

O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CRIAÇÃO E NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Aluno: Bruno Lúcio Manzollilo

Orientadores: Fernando Cavalcanti Walcacer e Isabella Franco Guerra

“O Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.”¹

Introdução

A presente pesquisa analisou, com base na Constituição brasileira de 1988, os fundamentos constitucionais para a criação de unidades de conservação no Brasil. Também foi desenvolvido, ao longo da pesquisa, o estudo sobre o processo de criação de unidades de conservação e a importância da participação popular. A pesquisa foi desenvolvida tomando por base o princípio do Estado Democrático de Direito e seu significado para o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Objetivos

Pretende-se analisar de forma crítica a efetivação do princípio da participação popular no processo de criação e na gestão de unidades de conservação da natureza, delimitando as disposições legais para tal e realizando exame doutrinário. Ao fim objetiva-se encontrar quais são os métodos de inclusão da sociedade nestes processos, assim como quais são as dificuldades para tal.

Metodologia

O estudo sobre a o Sistema Nacional de Unidades de Conservação se deu inicialmente por meio da coleta de bibliografia referente ao tema, complementada por artigos e dados encontrados na internet, além de pesquisa jurisprudencial.

Estudado o tema frente ao que já foi escrito pela doutrina houve a delimitação do que se destacou sobre o princípio da participação popular na criação e gestão de unidades de conservação.

Inicialmente, houve a necessidade de contextualizar o paradigma da participação popular no histórico do direito ao meio ambiente. Mostrou-se necessário demonstrar a situação do direito ambiental através de seu histórico legislativo brasileiro, assim como de tratados internacionais, dando principal ênfase ao princípio da participação popular. Destacam-se entre dispositivos internacionais a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo de 1972.

Destaca-se então a relação entre direito ambiental e direitos humanos, direitos fundamentais constitucionais, e o princípio do Estado Democrático de Direito.

A seguir, foi feita análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, segundo a Lei 9.985/00. O estudo da lei e suas disposições foi comum a todas as pesquisas, havendo discussões sobre o tema. Foi feita uma delimitação teórica entre Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, a fim de ver a possibilidade de participação popular em cada uma delas.

¹ Alexander-Charles Kiss, “La mise en oeuvre Du Droit de l’Environnement. Problématique et moyens”, in 2e. *Conférence Européenne “Environnement et Droits de l’Homme”*, Salzbourg.

Então, com o objetivo de perceber a aplicação prática do princípio da participação, passamos à análise do processo de criação de unidades de conservação da natureza. A participação popular se mostrou efetiva nesse momento através principalmente de duas previsões: audiências públicas e consultas públicas.

Dando prosseguimento, foi analisada a participação da sociedade na gestão de unidades de conservação. Destarte foi necessária uma introdução aos elementos da gestão dessas áreas, a fim de se delimitar em que momentos a população tem o direito-dever de participar. Foi observado no conselho gestor das unidades a melhor ocasião para tal.

Ainda dentro da gestão das unidades, foi dada especial atenção à gestão por organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP. Foi necessário delimitar quais são os momentos quando esses organismos podem ou não atuar na gestão, assim como quando devem fazê-lo.

Finalmente, nos deparou-se com o problema da população tradicional residente em áreas protegidas pelo SNUC. Foram estudados conceitos para tais povos e vistos casos práticos da permanência dos mesmos.

Panorama Geral do Direito do Meio Ambiente: Fundamentos Constitucionais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a utilizar o termo “meio ambiente”. Ela inovou na questão ambiental na medida em que inseriu um capítulo versando diretamente sobre este tema, concentrado em seu artigo 225. Este fato permitiu a consolidação do movimento em prol do Direito Ambiental que se observava através da promulgação de diversas leis, como a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981 e o Código Florestal, datado de 1965, possivelmente o primeiro diploma brasileiro que versa sobre o Direito do Meio Ambiente².

