

# Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

# Seção II

Interesses Difusos e Coletivos

# Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação

Duciran Van Marsen Farena\*

**Sumário:** 1 Introdução. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o modelo de unidades de conservação. 2 Constituição da unidade de conservação: instrumento e alterações posteriores. 3 Unidades de conservação: vícios de sua criação e participação das populações locais. 4 Problemas de desenvolvimento das unidades de conservação: plano de ação emergencial e plano de manejo. O papel do Ministério Público e os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Gestão da unidade. 5 Unidades de conservação e populações tradicionais. Dever de proteção. Sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação. 6 Considerações finais.

## 1 **Introdução. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o modelo de unidades de conservação**

A Constituição Federal determina, em seu art. 225, III, a criação, em todas as unidades da Federação, de unidades de conservação destinadas à proteção da natureza. A criação de espaços protegidos é ainda o meio mais eficiente e adequado de proteção dos diversos ecossistemas existentes no território nacional e garantia do direito constitucional difuso a um meio ambiente equilibrado e preservado.

---

\* Duciran Van Marsen Farena é Procurador da República na Paraíba e doutor em Direito Econômico pela USP.

Segundo dados da Conservação Internacional, existem hoje no Brasil mais de 1.300 áreas protegidas, públicas e privadas, em todas as categorias de manejo, que totalizam aproximadamente 90 milhões de hectares ou 8% do território nacional<sup>1</sup>. Embora o número pareça significativo, na verdade, é um sistema pequeno e assimétrico, considerando-se as diferenças regionais: a Amazônia – que concentra boa parte das unidades de conservação de grande extensão –, sob crescente pressão, mas ainda com vastas áreas de cobertura florestal, ao lado de biomas como a Mata Atlântica, quase completamente desaparecida. Países como a Costa Rica possuem cobertura florestal bem preservada – 50% do território – e ainda dedicam 25% dele às áreas protegidas, tirando bom proveito econômico disso.

Contudo, o principal problema do Sistema é relativo à sua eficácia. A maioria dessas unidades de conservação existe apenas no papel ou ressurte-se da falta de recursos materiais e humanos. Além disso, o sistema apresenta outras carências, tais como a insignificante participação do setor privado na estratégia de áreas protegidas, a despeito de previsões legais, como a da Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN), a inexistência de ações expressivas de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas, a escassa preocupação com corredores ecológicos e zonas de amortecimento, a falta de planejamento estratégico e, por fim, a desarticulação entre as diversas instâncias (municipal, estadual e federal). Assim é que nem todos os Estados da Federação dispõem de unidades de conservação de modalidade integral, privando ecossistemas de alto risco de proteção mais completa, quando na verdade a necessidade de preservação é que deveria ditar a criação desse tipo de unidade de conservação. A caatinga nordestina, por exemplo, um dos

---

<sup>1</sup> CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL, 2004.

ecossistemas cujo uso irracional já adquire contornos de catástrofe ambiental, espelhada no processo de crescente desertificação, conta apenas com 0,65% de sua área protegida por unidades de conservação federais de proteção integral<sup>2</sup>, e as poucas unidades estaduais existentes não passam de ficção burocrática, incapaz de reverter a destruição da biodiversidade local.

Trataremos neste artigo de alguns problemas derivados da criação e implantação de unidades de conservação, discutindo alternativas de ação.

Logo de saída, cumpre repassar rapidamente as diferentes categorias de unidades de conservação, conforme a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) –, que disciplina a criação, a regularização e o funcionamento dos “espaços territoriais especialmente protegidos”. Unidade de conservação, particularmente, é o

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, II<sup>3</sup>).

O sistema contempla duas categorias de unidades de conservação, as de proteção integral e as de uso sustentável. As primeiras destinam-se à “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (art. 2º, VI). Já o objetivo básico das unidades de

---

<sup>2</sup> Dado citado em AGUIAR DIAS, p. 532-533.

<sup>3</sup> Não havendo indicação, os artigos mencionados neste trabalho são da Lei n. 9.985/2000.

uso sustentável “é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º).

As unidades de proteção integral objetivam a preservação intocada do ambiente em que são criadas, em razão de seus atributos naturais, motivo pelo qual sua implantação deve ser feita em terras públicas ou, quando em terras particulares, precedida de desapropriação.

O grupo das unidades de proteção integral é composto por Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre (Lei n. 9.985/2000, art. 8º, I a V).

As unidades de conservação do grupo sustentável são a Área de Proteção Ambiental (APA), a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 14).

As diversas modalidades de áreas protegidas podem também ser combinadas numa relação de contigüidade, justaposição ou sobreposição entre elas, formando um mosaico de unidades de conservação. Nesses casos, “a gestão do conjunto será feita de forma integrada e participativa, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade, e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” (art. 26).

O modelo nacional de espaços protegidos parece ter pretendido inserir entre suas categorias todas as possibilidades de criação de unidades de conservação, ao prever a lei a possibilidade de que integrem o SNUC,

excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiar-

ridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção (Lei n. 9.985/2000, art. 6º, parágrafo único).

