UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS DE OLIVEIRA FERREIRA

A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO FORMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E ABALO AOS DIREITOS CULTURAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES

Porto Alegre
2016

LUCAS DE OLIVEIRA FERREIRA

A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO FORMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E ABALO AOS DIREITOS CULTURAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES

Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora:
Profa. Márcia Dieguez Leuzinger

Porto Alegre
2016

“O fim do homem é o mais alto e mais harmonioso desenvolvimento de suas forças num completo e consistente todo.”

Stuart Mill

RESUMO

O presente trabalho procurou analisar uma breve história do direito ambiental brasileiro, traçando paralelos com acontecimentos internacionais, até chegar na instituição e positivação dos espaços territoriais especialmente protegidos e das unidades de conservação, a partir da Lei nº 9985/00. Esses espaços protegidos são hoje um dos instrumentos mais eficazes na conservação ambiental, que possui foco na biodiversidade. Ocorre que a instituição desses espaços protegidos acarreta em uma série de limitações às atividades das populações tradicionais residentes, muitas vezes levando, inclusive, à sua expulsão, pela incompatibilidade entre os objetivos de proteção ambiental e a atividade desenvolvida por essas populações, fazendo surgir um conflito aparente entre os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cultura. Houve, assim, uma tentativa de trazer elementos que pudessem comprovar que ambos os direitos fundamentais podem ser promovidos, sem que um tenha que ser diminuído em relação ao outro e que, no fim, a escolha pelas unidades de conservação de uso sustentável podem se mostrar mais coerentes do que a escolha pela criação de unidades de conservação de proteção integral.

Palavras-chave: Unidades de Conservação. Lei nº 9985/00. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Direito à Cultura. Populações Tradicionais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....6
2. A RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA.....7
2.1 UM BREVE PARALELO ENTRE O HOMEM MODERNO E O PRIMITIVO.....7
2.2 O VÍNCULO ENTRE O HOMEM E A NATUREZA.....8
2.3 A NATUREZA-OBJETO, O ABISMO E A RESPOSTA.....10
3. O SURGIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL.....12
3.1 UM MARCO PARA A CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS NATURAIS.....12
3.2 UMA BREVE HISTÓRIA DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E DOS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL 13
4. O SURGIMENTO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....22
4.1 DIFERENÇA ENTRE ETEP E UNIDADE DE CONSERVAÇÃO.....22
4.2 A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA.....25
4.3 POSITIVAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....27
5. ANÁLISE DA LEI 9985/00, QUE INSTITUIU O SNUC.....29
5.1 BREVE HISTÓRICO DA EDIÇÃO E ASPECTOS GERAIS.....31
5.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL.....32
5.3 CATEGORIAS DE MANEJO DE PROTEÇÃO INTEGRAL.....32
5.3.1 Parque Nacional.....33
5.3.2 Estação Ecológica.....34
5.3.3 Reserva Biológica.....35
5.3.4 Monumento Natural.....36
5.3.5 Refúgio da Vida Silvestre.....36
5.3.6 Reserva Particular do Patrimônio Natural.....37
5.4 UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL.....38
5.4.1 Área de Proteção Ambiental.....40
5.4.2 Área de Relevante Interesse Ecológico.....40
5.4.3 Floresta Nacional.....41
5.4.4 Reserva de Fauna.....42
5.4.5 Reserva Extrativista.....43
5.4.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável.....43

6. O CONFLITO ENTRE O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E OS DIREITOS CULTURAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES.....43
6.1 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NA INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....43
6.2 POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES NO ÂMBITO DA LEI 9985/00 E DO DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA.....45
6.3 A CONCEITUAÇÃO LEGAL DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E A LEITURA DA LEI 9985/00 EM CONSONÂNCIA COM OUTRAS NORMAS.....48
6.4. SÃO AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL A GARANTIA DE MAIOR PROTEÇÃO AOS ESPAÇOS NATURAIS?.....51
CONCLUSÃO.....54
REFERÊNCIAS.....57

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho deteve-se em analisar o tema das unidades de conservação e os seus impactos positivos e negativos sobre o meio ambiente e as populações tradicionais residentes, que muitas vezes são afastadas das suas terras de origem para que esses espaços sejam instituídos. Frisa-se que o intuito aqui não é o de traçar um aprofundamento sobre os direitos fundamentais ditos culturais, mas de entender se as unidades de conservação, como uma das categorias pertencentes aos espaços territoriais especialmente protegidos, cumprem a finalidade constitucional de perseguir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem, no entanto, deixar demasiados déficts sociais.

O foco será, então, na abordagem ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a relação do exercício desse direito com os diversos atores que vivem em permanente contato com o meio natural. Igualmente nos detivemos na análise sobre as populações tradicionais eventualmente residentes nas unidades de conservação e os seus direitos culturais, pois seria impensável desenvolver um tema sobre o meio ambiente e a sua promoção, sem traçar um paralelo entre homem e natureza.

Para tal desenvolvimento sobre o tema, será necessário entender como chegamos a tal proteção ambiental positivada, o porquê da instituição de unidades de conservação com o fim de preservar e conservar o meio ambiente e a importância das comunidades tradicionais, que não podem ser relegadas a meras ocupantes de espaços territoriais, mas pelo contrário, devem ser reconhecidas como, em linhas gerais, promotoras da conservação ambiental e da biodiversidade.

Assim, no primeiro capítulo nos detivemos à analise da relação do homem com a natureza, discorrendo sobre as diversas correntes que relacionam ambas as partes, desde as correntes utilitaristas às preservacionistas, perpassando, ainda, pela corrente da '*deep ecology',* visão mais próxima do ecocentrismo.

Em um segundo momento, nos detivemos em analisar as origens do movimento ambiental, desde os primórdios, perpassando os diversos encontros internacionais e o movimento ambiental nacional, que culminou com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, instrumento notável de proteção jurídica ao meio ambiente e à todos que dele usufruem.

Ainda, quando avançarmos em nossa análise, com o intuito de satisfazer com profundidade o tema destinado às unidades de conservação, espaços de proteção positivados no artigo 225 da Constituição Federal, abordaremos os aspectos da lei ordinária destinada a sua disciplina, a Lei 9985/00 e o caminho percorrido para que fosse possível a sua instituição.

Por último, veremos o resultado dos impactos trazidos pelas intuições das unidades de conservação para as populações tradicionais residentes, quando deslocadas do local que estabeleceram o seu modo de vida particular. Aqui, entra em cena o conflito entre direitos fundamentais, de um lado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e de outro os direito culturais das referidas populações, cabendo a nós procurar entender e demonstrar se se torna viável e saudável a expulsão de populações que vivem em harmonia com o meio ambiente, para conferir a ele maior proteção.

2. A RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA

2.1 UM BREVE PARALELO ENTRE O HOMEM MODERNO E O PRIMITIVO

O que gerou um novo olhar para o meio ambiente e a necessidade de um ideal de equilíbrio ecológico, necessidade essa convertida mais tarde em direito positivo por diversas convenções internacionais e pelo direito interno brasileiro, foi a resposta a tanto tempo de degradação ambiental, fruto de uma perspectiva equivocada da relação do homem com a natureza.

Essa relação foi sempre colocada em cheque ao longo de toda a história, por não saber o homem de que forma deveria se relacionar com o mundo que o envolvia, se de fato fazia parte desse mundo como um igual, ou se lhe cabia uma

diferença, capaz inclusive de subjugar esse mundo pela sua capacidade, e porque não dever, de controla-lo.

Froçois Ost, citando Roland (1991), nos trás um paralelo entre as diferentes perspectivas do homem moderno e do homem primitivo na forma de lidar com a natureza, dizendo que ao contrário do homem moderno, o homem primitivo manteve um vínculo quase que indistinguível com a natureza, um vínculo que se operava a base da religiosidade e de diversos ritos nos quais as populações procuravam reconciliar-se com a natureza ou recompensá-la pelos danos causados e pelos recursos naturais dados e ofertados. Essa religiosidade, advinda de uma ideia de pertencimento do homem a um todo, já não estaria mais presente no homem moderno, a não ser pelas práticas das populações tradicionais.

Assim, tanto o homem primitivo, quanto o moderno se utilizaram da natureza para satisfazer as suas necessidades, diferenciando as duas formas de relação, de forma genérica, pelo trato que o homem destinava ao uso de toda a forma de vida, ora como um ser superior, ora como um ser integrante da natureza.

Essas duas visões de vida, tanto a primitiva, quanto a moderna, e frisa-se novamente que se tratam de concepções genéricas, eis que não se pode incluir em ditas categorias todos os seres humanos atuantes nos dados momentos, desembocarão posteriormente em correntes filosóficas que procuraram entender e impor um determinada relação homem-natureza, como as correntes utilitaristas, conservacionistas (socioambientalistas), preservacionistas e da '*deep ecology'*.

2.2 O VÍNCULO ENTRE O HOMEM E A NATUREZA

Assim, os nossos problemas ambientais da atualidade estão ligados à forma com que o ser humano vem lidando com o meio ambiente ao longo da história, devendo o direito se preocupar com a forma com que quer que o ser humano lide com a natureza nos tempos futuros.

Ost (1995) afirma que os nossos esforços serão em vão enquanto não repensarmos a nossa relação com a natureza e enquanto não descobrirmos o que a ela nos liga e o que dela nos difere.

Retira-se dessa percepção que o autor possui certa desconfiança em relação ao direito positivo, na medida em que acredita que enquanto não for entendida a nossa relação com o meio natural, que ele procura traduzir de forma dialética, apresentando os nossos vínculos e limites para com ele, não será entendida a forma com que realizaremos as ditas conservações ou preservações ambientais. A mesma perspectiva dialética é compartilhada por Edgar Morin (OST, 1980 apud MORIN, 1995, p.17), quando este diz que o "homem guia e segue" simultaneamente a natureza.

O que Ost (1995) procura construir é a ideia de que o homem nem pertence e nem se destaca da natureza, mas possui com ela um ambiente de intersecção, um vínculo, sem que se possa reduzir um ao outro. Condena, assim, as correntes do dualismo e do monismo que exprimem tais abordagens reducionistas, que criam ora uma ciência do homem e ora uma ciência da natureza, sem atentar, no entanto, que ambas as partes devem ser entendidas no âmbito da relação que desenvolvem. O que há na realidade é um espaço intermediário que deve ser compreendido. Ost (1995) afirma que uma paisagem é tanto realidade física (natural), quanto produto social, fruto do sentido dado à ela pela percepção humana.

Assim, resta claro que autor não defende a natureza intocada, e muito menos a natureza sujeito (ecocentrismo e '*deep ecology*'), assim como também não defende a natureza-objeto, devendo haver um entendimento de que ambas as partes da relação constituem-se em sujeito e objeto, ambos alterando as essências um do outro. Dessa forma, conforme já referido, propõe um espaço intermediário fruto dos princípios da dialética.

> A dialéctica é esta filosofia, simultaneamente muito antiga e muito moderna, para a qual os elementos apresentados como antagônicos [...] têm, na realidade, um vínculo, não passando um sem o outro. Sem dúvida, porque cada um destes elementos contém, pelo menos virtualmente, uma parte do outro (o homem é também um pedaço da natureza e, em contrapartida, a natureza produz a hominização). Daqui resulta um jogo permanente de interacções, que contribuem para redefinir os termos existentes, surgindo em última análise como determinante da sua própria identidade, a relação transformativa que se estabelece entre eles. (OST, 1995, pp.17 e 18)

2.3 A NATUREZA-OBJETO, O ABISMO E A RESPOSTA

O que ocorreu foi que o homem moderno impôs a visão dualista de mundo, colocando o homem acima de todas as “coisas”, afastando a natureza e fazendo com que ela se deteriorasse cada vez mais e ainda perdesse o seu significado e sua mistificação.