“Os chamados direitos fundamentais e suas garantias representam a dinâmica do mundo jurídico.”³ Partindo dessa premissa, podemos ver que nossa constituição deu, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, status de direito fundamental. Nas palavras de Cristiane Derani, “direitos fundamentais não são simplesmente aqueles que a Constituição literalmente explicita no seu art. 5º. Um direito é fundamental quando seu conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano.”⁴

A Constituição Federal não se restringiu a tratar sobre o meio ambiente no artigo 225, mas inseriu dispositivos sobre a matéria em todo o seu contexto. José Afonso da Silva divide tais dispositivos entre referências explícitas e referências implícitas⁵. Dentre as primeiras, observa-se, além do próprio art. 225, o inciso LXXIII do art. 5º, sobre a propositura de ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; os artigos 22 a 24 que dividem competências em matéria de proteção e legislação ambiental; os artigos 170, VI e 173, §5º, que prevêem diretrizes para o crescimento econômico acompanhado da preservação da natureza, entre outras. Já as referências implícitas seriam observadas em dispositivos muito próximos aos acima mencionados, mas que não têm como objeto direto a preservação do meio ambiente, mas ainda assim vêm esta como consequência.

² Para aprofundar o tema, v. WALCACER, Fernando C. e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. “Constituição, Direitos Humanos e Meio Ambiente: Um Balanço Crítico de Nossa Jurisprudência”. In: *Direito Ambiental em Debate*. APRODAB. pp. 211-217.

³ GUERRA, Isabella Franco. Aspectos Relevantes a Tutela Jurídica às Unidades de Conservação, In. QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (coord.). *Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 2006. p. 455.

⁴ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica, In, FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coord.) *Advocacia Pública & Sociedade Ano II – Nº. 3 – Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad. 1998. p. 91.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. pp. 46-50.

É, ainda, no artigo 225 da Constituição Federal, no Capítulo VI, nomeado “Do Meio Ambiente”, inserido no Título VIII, sobre “A Ordem Social”, que observamos a mais concreta proteção ao meio ambiente em nosso histórico constitucional. Tal dispositivo é de tamanha importância para o nosso estudo que merece transcrição integral:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A doutrina costuma apresentar cada elemento desse artigo individualmente. Paulo Affonso Leme Machado também segue essa linha, tecendo considerações sobre os diversos aspectos abordados no caput⁶. Interessa particularmente ao presente estudo a interpretação da expressão direito ao meio ambiente como bem de uso comum do povo. O mesmo autor entende que com o advento dessa Constituição, o Poder Público passa a figurar como gestor

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. pp. 116-121.

de bens que possuem natureza transindividual, mas não chegam a ser bens públicos, o que o leva a alargar a participação da sociedade civil na gestão desses bens, a fim de concretizar um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (uma união de conceitos encontrados nos artigos 1º, 170 e 225 da CRFB/88) 7, ponto que veremos adiante.

José Afonso da Silva divide ainda os regramentos do artigo em três conjuntos de normas: a norma-princípio, inscrita no caput, os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no caput, encontrados no §1º, e as determinações particulares em relação a objetos e setores, referidos nos §§ 2º a 6º8.

Nas palavras de Édís Milaré, o mencionado dispositivo configura “um direito constitucional fundamental ao meio ambiente”, impondo ao Poder Público um dever constitucional representado por obrigações de fazer, isto é, zelar pela defesa e preservação do meio ambiente.9

O Dever da Coletividade de Preservar o Meio Ambiente e o Princípio da Participação

O Princípio do Estado Democrático de Direito

O princípio do Estado Democrático de Direito é acolhido pela Constituição Federal no seu artigo 1º como um conceito-chave do regime adotado, instituindo no país um regime de democracia indireta10. José Afonso da Silva entende que “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realiza a justiça social.”11 O autor destaca o ensinamento do italiano Emilio Crosa, para quem o Estado democrático se funda no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação essa que não se exaure na simples formação das instituições representativas.12

A análise específica do parágrafo único do artigo mencionado, que dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos remete à doutrina de Gomes Canotilho que orienta, em primeiro lugar, que o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática, quais sejam, órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, nosso maior foco, o princípio democrático implicaria na democracia participativa, isto é, na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões e produzir inputs políticos democráticos.13 Isso culminaria no que o autor entende como a almejada democracia ambiental, abordando a questão do meio ambiente como função de todos, e não apenas do poder público.14

⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 120.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 52.

