

As Unidades de Conservação na Amazônia Legal

Da manifestação do protecionismo
ambiental constitucional às dificuldades
de implementação e manutenção



VITÓRIA DA COSTA CARUSO

Graduada em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Pós-Graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT. Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Advogada. Endereço eletrônico: vitoriabr@gmail.com

RESUMO

O Direito a um Meio Ambiente equilibrado figura como um Direito Fundamental que assume um crescente relevo em âmbito internacional e nacional, incorporado expressamente na Constituição Federal Brasileira de 1988. O presente artigo se propõe a analisar a Lei 9.985/2000 e o Instituto das Unidades de Conservação (UCs) como elucidativos do mandamento constitucional de proteção ambiental, especialmente no que diz respeito à Floresta Amazônica. Na proposta legal, as Unidades de Conservação podem ser de Proteção Integral ou Uso Sustentável, subdividindo-se em categorias que variam quanto à permissibilidade de intervenção humana e às restrições de uso de seus recursos naturais. A empreitada aqui desenvolvida tem ainda o intuito de verificar a distribuição das Unidades de Conservação no território da Amazônia Legal, relativamente a cada subcategoria delineada na Lei, analisando as limitações impostas e traçando um perfil acerca das UCs nesse território. Contudo, muitos são os percalços no processo de efetivação da proteção legalmente pretendida, envolvendo a falta de Planos de Manejo, escassez de funcionários e de Conselhos Gestores. Essa situação propicia o surgimento de práticas perversas na região, compondo um ciclo de destruição sistematizada da Floresta e perda de seus recursos naturais, além de tornar cada vez mais comuns conflitos por terras e violências contra populações locais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Ambiental. Preservação. Amazônia. Unidades de Conservação.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental Moderno se funda em ideais de convivência harmoniosa entre o ser humano e as demais formas de vida. A natureza e seus recursos naturais não podem ser entendidos como fonte inesgotável de riquezas destinadas a saciar necessidades humanas. Predomina uma concepção preservacionista que propõe o uso racional e sustentável dos recursos naturais, garantindo o direito das gerações presentes e futuras a um Meio Ambiente equilibrado como um Direito Fundamental.

Essa concepção preservacionista se manifesta nos Tratados e Convenções de Direito Internacional e é, gradativamente, internalizada nos ordenamentos dos países signatários, entre eles o Brasil. A Constituição Federal de 1988 faz menção expressa à necessidade de proteção do meio ambiente a ser atingida não só por meio de ações positivas por parte do Estado, mas também pela colaboração da população.

Um importante instituto representativo do ideal protetivo constitucional, sistematizado na Lei 9.985/2000, é a Unidade de Conservação. Elas são divididas em Unidades de Proteção Integral e Uso Sustentável e subdivididas em diversas categorias de acordo com a necessidade de proteção e, conseqüentemente, admitindo maior ou menor intervenção e presença humanas. As Unidades de Conservação possuem o objetivo

comum de preservar ecossistemas considerados relevantes para a região e permitir a perpetuação das espécies de fauna e flora, priorizando técnicas de conservação *in situ*.

O presente artigo se propõe a realizar, por meio de uma revisão bibliográfica e do texto da Constituição e da Lei, uma análise acerca dessa concepção preservacionista do Direito Ambiental, desde o contexto internacional, passando pelas disposições constitucionais até a Lei 9.985/2000 e as Unidades de Conservação como instrumento de concretização dessa perspectiva de desenvolvimento sustentável e harmônico. A disposição legal acerca das UCs e suas subcategorias é também abordada neste artigo como forma de compreender melhor a dinâmica em cada uma de suas modalidades e as estratégias de limitação ao uso humano empregadas para conservar os recursos naturais.

A partir de então, as atenções no presente trabalho se voltam para as especificidades do território Amazônico e como essa perspectiva preservacionista se adapta à maior floresta tropical do mundo. Para tanto, analisam-se as Unidades de Conservação estabelecidas na Amazônia Legal, e através de dados coletados pelo Instituto Socioambiental – ISA, mapeiam-se as Unidades, sistematizando esses dados de maneira que demonstrem também a distribuição entre as categorias e subcategorias legalmente estabelecidas. Assim, o que se busca é traçar um perfil dos ocupantes dos Espaços Protegidos, assim denominados em razão de seu elevado valor ambiental. São majoritariamente terras públicas ou privadas? Qual a relação com os povos tradicionais? Há limitações a atividades humanas? Em que grau?

Assim, a parte final desta pesquisa se volta para uma análise da realidade fática que se desenha na Amazônia. A partir da revisão da bibliografia especializada, aborda-se como as disposições legais concernentes às Unidades de Conservação são postas em práticas e se são ou não instrumentos efetivos de conservação e proteção ambiental. O resultado obtido, contudo, revela diversas dificuldades enfrentadas na gestão das Unidades de Conservação, entre elas, a falta de funcionários e de Conselhos Gestores, a inexistência de fiscalização e de Planos de Manejos.

Essa é uma situação relevante e alarmante. A Amazônia, Floresta de importância indiscutível, não só em âmbito nacional, mas também em âmbito global, se torna palco de práticas perversas como a grilagem, o desmatamento, o extrativismo e a mineração ilegais e tudo isso em áreas delimitadas como protegidas. A realidade em muito se desgruda daquela prevista em lei e, especialmente, do que se planejou para as Unidades de Conservação.