Foi esse na verdade o intuito de filósofos como Descartes, Newton, Galileu e Bacon, o de desmistificar a natureza, reduzindo-a a simples matéria e leis naturais, leis que poderiam prever o seu comportamento e que fizessem com que fosse capaz de ser controlada e superada. Essa visão de mundo foi inclusive denominada de “cartesiana”, em homenagem a Descartes, para exprimir uma visão baseada no materialismo da natureza, e para afirmar que só conhecemos realmente as coisas através do entendimento e não pela sensação ou pela imaginação; é a certeza de que o ser humano é uma coisa pensante (OST, 1996).

O que motivou o ímpeto por essa mudança radical no pensamento, apesar da origem de tal pensamento provavelmente ter advindo dos textos Bíblicos, que continham trechos de afirmação da superioridade humana sobre a natureza, foram os estudos astronômicos praticados por Copérnico e Galileu, que procuraram descrever o movimento dos astros e, assim, estabelecer uma lógica em seu comportamento, aguçando cada vez mais a necessidade por explorar o mundo natural e entender cada vez mais sobre ele. (OST, 1996).

Como afirma Ost (1995): “Ler o grande livro do mundo não é mais pôr-se à escuta da natureza ou mergulhar no seu interior, mas sim, como sugeria Galileu, decliná-lo em linguagem matemática e reproduzir as suas leis racionais da Criação.”.

Bacon chegou a referir em seus escritos sobre os mais diversos avanços que poderiam ser empreendidos pelo homem em relação à natureza, mencionando a possibilidade de melhorá-la, e porque não superara-la com construções artificiais que satisfizessem as mesmas funções originais.

Fritjof Capra (1996, p.25) infere que esse paradigma da natureza-objeto está retrocedendo, referindo que as crenças no crescimento ilimitado, na visão mecanicista da realidade, na existência baseada na competição e da relação de inferioridade da mulher frente ao homem estão se dissolvendo.

Com essa visão de mundo, o ser humano chegou a grandes avanços tecnológicos, que culminaram nas revoluções industriais e nas grandes guerras, e, inclusive, no desenvolvimento da bomba atômica. Não há que se inferir que foi um erro o desenvolvimento de todos esses grandes acontecimentos, mas que a relação do homem com a natureza mudou radicalmente e que foi preciso, a partir dos resultados desastrosos sobre o planeta, rever a forma com o que o homem precisava viver em sociedade e tratar do planeta, do qual retira toda e qualquer matéria prima para o desenvolvimento de seus artefatos e do qual retira todas as condições químicas, físicas e biológicas para a sua sobrevivência.

É claro que nesse pensamento está inserida a ideia de poder; não era na cabeça dos cartesianos a natureza que estava sendo subjugada, mas a própria condição emocional humana, que abdicava de sua existência em troca do fortalecimento intelectual.

Como acima referido, esse movimento materialista da humanidade e que culminou em diversos avanços tecnológicos e nas grandes guerras mundiais, acompanhou a dominação do homem sobre a mulher. Bacon, citado por Ost (1995), refere que a natureza é uma mulher pública, devendo ser domada, desvendada e subjulgada pelo homem.

O movimento conhecido como ecofeminismo, uma escola especial de ecologia social, tratou de aproximar os conceitos de apropriação da natureza e da mulher pelo sexo masculino, propondo uma reconciliação entre as partes. Capra (1996) traça um paralelo entre a história do movimento feminista e da ecologia, em que tanto a natureza, quanto a mulher, foram objetos de dominação e de exploração por parte do homem, no contexto do patriarcado, afirmando que uma nova forma de lidar com meio ambiente está estritamente relacionada com a forma que as mulheres devem ser tratadas pela sociedade.

Assim, de uma visão de mundo atrelada ao monismo, o mundo foi caminhando para o abismo pela visão dualista. As grandes guerras colocaram em alerta as civilizações, que precisariam mudar de paradigma caso quisessem sobreviver e viver adequadamente.

O direito ambiental surge de fato como uma perspectiva de frear o avanço ilimitado do ser humano sobre a natureza e propor uma aliança entre as partes, fundando-se ora em um caráter mais preservacionista, em que a intenção procurada é a de isolar a natureza do convívio humano para que ela mantenha a sua biodiversidade e contribua para o equilíbrio ambiental; e ora em um caráter mais conservacionista, e posteriormente denominado de socioambientalista, em que o objetivo centra-se na utilização racional da natureza, procurando-se sempre o desenvolvimento sustentável e a igual promoção dos direito culturais das populações tradicionais e indígenas.

3. O SURGIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL

3.1 UM MARCO PARA A CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS NATURAIS

Conforme Leuzinger (2009) e Bensusan (2014) foi principalmente com a criação da Organização das Nações Unidas no pós-guerra que se intensificaram os movimentos para resguardar a natureza da ação lesiva que o homem estava provocando. Logo após o seu nascimento, em 1948, foi criada a união internacional para a preservação da natureza e dos recursos naturais – UIPN, organismo ligado à UNESCO, posteriormente renominado para UICN, em razão do principal foco situar-se na conservação, e não na preservação, que propôs pela primeira vez um sistema orgânico de classificação de unidades de conservação mundial, para a tutela dos recursos naturais.

Antes disso muitos parques nacionais já haviam sido criados pelo mundo, cabendo a nós ressaltar a criação do primeiro parque nacional no ano de 1872, instituído nos Estados Unidos e o qual foi denominado de Yellowstone.

O Parque Nacional de Yellowstone foi criado com o objetivo de dar visibilidade a uma área exuberante do território norte americano, proporcionando às

pessoas que tivessem um contato recreativo e que se aproximassem da natureza. Desde aquela época os parques nacionais continuam como uma característica de manejo que visa a proteger um cenário de rara beleza (LEUZINGER, 2009).

Mas a ideia de criação de áreas protegidas não é recente, assim como o próprio direito ambiental, que está inevitavelmente ligado às ideias de preservação e conservação. A origem do direito ambiental e da proteção de determinadas áreas com recursos naturais remonta à era Babilônica; os objetivos da limitação da ação humana frente a natureza e da instituição dessas áreas se deu principalmente por motivos religiosos e de reserva de caça, esses último claramente ligado à racionalidade dos recursos naturais (OST, 1995). E por lógico que o interesse pelo direito ambiental e a sua prática estão ligados não somente a esses objetivos, mas também à forma como as antigas civilização começavam a degradar e poluir o meio ambiente.

> É, pois, desde há milésimos que o homem polui o seu ambiente e o submete ao dízimo. O oposto é comprovado por antigos interditos rituais e tabus sazonais, de que eram objecto alguns recursos frágeis, e que testemunham uma preocupação bastante precoce por uma gestão duradoura da natureza. Do mesmo modo, textos muito antigos revelam a ancianidade das questões ambientais e a vontade dos homens em as solucionar: o direito florestal nasceu na Babilônia em 1900 antes da nossa era; o código hitita, redigido entre 1380 e 1346 a.C., contém uma disposição relativa à poluição das águas (uma multa de três siclos de prata será cobrada por qualquer contaminação de um reservatório ou de um poço comum). Em 1370 a.C., o faraó Akhenaton ergue a primeira reserva natural; no século III antes da nossa era, um imperador indiano, Asoka, adopta um édito – sem dúvida o primeiro da história – que protege diferentes espécies selvagens. (OST, 1995, p.32).

3.2 UMA BREVE HISTÓRIA DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E DOS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL

No Brasil, a proteção ambiental voltada a um ideal de meio ambiente ecologicamente equilibrado se operou com a edição da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Nos termos do seu art. 2º, a

PNMA tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Quando a norma em questão vincula a qualidade do meio ambiente à dignidade da vida humana, está declarando, ainda que implicitamente, existir um direito ao meio ambiente equilibrado, direito este que, por estar relacionado a qualidade de vida, é, necessariamente, um direito fundamental, conforme já havia sido anteriormente afirmado pela Declaração de Estocolmo em 1972.

Como qualquer sociedade humana é consumidora de recursos naturais, os impactos ao ambiente natural em território brasileiro não iniciaram com a chegada dos portugueses (LEUZINGER, 2009). Na verdade, já havia degradação ambiental por parte dos povos ameríndios. Todavia, tais impactos não chegaram a constituir um fator de disrupção dos ecossistemas locais.

Posteriormente, com a chegada dos portugueses em solo brasileiro houve a necessidade de regular certas atividades mercantis que poderiam causar a escassez de certos recursos naturais, como foi o caso do pau-brasil, utilizado em larga escala. Assim, há autores que se referem à normas ambientais desde a época colonial. Mas, por lógico, essas normas não se destinavam à proteção do meio ambiente por si só, mas dos próprios interesses econômicos dos indivíduos e da Coroa Portuguesa. (LEUZINGER, 2009).

Essa noção de proteção ambiental ainda se estendeu por longo período, passando pelas diversas monoculturas introduzidas no país, como o cultivo de café e de cana de açúcar, e atividades como a mineração e a própria extração do pau-brasil.(LEUZINGER, 2009).

Já nos séculos XVIII e XIX o tratamento conferido ao meio ambiente começava a mudar, passando a existir concomitantemente às ideias utilitaristas e conservacionistas, a ideia de preservação, em função, principalmente, da degradação causada pela mineração. Criou-se o primeiro jardim botânico, foram protegidos manguezais e a derrubada de árvores, e foram declaradas de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos existentes ao longo da costa ou

às margens de rios que desembocassem no mar ou que permitissem a passagem de jangadas transportando madeira.

O Conselheiro do Imperador e primeiro ministro do Brasil independente, José Bonifácio de Andrada e Silva, foi extremamente importante para a mudança de visão do direito ambiental brasileiro, ao demonstrar a sua preocupação com a degradação ambiental, os maus-tratos à terra e a monocultura extensiva, e defender, como solução para os problemas ambientais brasileiros, uma economia baseada em pequenas propriedades, exploradas por trabalhadores livres, contestando, assim, o regime escravista.

Em 1921, pelo Decreto legislativo nº 4421, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro, posteriormente reorganizado pelo Decreto-lei nº 6.912/44, com o objetivo de proteção e aproveitamento racional dos recursos florestais. Também, anteriormente, seria criado o Serviço Florestal Botânico do Estado de São Paulo, com o objetivo de conservação das florestas. Foi nessa época que as primeiras reservas florestais foram criadas.

As medidas de proteção ambiental já não se restringiam mais a uma ótica utilitarista da natureza, abarcando também as visões da sua conservação e preservação. Foi no governo de Getúlio Vargas que o movimento ambientalista tomou folego nas figuras de José Bonifácio, Joaquim Nabuco, André Rebouças, Alberto Torres, Euclides da Cunha, Freire Alemão, Manoel Bonfim e Roquete filho, denunciando a degradação ambiental e a necessidade da instituição de espações destinados à melhoria da qualidade ambiental, com funções recreativas, de proteção à fauna e a flora e destinados a pesquisas científicas. A prosperidade do movimento ambientalista nessa época está estritamente relacionado com o nacionalismo brasileiro, invocado tanto pelo movimento, quando pelos ideias de Vargas. (LEUZINGER, 2009).

Foi no governo de Vargas, inclusive, em 1934, que foi editado o primeiro Código Florestal e o primeiro Código de Águas. O Código Florestal de 34 já previa uma série de espaços protegidos e regulações quanto à exploração das florestas, prevendo como objeto de proteção as florestas protetoras, florestas remanescentes (parques), florestas modelo e florestas de rendimento (para a exploração), além dos

parques nacionais, sendo esses de domínio público. Em 1937 é criado o primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, seguido da criação de mais outros dois parques (LEUZINGER, 2009).