⁹ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. pp.150-151

¹⁰ Para aprofundar o tema, v. COMPARATO, Fábio Konder. A participação popular no exercício das funções públicas, *In Para Viver a Democracia*, São Paulo: Brasiliense, 1989. pp. 124 -136.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 122.

¹² Apud. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. 117.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Público do Ambiente*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

Podemos tirar da lição de José Rubens Morato Leite¹⁵ que só com a conscientização global da crise ambiental, aliada a uma cidadania moderna e participativa, conseguiremos formar um Estado de Direito Ambiental, através de ação conjunta do Estado e da coletividade. O autor entende que somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos com os ideais de preservação ecológica é que se achará uma luz no fim do túnel.

Gomes Canotilho aprofundou-se na questão da construção de um Estado Constitucional Ecológico. Procura-se alcançar um Estado constitucional que, “além de ser e dever ser um Estado de direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos.” Esse Estado ecológico deve apontar “para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão ‘democracia sustentada’.”¹⁶

O Princípio da Participação Popular

Assim visto, no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição de 1988, há o fundamento genérico do princípio da participação popular. Contudo, um de seus principais pilares está na legislação internacional, mais precisamente, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. O princípio 10 deste documento prevê que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”, e que “os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.”¹⁷

Podemos ver, no trecho acima citado, referência direta à obrigação do Estado de promover acesso a informação. A respeito desse princípio, a doutrina vê uma ligação entre os princípios da participação popular, da informação e da educação, formando um tripé de interdependência entre os três.¹⁸ A transparência nos atos governamentais ao mesmo tempo em que permite a atuação participativa da população, enseja a educação ambiental, através, dentre outros mecanismos, do controle dos meios pelos quais governo e sociedade preservam o meio ambiente.¹⁹ Isabella F. Guerra entende que “o princípio da informação reflete a preocupação em assegurar à coletividade o conhecimento sobre as decisões que são tomadas e que repercutirão sobre seus interesses, sendo essencial para possibilitar a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, corolário do Estado Democrático de Direito.”²⁰

Antes mesmo da ECO 92, a Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo de 1972 já dispunha sobre a participação popular no seu 1º princípio, que prevê a obrigação solene do homem de proteger e melhorar o seu meio de vida para as gerações presentes e futuras.

José Eduardo Ramos Rodrigues entende que tal princípio começou a aparecer na legislação nacional com a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938 de 1981. Diz o autor: “Em resumo, hoje em dia, não há mais como se tratar de meio ambiente dissociado da

¹⁵ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 33.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In FERREIRA, Helene Sivini & LEITE, José Rubens Morato. *Estado de Direito Ambiental: Tendências – Aspectos Constitucionais e Diagnósticos*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 3

¹⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.) - *Constituição Federal: Coletânea de Direito Internacional*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1073.

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 40.

¹⁹ A Política Nacional de Educação Ambiental, Lei. 9.975/99, no seu artigo 5º, entre seus objetivos fundamentais, prevê no inciso IV o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, estendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania.

²⁰ GUERRA, Isabella Franco. Aspectos Relevantes a Tutela Jurídica às Unidades de Conservação, In. QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (coord.). *Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 2006. p. 456

participação popular. O princípio da participação, de uma forma ou de outra, encontra-se inserido e praticamente todos os diplomas legais que tratam da questão ambiental. Por isso mesmo é que se deve render homenagens à Lei n. 6.938/81, e a seus elaboradores, pois foi nela que tudo começou.”²¹