Fora desse caso, as demais unidades, tais como as criadas anteriormente à Lei n. 9.985/2000, devem ser adaptadas à nova disciplina, mediante reclassificação, a menos que não haja categoria correspondente a que possam se ajustar. A reclassificação pode ser feita por ato administrativo, após estudos que apontem precisamente a categoria do SNUC em que a unidade deve ser enquadrada. Conforme veremos, não pode haver rebaixamento administrativo do nível de proteção outorgado à área protegida: se antes classificada como de uso indireto, deverá ser enquadrada em uma das modalidades do grupo de proteção integral.

Tecidas essas considerações iniciais, cumpre agora examinar alguns problemas relacionados à criação e implantação de unidades de conservação, de grupo integral ou de uso sustentável.

## **2 Constituição da unidade de conservação: instrumento e alterações posteriores**

A criação de uma unidade de conservação é sempre um ato traumático pelas múltiplas reações que provoca nas comunidades que vivem ou exploram a área ou seu entorno, sem falar em comunidades tradicionais, como índios e quilombolas. Por isso mesmo é que a Lei do SNUC prevê um procedimento específico para a sua criação, com a oitiva das comunidades afetadas.

A Constituição atribuiu enorme importância à criação de unidades de conservação vedando expressamente a alteração e a supressão de espaços territoriais protegidos por ato de natureza infralegal

(CF, art. 225, III). O mesmo requisito não foi estabelecido para a criação dos espaços protegidos.

Por sua vez, o art. 22 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, estatui que “as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público”, sem fixar qualquer espécie de requisito a respeito da natureza deste ato.

Assim, que espécie de ato pode criar uma unidade de conservação? A nosso ver, qualquer ato administrativo declaratório de proteção de determinado espaço é suficiente para obrigar, desde logo, o poder público a implementar a proteção daquela área, conforme a modalidade concebida, promovendo tudo o que for mister para tanto, inclusive, se necessário, desapropriações por interesse social (Lei n. 4.132/1962, art. 2º, g).

O ato de criação da unidade de conservação não exige forma predeterminada. Uma vez criada a unidade de conservação, não poderá quem a criou eximir-se de sua implantação sob o argumento de que a forma empregada (ou a categoria em que foi classificada) não foi a mais acertada. Criada por decreto, que delimite sua área e autorize o poder público a proceder às desapropriações, ainda que estas não se efetivem, ou mesmo venha a caducar o decreto expropriatório, subsiste a unidade de conservação e o dever do estado de implantá-la. Somente por meio de lei estará o ente público liberado do dever de implantar essa unidade de conservação; do contrário, deverá promover a regularização fundiária da unidade.

Já a supressão ou alteração de limites da unidade de conservação não prescinde de lei autorizativa. O mesmo vale para o rebaixamento do nível de proteção. Com efeito, criada uma unidade de conservação do grupo integral, não poderá o poder público, por mero ato administrativo, reduzir o seu grau de proteção, por exemplo, transformando-a em uma das categorias de uso sustentável.



Por outro lado,

as unidades de conservação do grupo de uso sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de proteção integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo (art. 22, § 5º).

O § 2º trata da consulta pública, como veremos na seqüência.

Cabe ressaltar, entretanto, que

a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo (art. 22, § 6º).

Embora à primeira vista possa parecer contraditório afirmar-se a possibilidade de ampliação dos limites sem modificação dos limites originais, a redação imperfeita não deve dar margem a equívocos. A ampliação será possível pelo mesmo instrumento normativo (isto é, dispensando lei), quando a antiga área estiver integralmente contida na ampliação. Caso a ampliação pretendida implique exclusão de qualquer trecho anteriormente protegido, em que pesem maiores acréscimos, indispensável será a aprovação de lei específica.

Enfim, “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica” (art. 22, § 7º).

Na verdade, esses dispositivos refletem a preocupação em facilitar a criação de unidades de conservação, ao mesmo tempo em que dificultam o retrocesso (supressão, redução da categoria de pro-

teção ou alteração prejudicial de limites), submetendo-o ao crivo legislativo. Vedando-se ao administrador reduzir por ato infralegal os níveis de proteção, o que se pretende é salvaguardar a unidade contra interesses momentâneos no seio da administração.

Ademais, esse tratamento diferenciado condiz com a realidade brasileira de extrema dificuldade de constituição de reservas ambientais, dificuldade que somente cresceria caso o instrumento para sua gênese fosse a lei. As pressões contrárias à criação de unidades de conservação, pela sua eliminação ou diminuição, são muito superiores e mais bem organizadas do que as pró-preservação, o que justifica plenamente a fórmula do estatuto legal.