A década de 1960, marcada pelo início do regime militar, pautou-se, além da criação de unidades de conservação, pela edição de importantes diplomas legais, sendo o mais importante deles o Código Florestal de 1965 (LEUZINGER, 2009). Esse Código previa a criação de parques nacionais e reservas biológicas como categorias de unidade de conservação, que implicitamente já poderiam ser reconhecidas como unidades de uso indireto, ou de proteção integral. A sua administração cabia ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, criado em 1967 pelo Decreto-lei 289, como uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura, a quem cabia também a administração das florestas nacionais, reservas florestais e parques de caça federais, previstas pelo próprio decreto. Essas últimas categorias, conforme categorias de manejo de uso sustentável, ou de uso direto, sendo as florestas nacionais uma evolução das florestas de produção previstas no Código Florestal de 1934. Surge, assim, a divisão conceitual entre unidades de conservação de proteção integral, que não admitem utilização direta dos recursos naturais, e unidades de uso direto, hoje denominadas de uso sustentável. Além disso, o Código Florestal de 65, que assim como o anterior não protege apenas as vegetações florestais, mas qualquer forma de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem, instituiu as denominadas áreas de preservação permanente, alargando o conceito anteriormente utilizado pelo Código de 34 para a tutela das florestas protetoras, além de alargar a própria proteção. As áreas de preservação permanentes – APPs – passam a exercer um papel importante na proteção dos espaços naturais, preservando as funções ecossistêmicas.

Frisa-se que uma área de preservação permanente, assim como eram as florestas protetoras, destinam-se à proteção dos ecossistemas, sendo que a lesão a essas formas de vegetação atingem diretamente os próprios ecossistemas, que ficarão desprotegidos.

Diferentemente do Código de 1934, que trás uma abertura maior de interpretação sobre o que venha a constituir uma floresta protetora, eis que não traça limites de distância sobre o ecossistema a ser protegido, o Código de 65

apropria-se de limites geográficos para restringir a interpretação hermenêutica sobre as APPs e tornar a norma mais autoaplicável.

Igualmente, o Código Florestal de 1965 institui um novo tipo de espaço territorial protegido, a reserva legal, sendo essa a:

> Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. (BRASIL, Lei 4771, 1965, art. 1º, §2º, II).

Dessa forma, o referido diploma legal fornece maiores instrumentos para viabilizar tanto a preservação dos ecossistemas, a partir da proteção as áreas essenciais à suas manutenções, como as áreas de preservação permanente, quanto a conservação de áreas rurais pela instituição da reserva legal, reforçando e antevendo o principio da função socioambiental da propriedade, que já começava a se delinear a partir da Lei 4132/62, que regulamenta a desapropriação por interesse social, em conjunto com a legislação florestal e a Lei das Desapropriações – Decreto-lei nº 3365/1941, mas que restaria positivado apenas na Constituição Federal de 1988. É preciso, inclusive, ler em conjunto as referidas legislações para determinar o regime dominial dos espaços ambientais previstos no Código Florestal, possibilitando as desapropriações das propriedades privadas, eis que o próprio Código não faz qualquer menção aos regimes dominiais.

O Código Florestal de 1965 entrou em vigor no período militar. Nesse momento houve um fortalecimento do movimento ambiental, principalmente do ideal preservacionista, que no ano de 1971 foi personificado na figura de José Lutzemberger e na criação da AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural, que denunciou os riscos para a saúde humana e para o meio ambiente na utilização de agrotóxicos. O movimento ambientalista ganhou espaço no governo em razão da necessidade de proteção das florestas para a defesa do território nacional; de outra forma, em razão dos planos de desenvolvimento e dos seus consequentes resultados, houve grande perda para o meio ambiente pelos efeitos da industrialização e das obras públicas, ganhando força, assim, uma resposta intelectual dos ambientalistas à tamanha degradação (LEUZINGER, 2009).

Em 1973, por meio do Decreto nº 70.030, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, vinculada ao Ministério do Interior. Com o advento da secretaria, as atividades relacionadas à criação e fiscalização das unidades de conservação foram repartidas com o IBDF, cabendo ao último a criação e gestão de parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques de caça, e a primeira as mesmas funções só que relativas às estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, reservas ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico. Com a criação da SEMA houve a instituição das primeiras estações ecológicas e áreas de preservação ambiental, em cumprimento ao disposto no art. 1º do decreto referido, que dispunha que a secretaria era encarregada da conservação do meio ambiente e do uso racional dos recursos naturais (LEUZINGER, 2009).

Já a regulação dos parques nacionais no Brasil, na esteira do movimento mundial de consolidação de regras para a definição de objetivos para a criação e implementação desses espaços ambientais, a partir da realização de Congressos Mundiais de Parques Nacionais e da 10ª Assembleia Internacional da UICN, deu-se com a expedição do Decreto nº 84.017, de 21/09/79, que tornou obrigatória a realização de planos de manejo e definiu diferentes zonas a serem neles observadas, a partir do conceito de zoneamento ambiental, instituído, em nível internacional a partir da 11ª Assembleia Internacional da UICN (LEUZINGER, 2009).

Para o referido decreto, parques nacionais são áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo, sendo destinados a fins científicos e culturais, compreendendo nesta ultima finalidade as de caráter educativo e recreativo. Igualmente, restaram definidas as conceituação de plano de manejo, a partir de agora de caráter obrigatório na instituição desses espaços protegidos, e de zoneamento, sendo o Plano de Manejo o “projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades”.

As áreas dos primeiros parques nacionais brasileiros foram selecionadas em função do fácil acesso, beleza cênica e usos públicos. O padrão de criação dos

parques nacionais continuaram por muito tempo na contramão da política de áreas protegidas de vários países, privilegiando as regiões litorâneas e deixando de proteger regiões mais preservadas encontradas no interior do pais. Sobre essa afirmação, lembra Márcia Leuzinger (2009) que no Brasil, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, houve a criação de parques em áreas litorâneas, de fácil acesso, em que o objetivo maior era a visitação pública e não a preservação de locais ainda pouco alterados, que abaram se tornando grandes vazios.

Percebe-se, assim, que o direito ambiental brasileiro vinha tomando corpo, a partir da proteção de espaços territoriais ambientalmente relevantes, da proteção à fauna pelo Código de Caça de 1967, Lei nº 5.197, e à flora, além do início à proteção de questões relativas às condições ambientais. Em 1975, o Decreto-lei nº 1.413 dispôs sobre o controle da poluição industrial, definida no mesmo ano pelo Decreto nº 76.389.

Percebe-se, igualmente, que a instituição dos primeiros espaços territoriais protegidos não era baseada em normas específicas que previam a sua criação, mas em mandamentos normativos conferidos a órgãos do governo para que promovessem a conservação dos recursos naturais, e em conferencias internacionais que estabeleciam uniformizações conceituais para as áreas protegidas. Assim, tanto os mandamentos genéricos do direito positivo interno, quanto as diversas Assembleias da UICN e os Congressos de Parques promoveram a criação das primeiras áreas naturais protegidas, mesmo que de forma rudimentar. Rudimentar porque não havia qualquer programa político claro e regramentos de como deveriam ser criadas essas áreas, que estudos deveriam ser feitos e qual o parâmetro para a escolha do lugar a ser protegido. Na maioria das vezes a sua criação estava estritamente relacionada à política.

Ocorre que a concretização do direito ambiental não se limitava a uma atuação em conformidade com a legislação infraconstitucional, cuidando-se a tutela do meio ambiente de uma espécie de política pública, promovida pelos órgãos ambientais em respeito aos valores constitucionais, muitas vezes nem expressamente previstos.

Por políticas publicas tem-se as ações destinadas à promoção de direitos, em que o poder público realiza intervenções nas esferas social, econômica e da vida privada dos cidadãos, com vistas à satisfação de direitos constitucionais, como a igualdade de oportunidades e a qualidade de vida dos indivíduos (APPIO, 2005).

Os espaços protegidos eram instituídos, ora com base em previsões legais do direito interno, ora com base em documentos formulados pelos órgãos ambientais, ora instituídos com base nas conceituações uniformizadas tratadas nas diversas reuniões internacionais, e ora, ainda, instituídos sem qualquer fundamento. Ainda, a inexistência de obrigatoriedade quanto à estudos técnicos e científicos para a criação das unidades, que seria mais tarde implementada, fez nascer um cenário de irresponsabilidade, que poderia acarretar em mais danos do que benefícios à conservação e preservação ambiental.

O projeto RADAM (1973/1983), na Amazônia, teria sido a primeira tentativa de identificação de critérios para o estabelecimento de unidades de conservação no Brasil, baseando-se em fenômenos geológicos e geomorfológicos singulares para proteger determinados espaços (LEUZINGER, 2009).

Mas foi em 1979, com a Primeira Etapa do Plano de Unidades de Conservação para o Brasil, proposta pelo IBDF, que começou a se desenhar uma política para as unidades de conservação. O IBDF fundamentou o Plano nos estudo advindos do projeto RADAM e nas diretrizes internacionais traçadas pela UICN. Determinava o Plano ser a região amazônica prioritária para a criação de unidades, tornando explícitas as bases conceituais para o estabelecimento e a gestão de unidades de conservação. Pela primeira vez um documento oficial apontou para a necessidade de critérios técnico-científicos para a escolha de áreas onde seriam instituídas as unidades de conservação e a categoria de manejo a ser adotada. Os critérios de seleção, no entanto, confundiam-se com os objetivos de cada categoria de manejo, expostos no documento de forma bastante resumida (LEUZINGER, 2009).

Em 1982, a II Etapa Plano de Unidades de Conservação para o Brasil, posterior à Lei 6938/81, buscou, segundo Brito (2000), além da definição de critérios técnico-científicos para a implantação das unidades de conservação, a criação de

novas categorias de manejo. Nesse novo documento fica evidente que o fundamento a ser adotado na instituição de novas áreas protegidas é o da biodiversidade, visando assim à:

> [...] proteção de parcela significativa de todos os ecossistemas naturais existentes no pais, com propósito de preservar populações geneticamente viáveis, representativas do maior número de espécies e sub-espécies vegetais e animais [...] (BRASIL, 1989b).

Em 1984, o Decreto nº 89.336 regulamentou a instituição de reservas ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico. Contudo, Leuzinger (2009) adverte para a continuidade da criação de novas categorias de espaços protegido, mesmo com a previsão de diversas categorias de manejo de unidades de conservação em distintos diplomas legais e documentos nacionais e internacionais, citando como exemplo os parques ecológicos.

Assim, tornava-se cada vez mais urgente uma política unificada sobre unidades de conservação, que viria a ganhar força a partir da edição das Leis 6938 e 6902, ambas de 1981, e da criação do IBAMA.

Para regular a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, que não encontravam previsão no Código Florestal, foi editada a Lei nº 6.902/81. A lei atribui, ainda, competência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para zelar pelo cumprimento da destinação das Estações Ecológicas, manter organizado o cadastro das que forem criadas e promover a realização de reuniões científicas, visando à elaboração de planos e trabalhos a serem nelas desenvolvidos. No entanto, o IBAMA só viria a ser criado em 1989, por meio da Lei nº 7.735.

Em 1989, com a edição da Lei nº 7.735, com redação dada pela Lei nº 11.516/2007, é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental, e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à

autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente. Era atribuído assim ao IBAMA a execução das ações atinentes à Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6938/81; além das competências conferidas anteriormente à SEMA e ao IBDF de criação e gestão das unidades de conservação, ambos órgãos extintos pela Lei nº 7.735,. Mais tarde seria criado o ICMBio (2007) – Instituto Chico Mendes para a Proteção da Biodiversidade, que passaria a exercer a função do IBAMA no que tange à criação das unidades de conservação.

Sem a pretensão de esgotar o desenvolvimento de toda a legislação ambiental, mas apenas a atinente aos espaços territoriais especialmente protegidos e às unidades de conservação, vislumbramos o caminho para a análise da Lei do SNUC, 9965/02, que será precedida e se fundamentará principalmente nas Leis 6938/81 e 6902/81, na Convenção sobre Diversidade Biológica, firmada em meio à Conferência do Rio de Janeiro de 1992, e na própria Constituição Federal de 1988 e o seu art. 225.