2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A preservação da natureza e a manutenção de uma relação sustentável entre o ser humano e o meio ambiente são questões de extremo relevo especialmente na sociedade hodierna. Sociedade essa que, ao mesmo tempo que incentiva uma busca crescente pelo lucro fomentado pelo capitalismo, começa a compreender que atitudes estritamente depredatórias têm consequências drásticas para o próprio ser humano e ameaça a vida das futuras gerações. Assim, percebe-se uma tendência global de crescimento do escopo de proteção ambiental, mas que enfrenta ainda muitos obstáculos.

2.2 A concepção preservacionista do Direito Ambiental

Muito se discute acerca dos modelos a serem adotados na missão de otimização da relação homem-natureza. O respeito à população local, à fauna e à flora é a máxima do movimento preservacionista que entende o meio ambiente como um fim em si próprio, não submisso aos interesses humanos. O preservacionismo, tal qual sistematizado por John Muir e Aldo Leopold, defende a inserção do ser humano na “Ética da Terra” (ROCHA CORRÊA, 2016), ou seja, uma relação harmônica entre todas as espécies que habitam o planeta, sem subjugá-las ao capitalismo exploratório.

O preservacionismo é um marco teórico importante na medida em que orienta uma proposta de reversão da marcha de devastação desregrada que vem sendo historicamente desenhada pelo ser humano. Muito da concepção preservacionista é incorporada pelo Direito Ambiental moderno ao enunciar, por exemplo, os princípios da solidariedade geracional, da prevenção e da precaução.

Conceito central na efetivação do preservacionismo é o desenvolvimento sustentável, relacionado ao uso racional e harmônico dos recursos naturais. Para tanto, o conceito de desenvolvimento se dissocia do mero crescimento econômico que representa uma visão primordialmente individualista de acumulação de riquezas, apresentando uma proposta de desenvolvimento cultural, político, social e, invariavelmente, ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Desenha-se, assim, um capitalismo socioambiental, reconhecendo a proteção ambiental como matriz da ordem econômica e a sustentabilidade a ser efetivada nos pilares social, econômico e ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017). Essa concepção foi reproduzida no ordenamento de diversos países, dentre eles o Brasil, que

passaram a reconhecer, especialmente mediante o falimento das perspectivas clássicas de desenvolvimento historicamente adotadas, que a desigualdade social está intrinsecamente relacionada à depredação ambiental e ao crescimento setorial e descompassado entre segmentos distintos nas sociedades.

2.2 Evolução do panorama em âmbito internacional

A qualidade do meio ambiente foi reconhecida como Direito Fundamental em âmbito internacional na Declaração do Meio Ambiente, elaborada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano de 1972. Essa Declaração é composta de 26 princípios que passaram a integrar a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Assim, a proteção do meio ambiente como tutela de interesses presentes e futuros passou a representar um “objetivo imperioso para a Humanidade” (SILVA, 2013).

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO/92, realizada no Rio de Janeiro, reafirmaram-se os princípios estabelecidos na Declaração de Estocolmo além de trazer o conceito de desenvolvimento sustentável (SILVA, 2013). Com essa novel concepção, torna-se necessário conciliar o desenvolvimento econômico ao respeito e à proteção ao meio ambiente, em consonância com a já mencionada concepção preservacionista. São colocados freios no desenvolvimentismo predatório capitalista, destacando-se como uma das propostas da ECO/92 a redução e eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo.

Já em 1997, é celebrado na presença de 39 países o Protocolo de Kioto, documento que estabeleceu metas e prazos para a redução de emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa. Ademais, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas instituiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) responsável por avaliar a gestão ambiental nos países e apresentar medidas sustentáveis de desenvolvimento (SILVA, 2013).

O que se observa no cenário internacional é uma tendência protetiva quando se trata do meio ambiente e da preservação dos recursos naturais, cujo principal marco inaugural foi a Declaração de Estocolmo. A harmonização entre o homem e a natureza é uma tarefa árdua, mas que se mostra fundamental não apenas para a conservação da fauna e da flora, mas também para a perpetuação da própria vida humana.

Nesse panorama, as Constituições dos países foram gradativamente internalizando

os princípios firmados nas convenções internacionais e passaram a tratar do Meio Ambiente de maneira mais direta, harmonizando-o com os demais princípios que já compunham o ordenamento. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 traz disposição expressa acerca do Meio Ambiente como Direito Fundamental, como passa a se analisar.

2.3 A Proteção Constitucional ao Meio Ambiente

O Direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado está consignado no artigo 225 da Carta Constitucional, compondo elemento da “Ordem Social” e impondo ao Poder Público e à sociedade o dever de preservação ambiental, como forma de tutela de interesses intergeracionais. A preservação ambiental, integra, assim, uma faceta da própria dignidade da pessoa humana, em sua dimensão ecológica. Alarga-se o escopo da proteção individual para estabelecer um padrão de qualidade de vida, equilíbrio e segurança ambiental para cada ser humano e garantir uma igual dignidade de todos os integrantes de uma comunidade social (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017). É a dignidade do ser humano em sociedade, e não mais isoladamente considerado.