Não raro, nem mesmo normas constitucionais são suficientes para conter a força contrária à preservação ambiental. A Constituição do Estado da Paraíba prevê, em seu art. 229, gabarito de altura máxima de 12,90m (doze metros e noventa centímetros) para construções na orla marítima, escalonada para 35 metros de altura na faixa de quinhentos metros, contada da linha da preamar (art. 229, *caput* e § 1º, *a*). Contudo, intensa pressão resultou, em 2004, na promulgação de emenda constitucional que abriu exceção para autorizar empreendimento industrial (moinho) na Cidade de Cabedelo, que exigia construção de 72 metros de altura à beira-mar. Erguido, esse “monumento” representa hoje verdadeira ruptura na paisagem litorânea do Estado.

### **3 Unidades de conservação: vícios de sua criação e participação das populações locais**

A Lei n. 9.985/2000 prevê um procedimento específico para a criação de unidades de conservação, que deve ser precedida de “estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade,

conforme se dispuser em regulamento” (art. 22, § 2º). Nesse processo de consulta, dispensável para a criação de Estação Ecológica ou de Reserva Biológica, “o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”.

Saliente-se que a consulta tem como objeto a “localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade”, e não propriamente sua categoria. Não ultrapassa o óbvio afirmar que a classificação da unidade seja objeto de estudos, e nada impede que a categoria da unidade seja também objeto de discussão pública. Contudo, a decisão quanto à categoria mais adequada pertence sempre ao ente público, que deve levar em consideração principalmente a necessidade de proteção daquele espaço, fundamentada nos estudos técnicos realizados.

*Quid juris*, se, após a vigência da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, esses procedimentos não são observados e a unidade de conservação é criada sem prévios estudos ou consulta pública? É válida a criação nessas circunstâncias?

Entendemos que sim. Cumpre, antes de mais nada, enfatizar que a previsão diz respeito à consulta, procedimento que envolve audiências públicas e manifestação livre da comunidade, e não plebiscito para decidir se a unidade deve ser ou não criada. Trata-se de elemento não-essencial à formação do ato, porquanto a oposição das comunidades envolvidas não impede a criação da unidade de conservação, incidindo aqui a supremacia do interesse público na preservação ambiental sobre os interesses particulares dos afetados, que podem fazer jus a outro tipo de compensação. É fácil perceber que, se dependesse da aprovação dos afetados, dificilmente uma unidade de conservação seria criada no Brasil. O mesmo se diga da realização de estudos, porque estes não têm caráter vinculante.

Dessa forma, em se tratando de desobediência à formalidade acessória ao ato, temos apenas uma nulidade relativa, que pode e deve ser convalidada pela administração pública. Releva ainda considerar que o processo de consolidação e gestão de unidade de conservação contempla sobradas oportunidades para participação popular tanto na elaboração do plano de manejo quanto no dos conselhos (consultivo, deliberativo), conforme o modelo de unidade. Tenha-se presente, em qualquer hipótese, que o prejuízo ao interesse público causado com a eliminação da unidade de conservação, a pretexto de ausência de estudos e consulta pública, seria muito superior ao de sua manutenção.

Diante dessa situação, uma ação prática que o órgão responsável pela UC poderia adotar seria convocar consulta pública ou audiências públicas para a discussão do plano de manejo ou propor a ampliação dos limites da unidade, convocando a competente consulta pública. De toda sorte, uma vez criada a unidade de conservação, se o ato inaugural não padecer de nulidade absoluta, ela só pode ser suprimida por via judicial ou por lei, porque, como vimos, a própria Constituição Federal nega a possibilidade do exercício de poder de autotutela administrativa neste caso (CF, art. 225, III).

Com isso, não se quer dizer que a consulta seja uma formalidade desprovida de sentido, mas apenas que ela não é determinante para a criação de uma unidade de conservação. No entanto, ela deve ser realizada a fim de que a administração possa, com mais eficácia e legitimidade, consolidar a unidade, esclarecendo de modo cabal à população as conseqüências da sua criação e, a partir das contribuições oferecidas pela sociedade, tomar as decisões necessárias.

Nessa consulta, cujas finalidades são esclarecimento e informação, é inconveniente antecipar questões que dependem da ela-

boração do futuro plano de manejo e que podem e devem ser objeto de discussão após a constituição da unidade, no momento e foro adequado. Por exemplo, são prematuras discussões tendentes a definir condicionamentos que só podem ser definidos no plano de manejo, a respeito dos quais a proposta de criação da unidade não traz provisões específicas a respeito.

Importa ainda mencionar que, à semelhança do que ocorre com o processo de licenciamento ambiental, se a audiência pública não se realiza, em razão de protestos agressivos ou boicote dos interessados, a formalidade considera-se cumprida, não cabendo espécie alguma de questionamento posterior. Do contrário, grupos de interesse distinto poderiam paralisar indefinidamente a criação da unidade, impedindo a realização da consulta. A autoridade deve avaliar a continuidade da consulta pública de outras formas, ou mesmo insistir na reprodução do evento, com a proteção do aparato policial.