4. O SURGIMENTO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS – ETEP'S E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4.1 DIFERENÇA ENTRE ETEP E UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

O que convém inicialmente destacarmos é se a expressão espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação representam o mesmo significado frente às diversas modalidades de áreas ambientais que se pretende proteger, ou se conforme a maioria da doutrina, unidades de conservação seriam espécie do gênero ETEP – espaços territoriais especialmente protegidos, que abarcaria outros espaços além das unidades de conservação, como as próprias áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal e as áreas protegidas, que englobariam as terras quilombolas e indígenas.

A terminologia espaços territoriais especialmente protegidos - ETEP foi empregada pela primeira vez pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente pela Lei 6938/81, art. 9º, VI, com redação conferida pela Lei 7804/89, dispondo, ainda, o mesmo inciso sobre a previsão de criação de áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

A referida lei, além de dispor a respeito dos ETEP's, instituiu a Politica Nacional do Meio Ambiente, que constituiu um grande avanço no direito ambiental brasileiro. Disciplinou, pela primeira vez, sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já considerado direito fundamental por estar associado à qualidade de vida e, portanto, ao direito à vida; disciplinou, igualmente, sobre a responsabilidade civil objetiva pelo dano ambiental, e conferindo pela primeira vez legitimidade ao Ministério Público para a proposição de ação civil e ação penal por dano ao meio ambiente, antecedendo a própria lei da ação civil pública. Ainda, mais tarde seria modificada pela Lei 8.028/90, que passava a criar órgãos como o Conselho Nacional de Meio Ambiente, o CONAMA. À lei da PNMA já foram acrescidas diversas emendas, tendo em vista tratar da política ambiental, e como tal, não pode permanecer inerte ao desenvolvimento do direito.

O CONAMA passava a ser um órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo (criado conjuntamente pela Lei 8.028/90), diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, que passaria a editar uma série de resoluções com vistas a tornar a política ambiental efetiva.

Foi apenas a partir da Resolução nº 10 do CONAMA de 1986 que surgiu pela primeira vez no direito brasileiro a terminologia unidades de conservação, posteriormente esclarecida pela Resolução nº 17 do órgão, que determinava serem unidades de conservação os sítios ecológicos de relevância cultural, sendo eles "as estações ecológicas, reservas biológicas, florestas nacionais, monumentos naturais, jardins botânicos, jardins zoológicos e hortos florestais" (BRASIL, 1995). No entanto o termo já era bastante difundido em razão do Plano do Sistema de Unidades de Conservação, criado em 1979 pelo IBDF.

Assim, antes de 1986 ainda não havia sido positivada a expressão unidades de conservação pelo direito brasileiro, evidenciando-se apenas a sua menção nos Planos de Unidade de Conservação formulados pelo IBDF (1979), que definiam certas categorias de manejo como sendo pertencentes às unidades de conservação.

Leuzinger (2009) infere que as categorias de manejo que constavam na Resolução nº 17 do CONAMA e que não teriam sido recepcionadas pela lei das unidades de conservação agora fazem parte do universo dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Cremos que esse conflito entre as terminologias aparentemente teria sido resolvido pela promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o mandamento de seu art. 225, § 1º, III, passava a afirmar que incumbia ao poder público, com vistas à promoção e defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a sua alteração e supressão somente permitidas através de lei ordinária.

Passava a Constituição a declarar a obrigatoriedade na proteção de espaços territoriais, enquanto outras normas se referiam à unidades de conservação, inclusive a própria Lei que instituiu o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei 9985/00.

Herman Benjamim (2001) afirma que o legislador constitucional utilizou corretamente a expressão Espaços Territoriais Especialmente Protegidos no artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, pois essa terminologia abarcaria tanto os objetivos de conservação, quanto os de preservação e que a utilização da expressão Unidades de Conservação seria muito restritiva e que por tal motivo não teria sido escolhida. Assim, quando o legislador opta pelo termo ‘espaços protegidos’ está a conferir maior grau de proteção às áreas protegidas, garantindo maiores possibilidades de proteção, abarcando com isso diversos espaços protegidos, incluindo neles as unidades de conservação. No entanto, a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992 elegerá o termo conservação como gênero das diversas formas de proteção.

Foi, assim a Constituição Federal de 1988 que consagrou a expressão espaços territoriais especialmente protegidos, como gênero de unidades de conservação, sendo a expressão igualmente recebida pela Lei 6938/81, quando da mudança de redação dada pela Lei 7804/89. Já a origem das unidades de

conservação remonta, além das já mencionadas Resoluções do CONAMA e do Plano de Unidades de Conservação do IBDF, à CDB/92 – Convenção sobre Diversidade Biológica, que fundamentou o sistema de unidades de conservação, instituído pela Lei 9985/00, ao tratar sobre áreas de preservação, que para o Plano Estratégico Nacional de Unidades de Conservação, instituído pelo Decreto nº 5.758/06, englobaria tanto as unidades de conservação, quanto as terras indígenas e quilombolas. Passaremos, assim, a analisar os aspetos da CDB e a sua incorporação ao direito interno brasileiro.

4.2 A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA

O Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção sobre Diversidade Biológica, firmada na Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, a denominada Eco-92. O Decreto Legislativo nº 2, de 1994 e o Decreto nº 2.519/98 ratificaram a convenção no âmbito interno.

No preambulo da Convenção, os países signatários afirmaram estar "determinados a conservar e utilizar de forma sustentável a diversidade biológica[1] para benefício das gerações presentes e futuras", estar "conscientes do valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes", além de reconhecerem que a "conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica é de importância absoluta para atender as necessidades de alimentação, de saúde e de outra natureza da crescente população mundial". Afirmaram, também, reconhecerem a "estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, sendo desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à

[1] "Diversidade biológica" significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>.

utilização sustentável de seus componentes", afirmando, ainda, a importância da mulher na proteção da biodiversidade.

O artigo 1º da CDB sintetiza a vontade dos declarantes, ao traçar como objetivos da convenção a "conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.".

Para a consecução desses objetivos a CDB traça como principal forma de alcança-los a instituição de áreas protegidas[2], o que foi previsto em seu artigo 8º.

No artigo que trata da conservação '*in situ*', é previsto o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas ou várias áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica. Nesse artigo, também é expresso o compromisso com o atendimento das condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes, além de postular que a conservação in situ deve respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas.

Assim, a Convenção determina de vez a vinculação dos recursos biológicos às populações tradicionais, falando sempre em termos de conservação e recuperação, e nunca em preservação. Fica clara, igualmente, a legitimidade adquirida pelas populações tradicionais na conservação dos espaços que originariamente ocupam, não sendo objetivo do instrumento internacional a expulsão dessas populações para que seja conferida uma maior proteção aos recursos ambientais.

---

[2] "Área protegida" significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação. Fonte: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html.

Há, com isso, uma mudança de paradigma na constituição dessas áreas protegidas, marcada pela inclusão social e resistência ao modelo dominante privatista, fruto da herança colonial, marcado pela exclusão e pelo isolacionismo que tornaram essas áreas alienadas das realidades social e econômica dos países.

4.3 POSITIVAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Tanto a Lei 6938/81, quanto a Constituição Federal de 1988 serviram, no âmbito interno, para elevar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, indispensável à sadia qualidade de vida. A Constituição Federal determinou por sua vez em seu artigo 225, caput, a obrigatoriedade de observação desse direito-dever tanto ao Poder Público, quanto à coletividade, sendo uma prerrogativa difusa o gozo desse direito e um dever difuso a promoção de um meio ambiente equilibrado. Estabeleceu quanto ao Poder Público deveres mais claro quanto à promoção de políticas públicas que visem a preservar, conservar e recuperar os recursos ambientais e à edição de regulamentos que se proponham às mesmas finalidades; assim, o legislador constitucional preferiu dirigir ao Estado o dever de realizar ações afirmativas com o objetivo de promover esse direito; à coletividade, restou o comando legal de obedecer às normas ambientais e o comando moral de realizar todos os esforços com o intuito de realizar o direito ambiental.

Ao Poder Público ficaram estabelecidas tarefas como as de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, além de proteger a fauna e a flora.

Percebe-se que todas essas imposições estão estritamente relacionadas com o mandamento contido no inciso III, do artigo 225, de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...)” (BRASIL, 1988). Assim, se por um lado o artigo 225 exala a necessidade de edição de leis ordinárias para o fiel cumprimento constitucional de

conservação, preservação e recuperação[3], por outro tangencia como um dos principais instrumentos na perseguição desses fins e de outros elencados expressamente, como os de educação e conscientização ambiental, a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos e por consequência a criação de unidades de conservação.

Assim, o instrumento que agrupa a maior capacidade de perseguir os fins propostos pelo direito ambiental, perseguindo o equilíbrio ecológico, são os espaços protegidos, que ora podem servir à conservação dos recursos naturais e de espécies, ora podem servir à preservação dos mesmos e ora ainda podem se deter à educação e ao turismo ecológico, com vistas à conscientizar a comunidade da importância dos recursos biológicos. Claro que existem muitas formas de concretizar os comandos constitucionais, mas nenhuma parece ser tão eficiente quanto a instituição desses espaços ambientais protegidos, que podem proporcionar aos indivíduos um convívio verdadeiro com a natureza, e ocasionar mudanças radicais em sua forma de enxerga-la.

Igualmente, o artigo 225 conferiu ao meio ambiente maior grau de proteção ao declarar a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por dano ambiental e ao conferir obrigatoriedade na formulação de estudo prévio de impacto ambiental nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, instrumento esse anteriormente positivado na Resolução nº 01 do CONAMA, de 1986.

Ainda, pela compreensão dos incisos IV e V, do §1º do artigo 225, foram recepcionados, segundo Sarlet, Fensterseifer (2014) e Machado (2013), dois princípios pelo legislador constituinte, sendo eles respectivamente os da prevenção e da precaução. Trata o inciso IV de atividades potencialmente poluidoras, o que indica que há um conhecimento prévio sobre os danos que a atividade possa vir a causar, caso não haja uma prevenção; a prevenção não elide qualquer forma de dano, visto que o impacto humano sobre a natureza não tem condições de chegar a

[3] Recuperação é a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original; já restauração, refere-se à restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original. Assim, recuperação é gênero, do qual restauração é espécie. Os conceitos foram retirados da Lei 9985/00, vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm.

zero, ainda mais para uma atividade de grande porte. Assim, deve ser previsto que tipos de danos a atividade pode ocasionar e quais são as melhores formas de se evitarem os danos. Ainda, infere-se que dano ambiental não se refere a qualquer dano, mas apenas aos danos ambientais relevantes para o direito, previstos na legislação especial e nas diversas Resoluções do CONAMA.

De outra forma, o inciso V refere-se ao controle dos riscos de certas atividades, o que indica uma possibilidade ou uma incerteza quanto ao resultado danoso da atividade. Assim, convencionou-se em denominar de princípio da precaução o princípio que visa a evitar que os riscos de certa atividade venham a ocasionar danos ambientais.

A seguir, passaremos a abordar a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil – SNUC, pela Lei 9985/00, que vem para integrar as categorias de manejo das unidades de conservação, espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, que vinham positivadas em diversas normas esparsas, tais como as Leis 6938 e 6902, e obedecer ao mandamento constitucional do artigo 225 e principalmente do seu § 1º, inciso III. De outra forma, a Lei do SNUC utiliza-se dos parâmetros anteriormente determinados pela Convenção sobre Diversidade Biológica e pela união internacional para a conservação da natureza e dos recursos naturais – UICN, formulando as suas próprias concepções.

