florestas Estaduais e Municipais (assim como os Federais) estão protegidos, por exemplo, pelo art. 163, parágrafo único, inc. III, do Código Penal (“Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia”), com pena de detenção, de seis meses a três anos, e multa, sem mencionar o art. 155 (furto), quando houver subtração indevida de quaisquer de seus componentes.

<sup>114</sup>Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III, *in fine*.

<sup>115</sup>Machado, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>116</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 38.

### 19. Desapropriação Direta e Indireta

As unidades de conservação – tanto de proteção integral como de uso sustentável – admitem dominialidade pública ou privada.<sup>117</sup>

Conseqüência do rigor da intervenção estatal e limites de exploração, são, *obrigatoriamente e sem exceção*, de domínio público: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista e a Reserva de Fauna. Mesmo que estaduais ou municipais, tais unidades de conservação demandam desapropriação, quando a área em questão estiver em mãos de particulares.

Diversamente, aceitam a dominialidade privada, em decorrência ora da flexibilidade do regime ambiental implantado, ora do caráter espontâneo de sua criação pelo próprio proprietário: o Monumento Natural, o Refúgio de Vida Silvestre, a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Estabelece a lei que tanto o Monumento Natural como o Refúgio de Vida Silvestre podem ser constituídos “por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários”.<sup>118</sup>

Mais adiante, o texto legal determina que:

“Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.”<sup>119</sup>

Portanto, a lei parece elencar *duas* situações onde o Estado está obrigado a expropriar. Na verdade, não estamos diante de hipóteses alternativas, mas simplesmente *cumulativas*, pois sem a oposição do proprietário não há que se falar em desapropriação, conquanto sua

<sup>117</sup>Nesse sentido, a doutrina é unânime; cf., no tema, Fiorillo, Celso Antonio Pacheco e Rodrigues, Marcelo Abelha. *Op. cit.*, p. 194.

<sup>118</sup>Lei nº 9.985/2000, arts. 12, § 1º, e 13, § 1º.

<sup>119</sup>Lei nº 9.985/2000, arts. 12, § 2º. No mesmo sentido, conferir art. 13, § 2º.

concordância, expressa ou tácita – como se dá na RPPN –, desqualifica o dever de desapropriar.

Assim, para que o Estado seja obrigado a indenizar o proprietário devem estar presentes, simultaneamente, duas situações fáticas. Primeiro, a incompatibilidade entre os objetivos da unidade e os usos – atuais e legítimos – da área. Segundo, a oposição do proprietário ao regime de uso decorrente da transformação da sua gleba em unidade de conservação. Ambos pressupostos desapropriatórios – cumulativos, é bom repetir –, precisam ser aqui melhor explicados, visando a evitar equívocos na sua aplicação.

De um lado, a oposição do *dominus* não pode ser gratuita ou mesquinha. Só é referendada pelo Direito quando decorrente de prejuízo econômico concreto, atual e substancial. De outra parte, a incompatibilidade entre o uso atual e os objetivos conservacionistas deve ser a) absoluta e b) levar em conta a totalidade da propriedade e não apenas a área de incidência da unidade de conservação. Assim, se a restrição afetar o uso normal e legítimo de fragmento menor da gleba, não há que se falar em desapropriação. Mesmo que o plano de manejo assegure a visitação pública, se os recursos provenientes de cobrança de ingresso forem, na sua maior parte, destinados ao proprietário da área, inexistirá o dever de desapropriar.

No caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, a regra é a dominialidade pública, aceitando-se, contudo, a propriedade privada de certas “áreas particulares incluídas em seus limites”, que precisam ser desapropriadas na hipótese de incompatibilidade absoluta com os fins da unidade.

Na ótica aqui abordada, a RPPN caracteriza-se por ser, de todas as unidades de conservação integrantes do SNUC, a única criada por ato voluntário do seu proprietário.

Em muitos casos, especialmente quando a intervenção estatal protetória inviabilizar a *totalidade* ou a *maior parte* das possibilidades de uso econômico de *toda* a propriedade, o Poder Público está obrigado a desapropriar a área em questão. Nesse ponto, a Lei nº 9.985/2000 trouxe grandes avanços, objetivando coibir ou limitar a atuação da chamada “máfia da desapropriação”. Por força do texto legal, excluem-se do cálculo indenizatório as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ga-

nhos e lucro cessante, os juros compostos e as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.<sup>120</sup>

Os vetos presidenciais aos incs. I e II, do art. 45, não influenciam a tendência mais recente da doutrina e da jurisprudência no sentido de que deve ser excluída a indenização das APPs – Áreas de Preservação Permanente, previstas no Código Florestal (como as matas ciliares), já que, dentre outros argumentos aplicáveis à hipótese, são legalmente instituídas com o intuito de proteger a própria propriedade de contra as forças da erosão, garantindo, em consequência, o regime hídrico.

Já a Reserva Legal, também prevista no Código Florestal, só é passível de indenização quando contar com plano de manejo aprovado pela autoridade competente, que oriente o uso direto sustentável. Em qualquer caso, conquanto admitindo apenas o uso limitado – proibido, por exemplo, o corte raso da cobertura vegetal –, a Reserva Legal não pode ser avaliada em patamar igual ou semelhante ao das outras áreas desimpedidas da propriedade.

## 20. Conclusão

Ainda é por demais cedo para se fazer qualquer avaliação ou balanço da Lei nº 9.985/2000.

É sempre recomendável lembrar que não se pode bem apreciar o valor de um sistema normativo olhando-se simplesmente para a letra fria da lei. Tão importante quanto o comando legal é o contexto da sua inserção e implementação, bem como as estruturas governamentais existentes, a vontade política para aplicá-lo e o perfil do povo, que é, a um só tempo, origem e destinatário do regime.

Em outras palavras, precisamos muito mais que a lei para instalarmos um efetivo Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Antes de ser fim de jornada, a Lei nº 9.985/2000 indica-nos que nossa caminhada nesse campo está apenas começando.

<sup>120</sup>Lei nº 9.985/2000, art. 45.

## A Presença Indígena nas Unidades de Conservação

*Francisco Ubiracy Craveiro de Araújo\**

O debate sobre a presença humana nas unidades de conservação de proteção integral – Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre – costuma despertar discussões acaloradas entre os interlocutores, sejam técnicos, operadores do Direito ou ambientalistas.

Verificam-se, pelo menos, duas correntes com pensamentos bastante díspares: os que defendem tal possibilidade, não vendo nela nenhum risco à garantia do equilíbrio de tais ecossistemas, lastreando seus argumentos na linha do antropocentrismo, e os que defendem que as unidades de conservação de proteção integral devem estar livres da ação humana e da utilização dos recursos naturais ali existentes, o que é uma decorrência direta. Estes trilham as veredas do cosmocentrismo.

Quando a presença humana se dá através de comunidades indígenas, o debate passa a ser ainda mais delicado, em face das peculiaridades que o tema encerra.

Não raro, no entanto, temos tido notícias de tais ocorrências, a exemplo dos índios Guarani, no Parque Nacional Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul; índios Javaé, no Parque Nacional do Araguaia, situado na Ilha do Bananal; índios Raposa Serra do Sol, no Parque

\*Procurador federal; atualmente lotado na Procuradoria-Geral da República, onde exerce a função de assessor da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; coordenador do IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública para a Região Centro-Oeste; vice-presidente do IDPV – Instituto “O Direito por um Planeta Verde” para a Região Centro-Oeste; sócio fundador do Ipanema – Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente; professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental da OAB/UnB; membro da Comissão de Direito Ambiental da UICN – União de Proteção da Natureza.