Criada a unidade, o plano de manejo deve ser elaborado em cinco anos (art. 27, § 3º). Na elaboração, atualização e implementação do plano de manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente (§ 2º), por seus representantes nos conselhos ou em audiências públicas. Nas demais unidades, tais como as do grupo de proteção integral, não há essa obrigação, podendo a discussão sobre o plano limitar-se ao âmbito do conselho específico – conselho consultivo, no caso dessa categoria legal. Nada impede, ao contrário, é recomendável, que o projeto de plano de manejo seja submetido à discussão pública, em face da diretriz regente do SNUC, no sentido da “participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (art. 5º, III).

De todo modo, é sempre oportuno recordar que a responsabilidade pela unidade de conservação é sempre do órgão ambiental que a instituiu – Ibama, ou do órgão correspondente estadual ou municipal –, não lhe cabendo compartilhar ou delegar suas responsabilidades com quem quer que seja. Nenhuma responsabilidade poderá ser afastada a pretexto de que o plano foi aprovado em consulta pública ou que esta ou aquela deliberação foi tomada democraticamente.

#### **4 Problemas de desenvolvimento das unidades de conservação: plano de ação emergencial e plano de manejo. O papel do Ministério Público e os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Gestão da unidade**

Não raro, unidades de conservação são criadas e em seguida abandonadas, omitindo-se o poder público de qualquer providência para sua implementação. O resultado costuma ser o agravamento dos problemas ambientais da área, entre os quais a ocupação indiscriminada e o exercício de atividades econômicas proibidas. Com relação a essas, tenha-se presente que

até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (art. 28, parágrafo único, Lei do SNUC).

Como a elaboração do plano de manejo é um processo demorado, a providência a ser tomada para evitar a ampliação da degradação ambiental é a imediata elaboração e implantação de um

plano de ação emergencial, contemplando medidas que deveriam ser contemporâneas à criação da unidade. O plano de ação emergencial tanto pode ser uma forma de recuperar o tempo perdido como também uma regulamentação provisória visando coibir o descontrole durante o tempo de elaboração do plano de manejo. O PAE poderá, por exemplo, disciplinar a presença de moradores em unidade de conservação do grupo integral, estabelecendo as obrigações e proibições enquanto não definido o uso da área pelas populações tradicionais ou o reassentamento dos ocupantes.

O plano de ação emergencial é, assim, um valioso recurso para regular as situações jurídicas decorrentes da criação da unidade de conservação (de uso sustentável ou integral) até a conclusão do plano de manejo, porque, se de um lado restrições definitivas dependem do plano de manejo, por outro não cabe simplesmente ignorar a existência de ocupações ou atividades contrárias às finalidades a que visa a unidade de conservação. Não há óbice a que o plano emergencial seja objeto de audiências públicas, tal como ocorreu no caso do Parque Estadual Marinho de Areia Vermelha, criado pelo Estado da Paraíba pelo Decreto Estadual n. 21.263, de 28 de agosto de 2000, e que até o início de 2006 não se encontrava implantado. O plano de ação emergencial, proposto pelo Ministério Público Federal e pelo Estado da Paraíba, foi submetido à consulta pública e prevê expressamente sua validade por dois anos até a elaboração definitiva do plano de manejo.

O plano de manejo é obrigação insubstituível a ser exigida do órgão ambiental que administra unidade de conservação. No caso de Areia Vermelha, o Ministério Público logrou a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), prevendo a conclusão do plano de ação emergencial no prazo de 30 (trinta) dias (o PAE foi aprovado por decreto no final do ano de 2006) e do plano de manejo em dois anos.

Segundo o art. 27 da Lei do SNUC, “as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo”, definido como o

documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII).

O plano de manejo é, assim, o documento fundamental, a “constituição” de uma unidade de conservação (UC). “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos” (Lei do SNUC, art. 28). Lamentavelmente, ele ainda é um grande ausente na maioria das unidades de conservação brasileiras, gerando toda sorte de problemas, especialmente na relação entre o administrador da UC e o ambiente humano existente dentro ou no entorno da unidade.

Entre os problemas sofridos pelas unidades de conservação de proteção integral está a existência de propriedades privadas e atividades econômicas em seu interior. Como é sabido, esse grupo pressupõe posse e domínio público da área. O primeiro desafio da administração dessa categoria de unidade será a regularização fundiária, pois é evidente que o ato de sua criação, ainda que por lei, não poderia implicar a supressão dos poderes inerentes à propriedade privada, se não houver a competente desapropriação. No entanto, uma vez criada a unidade, nenhuma obra ou atividade econômica poderá ali ser iniciada sem o licenciamento, que por sua vez não será concedido na área protegida. Novas intervenções humanas estariam, assim, na prática, interdidas, o que, a depender das circunstâncias, poderia configurar desapropriação indireta.



No caso das unidades de uso sustentável, que não pressupõem posse e domínio público das terras situadas na área, o problema se apresenta em feição diversa. Essa categoria de unidade – tomemos o exemplo da Área de Proteção Ambiental (APA) – admite uso humano compatível com o manejo da unidade.