5. ANÁLISE DA LEI 9985/00, QUE INSTITUIU O SISTEMA NACINAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC

5.1 BREVE HISTÓRICO DA EDIÇÃO E ASPECTOS GERAIS

Foi longo o caminho até que viesse a ser editada a Lei 9985/00. Desde 1988 foi encaminhado um anteprojeto de lei, sendo posteriormente apresentados projetos de lei e substitutivos aos textos. A longa caminhada na concretização da lei deveu-se muito em razão do embate entre preservacionistas e socioambientalistas, ora pendendo o texto legal para uma linha de maior proteção aos recursos naturais e ora para uma linha que visava a uma aliança maior entre os povos tradicionais e a conservação ambiental (LEUZINGER, 2009).

A lei trás conceitos importantes para o entendimento ampliado sobre o tema das unidades de conservação, como os conceitos de zoneamento, zona de amortecimento, plano de manejo, uso direto, indireto e sustentável de uma unidade de conservação, além de corredores ecológicos.

Pela Lei do SNUC uma unidade de conservação passa a não poder mais ser criada sem um plano de manejo, que é o documento que organiza a criação de uma unidade com vistas a satisfazer as finalidades da sua categoria de manejo. Por manejo entende-se "todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas", conceito esse retirado da própria lei (BRASIL. Lei 9985, 2000, art. 2º, VIII). O diploma elege a conservação como a forma de proteção a ser seguida, seguindo a orientação traçada pela CDB, do qual fazem parte como espécie a preservação, a manutenção ou utilização sustentável, a restauração e a recuperação dos recursos naturais. Assim, a lei do SNUC eleva a conservação à categoria de gênero do universo das proteções ambientais, estabelecendo como espécie de proteção formas de manejo que mantenham os recursos naturais ou que façam o uso sustentável deles, ou ainda o seu 'uso direto', outra terminologia utilizada pela lei.

De outra forma, todas as categorias de manejo, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e as Reservas Particulares do Matrimonio Natural devem possuir uma zona de amortecimento, que representam o "entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (BRASIL. Lei 9985, 2000, art. 2º, XVIII).

Os objetivos traçados pela lei vão desde a instituição de unidades de conservação para preservar a biodiversidade e as paisagens cênicas, a proteger recursos naturais para a garantia de sobrevivência das populações tradicionais, e recuperar áreas degradadas, que possam ser importantes para a manutenção da diversidade biológica.

A Lei do SNUC divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: as unidades de conservação de proteção integral, ou de uso indireto, e as uso sustentável ou de uso direto. No grupo das UC's de proteção integral estão as

categorias de manejo estação ecológicas, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre. No grupo das UC's de uso sustentável, compatível com a utilização direta dos recursos naturais pela comunidade, estão as categorias de manejo área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva extrativista, reserva de fauna, floresta nacional, e reserva particular do patrimônio natural, sendo essa última considerada de proteção integral, vindo deslocada no texto legal.

As unidades de conservação podem ser criadas por meio de decreto ou lei ordinária, devendo qualquer diminuição ou supressão na proteção dos ecossistemas protegidos ser autorizada apenas por lei ordinária. Ainda, a sua criação deve ser antecedida da elaboração de estudos técnicos e consulta pública à população interessada, sendo dispensada a consulta pública nos casos de criação de estações ecológicas e reservas biológicas. Contudo, não há menção expressa de que a consulta popular possa acarretar em desistência na implantação da unidade de conservação.

5.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

As unidades de conservação de proteção integral possuem como grande objetivo a preservação da biodiversidade e das paisagens cênicas, admitindo o uso indireto dos recursos naturais protegidos, quando permitido pelo plano de manejo a realização de pesquisa científica, educação ambiental, recreação e turismo ecológico na unidade. Por uso indireto entende-se "aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais" (BRASIL. Lei 9985, 2000, art. 2º, IX). As visitações públicas estão sujeitas ao pagamento de taxas, a serem definidas pelo Plano de Manejo e que serão destinadas conforme a determinação legal do artigo 35.

Ainda, o mais importante a ser salientado é a ausência de permissão legal à permanência de populações tradicionais em unidade de conservação desse grupo. As áreas particulares pertencentes aos povos tradicionais e a que se pretenda instituir uma unidade de conservação de proteção integral, deverão ser desapropriadas com fundamento no interesse social, respeitando-se o procedimento

regulado pela Lei nº 4.132/62 e pagando-se uma justa indenização. A referida lei dispõe ser interesse social a “proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais” e “a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas” (BRASIL, 1962).

Assim, a grande perda na criação dessas unidades está no deslocamento de populações tradicionais das terras que originariamente ocupam, o que resulta em um conflito entre direitos fundamentais; por um lado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do outro os direito culturais dessas populações, positivados respectivamente nos artigos 225, e 215 e 216 da Constituição Federal (LEUZINGER, 2009). Assim, o problema apresentado por esse trabalho, e que será mais profundamente analisado no próximo capítulo refere-se ao questionamento sobre a legitimidade para se instituir esse grupo de unidades de conservação em prejuízo aos direitos culturais igualmente relevantes, devendo ser devidamente sopesados esses direitos, com vistas a identificar se a criação dessas unidades atinge às finalidades a que se pretende e a que custos sociais.

Passaremos agora a analisar as diversas categorias de manejo instituídas pela lei em comento, começando pelo grupo das de proteção integral.

5.3 CATEGORIAS DE MANEJO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

5.3.1 Parque Nacional

Os parques nacionais foram a primeira categoria de manejo a serem instituídas no mundo, sendo regulados no Brasil por meio do Decreto nº 84.017, de 21/09/79, e instituídos inicialmente por meio do Código Florestal de 1965 e pelo decreto que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Decreto-lei nº 289/67.

Essa categoria vem prevista no artigo 11 da Lei 9985/00, que estabelece como objetivo dessas UC’s a “preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas

científicas”, além do “desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”.

É necessário, portanto, para a criação de parques nacionais que haja beleza cênica do espaço a ser protegido, não bastante que esse espaço seja dotado de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica.

Além disso, como objetivos da categoria estão a realização de pesquisas científicas, a educação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico, sendo os últimos de suma importância para a conscientização ecológica prevista no texto constitucional.

Os parques nacionais devem ser de posse e domínio público, devendo qualquer propriedade privada situada dentro dos seus domínios ser desapropriada. Não é permitida, assim, qualquer permanência de comunidades em seu interior, inclusive das populações tradicionais.

As visitações públicas, que envolvem tanto a educação ambiental, a recreação e o turismo ecológico, serão reguladas pelo Plano de Manejo da categoria instituída; já as pesquisas científicas dependerão de autorização do órgão responsável pela administração da unidade, podendo ser o IBAMA, o ICMBio ou órgãos das esferas estadual ou municipal. Quando a unidade de conservação for criada por Estado ou Município, será denominada respectivamente de Parque Estadual e Parque Municipal.

5.3.2 Estação Ecológica

As primeiras estações ecológicas foram instituídas no Brasil com a edição da lei que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente, só sendo reguladas posteriormente pela lei 6902 de 1981, que assim dispôs em seu art. 1º:

> Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

> § 1º - 90% (noventa por cento) ou mais da área de cada Estação Ecológica será destinada, em caráter permanente, e definida em ato do Poder Executivo, à preservação integral da biota.
> § 2º - Na área restante, desde que haja um plano de zoneamento aprovado, segundo se dispuser em regulamento, poderá ser autorizada a realização de pesquisas ecológicas que venham a acarretar modificações no ambiente natural.
> § 3º - As pesquisas científicas e outras atividades realizadas nas Estações Ecológicas levarão sempre em conta a necessidade de não colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes. (BRASIL, 1981).

Assim, o intuito dessa categoria de manejo sempre foi o da proteção integral dos recursos naturais e da educação ambiental, sendo atividade secundária a realização de pesquisas científicas.

Ao lado das reservas biológicas constituem-se na categoria de manejo que pretende conservar em maior grau a natureza do espaço protegido, estando previstas no artigo 9º da Lei do SNUC.

As unidades de conservação dessa categoria devem ser obrigatoriamente de posse e domínio públicos. Assim, para a sua criação devem ser desapropriadas as áreas privadas situadas em seu interior, não sendo possível nem a permanência das populações tradicionais residentes.

É proibida a visitação pública, exceto as de caráter educacional, que estarão sujeitas à regulação pelo plano de manejo que instituir a unidade. Já a autorização para serem realizadas pesquisas científicas na unidade caberá ao órgão responsável por sua administração.

Igualmente, são permitidas intervenções nos ecossistemas das estações ecológicas sempre que o intuito for de melhorar as condições de biodiversidade do espaço protegido, além das que forem feitas para restaurá-lo e para coleta com fins científicos. Ainda, são permitidas pesquisas cientificas que possam causar mais impacto, desde que a sua realização se de nos limites de espaço estabelecidos pela lei.

Cabe frisar ainda que a Lei 9985/00 não revogou expressamente a Lei 6902/81, devendo as duas leis serem lidas em conjunto no tocante a categoria de manejo estações ecológicas.

5.3.3 Reserva Biológica

Essa categoria de manejo foi prevista inicialmente pelo Código Florestal de 1965 e posteriormente pela Lei 6938/81. Juntamente com a estação ecológica está entre as duas categorias manejo de unidades de conservação com maior restrição à intervenção antrópica. Os objetivos são praticamente idênticos, mas a reserva biológica afigura-se mais restritiva, eis que a lei não afigura a possibilidade de haver pesquisas científicas que possam causar mais impacto no ecossistema protegido que a mera observação e coleta de elementos.

A reserva biológica também é de posse e domínio públicos, sendo necessária a desapropriação de todas as áreas privadas situadas em seu interior e a consequente expulsão de qualquer população tradicional residente.

5.3.4 Monumento Natural

O monumento natural visa à proteção de sítios naturais raros, singular ou de grande beleza cênica. Diferentemente dos parques nacionais, que protegem uma área de maior extensão, o monumento natural deverá prestar-se a proteger uma área de menor extensão, como uma cachoeira, por exemplo, ou um sítio arqueológico.

Assim, por se tratar de uma proteção sobre uma pequena área, não há a necessidade da propriedade ser pública, bastando que haja compatibilidade entre as atividades desenvolvidas na propriedade privada situada no local em que for instituído o monumento natural e os objetivos dessa categoria de manejo, que ficarão visíveis pelo Plano de Manejo da unidade.

Não havendo compatibilidade entre as atividades desenvolvidas pelo proprietário e as finalidades da proteção, deverá haver a desapropriação da área. Igualmente, caso não haja a aquiescência pelo proprietário das condições impostas

pelo Plano de Manejo, importando em restrições à propriedade privada, também haverá a desapropriação da área.

Ocorre que a Lei do SNUC confere ao proprietário da área a escolha pela desapropriação no caso de este não aquiescer com o Plano de Manejo da unidade, o que vai de encontro ao fundamento do instituto da desapropriação.

A desapropriação funda-se sempre em causas de interesse social, utilidade ou necessidade pública, sendo, portanto, uma escolha da sociedade. Diferentemente ocorre quando o § 2º do artigo 12 confere ao proprietário a escolha pela desapropriação, dando suma importância à propriedade privada e permitindo que essa não seja restringida pelo próprias restrições que lhes são inerente nos dias atuais, como o cumprimento da sua função socioambiental.

Ainda, a visitação pública deve ser regulada pelo Plano de Manejo; quanto às pesquisas científica a lei é silente, devendo assim seguir os mesmos parâmetros estabelecidos para os parques nacionais e refúgios de vida silvestre, em que é necessária a autorização do órgão administrador da unidade para a sua realização.

5.3.5 Refúgio da Vida Silvestre

Como o próprio nome indica, essa categoria de manejo de unidades de conservação possui como finalidade a proteção de espaços naturais que possibilitem a reprodução e manutenção de determinadas espécies da fauna e da flora, com vistas a preservar a biodiversidade.