Dessa colocação do Direito ao Meio Ambiente como dimensão da dignidade da pessoa humana, Santos identifica três consequências fundamentais (SANTOS, 2016): a vedação ao retrocesso em matéria ambiental, também chamado de efeito *cliquet* verde (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017); o surgimento de uma obrigação positiva do Estado de assegurar efetivamente a implementação do plano constitucional para o meio ambiente; e, por fim, a noção de progressividade na consubstanciação desses direitos, formando um escopo a ser gradual e constantemente alargado.

Os professores Sarlet e Fensterseifer ressaltam a relevância do princípio da proibição do retrocesso social em matéria ambiental, porquanto se trata de direitos que tendem a ser flexibilizados para atender demandas políticas e econômicas exploratórias, que enxergam no meio ambiente uma ferramenta meramente desenvolvimentista. Assim, é de extrema importância que o patamar protetivo ambiental se mantenha sobre bases sólidas para que não haja o retorno de práticas poluidoras anteriormente proibidas (SANTOS, 2016).

A própria redação do art. 225 da Constituição Federal enuncia mecanismos que podem ser utilizados para garantir a instrumentalidade dos princípios, impondo deveres e outorgando direitos relativos aos recursos ambientais (SILVA, 2013). Depreende-se,

portanto, que as disposições acerca da proteção ambiental não são normas meramente formais, mas exigem operabilidade e, em seu próprio texto, articulam meios de efetivação.

Destaca-se ainda como marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito a solidariedade consubstanciada na necessidade de coexistência do ser humano em um corpo social, no qual trava relações intersubjetivas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017). Assim, a solidariedade deve ditar também a relação do ser humano com a natureza porquanto se trata, indiretamente, de sua relação com os demais seres humanos e a sociedade e, diretamente, de sua relação com as demais formas de vida. Nesse sentido, a preservação ambiental figura como uma obrigação individual imposta a cada cidadão e não meramente um dever prestacional do Estado. A conservação da natureza é, simultaneamente, um direito e um dever humano fundamental (SANTOS, 2016).

O Direito ao Meio Ambiente é apontado como um Direito Fundamental de terceira geração, caracterizado pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que ultrapassa a esfera individual do ser humano para atingir a coletividade de grupos (MENDES; GONET BRANCO, 2020). A qualidade do meio ambiente passa a integrar um rol de direitos socialmente entendidos como estruturantes da vida humana em sociedade e, a partir de então, traçam-se as mais diversas estratégias para a sua efetivação, bem como discussões acerca de sua ponderação com outros Direitos Fundamentais, regida pela proporcionalidade.

2.4 A proteção à Amazônia no ordenamento

O termo “Amazônia Legal” refere-se à extensão territorial da Floresta Amazônica no Brasil, em uma junção dos estados que abrangem áreas da Amazônia pertencentes ao país, sendo eles: Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. Já o termo “pan-amazônia” é utilizado para se referir ao território ocupado pela Amazônia, seja no Brasil, seja em seus vizinhos fronteiriços: Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela.

A Amazônia, em sua significativa extensão territorial, é uma floresta rica em biodiversidade, riquezas minerais, mananciais de água doce e potável. Por essas razões, ela se insere no âmbito de proteção do Direito Ambiental aqui apresentado, relacionando-se a interesses intergeracionais e exigindo um escopo preservacionista a ser efetivado pelo Estado e pela sociedade. Para a tutela da Floresta e de seus recursos naturais, existe uma ampla gama de políticas ambientais de reconhecimento da necessidade de

preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Em âmbito internacional, foi assinado em Brasília, em 3 de julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) entre Brasil, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Peru, Suriname e Colômbia. Nesse Tratado, os signatários se comprometeram a adotar uma política preservacionista em relação à fauna, à flora e aos recursos naturais dispostos na Floresta. Ademais, objetivou-se a harmonização entre os países em um caminho de integração e solidariedade, conforme expostos no preâmbulo do Tratado (ANTIQUERA, 2006).

Posteriormente, em 1992, na já mencionada Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92), reafirmou-se a preocupação mundial com a preservação da Floresta e a necessidade de sua tutela pelos Estados nos quais se localiza, no exercício de suas Soberanias. Resta evidenciada a relevância da Amazônia no equilíbrio ecológico do planeta, seja em razão de sua extraordinária biodiversidade, seja por seu papel no ciclo de águas e na mitigação do aquecimento global (BARROSO; MELLO, 2020).

A Floresta Amazônica é expressamente mencionada no artigo 225, §4º, da Carta Magna, que a define como patrimônio nacional a ser preservado. Outrossim, uma interpretação sistêmica da Constituição permite depreender a proteção da Amazônia também das demais disposições desse mesmo artigo, especialmente quando se trata do interesse intergeracional, da preservação dos processos ecológicos, da proteção da fauna e da flora, da responsabilidade por eventuais danos e da mobilização restaurativa.