A Área de Proteção Ambiental, definida como

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,

pode ser constituída por terras públicas ou privadas (Lei n. 9.985/2000, art. 15, *caput* e § 1º). “Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental” (§ 2º).

Isso significa que não haverá interdição absoluta ao exercício de atividades econômicas no interior da APA, mas somente daquelas que se mostrarem incompatíveis com os atributos que a unidade visa preservar. Assim, por exemplo, é possível imaginar-se a proibição de viveiros de camarão em uma APA, sendo admitida, no entanto, a utilização da terra para a implantação de um hotel ecoturístico.

Somente o órgão ambiental responsável pela administração da unidade tem condições de dizer que tipo de uso é admissível na área. Vale dizer, projetos de obras ou atividades econômicas devem ser submetidos à administração da unidade durante o processo de licenciamento. Nesse sentido, dispõe o § 3º do art. 36 da Lei do SNUC que,

quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

No caso das APAs, a Resolução Conama n. 10, de 14 de dezembro de 1988, exige licença especial, além da licença ambiental, da entidade administradora da APA para atividades industriais potencialmente capazes de causar poluição (art. 7º), e prévia autorização da entidade administradora para projetos de urbanização.

Por sua vez, o Estudo de Impacto Ambiental deve demonstrar a compatibilidade da atividade ou obra projetada com os propósitos da APA. Entretanto, a inexistência de plano de manejo deixa um limbo que impossibilita definir quais atividades podem ser exercidas no interior da unidade, comprometendo a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

À toda evidência, somente o plano de manejo poderá dissipar esta insegurança, mas o que fazer até lá? O plano de ação emergencial poderá estabelecer o elenco provisório de atividades compatíveis com a APA e definir os cuidados a serem adotados, criando uma norma objetiva para a avaliação dos casos. Contudo, mesmo quando este falta, a solução deve ser buscada caso a caso, objetivando-se compromisso entre o órgão licenciador, a administração da unidade e o empreendedor. Se o órgão licenciador for outro que não o administrador da unidade (por exemplo, licenciamento estadual em APA federal<sup>4</sup>), deverá levar em conta o compromisso na

---

<sup>4</sup> Em se tratando de unidade de conservação de domínio da União, o licenciamento será sempre competência do Ibama (Resolução Conama n. 237/1997). No tocante

análise do processo de licenciamento. Como a competência para o licenciamento se dá pelo critério da abrangência do impacto sobre o meio ambiente (Resolução Conama n. 237, de 19 de dezembro de 1997, art. 4º), se o impacto de obra ou empreendimento situado em APA federal for meramente local, a competência para o licenciamento será do órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). No entanto, indispensável será a autorização da administração da APA (Lei do SNUC, § 3º, art. 36), que recomenda, para evitar conflitos, o licenciamento conjunto pelos dois órgãos, o licenciador e o responsável pela unidade de conservação.

Em princípio, todas as atividades potencialmente poluidoras ou que envolvam o uso de recursos naturais no interior de uma APA não podem ser autorizadas, na ausência de zoneamento ecológico e plano de manejo. No entanto, especialmente se já ultrapassado o prazo legal de cinco anos para elaboração deste, o risco é o de que o empreendedor recorra, com êxito, ao Judiciário. Assim, a celebração de termo de compromisso entre o empreendedor e a administração da unidade (é possível ainda pensar em TAC celebrado com o Ministério Público) pode consistir em um bom caminho para superar o impasse, propiciando que o gestor da unidade possa apreciar a autorização para o empreendimento. Assim, o termo de compromisso ou TAC substituiria, para o caso concreto, o plano de manejo, cuja ausência inviabiliza a manifestação do gestor da unidade, nunca o licenciamento em si, que é requisito constitucional inafastável.

---

às unidades de uso sustentável, como a APA, quando federais, o licenciamento pelo órgão estadual somente será possível se omissa o ato de formação da unidade, pois este pode prever expressamente a competência federal para o licenciamento. Esse é o caso da APA federal da Barra do Rio Mamanguape, situada no litoral norte da Paraíba, que ressalva expressamente a competência para licenciamento do Ibama no art. 9º do Decreto n. 924, de 10 de setembro de 1993, que a instituiu.

## **5 Unidades de conservação e populações tradicionais. Dever de proteção. Sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação**

A Lei do SNUC procurou distanciar-se da ótica de confronto que identifica as populações tradicionais como obstáculo a ser removido do caminho da proteção ambiental por meio de unidades de conservação, declarando expressamente que um dos objetivos do SNUC é “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (Lei n. 9.985/2000, art. 4º, XIII). Por outro lado, o SNUC é regido por diretrizes que “garantam às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos” (art. 5º, X).