O refúgio de vida silvestre segue a mesma regulamentação do monumento natural quanto às visitações públicas, pesquisas científicas e regime dominial, sendo compatível com essa categoria de manejo a existência de propriedade privada no local, desde que não conflitante os interesses de ambas.

5.5.6 Reserva Particular do Patrimônio Natural

Em que pese essa categoria de manejo vir agregada na Lei nº 9985/00 às unidades de conservação de uso sustentável, constitui-se na verdade em unidade

de conservação de proteção integral, sendo a categoria que mais foi criada no Brasil até hoje.

A facilidade na criação dessa categoria está no fato do seu regime dominial ser privado, partindo do proprietário o interesse na sua instituição. Dessa forma, não há qualquer desapropriação da área, que é gravada com perpetuidade, e muito menos qualquer indenização pela sua perda.

Com a instituição da área o proprietário possui diversos benefícios, como isenção de ITR – Imposto Territorial Rural, pagamento de taxas por turismo ecológico e a possibilidade de receber Cotas de Reserva Ambiental – CRA (art. 44 e seguinte da Lei nº 12.651/12) por vegetação nativa na propriedade e comercializá-las para fins de compensação de reserva legal. Além desses benefícios, o Fundo Nacional do Meio Ambiente disponibiliza uma linha de apoio específica para as RPPNS, para financiar projetos nessas áreas.

Passarem agora a analisar o grupo das unidades de conservação de uso sustentável ou direto e as suas categorias de manejo.

5.4 UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL

O grupo das unidades de uso sustentável representa as categorias de manejo que possuem como finalidade tanto a proteção ambiental, quanto a sobrevivência de comunidades locais, incluindo as populações tradicionais residentes, buscando aliar e promover ambos os direitos fundamentais ao meio ambiente e à cultura. Permite-se assim nesses espaços protegidos o uso direto dos recursos naturais, sendo esse “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (BRASIL. Lei 9985, 2000, art. 2º, X), em conformidade com o plano de manejo.

As propriedades privadas incompatíveis com os objetivos da categoria de manejo de uso sustentável a ser criada também deverão ser desapropriadas mediante prévia e justa indenização.

Aspecto interessante refere-se à criação das categorias de manejo de reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, para as quais há a

necessidade de serem de domínio público, passando a figurar as populações tradicionais residentes como meras concessionárias de uso, a partir de contrato previsto no artigo 23 da lei. A lei não prevê qualquer forma de indenização a essas populações, caso sejam proprietárias das terras que originariamente ocupam, pela perda da sua propriedade e a impossibilidade de usa-las como quiserem, portanto, impossibilitando a sua fruição, em razão das atividades a serem permitidas dentro da unidade de conservação estarem ligadas às previsões do plano de manejo da categoria instituída.

5.4.1 Área de Proteção Ambiental

As áreas de proteção ambiental são áreas extensas em que o fim precípuo é o da conservação da biodiversidade alinhado ao uso sustentável dos recursos naturais e o bem-estar das populações locais. Não há aqui qualquer conflito entre direitos fundamentais, mas apenas restrições de uso estabelecidos pelo plano de manejo que instituir a unidade e que devem estar em consonância com a disciplina constitucional.

O regime dominial pode ser tanto público, quanto privado, não havendo assim necessidade de desapropriação. Alguns autores defendem que as áreas de proteção ambiental não constituem-se em categoria de unidades de conservação, mas em forma de uso e ocupação do solo.

As primeiras áreas de proteção ambiental – APAS foram criadas quando da edição da Lei que instituiu a SEMA, sendo criadas juntamente às estações ecológicas.

Posteriormente foram reguladas pela Lei 6902/81, e previstas pela Lei 6938/81 com redação dada pela Lei 7804/89 e, por último, pela presente lei em comento. Como a Lei 6902/81 não foi expressamente revogada, deverão as legislações serem lidas em conjunto no tocante a essa categoria, assim como deve ocorrer a respeito das estações ecológicas. Dispõe os artigos 8º e 9º da Lei 6902/81 que:

> Art . 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.
> Art . 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:
> a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
> b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
> c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
> d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional. (BRASIL, 1981).

A redação do artigo 15 da Lei do SNUC é muito mais clara ao determinar o regime dominial desses espaços e o regramento quanto às visitações públicas e pesquisas científicas, mas mantendo semelhante a essência dos objetivos, dispondo que:

> Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.(Regulamento)
> § 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.
> § 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.
> § 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.
> § 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

> § 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. (BRASIL, 2000).

5.4.2 Área de Relevante Interesse Ecológico

As áreas de relevante interesse ecológico, as ÁRIES, foram previstas inicialmente pela Lei 6938/81, sendo consideradas como uma espécie de APA, só que de menor extensão e com pouco ou nenhum grau de ocupação humana. Assim, privilegiam mais a conservação da biodiversidade do que o bem estar da população local, constituindo objetivo expresso dessa categoria de manejo proteger áreas com características naturais extraordinárias e raros exemplares da biota.

Enquanto as APAS destinam-se expressamente a "conservar atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas", as ÁRIES destinam-se à conservação da diversidade biológica, atingindo as populações humanas por reflexo. Mas, caso haja populações humanas no interior dessas unidades de conservação não há como diferenciá-las muito dos principais objetivos atinentes às áreas de proteção ambiental.

Ainda, são espaços protegidos que caso não haja ocupação humana inicialmente, podem vir a possuir, visto que a lei não faz qualquer restrição nesse sentido, podendo inclusive receber populações realocadas de outras unidades de conservação, como estações ecológicas, reservas ecológicas e parques nacionais.

5.4.3 Floresta Nacional

Considerada como uma categoria de manejo sucessora das florestas remanescentes do Código Florestal de 1984 foi instituída pela primeira vez pelo Decreto-lei que criou o IBDF em 1967.

É criada em espaços que possuam cobertura florestal nativa e possui como objetivos o uso sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com

ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas, essa última a ser realizada mediante autorização do órgão competente. Ainda, é permitida a visitação pública (educacional, recreativa e para turismo ecológico), em conformidade com o plano de manejo da unidade.

As florestas nacionais são de posse e domínio públicos, devendo as propriedades privadas situadas em seu interior serem desapropriadas, pagando-se uma justa indenização. Quanto às populações tradicionais residentes, quando da criação da unidade de conservação dessa categoria, é permitida a sua permanência, em conformidade, sobretudo, com o Plano de Manejo da unidade. A lei ainda não dispõe sobre a obrigatoriedade de contrato junto à essas populações, o que permite-nos inferir que essas populações continuam proprietárias das terras que originariamente ocupam.

A grande questão atinente às florestas nacionais, que poderão também ser estaduais ou municipais, surgiu com a edição da lei sobre florestas públicas, eis que a referida lei permite expressamente a concessão para exploração florestal dentro das florestas nacionais, satisfazendo aparentemente o objetivo previsto na Lei do SNUC que refere como objetivo dessa categoria o uso sustentável dos recursos florestais. Ocorre que a lei sobre florestas públicas dispõe no seu conceito que essas podem ser constituídas por floresta nativa ou plantada, podendo ser assim constituída apenas com silvicultura de eucalipto e pinus, nada sustentável e atentatório a conservação da biodiversidade. Com isso, a categoria de manejo florestas nacionais ficou seriamente ameaçada pelo regime imposto às florestas públicas (LEUZINGER, 2009). .

Pelo menos no que tange às comunidade locais a referida lei das florestas públicas dita que só serão concedidas a particulares para a sua exploração, quando se verificar a ausência de populações tradicionais residentes, caso em que as florestas públicas darão lugar a unidades de conservação do tipo reserva extrativista ou de desenvolvimento sustentável, que não permitem qualquer concessão para exploração.

5.4.4 Reserva de Fauna

Dispõe o artigo 19 da Lei 9985/00 que a Reserva de Fauna “é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias” (BRASIL, 2000), que visa à estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Assim, é um espaço protegido destinado a viabilizar formas economicamente viáveis ou sustentáveis de conservar a biodiversidade da fauna local, residente ou migratória.

O regime dominial é o de posse e propriedade públicas, sendo que as propriedades particulares situadas em seu interior deverão ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, desde que compatível com os objetivos da unidade. A lei ainda prevê a comercialização de produtos e subprodutos resultantes das pesquisas realizadas na unidade.

5.4.5 Reserva Extrativista

As reservas extrativistas, juntamente com as reservas de desenvolvimento sustentável são as categorias de manejo de unidades de conservação que mais privilegiam as populações tradicionais residentes, promovendo mutualmente os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cultura.

As reservas extrativistas foram previstas pela primeira vez na Lei da PNMA, restando reguladas pela Lei 9985/00 em seu artigo 18. Como o próprio nome sugere, é uma categoria de manejo que está atrelada à atividade extrativista de populações tradicionais, sendo essa a “coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis” (BRASIL, 2000), não englobando o extrativismo mineral, que visa à sobrevivência dessas populações, a perpetuação do seu modo de vida e o uso sustentável do ecossistema protegido. São permitidas também nessas unidades a agricultura de subsistência e a criação de animais de pequeno porte

As reservas extrativistas são de domínio público, sendo a posse concedida às populações tradicionais através de contrato de cessão de uso; qualquer outra propriedade particular situada em seu interior deverá ser desapropriada. As visitas

públicas e as pesquisas cientificas são permitidas devendo respectivamente respeitar o que disciplina o Plano de Manejo da unidade e ser autorizada pelo órgão competente. Ainda, a “exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas” (BRASIL. Lei 9985, 2000, art. 18, § 7).

5.4.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Constitui-se em categoria de manejo complementar à reserva extrativista, englobando todas as atividades produtivas das populações tradicionais consideradas sustentáveis, sendo, portanto, menos restritiva que a categoria anterior, podendo haver nessas unidades a substituição de cobertura vegetal por espécies cultiváveis, sendo um bom exemplo de atividade para essa categoria a prática da agricultura em moldes sustentáveis e singulares.

Diferentemente das reservas extrativistas, que exigem a desapropriação das terras particulares em seus limites, no caso das reservas de desenvolvimento sustentável essas terras ‘podem’ ser desapropriadas, visto que a lei refere-se à expressão ‘devem ser, quando necessário’, em conformidade com que dispuser o Plano de Manejo da unidade.

Ainda, o § 6º do artigo 20 dispõe que o “Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade” (BRASIL, 2000). Assim, obrigatoriamente haverá zonas de proteção integral dentro das reservas de desenvolvimento sustentável, o que acarretará em maior restrição à atividade antrópica nessas zonas.

Tanto as reservas de desenvolvimento sustentável, quanto as extrativistas serão geridas por um Conselho Deliberativo, composto por integrantes dos órgãos públicos, das organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes, diferentemente das florestas nacionais e das unidades de proteção integral que disporão de um Conselho Consultivo integrado pelas mesmas categorias.

6. O CONFLITO ENTRE O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E OS DIREITOS CULTURAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES

6.1 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NA INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A instituição das unidades de conservação de uso sustentável e em especial as reservas extrativistas surgiram posteriormente à eclosão de uma série de movimentos sociais em prol das populações tradicionais, especialmente o movimento de luta dos seringueiros no Acre comandada por Chico Mendes, que denunciava as injustiças sociais que aconteciam nos tradicionais territórios dos seringueiros após a invasão de fazendeiros do centro-sul do país, e contrapunha-se, nas palavras de Bensusan (2014), aos projetos tradicionais de colonização, baseados em atividades agrícolas, onde as populações são assentadas em módulos geométricos que não dialogam com a lógica territorial dos povos da floresta e seus ciclos produtivos e ainda, provoca, em muitos caos, o esgotamento do solo.

Esse movimento se organizou em dois momentos principais: os “empates”, que pretendiam impedir a derrubada das florestas, sendo ações de caráter coletivo nas próprias florestas, e os encontros que pretendiam debater a criação de reservas extrativistas (BENSUSAN, 2014).