Definida a relevância da Amazônia no contexto nacional e internacional, passou-se a tratar do assunto com extrema cautela, pois, apesar de haver disposição constitucional acerca de sua proteção e preservação, a grande extensão territorial dificulta a fiscalização e a articulação entre os entes federativos para a produção de políticas públicas eficazes para a região. Assim, muitas são as disposições legais acerca do meio ambiente que se adequam e se aplicam ao território Amazônico, entre elas a Lei 9.985/2000, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

3 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA LEI 9.985/2000

O ordenamento jurídico brasileiro, buscando dar densidade à carga principiológica trazida na Constituição Federal concernente ao Direito Ambiental, instituiu Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com o precípuo fim de proteção da biodiversidade

(GRANZIERA, 2014). Nesse sentido, pertinente a manifestação doutrinária de José Afonso da Silva, que conceitua:

Espaços Territoriais Especialmente Protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. (SILVA, 2013, p. 251)

A característica comum aos Espaços Protegidos é a imposição de restrições ao uso, ocupação e exploração da área e dos recursos nela contidos. A natureza e a intensidade das restrições dependem do regime jurídico de proteção estabelecido para cada categoria e do zoneamento efetuado, nos casos em que for aplicável (GRANZIERA, 2014). O fato é que todas as categorias de Espaços Protegidos exigem uma gestão territorial personalizada e adaptada às especificidades locais e também uma participação democrática, como forma de se efetivar o intuito protecionista (SANTOS, 2016).

Assim, são diversos os espaços protegidos previstos em diplomas legais distintos, distinguindo-se também em suas formas de criação, finalidades e regimes jurídicos. Dentre eles, citam-se as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, as Unidades de Conservação, entre outros.

A Lei 9.985, de 2000, é um marco importante no Direito Ambiental Brasileiro e, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), busca consolidar e densificar a disposição constitucional do artigo 225. Para tanto, essa Lei conceitua institutos importantes, como o de conservação da natureza, ao mesmo tempo em que estabelece planos de ação com vistas a tutelar o Direito Ambiental.

De acordo com a conceituação legal, a conservação da natureza em sentido lato apresenta uma tríplice divisão em: conservação da natureza em sentido estrito ou uso sustentável; preservação; e recuperação e restauração ambientais. A conservação da natureza em sentido lato, portanto, pode ser entendida como um conjunto de estratégias de manejo ou preservação da diversidade de fauna e flora locais e dos ecossistemas, priorizando a conservação *in situ*. Essas estratégias de manejo englobam planos, programas, projetos e ações voltadas à disciplina da relação homem/natureza, conciliando seus interesses bem como o de gerações futuras (SANTOS, 2016).

3.1 Propósitos do instituto da Unidade de Conservação

As Unidades de Conservação (UCs), abordadas na Lei do SNUC, são representações de uma política internacional de reconhecimento da importância da criação de espaços a serem protegidos em razão de sua importância ambiental, devendo ser preservados e seu uso restringido em maior ou menor intensidade. A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) define área protegida como “um espaço geográfico claramente definido, dedicado e gerenciado por meios legais ou outros que sejam efetivos a atingir uma conservação a longo prazo da natureza, do ecossistema associado e de valores culturais” (DUDLEY, 2008).

A UICN reconhece ainda categorias de áreas protegidas: as Reservas Naturais Restritas, as áreas “Wilderness”, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais, os Santuários ou Refúgios de Vida Silvestre, as Paisagens Protegidas, e as Áreas de Recursos Manejados (DUDLEY, 2008). Cada um desses modelos possui características próprias que limitam mais ou menos a interação humana com a fauna e flora locais.

A própria Constituição Federal traz em seu artigo 225, §1º, III, o poder-dever do Estado, abrangendo todos os entes federativos, de definir espaços especialmente protegidos no território nacional e instituir sistemas próprios de proteção adaptados às realidades ecológicas locais (SANTOS, 2016). O conceito de espaços especialmente protegidos está, portanto, em consonância com o delineado pela UICN para área protegida como um gênero de maior abrangência. No mesmo sentido, caminham as disposições da Lei 9.985/2000, dividindo as Unidades de Conservação em categorias que se aproximam daquelas delineadas pela UICN, relacionadas ao grau de preservação exigido pela UC individualmente analisada, bem como pelo ecossistema em que se insere.

3.2 Categorias legalmente estabelecidas

Brito pertinentemente identifica diretrizes para o estabelecimento de áreas naturais protegidas que se adequam ao modelo das Unidades de Conservação: planejamento regional, definição de áreas prioritárias para a conservação, separação em categorias de manejo, política de conservação da biodiversidade e administração das Áreas Naturais Protegidas (BRITO, 2000). Combinadas, essas diretrizes evitam que os Espaços Protegidos sejam exclusivos e desconectados da realidade social em que se inserem,

observando a possibilidade de limitação que pode ser estabelecida para cada tipo de categoria e a necessidade de um modelo de gestão adaptado a cada modalidade.

A Lei 9.985/2000 conceitua Unidade de Conservação como:

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;

O mesmo diploma legal as divide ainda em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral são aquelas em que há maior restrição ao uso dos recursos naturais nelas contidos, permitindo-o apenas de modo indireto e relacionado a pesquisas. São ambientes de maior fragilidade e, por essa razão, a proteção é imposta também aos povos tradicionais¹ (GRANZIERA, 2014). As Unidades de Proteção Integral se subdividem em: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, conforme classificação presente na própria Lei 9.985/2000.

As Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, buscam compatibilizar a preservação da área com os interesses de exploração sustentável de seus recursos naturais, sendo, por definição, mais permissivas ao uso humano quando comparadas às Unidades de Proteção Integral (GRANZIERA, 2014). As Unidades de Uso Sustentável se subdividem em: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

3.2.1 Unidades de Proteção Integral

As Estações Ecológicas (ESECs) são áreas de posse e domínio público e a presença humana é bastante restrita, sendo permitidas visitas apenas com objetivos de cunho educacional. A pesquisa científica, principal atividade humana a ser desenvolvida nessa categoria de Unidade de Conservação deve ser previamente autorizada pelo órgão responsável pela administração (SILVA, 2013).

Apresentando regime muito semelhante ao das Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas (REBIOS) igualmente restringem a presença humana a pesquisas; a visita

¹ Não se pode olvidar que se um povo tradicional ocupa e contribui para a preservação de uma área ele faz parte do ecossistema ali estabelecido e não deve ser dali retirado, ainda que se trate de uma Unidade de Proteção Integral.

é realizada em caráter excepcional para fins educacionais e autorizada pelo órgão administrativo responsável. A posse e o domínio são também públicos e a intervenção humana deve estar restrita a medidas de recuperação de ecossistemas alterados (GRANZIERA, 2014).

Os Parques Públicos são áreas públicas às quais se destina especial proteção em razão de atributos naturais excepcionais e de grande interesse científico, educacional, recreativo ou turístico. A visitação pode ocorrer desde que obedeça as limitações específicas, como a vedação à coleta de frutas sementes ou raízes, dado que o objetivo central é a preservação do ecossistema contra alterações que o desvirtue (SILVA, 2013).

Os Monumentos Naturais (MONATs) são aqueles que comportam sítios naturais raros, singulares, de grande beleza cênica, sendo a visitação pública autorizada desde que respeitadas as restrições impostas pelo Plano de Manejo² e pelo órgão administrativo responsável. Ao contrário das categorias de Unidades de Conservação vistas até aqui, o Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares desde que haja compatibilização do uso da terra com a preservação dos recursos naturais (SILVA, 2013).

A última categoria das Unidades de Conservação de Proteção Integral é a dos Refúgios de Vida Silvestre (RVSSs), uma novidade da Lei do SNUC. Essas Unidades garantem a proteção de um ambiente natural que propicie a reprodução e perpetuação de espécies de flora e fauna residentes ou migratórias. A exemplo dos Monumentos Naturais, podem ser estabelecidos em área particular, desde que compatibilizados os interesses do proprietário com os fins de preservação. A visitação e a pesquisa devem obedecer as limitações previstas no Plano de Manejo e as definidas pelo órgão responsável (GRANZIERA, 2014).

3.2.2 Unidades de Uso Sustentável

A primeira das categorias de Unidade de Conservação de Uso Sustentável elencada na Lei 9.985/2000 é a da Área de Proteção Ambiental (APA) que se caracteriza por ser

2 O artigo 2º, inciso XVII, da Lei 9.985/2000 define Plano de Manejo como “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 a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. É um documento importante na medida em que traz os delineamentos acerca dos moldes de preservação a serem seguidos em cada Unidade de Conservação individualmente considerada, explanando as limitações e as políticas de gestão administrativa a serem aplicadas em prol da preservação do ecossistema.

uma área extensa com certo grau de ocupação humana, sendo certo que há APAs que incluem a totalidade espacial de Municípios, dentre propriedades públicas e privadas. Nas APAs há limitações ou proibições elaboradas com o objetivo de “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (GRANZIERA, 2014, p. 554).

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) possuem características naturais extraordinárias ou abrigam exemplares raros da biota regional. São preferencialmente declaradas como ARIEs aquelas com extensão inferior a 5000 ha, podendo inclusive se localizar dentro de uma APA. O objetivo é manter os ecossistemas de importância local ou regional e regular o uso admissível dessas áreas de acordo com a finalidade última de conservação.

As Florestas Nacionais (FLONAs) são regulamentadas no Decreto 1.298/94 que estabelece como objetivos o manejo dos recursos naturais, proteção de recursos hídricos, sítios históricos e arqueológicos, além de fomentar o desenvolvimento da pesquisa científica básica e aplicada, da educação ambiental e das atividades de recreação, lazer e turismo. A posse e o domínio das FLONAs são públicos, devendo as áreas particulares que abranjam Florestas Nacionais serem desapropriadas, sendo admitida, contudo, a permanência de populações tradicionais de acordo com o disposto no Plano de Manejo da Unidade. O Plano de Manejo deve reger também as limitações à visitação pública e à pesquisa científica, sendo esta última incentivada (GRANZIERA, 2014).

As Reservas Extrativistas (RESEXs) visam a exploração autossustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis, por populações extrativistas tradicionais que, nessa atividade, encontram sua fonte de subsistência. A exemplo das FLONAs, as terras relativas às Reservas Extrativistas são públicas e eventuais parcelas particulares devem ser desapropriadas. Nas Reservas Extrativistas são permitidas a visitação pública, a pesquisa científica e a exploração comercial, desde que compatíveis com os objetivos da Reserva e com os interesses locais. Por outro lado, são vedadas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística profissional (SILVA, 2013).

A Reserva de Fauna (RFAU) é legalmente definida no artigo 19 da Lei 9.985/2000 como “área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”. São de posse e domínio públicos, devendo eventual área particular ser desapropriada. A Lei proíbe a caça amadorística ou profissional, ainda que permita a visitação pública e a pesquisa científica nos moldes das

normas estabelecidas pelo órgão gestor (SILVA, 2013).