Cumpra, nesse passo, diferenciar, entre os moradores no interior das unidades de conservação, as populações tradicionais protegidas dos demais tipos de ocupantes. Populações tradicionais são aquelas que interagem com determinado ambiente, utilizando seus recursos naturais principalmente para a subsistência, “com fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão-de-obra familiar, tecnologias de baixo impacto derivadas de conhecimentos patrimoniais e, normalmente, de base sustentável”<sup>5</sup>. Em geral, essas comunidades, diferenciadas culturalmente, contribuem para a preservação da biodiversidade, em seu vínculo histórico com a terra, a despeito de carecerem de títulos oficiais de propriedade.

<sup>5</sup> ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X1999000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 22 fev. 2007.

Essa noção não se refere apenas a povos indígenas, mas a todos os que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos, tais como os açorianos, babaçueiros, caboclos/ribeirinhos, caiçaras, caipiras/sitiantes, campeiros (pastoeiro), jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, quilombolas, sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos)<sup>6</sup>.

Os demais habitantes no interior de uma unidade de conservação que não se encaixam no conceito de comunidades tradicionais são proprietários ou ocupantes sem titulação, como, por exemplo, barraqueiros, garimpeiros, invasores de áreas públicas etc. Esses não fazem jus a tipo algum de proteção, além das asseguradas pela legislação comum. Se proprietários, receberão a indenização de direito. Se ocupantes ou invasores de escassa condição econômica, habilitam-se ao auxílio e assistência social dispensados pelo poder público nesses casos.

Nas unidades de conservação de uso sustentável, em geral, é possível conciliar a preservação ambiental com a sobrevivência de comunidades tradicionais, mediante a proibição, o estímulo ou o redirecionamento das atividades realizadas por estas de forma predatória, tais como queimadas, desmatamento ou pesca de arrasto. Nesse sentido, o art. 23 da Lei do SNUC estabelece que a posse e o uso das áreas ocupadas por populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, obrigando-se estas comunidades à preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação (art. 23, § 1º). As comunidades tradicionais convivem também com outras unidades de conservação de uso sustentável, como nas APAs e na Floresta Nacional, sendo que no caso desta admite-se a

---

<sup>6</sup> DIEGUES; ARRUDA, 2005, p. 131-133.

permanência das populações tradicionais que a habitavam quando de sua criação (art. 17, § 2º).

Na categoria de uso sustentável, é possível conceber-se um dever de proteção das comunidades tradicionais que vivem no interior da unidade, por parte do órgão administrador desta. Assim, por exemplo, se a comunidade tradicional realizar alguma atividade danosa ao meio ambiente, como extração indiscriminada de madeira para construção de casas, não bastará ao órgão administrador da unidade simplesmente proibi-la; deverá, ainda, oferecer alternativas de manejo sustentado, como, por exemplo, estimular o plantio de espécies vegetais de rápido crescimento que possam atender às necessidades da comunidade. Da mesma forma, será motivo suficiente para que o administrador da APA se manifeste contrário à implantação de um empreendimento se este implicar a remoção de uma comunidade tradicional existente na área ou se prejudicar de qualquer forma a qualidade de vida destas populações. O termo de referência de empreendimentos na área da APA exigirá, igualmente, que sejam consideradas no EIA/RIMA possíveis interferências do empreendimento com o modo de vida das comunidades tradicionais, prevendo sempre que necessário medidas compensatórias.

Independentemente da categoria da unidade, o modelo de exclusão deve ser evitado, autorizando-se a permanência das comunidades tradicionais sempre e quando for possível a compatibilização com o objetivo preservacionista. Há casos em que, conforme veremos, mesmo de proteção integral, a comunidade tradicional não pode ser expulsa da unidade. Sendo absolutamente impossível a permanência das comunidades tradicionais e não havendo impedimento legal, elas devem ser realocadas, mediante indenização ou compensação, pelo poder público, em local e condições acordados entre as partes (Lei do SNUC, art. 42, *caput*). Na prática, forçoso

é reconhecer, isso quase nunca acontece. Essas comunidades têm o direito a permanecer – e ser protegidas – até seu reassentamento:

até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (art. 42, § 2º).

Nessa hipótese, as normas, regulando o prazo de permanência e suas condições, serão estabelecidas em regulamento (§ 3º) ou mesmo no prefalado plano de ação emergencial.

Determinadas comunidades tradicionais, para as quais a posse do território é referência coletiva e está garantida constitucionalmente, como as indígenas e quilombolas, não são passíveis de remoção e reassentamento. Trata-se aqui do sério problema da sobreposição de unidades de conservação com terras desses grupos étnicos que mereceram proteção constitucional diferenciada. A regra, como vimos, deve ser a da conciliação entre a conservação da natureza e a ocupação e uso da área pelas comunidades tradicionais. E quando isso for impossível? Prevalece a unidade de conservação sobre a terra indígena? E quanto ao marco temporal, sabendo-se que o procedimento de criação da primeira é, por natureza, mais ágil do que o procedimento de identificação, demarcação e homologação de reservas indígenas e o de titulação da terra quilombola?