Roxana Borges acrescenta ainda que o princípio traduz uma das duas facetas do direito ao meio ambiente como um direito erga omnes, posto que todas as pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas, têm o dever de preservar um meio ambiente adequado para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, sendo a outra faceta a titularidade universal sobre o direito ao meio ambiente. Segundo a autora, sendo este direito um “direito-dever erga omnes, existe uma situação de solidariedade jurídica e de solidariedade ética em que os sujeitos encontram-se em pólos difusos”, só sendo efetivo com a colaboração de todos. A autora ainda conclui que os direitos difusos devem ser finalmente tidos como universais, fundamentais, invioláveis, indisponíveis e inalienáveis.²²

Cabe então definir como a participação popular encontra sua realização prática. Paulo Affonso vê três vertentes da participação na legislação ambiental: participação das pessoas, através de ONG’s, nos conselhos ambientais; participação das pessoas e entidades na fase de comentários e na fase de audiência pública no procedimento de estudo de impacto ambiental; e participação em ações judiciais.²³ Esta última forma de participação refere-se ao inciso LXXIII do artigo 5º da CRFB/88, que dá a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, bom como a legitimidade das associações para promover a ação civil pública ambiental, conforme o disposto no artigo 129, III da Constituição, seguindo também os ditames da Lei 7.347 de 1985, lei da ação civil pública.

Para Álvaro Luiz Valery Mirra “existem três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental, reconhecidos pelo direito brasileiro”, quais sejam: a) pela participação nos processos de criação do Direito Ambiental; b) pela participação a formulação e na execução de políticas ambientais; c) por intermédio do Poder Judiciário²⁴.

Já Oscar Vilhena Vieira entende que a participação originalmente se dava pela escolha de representantes por meio de eleição, enquanto nas democracias contemporâneas, existem outros mecanismos mais diretos de participação na gestão da coisa pública, dando como um dos exemplos a participação em audiências públicas.²⁵

Cidadania Participativa

O princípio do Estado Democrático de Direito não é somente a fundamentação da participação popular, mas é também, entre outros paradigmas, fundamento para o exercício da cidadania.

José Afonso conceitua cidadania como “titulação de direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do

²¹ RODRIGUES José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular *In*. LEITE, José Rubens Morato, e FILHO, Ney de Barros Bello (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 418.

²² BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito Ambiental e teoria Jurídica no final do século XX. *In* VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). *O novo Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 20.

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 39.

²⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. *In*. *Revista de Direito Ambiental*. N. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. pp. 57-58.

²⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena, *Direitos Fundamentais: uma leitura da Jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 624.

outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos”.²⁶ Entende-se assim que a cidadania deve ser compreendida como o direito de participação não apenas nos canais formais de decisão política, como também o direito de participar do processo deliberativo de formação do discurso público no âmbito da sociedade civil. Cidadania acarretaria ainda um conjunto de obrigações que impõem a harmonização dos interesses e direitos individuais à realização recíproca dos direitos dos demais membros da comunidade e dos interesses da coletividade.²⁷

Conclui-se portanto que não se insere somente nos deveres do cidadão o respeito aos direitos humanos, mas também o dever de preservar o meio ambiente. Não obstante, Isabella F. Guerra entende que o meio ambiente ecologicamente equilibrado insere-se na sistemática da terceira geração dos Direitos Humanos.²⁸

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Breve Histórico

As áreas especialmente protegidas têm no inciso III do § 1º do art. 225 o fundamento e a tutela constitucional para a sua proteção.

Tal dispositivo, ao mesmo tempo em que capacita o Poder Público a criar Espaços Territoriais Especialmente Protegidos²⁹, proíbe a exploração dessas áreas acima de limites que as danifiquem.³⁰ Paulo Affonso indica que “o inciso em análise é auto-aplicável, não demandando legislação suplementar para ser implementado, sublinhando-se que nele não está inserida a expressão ‘na forma da lei’”³¹.