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDSs) buscam conciliar o desenvolvimento das populações tradicionais com a conservação da biodiversidade de uma área natural. O regime é de domínio público, sendo áreas particulares, se necessário, desapropriadas nos termos da lei. A visitação pública e a pesquisa científica são incentivadas, desde que cumpram os requisitos previstos no Plano de Manejo e no Regulamento respectivo (SILVA, 2013).

A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), última subcategoria de UC de Uso Sustentável é definida no artigo 21 da Lei do SNUC como “área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. O objetivo nessa categoria de Unidade de Conservação é a proteção dos recursos ambientais conciliada com atividades científicas, culturais, educacionais e recreativas. A iniciativa para o reconhecimento de uma área como RPPN é do próprio proprietário que, com o reconhecimento, recebe alguns benefícios, como a isenção do ITR (Imposto Territorial Rural).

4 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL

Historicamente, o momento de maior proatividade governamental na criação de UCs na região correspondente à Amazônia Legal foi entre 2003 e 2006, podendo ser relacionados três principais motivações: (i) a necessidade de ordenar o território e combater o desmatamento ilegal associado à grilagem de terras, (ii) a proteção de regiões de valor biológico, e (iii) o atendimento a demandas da população local tradicional, principalmente com a criação de Reservas Extrativistas (RESEX) e de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (VERÍSSIMO et al., 2011).

Observações realizadas por Salomão, Ribeiro e Vedoveto³ demonstram que, a partir de 2003, as UCs federais passaram a ser criadas principalmente em áreas de alta pressão humana, em oposição à tendência anteriormente estabelecida de proteção de áreas remotas e intocadas. Essa nova proposta do Governo Federal se deu como estratégia para inibir o avanço do desmatamento e auxiliar a regularização fundiária em regiões críticas da Amazônia, ou seja, áreas de conflito com povos locais, assentamentos de reforma agrária ou de desmatamento e queimadas, que cresciam, e crescem ainda,

3 “Criação de Unidades de Conservação em áreas sob alta pressão humana na Amazônia Legal” (VERÍSSIMO et al, 2011).

exponencialmente.

4.1 Mapeamento e distribuição das UCs em território amazônico

Atualmente, na Amazônia Legal, são 117 Unidades de Conservação de Proteção Integral e 212 Unidades de Conservação de Uso Sustentável, distribuídas entre suas subcategorias na seguinte medida⁴:

UCs de Proteção Integral	
Estação Ecológica (ESEC)	25
Reserva Biológica (REBIO)	16
Parque Nacional (PARNA)	26
Parque Estadual (PES)	41
Monumento Natural (MONAT)	4
Refúgio de Vida Silvestre (RVS)	5
Total	117

UCs de Uso Sustentável	
Área de Proteção Ambiental (APA)	46
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	4
Floresta Nacional (FLONA)	34
Floresta Estadual (FES)	28
Reserva Extrativista (RESEX)	77
Reserva de Fauna (RFAU)	1
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	22
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	-
Total	212

4.2 O perfil dos ocupantes e dos proprietários das terras protegidas

Observa-se que a maior parte das Unidades de Conservação na Amazônia Legal pertence a uma subcategoria em que a posse e o domínio da terra são públicos⁵, totalizando

4 Dados obtidos por meio do mapeamento disponibilizado pelo INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Unidades de Conservação no Brasil. Painel de dados. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

5 São de posse e domínio público as subcategorias de Unidade de Conservação: ESEC, REBIO, PARNA, PES, FLONA, FES, RESEX, RFAU E RDS.

270 UCs das 329 existentes. Nessas unidades, só é tolerada a ocupação humana de populações tradicionais já incorporadas ao território e que vivam em comunhão com o ecossistema local, ou ainda eventuais pesquisadores e visitantes nos moldes do Plano de Manejo e das determinações dos órgãos administrativos locais, com restrições mais ou menos severas, a depender da categoria a que pertencem.

Um ponto de relevo na análise da distribuição das UCs é a concentração de categorias de Reservas Extrativistas (RESEX) e de Desenvolvimento Sustentável (RDS), especialmente relevante para a inclusão de populações tradicionais⁶ na manutenção do ecossistema. É uma resposta às demandas desses povos motivando o já abordado *boom* na criação de UCs entre 2003 e 2006.

Essas modalidades de UC se destacam pela necessidade de criação de um Plano de Manejo Participativo, definido no artigo 2º, inciso I, da Instrução Normativa nº 01/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como:

o documento que representa o principal instrumento de gestão da Unidade de Conservação, definindo sua estrutura física e de administração, o zoneamento, as normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais e os programas de sustentabilidade ambiental e sócio-econômica, **construído junto com a população tradicional da Unidade** (grifo próprio).

Demonstra-se a preocupação especial na Amazônia Legal com a proteção dos povos tradicionais e com a manutenção de sua dignidade bem como da relação que mantêm com o ecossistema em que se inserem. Assim, a maioria das Unidades de Conservação estabelecidas na Amazônia são de propriedade pública, eventuais ocupantes humanos são majoritariamente aqueles que historicamente se relacionam com a terra com uma finalidade de autossustentância e compõem o ecossistema local.