Juliana Santilli defende que

a criação de unidades de conservação com limites superpostos aos dos territórios dos quilombolas só é legalmente possível quando se

trata de categoria de unidade de conservação que não restringe ou limita as atividades tradicionais desenvolvidas pelos quilombolas, como caça, pesca, roças e extrativismo.

Do contrário, os atos de criação “padecem do vício da nulidade absoluta, e não produzem efeitos jurídico”<sup>7</sup>, lição que certamente se estende à incidência do ato sobre terras indígenas, ao mencionar a “interpretação analógica com os dispositivos constitucionais que asseguram direitos aos povos indígenas”<sup>8</sup>. Sustenta ainda a autora que,

no desenvolvimento de suas atividades tradicionais, voltadas para a subsistência ou consumo interno, as comunidades quilombolas não estão sujeitas às restrições estabelecidas pela legislação ambiental, de que são exemplos as áreas de preservação permanente instituídas pelo Código Florestal, as restrições à pesca e à caça nas leis específicas etc.<sup>9</sup>.

Não cabe dúvida de que, criada a unidade de conservação depois da titulação da terra quilombola ou da demarcação da indígena, ela deverá compatibilizar-se com a presença humana dessas comunidades e com seus modos de exploração dos recursos naturais, ainda que requeiram uso direto, porque há de ser respeitado o usufruto indígena ou da comunidade quilombola já reconhecido sobre a área. Esse entendimento é, a nosso ver, mais consentâneo com o princípio da precaução do que simplesmente considerar nula a criação da unidade. Tampouco é o caso de desclassificação automática da categoria da unidade, até porque, para terceiros, as restrições, por exemplo, decorrentes da categoria de proteção integral, continuam plenamente aplicáveis.

<sup>7</sup> SANTILLI, 2005, p. 180.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 175.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 180-181.



No entanto, como novas terras indígenas e quilombolas podem ser reconhecidas a qualquer momento, é possível também que a criação da unidade de conservação de proteção integral tenha ocorrido antes do reconhecimento da terra indígena ou quilombola. Nesse caso, prevalece a demarcação administrativa que se deu posteriormente à implantação da UC de regime integral? Certamente não. Criada esta antes do reconhecimento oficial da terra como indígena ou quilombola, ela subsiste após a demarcação e homologação<sup>10</sup>, e suas restrições aplicam-se também àquelas comunidades. Todavia, não será possível a remoção da comunidade indígena de suas terras por expressa disposição constitucional (art. 231, § 5º). No tocante aos quilombolas, não há vedação expressa, constitucional ou legal, ao reassentamento, embora Juliana Santilli sustente que também esses não podem ser removidos<sup>11</sup>.

Não se desconhece o direito constitucionalmente assegurado à comunidade indígena à posse permanente de suas terras e usufruto exclusivo das riquezas do solo (CF, § 2º, art. 231). Se há possibilidade de usufruto, este será da comunidade indígena. Contudo, não está assegurado constitucionalmente aos indígenas o direito ao usufruto quando este não é possível, por exemplo, na caça de espécie ameaçada de extinção ou no desmatamento de área de proteção permanente. Não procede, a nosso ver, o argumento de que índios e quilombolas estão imunes à legislação ambiental. Reconhecida terra indígena sobreposta à unidade de conservação de regime integral já existente, caberá ao indígena, eventualmente, a gestão do parque, ou o usufruto deste, na medida em que ele é possível, recolhendo as taxas (preços) de visitação, turismo ecológico ou outras

---

<sup>10</sup> Em que pese o caráter declaratório do ato de demarcação, como reconhecimento da posse imemorial e originária da terra pela comunidade indígena, antes dela não são produzidos efeitos jurídicos, prevalecendo, inclusive, enquanto não homologada, o direito de propriedade particular.

<sup>11</sup> SANTILLI, 2005, p. 179.

admitidas por lei. Na hipótese – improvável, pois no Brasil as áreas indígenas são muito mais extensas do que as unidades de conservação – de coincidência total da unidade de conservação de proteção integral com área indígena, a solução passará necessariamente pelo Poder Legislativo, que poderá reclassificar a unidade, ou pela via judicial, provocada pelo órgão indigenista ou pelo Ministério Público.

Nem se argumente com o § 6º do art. 231 da Constituição Federal, segundo o qual “São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo”. A criação de uma unidade de conservação, ainda que de proteção integral, anterior ao reconhecimento da terra indígena, não tem por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas, que são sempre terras públicas da União, mas sim a proteção do meio ambiente, com vistas em garantir um direito fundamental não só da própria coletividade indígena, mas de todos os seres humanos. Uma área definida legalmente como reserva legal ou área de preservação permanente, por exemplo, não deixa de sê-lo por estar em terra indígena demarcada, e o direito ao usufruto exclusivo da terra não significa imunidade à legislação ambiental em vigor. Logo, em que pese a natureza meramente declaratória do ato de demarcação da terra indígena, este, ao contrário do que ocorre com a posse ou domínio particular, não tem o condão de invalidar a proteção da natureza conferida em momento anterior.