Foi realizado, assim, o primeiro encontro nacional de seringueiros na Amazônia, que resultou na criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e na geração de uma estratégia de defesa dos territórios tradicionais e dos recursos naturais ameaçados pela pressão do capital na Amazônia. Nesse contexto, as reservas extrativistas (inspiradas nas reservas indígenas) foram propostas ao estado como um novo instrumento de política pública, onde as áreas permaneceriam de propriedade da União, mas o seu uso seria controlado pelas associações comunitárias de seringueiros e outros moradores tradicionais da floresta. Em compensação pelo manejo da área, visando proteger a integridade dos recursos naturais, eles teriam controle sobre a coleta e o destino final dos produtos florestais (FERREIRA, 2014).

Posteriormente, o movimento denominado Aliança dos Povos da Floresta, liderado pelos extrativistas, por meio do CNS, da União das Nações Indígenas e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Xapuri, Acre, realizaram o Primeiro Encontro dos Povos da Floresta, que finalizou com a seguinte declaração :

> As populações tradicionais que hoje marcam no céu da Amazônia o arco da aliança dos povos da floresta proclamam sua vontade de permanecer com suas regiões preservadas. Entendem que o desenvolvimento das potencialidades destas populações e das regiões em que habitam se constituem na economia futura de suas comunidades e deve ser assegurada por toda a nação brasileira como parte de sua afirmação e orgulho. Esta aliança dos povos da floresta, reunindo índios, seringueiros e ribeirinhos, iniciados aqui nesta região do Acre, estende seus braços para acolher todo esforço de proteção e preservação deste imenso, porém frágil sistema de vida que envolve nossas florestas, lagos, rios e mananciais, fonte de nossas riquezas e base de nossas culturas e tradições. (BENSUSAN, 2014, p.371).

Desde então, foram criadas mais de cinquenta RESEX (reservas extrativistas). Foi a partir desses movimentos sociais que houve uma troca na política de criação de unidades de conservação, passando a serem criadas mais unidades de uso sustentável do que de proteção integral.

Com os movimentos sociais e as conquistas de direitos por parte das populações extrativistas, no tocante às terras que ocupavam, surgiu uma preocupação do que caracterizaria uma população tradicional e uma população extrativista. A última veio conceituada pela Lei 9985/00, mas a primeira ainda carecia de conceituação, vindo a ser buscada primeiramente na doutrina e em autores interdisciplinares e posteriormente regulamentada pela Convenção 169 da OIT e o Decreto nº 6.040/2007.

Importante, assim, se mostra definir o que sejam os povos tradicionais abordados expressamente na Lei 9985/00 e que aparecem implicitamente na Constituição Federal de 1988 relacionados com o direito cultural, forma essa de preservar a sua identidade geracional e ancestral.

6.2 POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES NO ÂMBITO DA LEI 9985/00 E DO DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA

O Brasil não é apenas um país rico em biodiversidade, mas um país sociodiverso, que abriga diferentes populações tradicionais, incluindo as indígenas. Dessa forma, a Constituição prevê, ao lado da obrigação que possui o Estado de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, inscrita no caput do art. 225 da CF/88, a obrigação de proteger o patrimônio cultural, pois tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto os direito culturais, são direitos fundamentais, não existindo qualquer hierarquia entre eles (LEUZINGER, 2009).

Os direito culturais vem esculpidos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, cabendo ao Estado garantir a todos os plenos exercícios dos direitos culturais e proteger o seu patrimônio cultural, material e imaterial.

Dentre os objetos de proteção do patrimônio cultural estão os modos de criar, fazer e viver das comunidades, sendo essa a proteção que mais interessa aos povos tradicionais, que fazem parte da cultura popular, englobando a cultura indígena, afro-brasileira e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º).

Os povos tradicionais são originários dos processos civilizatórios e colonizatórios do país. Existe uma diversidade de culturas e gêneros de vida nas varias regiões brasileiras. Essa diversidade cultural é evidente, por exemplo, nas regiões litorâneas brasileiras, e tem sua origem, provavelmente, no isolamento relativo das populações locais após o desvio dos grandes ciclos econômicos para o interior do país. No entanto, esses diferentes modos de viver eram ainda anteriores aos próprios desvios que os acentuaram (DIEGUES, 2001).

Muitas vezes, depois de esgotado o ciclo econômico regional para exportação, as populações humanas retornavam à pequena produção de mercadorias, como no caso das populações caiçaras do litoral sul do Estado de São Paulo (DIEGUES, 2001). Frequentemente, também, populações se instalaram em ecossistemas inadequados para implantação de monoculturas de exportação como

foi o caso das culturas tradicionais que se desenvolveram nas regiões montanhosas ou alagadas da Mata Atlântida, nas regiões ribeirinhas da Amazônia e do Pantanal, nos cordões arenosos do litoral nordestino, o que também acarretava no retorno às suas atividades habituais (DIEGUES, 2001).

Foram nessas áreas litorâneas habitadas por essas populações tradicionais, em que prenominava a mata tropical úmida, que se implantaram grande parte das chamadas áreas naturais protegidas por volta dos anos 30 no Brasil. Esses espaços eram, em grande parte, ecologicamente bem conservadas pelo modo de vida dessas culturas e de nenhum modo eram desabitadas (DIEGUES, 2001).

No Brasil, por mais que a política de criação de unidades de conservação tenha-se voltado nos últimos anos mais à criação de unidades de uso sustentável, o número de unidades de conservação de proteção integral é muito maior, tendo em vista que a categoria de manejo mais criada é a da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) – categoria de manejo de fácil criação, tendo em vista, em regra, a ausência de custos por parte do estado e os benefícios aos proprietários particulares das áreas e ao meio ambiente.

A questão das áreas naturais protegidas levanta inúmeros problemas de caráter político, social e econômico, como aqueles advindos da expulsão das populações tradicionais residentes e demais populações dos locais onde são criadas unidades de conservação de proteção integral, como parques nacionais, estações ecológicas e reservas biológicas. Essas expulsões geram impactos político-territoriais e fundiários, em razão da necessidade de realocação dessas populações e em especial das populações tradicionais, que necessitam de condições específicas para praticar o modo de vida particular a que foram acostumados.

Nas palavras de Diegues:

> A criação de áreas naturais protegidas em territórios ocupados por sociedade pré-industriais ou tradicionais é vista por essas populações locais como uma usurpação de seus direitos sagrados à terra onde viveram seus antepassados, o espaço coletivo no qual se realiza seu modo de vida distinto do urbano-industrial. Essa usurpação é ainda mais grave quando a operacionalização de um neomito (áreas naturais protegidas sem

> população) se faz com a justificativa da necessidade da criação de espaços públicos, em benefício da nação, na verdade, das populações urbano-industriais. Essa atitude é vista pelos moradores locais como um roubo de seu território que significa uma porção da natureza sobre o qual eles reivindicam direitos estáveis de acesso, controle ou uso da totalidade ou parte dos recursos aí existentes. Essas comunidades tradicionais tem também uma representação simbólica desse espaço que lhes fornece os meios de subsistência, os meios de trabalho e produção e os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais, isto é, os que compõe a estrutura de uma sociedade (relações de parentesco etc.).
> Existe aí uma visão conflitante entre espaço público e o espaço comunitário, segundo perspectivas distintas e até opostas: a do Estado, representando interesses das populações urbano-industriais, e a das sociedades tradicionais. Na verdade, o que está implícito é que estas deveriam "sacrificar-se" para dotar as populações urbano-industriais de espaços naturais, de lazer e contato com a natureza selvagem. Ou ainda para proteger a biodiversidade. (DIGUES, 2001, p.65 e 66).

Existe, assim, um conflito entre dois saberes: o tradicional e o cientifico-moderno. De um lado está o saber acumulado das populações tradicionais sobre a forma com que a natureza se comporta, baseada assim no empirismo, na experiência, na observação dos ciclos naturais e da reprodução dos seres vivos. De outro lado está o conhecimento científico oriundo das ciências exatas que não apenas desconhece, mas despreza o conhecimento tradicionalmente acumulado.

6.3 A CONCEITUAÇÃO LEGAL DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E A LEITURA DA LEI 9985/00 EM CONSONÂNCIA COM OUTRAS NORMAS

Ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Lei nº 9.985/2000 prevê, entre os seus objetivos, proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente" (art. 4º, XIII). Entre as diretrizes do SNUC, estabelecidas no art. 5º, X, está:

> A garantia às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação de meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos. (BRASIL, 2000).

O art. 42 da Lei do SNUC prevê que “as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”. Segundo o referido artigo, “até que seja possível efetuar o reassentamento de tais populações”, devem ser:

> [...] 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. (BRASIL, 2000)

O referido artigo induz que a última palavra sobre a permanência ou não das populações tradicionais em áreas onde serão criadas unidades de conservação caberá ao Estado.

Mas, com a entrada em vigor no Brasil da Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 5051/2004, o art. 42 da Lei do SNUC precisa ser relido e reinterpretado à luz dos princípios e normas estabelecidos nesse instrumento internacional (SANTILLI, 2004).

Assim, quando dita a Convenção e o respectivo decreto que “quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários”, esses “só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos” (BRASIL. Convenção, 2004, art. 16, 2), está a estender a consulta pública ao processo de criação de todas as categorias de manejo de unidades de conservação, não podendo-se excetuar as estações ecológicas e reservas biológicas (art. 22, § 4º, da Lei 9985/00). A Convenção 169 ainda continua para disciplinar que “quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional”.

O Estado brasileiro tem restringido a aplicação desta convenção aos povos indígenas e quilombolas (SANTILLI, 2014), que possuem direitos territoriais especialmente reconhecidos na Constituição, respectivamente nos artigos 231 da

Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), de forma equivocada, tendo em vista que a Convenção 169 não se aplica somente a esses grupos, mas também aos demais povos e comunidades tradicionais, eis que afirma aplicar-se:

> [...] aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial. (BRASIL. Decreto 5051, 2004, art. 1º, 1, a).

Disciplinando ainda que a "consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção". (BRASIL. Convenção 169, 2004, art. 1º, 1, a).

A definição de povos e comunidades tradicionais consta no Decreto nº 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Ela é suficientemente ampla para abarcar todos (ou a maior parte) dos povos e comunidades tradicionais brasileiros (SANTILLI, 2014). Segundo o referido Decreto em seu art. 3º:

> São povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007).

Assim, a referida política se alinha às definições traçadas pela Convenção 169 da OIT, delimitando conceitualmente a expressão povos e comunidades tradicionais e harmonizando-a com a definição anteriormente traçada para povos tribais.

A referida Política estabelece como objetivo principal:

> Promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, às suas formas de organização e às suas instituições. (BRASIL. Decreto 6.040, 2007, anexo, art. 2º).

Ainda, entre os objetivos específicos desta política, estão:

> a garantia, aos povos e comunidades tradicionais, de seus territórios, o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica, e a solução e/ou minimização dos conflitos gerados pela implantação de Unidade de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais, e o estímulo à criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. (BRASIL. Decreto 6.040, 2007, anexo, art. 3º, I e II).

Assim, fica claro que aos povos e comunidades tradicionais, que estão inseridos dentro da conceituação de povos tribais, deve ser garantido o direito a exercer o seu modo de vida particular nas terras que originariamente ocupam, devendo ser consultados nos processos de criação de qualquer categoria de manejo de unidade de conservação.