Mesmo as UCs que podem compreender áreas privadas⁷, como já exposto, são

6 A Instrução Normativa nº 01/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em seu artigo 2º, inciso II, define população tradicional como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais; que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme definido no Decreto nº. 6.040 de 2007 como Povos e Comunidades Tradicionais”.

7 Admitem a composição por áreas privadas: MONAT, RVS, APA e ARIE. Também a RPPN abrange propriedades privadas, porém, não possui representatividade no território da Amazônia Legal.

regiões que carregam restrições aos usuários e ocupantes para a finalidade protetiva das espécies locais e de características específicas. Especialmente o Monumento Natural e os Refúgios de Vida Silvestre apresentam regulação ainda mais restritiva por se tratarem de Unidades de Conservação de Proteção Integral, às quais o ordenamento destina maior proteção, especificamente delineada na Lei do SNUC.

Assim, percebe-se que a Amazônia é bem servida de Unidades de Conservação que, em teoria, deveriam garantir a preservação de seus recursos naturais, restringindo a atividade humana exploratória. No entanto, percebe-se que muitos são os percalços no processo de instalação, manutenção e fiscalização dessas Unidades de Conservação que se afastam dos objetivos legal e constitucionalmente delineados para se transformarem em palcos de conflito por terras e recursos naturais, vitimizando espécies de fauna e flora além de populações tradicionais.

4.3 Dificuldades de implementação e manutenção

É certo que a abundância de Unidades de Conservação no território da Amazônia Legal não garante proteção do bioma ou a preservação do ecossistema. Nesse sentido, são precisas as palavras de Granziera: “O fato de um espaço ser declarado como protegido não lhe garante a proteção. Há inúmeras ações do Poder Público, necessárias para garantir que a proteção não ocorra apenas na burocracia. Em verdade, está se falando de *espaços a serem protegidos*” (GRANZIERA, 2014, p. 455).

Vedoveto, Futada e Ribeiro⁸ trazem elementos básicos exigidos no manejo desses espaços:

A gestão de uma Unidade de Conservação pressupõe recursos humanos e financeiros adequados, estrutura básica, como sede, vigilância, equipamento de emergência e comunicação, e locais delimitados para pesquisa, visitação, uso comunitário e produtivo. Além disso, é essencial que a gestão esteja baseada num plano de manejo aprovado, e pautada na existência de um conselho gestor formal e atuante.

Entre os passos mais importantes a serem tomados para a efetividade protetiva das UCs está a elaboração de um Plano de Manejo participativo, que esteja de acordo com a realidade local, que leve em conta as populações tradicionais e os territórios que circundam a UC e que, por fim, desenhe estratégias de fiscalização e avaliação do

8 “Gestão das Unidades de Conservação na Amazônia Legal” (VERÍSSIMO et al, 2011).

cumprimento dos objetivos pretendidos. Além disso, os Planos de Manejos devem ser adaptáveis e modificados a partir da percepção de necessidades específicas, evitando que se desprenda da realidade fática.

De acordo com o artigo 27, §3º da Lei 9.985/2000, a Lei do SNUC, o Plano de Manejo deve ser elaborado no prazo de 5 anos contados da data de sua criação. Contudo, o que se observa é que a maioria das Unidades de Conservação da Amazônia não concluiu a elaboração do Plano de Manejo, especialmente quando analisadas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (VERÍSSIMO et al., 2011).

Ademais, destaca-se a insuficiência de Conselhos Gestores que constituem também elemento relevante para o bom funcionamento da Unidade de Conservação (VERÍSSIMO et al., 2011). Na ausência desses Conselhos, as UCs restam inefetivas e incapazes de cumprir sua função, ainda mais quando a ausência do Conselho Gestor é acompanhada de um Plano de Manejo inacabado ou até inexistente.

Como fator igualmente prejudicial à efetividade das UCs na Amazônia, aponta-se a manifesta escassez de funcionários nas Unidades, o que impossibilita a fiscalização da área e o desempenho das atividades de gestão necessárias, situação que se torna ainda mais grave quando levada em conta a enorme extensão territorial da Amazônia Legal (VERÍSSIMO et al., 2011). Assim, além da fiscalização *in locu*, se dificulta também a manutenção organizada de registros das terras, agravada pela desarticulação entre os entes federativos.

4.4 A situação das Áreas Protegidas na Amazônia Legal

As Unidades de Conservação no território Amazônico enfrentam grandes dificuldades em sua missão de preservação do ecossistema. Por se tratar de um território muito rico em recursos naturais, muitos são os interesses econômicos na região e a pressão sobre as terras públicas que deveriam ser protegidas se torna cada vez maior e, por vezes, insustentável.

Assim, são comuns práticas de desmatamento, atividade madeireira e mineratória ilegais, grilagem de terras, além de conflitos envolvendo povos locais em áreas públicas. Essas atividades se desdobram de maneira inter-relacionada e demonstram um descompasso com o que se espera de Unidades de Conservação ou qualquer outro Espaço Especialmente Protegido.