Em síntese, todas as restrições vigentes quanto à terra indígena (inclusive a referente à exigência de lei complementar, §§ 3º, 5º e 6º do art. 231 da Constituição Federal) dizem respeito à utilização, e não à não-utilização da terra indígena, que é exatamente o que pressupõe uma unidade de conservação de proteção integral.

Embora seja verdade que, em muitos casos, as comunidades indígenas oferecem importante contribuição para a manutenção da

biodiversidade, sendo certo que na Amazônia foi constatado que, em inúmeros casos, a degradação ambiental é significativamente menor em reservas indígenas, em comparação com unidades de conservação, essa não é uma realidade universal. A idéia do “selvagem sustentável” é tão ilusória quanto a do “bom selvagem”. Mesmo na Amazônia, extração de madeira rara e garimpo ilegal, com o consentimento das lideranças indígenas, têm sido praticados. No Nordeste, os indígenas, tendo recuperado recentemente sua identidade após centenas de anos de opressão, não se diferenciam em suas práticas de qualquer lavrador comum e tendem a reproduzir as condutas herdadas dos tempos em que trabalhavam para os antigos senhores da terra. Retomada a terra ancestral, o primeiro impulso é a derrubada dos resquícios de mata que o antigo proprietário rural deixou, a sua venda como lenha e a realização de cultivos, atitudes que pressionam os últimos remanescentes de mata atlântica na Região.

Cabe, por derradeiro, ressaltar que, diante de conflitos entre as comunidades indígenas e a administração de unidades de conservação, o Ministério Público Federal pode oferecer contribuição decisiva para equilibrar os interesses da preservação ambiental e da comunidade residente na área, buscando uma fórmula de consenso naqueles casos em que uma comunidade tradicional permanece em unidade de conservação de proteção integral, ou porque ainda não foi providenciado seu reassentamento, ou porque não pode ser removida, como é o caso das comunidades indígenas.

## **6 Considerações finais**

A Constituição Federal atribui enorme importância à criação de unidades de conservação, que são ainda a mais eficiente política de preservação do meio ambiente. As dificuldades em sua criação – e as deficiências em sua manutenção – levaram a que fosse

introduzida no ordenamento jurídico verdadeira cláusula de não-retrocesso, segundo a qual a criação da unidade pode dar-se por qualquer instrumento, mas sua diminuição ou supressão, somente por meio de lei.

Seria, de fato, inoportuno complicar em demasia o processo de criação de unidades de conservação, em um país que carece enormemente delas, tendo tão-somente 8% de sua área protegida (proporção equivalente, por exemplo, às remanescentes de mata atlântica existentes) e desta, menos de 3% sob regime de proteção integral. A lei prevê a realização de consulta pública prévia à criação da unidade, mas o órgão ambiental deve tomar as precauções para que esse processo não seja convertido em consulta plebiscitária ou torne-se interminável diante de manifestações desfavoráveis de interessados.

Não deve haver conflito entre a preservação do meio ambiente, por intermédio de unidades de conservação, e a sobrevivência de populações tradicionais. Independentemente do grupo ao qual pertença a unidade, as populações tradicionais devem ser autorizadas a permanecer em seu interior e protegidas pelo órgão ambiental, sempre que for possível conciliar o objetivo preservacionista e os modos de vida dessas populações. No entanto, em situações limite, a defesa do meio ambiente tem primazia, ressalvados os direitos constitucionais de indígenas e quilombolas.

O Ministério Público pode desempenhar papel significativo na consolidação das unidades de conservação, combatendo a praga dos “parques de papel”, fator de desmoralização da estratégia preservacionista. O primeiro objetivo será exigir a elaboração do plano de manejo da unidade, por meio de termo de ajustamento de conduta que defina prazos, e, enquanto este não seja concluído, regras emergenciais para o período de transição, medida

de suma importância naquelas unidades criadas há tempos, mas carentes de qualquer ação no sentido de sua implementação. Outra tarefa importante do Ministério Público é mediar conflitos entre as comunidades tradicionais e o órgão ambiental, atento ao dever de proteção dos interesses dessas comunidades, quando habilitadas a permanecer ou enquanto não são reassentadas. Quando se trata de comunidades indígenas e quilombolas, habitantes no interior de unidades de conservação, essa intervenção é essencial para que seja alcançado o objetivo de uma convivência harmônica e sustentável entre essas comunidades e o meio ambiente protegido.

## Referências

AGUIAR DIAS, Francisca Helena et al. Efetividade nas unidades de conservação de proteção integral na manutenção da biodiversidade do Ceará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 4., 2004, Curitiba: *Anais...* Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza e Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 2004. v. 1.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X1999000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 22 fev. 2007.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. Análise de lacunas nas unidades de conservação do cerrado. *Notícias*, Curitiba, 19 out. 2004. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/noticias/noticia.php?id=55>>. Acesso em: 22 fev. 2007.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. In: SANTILLI, Juliana.

*Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.* São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.* São Paulo: Peirópolis, 2005.