6.4 SÃO AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL A GARANTIA DE MAIOR PROTEÇÃO AOS ESPAÇOS NATURAIS?

Não há como negar que a criação de unidades de conservação de proteção integral, em especial estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, que são de posse e domínio públicos, é um dos instrumentos mais eficazes de proteção da biodiversidade '*in situ'*, se não o mais. Eficaz refere-se aquilo que "efetua o que promete ou o que se espera; que causa o resultado inicialmente pretendido" e eficiente, aquilo que "tem competência ou reúne as condições e características apropriadas para a consecução de algo" ou que "obtém resultados ou tem o funcionamento esperado com uma maior economia de recursos e/ou tempo" (AURÉLIO, dicionário *online*). Assim, a eficácia refere-se ao resultado pretendido e a eficiência; à qualidade do que é feito.

As estações ecológicas e reservas biológicas, que são espaços fechados que sequer admitem visitação e qualquer utilização direta dos recursos naturais, proporcionam uma eficaz proteção aos aspectos bióticos e abióticos dos espaços protegidos. Também, os parques nacionais podem conduzir a uma proteção muito ampla dos elementos naturais (LEUZINGER, 2009).

O que resta saber é se o grupo de unidades de conservação de proteção integral ou de uso indireto são verdadeiramente mais eficientes do que o grupo de unidades de conservação de uso sustentável na conservação da biodiversidade. O fator de interferência antrópica é considerado para eleger as unidades de proteção integral como um grupo mais preservacionista, não considerando, todavia, que estudos referem a inexistência de uma natureza virgem, sem a intervenção humana, o que questionaria esse maior grau de conservação dessas unidades.

Por mais que as unidades de conservação de uso sustentável possam aparentar possuir menor efetividade na conservação da biodiversidade, não há aparentemente qualquer estudo conclusivo nesse sentido. De outra forma, essas unidades não realizam a conservação da biodiversidade às custas da expulsão das populações tradicionais residentes, o que ocasiona diversas perdas sociais e problemas no realocamento dessas populações. Um relatório do Banco Mundial refere que:

> [...] se excluirmos os seres humanos do uso de grandes áreas de florestas, não estaremos protegendo a biodiversidade que apreciamos, mas a alteraremos significativamente e provavelmente a diminuiremos ao longo do tempo. Por isso, áreas deveriam ser consideradas livres e disponíveis para a conservação, depois de estudos cuidadosos, incluindo entrevistas exaustivas com moradores locais e adjacentes a essas áreas. (DIEGUES, 1992 apud CLEAVER, 2001, p.153).

Ainda, da mesma forma, Diegues, citando McNeely (1993), conclui que:

> Emergindo da história ocidental e da experiência em zonas temperadas, a crença num mundo selvagem intocado e intocável tem sido um dos fundamentos do movimento de áreas protegidas. Mas esta visão da natureza estava baseada no desconhecimento das relações históricas entre os povos e seus hábitats e o papel que as populações humanas exercem na

> manutenção da biodiversidade nas florestas e savanas. Em resumo, a biodiversidade que nosso mundo apresenta hoje é o resultado de complexas interações históricas entre forças físicas, biológicas e sociais no decorrer do tempo. Virtualmente, todas as florestas e áreas de gramíneas de nosso planeta foram afetadas pelos tipos de usos humanos, e a paisagem resultante é um mosaico sempre em transformação de hábitats manejados e não-manejados, cuja diversidade se reflete nas dimensões, formas e arranjos humanos. Quando a sociedade decide que uma área merece uma proteção especial é óbvio que ela deve considerar as necessidades e aspirações dos povos que ajudaram a moldar aquela paisagem e que deverão se adaptar às mudanças. (DIEGUES, 1993 apud MCNEELY, 2001, p. 153 e 154).

Assim, inferem que a biodiversidade não é senão o resultado de complexas interações históricas entre forças físicas, biológicas e sociais no decorrer do tempo, não existindo como pensar a biodiversidade destituída da interferência humana, a não ser que fosse para alterar o que a constitui. No momento que se pretende proteger ao máximo alguns espaços naturais, impedindo a permanência e qualquer uso direito dos seres humanos sobre eles, não se está em verdade conservando a biodiversidade, mas alterando-a, o que não significa que conduza a uma melhora.

Aspectos históricos na África e no Brasil evidenciam como a interferência humana molda as paisagens e como o aspecto social está estritamente relacionado à biodiversidade. Não que não haja de fato uma natureza mais intocada, mas que existe o fato de que há muito tempo a natureza tem se relacionado com o ser humano e é por ele também moldada (BENSUSAN, 2014).

No caso da África, houve o reconhecimento pelos europeus de alguns espaços naturais intocados, denominados de savanas africanas, logo após uma grande alteração da paisagem do país no século XIX em função de duas grandes epidemias: a peste bovina e a doença do sono. A riqueza da África estava ligada aos rebanhos bovinos, que foram dizimados após a introdução de um vírus no país. Com a diminuição dos rebanhos houve o crescimento da mosca tsé-tsé, pelo aumento da mata (que não crescia em razão do pisoteio do gado) e dos animais selvagens e ainda o afastamento das populações humanas, visto que essas se concentravam onde havia gado. Assim, a paisagem, que antes predominava com vegetações mais baixas, rebanhos bovinos e animais selvagens, foi substituída por

vegetação mais arbustiva, mais animais selvagens e a mosca tsé-tsé, que impedia o retorno da produção bovina e a permanência humana. Os europeus podiam considerar essa paisagem como virgem ou prístina, mas na verdade era só uma paisagem modificada pela introdução de um vírus, e que ainda poderia ser diferente, caso não tivesse havido inicialmente a introdução do gado pelas populações humanas (BENSUSAN, 2014).

No Brasil, igualmente como ocorreu na África, temos uma visão imposta pelo pensamento europeu, não havendo um entendimento sobre a real influencia dos povos indígenas sobre os recursos naturais brasileiros, que foi grande. A Amazônia poderia ser considerada uma floresta cultural, tendo em vista que é derivada de séculos de atividades humanas realizadas pelas populações de forma articulada com o ambiente. Ainda, recentemente tem-se aventado a possibilidade da dispersão dos castanhais na Amazônia terem-se dado pela ação dos indígenas, tendo em vista a dureza das sementes da castanheira. Assim os castanhais não fariam parte de uma natureza originária, mas da natureza resultado da ação humana (BENSUSAN, 2014).

Poderíamos pensar com isso que para uma adequada proteção da biodiversidade deve-se sempre dar preferencia às unidades de conservação de uso sustentável, eis que não ocasionam perdas sociais e promovem a cultura dos povos. Quer dizer, porque escolheríamos o duvidoso em troca do certo, porque escolheríamos as perdas sociais em troca de uma possível maior proteção ambiental.

Ainda, essas unidades de conservação conferem todo um caráter nacionalista, que promove a autodeterminação do povo brasileiro frente às relações internacionais. Esse caráter nacionalista advém das diversas origens das populações tradicionais e dos movimentos sociais que visavam o reconhecimento das suas raízes e do direito às terras que ocupavam.

7. CONCLUSÃO

O direito ambiental nacional e internacional vem sendo construído ao longo do tempo em um caminho que começou a ficar mais concreto no pós guerra e vem

avançando para alinhar cada vez mais a proteção ambiental aos direitos culturais das populações, especialmente aos das populações tradicionais residentes nos espaços naturais que venham a receber especial proteção do direito.

Os espaços territoriais especialmente protegidos e as unidades de conservação tem se mostrado, a nível global, como um dos principais, senão o maior, instrumento de conservação ambiental e promoção de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Houve um grande ganho para o meio ambiente com a edição da Lei 9985/00, que exigiu que as unidades de conservação fossem administradas com base em um plano de manejo, fundado em estudos técnicos e científicos, regulando, assim, a forma de utilização da área, os objetivos do espaço protegido e conferindo um sentido para que uma área específica seja objeto de proteção.

Igualmente, verifica-se que parece equivocada a instituição de unidades de conservação de proteção integral sem o devido diálogo com as populações tradicionais residentes (quando houver populações no local ou nas zonas de amortecimento), acarretando em problemas de ordem política e sociais e problemas fundiários, com desapropriações feitas de forma irregular e problemas nos realocamentos das populações tradicionais.

Igualmente, como visto, não há uma razão forte para a instituição de unidades de conservação de proteção integral no lugar de unidades de uso sustentável, quando existam, no local, populações tradicionais residentes. Não há qualquer certeza de que essas categorias de manejo possam proporcionar uma maior conservação da biodiversidade, tendo em vista que há estudos que apontam para os dois lados, de que há uma maior proteção da biodiversidade pela instituição desses espaços de proteção integral, ou de que não há evidências nesse sentido. Caso haja a instituição desses espaços, as populações deslocadas, e em especial as tradicionais, devem ser bem realocadas, com o seu consentimento, de acordo inclusive com o que dispôs a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, para um lugar que possam desenvolver o seu modo de vida particular; caso contrário, o instrumento de proteção torna-se totalmente atentatório aos direitos fundamentais à cultura, positivados constitucionalmente.

Ainda, cremos que deve ser dada preferência à criação de unidades de conservação de uso sustentável, por essas dialogarem com as populações tradicionais e desenvolverem um sentimento de nacionalidade brasileira, conservando, além da biodiversidade do nosso território, a riqueza dos modos de fazer e viver que envolvem toda a diversidade social do pais.

Os direitos fundamentais devem andar juntos e serem conjuntamente promovidos, pois eventual conflito é apenas aparente. Assim, conforme visto, devemos entender a relação homem-natureza, aquilo que nos liga e o que nos diferencia; estabelecer nosso vínculo e o meio intermediário entre nós. É assim que caminharemos rumo a um direito ambiental que se funde em bases ecológicas e sustentáveis, sustentabilidade essa que não vem desvinculada das populações que habitam o nosso pais.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo Fernando, **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013

BENSUSAN, Nurit. Diversidade e unidade: um dilema constante - uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (coord.). **A diversidade cabe na unidade?** Brasília: IEB mil folhas, 2014.

BRASIL. Lei nº 9985 de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 12.551 de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm

BRASIL. Decreto nº 23.793 de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto-legislativo nº 4.421 de 1921. Cria o Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 24.643. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 4.771 de 1995. Institui o Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 289 de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0289.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 4.132 de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365 de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=202556. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 84.017 de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 5.197 de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.413 de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/191988/Del1413.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 76.389 de 1975. Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76389-3-outubro-1975-424990-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 89.336 de 1984. Dispõe sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 6.902 de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6902.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 7.735 de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 11.516 de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 03 de julho de 2016.

BRASIL. Lei nº 8.028 de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm. 03 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.051 de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. 03 de julho de 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 10 de 1988. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res88/res1088.html. 03 de julho de 2016.

BRITO, Maria Cecilia Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**, 1ª ed. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentarios à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almediana, 2013.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**, 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

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

IRVING, Marta de Azevedo. Governança democrática e gestão participativa de áreas protegidas: um caminho sem volta para a conservação da biodiversidade no caso brasileiro. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (coord.). **A diversidade cabe na unidade?** Brasília: IEB mil folhas, 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário online de língua portuguesa**. Disponível em: https://dicionariodoaurelio.com. Acesso em: 06 de julho de 2016.

FERREIRA, Iara Vasco. O dilema das terras indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (coord.). **A diversidade cabe na unidade?** Brasília: IEB mil folhas, 2014.

KORMONDY, Edward J.; BROWN, Daniel E.. **Ecologia Humana**. São Paulo: Atheneu Editora, 2002.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**, 1ª ed. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **O pensamento selvagem**, 8ª ed. São Paulo: Editora Papirus, 1989.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, ed. 21ª. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio. **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitário, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro***,* 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords). **Novo código florestal: comentarios à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**, ed. 2ª. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

OST, François. **A natureza a margem da lei**. Instituto Piaget. Lisboa, 1995.

RAMOS, Adriana. Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (coord.). **A diversidade cabe na unidade?** Brasília: IEB mil folhas, 2014.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos dos povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (coord.). **A diversidade cabe na unidade?** Brasília: IEB mil folhas, 2014.

SARLER, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**, 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.