A situação é gravosa a ponto de envolver a negociação aberta de terras públicas

na Amazônia, em uma modalidade aprimorada de venda ilegal. Em 2005, a ONG Greenpeace realizou um levantamento (GREENPEACE, 2005) acerca da Cybergrilagem, ou seja, a venda de propriedades da Amazônia Legal por meio de corretoras virtuais. Foram identificadas 7 dessas corretoras que disponibilizavam para a venda um total de 11 milhões de hectares de floresta nos estados do Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, movimentando um mercado de quase 1 bilhão de reais. O Greenpeace ainda complementa:

Há casos espantosos, como uma imensa área de 2,3 milhões de hectares no município de Alenquer, no Pará, anunciada pela www.selocorretora.com.br, pela bagatela de R\$ 40 por hectare. Outro exemplo é a oferta de uma área de 900 mil hectares em Canutama, no interior do Amazonas – **vale lembrar que 97% do município de Canutama pertencem à União.** (...) A legalidade da operação é colocada em xeque pelos próprios anúncios. A oferta de uma área de 210 mil hectares de floresta em Rurópolis, no Pará, anuncia que a área “encontra-se protocolada junto ao ITERPA, mas um dos proprietários trabalha na área de TITULAÇÃO da região e depende de verbas para pegar a documentação definitiva desta área. Conforme a negociação, entrega documentada” (GREENPEACE, 2005, p. 3 – grifo próprio).

A negociação das terras ilegalmente ocupadas é facilitada pela já mencionada falta de fiscalização e desarmonização entre os entes federativos, retroalimentando o ciclo de exploração ilegal, desmatamento, coleta seletiva de madeira e expulsão da população tradicional (BARROSO; MELLO, 2020). É uma realidade que em muito se distancia do ideário constitucional incorporado na Lei 9.985/2000 e coloca em risco todo o ecossistema Amazônico formalmente acolhido por um número significativo de Unidades de Conservação e por todo a concepção preservacionista que a UC traz consigo, mas que não se traduz em real proteção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a um Meio Ambiente equilibrado figura na Ordem Jurídica contemporânea como um dos mais emblemáticos Direitos Fundamentais de Terceira Geração. A proteção do meio ambiente, assim, ganha relevo e permeia Tratados, Convenções, a Constituição e o ordenamento infraconstitucional. No Brasil, uma das principais Leis criadas com o intuito de materializar o mandamento constitucional preservacionista é a Lei 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. As Unidades de Conservação, sejam as de Proteção Integral, sejam as de Uso Sustentável, possuem a finalidade de proteger o ecossistema nela compreendido em

razão de sua relevância biológica, paisagística ou cultural. Nesse sentido, destacam-se as Unidades de Conservação que se estabeleceram na região correspondente à Amazônia Legal, em razão de sua vasta diversidade de espécies de flora e fauna, além de recursos naturais.

A maioria das Unidades de Conservação da Amazônia Legal caracteriza-se pela posse e domínio públicos, destacando-se como mais comuns as Reservas Extrativistas (RESEX), criadas com o intuito de proteger práticas e costumes de populações tradicionais que se estabelecem historicamente em harmonia com a natureza e compõem o ecossistema regional. Mesmo nas Unidades de Conservação em que se admite a composição por propriedades privadas, o regime disposto na Lei do SNUC traz restrições a atividades humanas, especialmente as predatórias e exploratórias. Contudo, o que se observa quando da análise da situação das Unidades de Conservação na Amazônia Legal é um descompasso entre o disposto na Lei e o efetivamente concretizado: as UCs enfrentam escassez de funcionários, o que dificulta a Gestão e a fiscalização, a maioria possui Planos de Manejo incompletos ou sequer iniciados e os Conselhos Gestores são esparsos.

A falta de rigor administrativo nas Unidades de Conservação acaba por colaborar com as pressões econômicas, políticas e sociais que se instauram sobre essas áreas, naturalmente cobiçadas em razão de seus recursos naturais e potenciais exploratórios. Assim, deflagram-se os mais variados atentados contra o Meio Ambiente em terras supostamente protegidas, envolvendo desmatamento, conflitos com povos originários, extrativismo e mineração ilegais, até casos escandalosos de comercialização ilegal de terras públicas pela internet. É uma situação alarmante e que exige atenção e cuidado por parte dos governantes e da sociedade, além da destinação de recursos financeiros para melhor equipar as UCs e da elaboração de políticas públicas efetivas consonantes com as especificidades locais.

REFERÊNCIAS

ANTIQUERA, Daniel de Campos. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). 2006. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279416>. Acesso em: 27 de dezembro de 2020.

BARROSO, Luis Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia:

por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3624402>. Acesso em: 1º de janeiro de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho 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.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa nº 01 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. *Diário Oficial da União* Nº. 182, Seção I, páginas 101 e 102, de 20/09/2007.

BRITO, Maria Cecília Wey de. *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2000.

DUDLEY, Nigel. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GREENPEACE. *Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais*, 2005, p.3. Disponível em: <https://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Unidades de Conservação no Brasil. Painel de dados*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

ROCHA CORRÊA, Ingra, et. al. *ADI 4901, 4902, 4903 E 4937 sobre o novo código florestal: protetivo ou desenvolvimentista?* Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/pic/article/view/5534>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

SANTOS, A. Á. B. *A conservação da natureza, as áreas protegidas e o direito humano fundamental ao meio ambiente*. *Revista Científica da FESMPDFT*, v. 3, p. 59-84, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

VERÍSSIMO, Adalberto, et al. Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1212/10372.pdf?sequence=1>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.