A elaboração da legislação infraconstitucional dará suporte ao cumprimento do determinado pelo constituinte brasileiro. Édis Milaré aponta que a alteração e supressão de espaços protegidos é possível através de lei.³² Comenta José Afonso da Silva que “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos significa estabelecer a delimitação de área ecologicamente relevante, onde o uso do patrimônio ali inserido ficará condicionado a disposições constantes de lei”³³. Mais adiante, expõe que o interesse constitucional é, em síntese, que sejam delimitadas Áreas de Relevância Ecológica³⁴.

Sobre este dispositivo, José Eduardo Ramos Rodrigues menciona ainda que “o Espaço Territorial Especialmente Protegido é um instrumento jurídico para a implementação do direito constitucional ao meio ambiente sadio e equilibrado”³⁵, e que é “neste contexto

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 36

²⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena, *Direitos Fundamentais: uma leitura da Jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 628.

²⁸ GUERRA, Isabella Franco. A Efetividade do Direito Ambiental. In. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coord.) *Advocacia Pública & Sociedade Ano II – Nº. 2 - 1º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública*. São Paulo: Max Limonad. 1998. p144.

²⁹ Exploraremos melhor esse conceito a seguir.

³⁰ Em concordância com o art. 170, VI da CRFB/88, disposto do Título “Da Ordem Econômica e Financeira” que estabelece diretrizes compatíveis com o Desenvolvimento Sustentável como um referencial para a realização de atividades que explorem os recursos naturais, objetivando obter lucro em concordância com a manutenção do equilíbrio ambiental.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 52.

³² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. pp. 135-136.

³³ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 53.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 230.

³⁵ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p. 23.

jurídico de exigência constitucional que surge a obrigatoriedade de criação de ‘unidades de conservação’ pelo Poder Público”³⁶.

Além do inciso III do parágrafo 1º, vemos no parágrafo 4º do artigo 225 a intitulação da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira como Patrimônio Nacional. A doutrina entende que a Constituição Federal configura estas áreas como espaços territoriais especialmente protegidos, indicando assim que regionalismos não devem se sobrepor aos interesses ambientais nacionais, impossibilitando denominar tais áreas como Unidade de Conservação. Paulo Affonso menciona ainda que o legislador constituinte falhou ao omitir desse rol o Cerrado e a Caatinga³⁷.

No âmbito infraconstitucional, a criação de Unidades de Conservação não se deu somente com o advento da Lei do SNUC. Embora esta terminologia só tenha sido usada legalmente pela primeira vez pela Resolução 10 do CONAMA de 1986, já se observava a previsão desse tipo de área no Código Florestal (Lei 4.771/65), na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), entre outros dispositivos legais.

Antes desses suportes legais, a regulamentação de certas áreas destinadas à preservação da natureza é observada desde a criação dos Jardins Botânicos no século XIX, de alguns Hortos Florestais no início do século XX, e de alguns Parques Nacionais.

Como observado, a Constituição Federal fala em “espaços territoriais especialmente protegidos”. José Eduardo Ramos Rodrigues explica que este tipo de espaço “é um instrumento jurídico para a implementação do direito constitucional ao meio ambiente sadio e equilibrado.”³⁸ Mas qual seria a relação entre espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação?

A Lei 9.985/00 dá o conceito legal de unidade de conservação, mas não o de espaço territorial especialmente protegido, como se observa a seguir:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: 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;”

Esta divisão tem sido objeto de análise de diversos doutrinadores. Inicialmente, retira-se do entendimento de José Afonso que Espaços Ambientais, tidos como qualquer área do território nacional com o objetivo de proteger o meio ambiente, submetido a regime protecionista, são divididos entre “espaços territoriais especialmente protegidos” e “zoneamento ambiental”³⁹.

Entretanto, permanece a dúvida a respeito da possível hierarquia entre as figuras antes mencionadas. Dificulta tal trabalho a falta de conceitos que abranjam as duas espécies. A doutrina tem entendido que toda unidade de conservação é um espaço territorial especialmente protegido, mas nem todo espaço territorial especialmente protegido é uma unidade de conservação, concluindo finalmente que espaço territorial especialmente protegido seria o gênero, e unidade de conservação a espécie⁴⁰.

Objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

³⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p.17.

³⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. pp. 137-138.

³⁸ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p. 25.

³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 229.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 234.

A Lei do SNUC prevê objetivos para a criação das unidades de conservação. São objetivos gerais, compatíveis com todos as doze espécies de unidade previstos por este diploma. Segue no texto da lei:

“Art 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçados de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.”

Nota-se que estas disposições atendem perfeitamente aos preceitos da Convenção sobre Diversidade Biológica.⁴¹

No artigo 5º da Lei 9.985/00 estão arroladas as diretrizes do SNUC. Dentre elas destacamos algumas de especial interesse ao nosso estudo, quais sejam, diretrizes que: assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (inciso III); busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e turismo ecológico, monitoramento e manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação (inciso IV); incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional (inciso V). O cumprimento dessas diretrizes será essencial para atingir com sucesso a expectativa de se alcançar a efetividade do SNUC.

Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável

As unidades de conservação da natureza são divididas em dois grupos: as unidades de proteção integral, e as unidades de uso sustentável. Quem faz essa divisão é a própria lei do SNUC, no seu artigo 7º. Esse mesmo dispositivo preceitua ainda, no seu parágrafo 1º, o objetivo básico das unidades de proteção integral, qual seja, a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta lei. Vemos no artigo 2º, VI a definição de proteção integral, que seria a manutenção dos

⁴¹ A Convenção sobre Diversidade Biológica é um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92).

ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais, sendo o uso indireto, segundo o inciso IX do mesmo artigo, o uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Simplificando, serão caracterizadas como unidades de proteção integral aquelas nas quais estejam presentes elementos que demonstrem a importância e/ou a fragilidade do local, não sendo possível o uso dos recursos naturais da área pelo homem. A única forma de interação humana é através da pesquisa científica e de visitas, de acordo com o plano de manejo e/ou autorização prévia do órgão gestor da unidade. As categorias de unidade desse grupo são: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, e a dominialidade dessas áreas é exclusivamente pública.

Já no parágrafo 2º do artigo 7º encontramos o objetivo das unidades de uso sustentável, que é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Aqui voltamos mais uma vez ao artigo 2º da lei, mas dessa vez buscamos o conceito de “uso sustentável” encontrado no inciso XI, tido como a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. As unidades que constituem esse grupo são: 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. Nesses tipos de unidades é admissível a presença de população residente, sendo até inerente à caracterização da unidade. As áreas onde se situam as unidades podem ser de patrimônio público ou privado. Pontua-se que as unidades de uso sustentável podem ser transformadas, total ou parcialmente, em unidades de proteção integral (parágrafo 5º do artigo 22).

Participação Popular na Criação de Unidades de Conservação

A criação de unidades de conservação nem sempre é vista com bons olhos pela população. “É comum haver grande resistência a essas iniciativas por parte de comunidades, proprietários e empresários cujas terras têm que ser desapropriadas e populações reassentadas para admitir o estabelecimento de uma área protegida”⁴², podendo muitas vezes resultar na inviabilização da unidade.⁴³ Isso faz com que essas populações não aproveitem os mecanismos a ela oferecidos para adequar a unidade às necessidades que vê na área. Analisemos esses mecanismos:

Consulta Pública

O parágrafo segundo do artigo 22 da Lei do SNUC dispõe que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento, com exceção da criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica, que não impõem a consulta pública, mas somente os devidos estudos técnicos. Novamente, encontramos aqui referência direta à aproximação entre participação popular e informação, reforçada pela previsão contida no parágrafo terceiro do mesmo artigo, que obriga o Poder Público a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

⁴² FURRIELA, Rachel Biderman – A Participação da Sociedade na Criação, Implementação e Gestão das Unidades de Conservação, *In, Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001. p. 619.

⁴³ Tem-se como exemplo a dificuldade e a demora para implementar o Monumento Natural do Arquipélago das Cagarras, no Rio de Janeiro.

É observada ainda referência indireta à educação ambiental, posto que sem conhecimento sobre o tema, da população interessada, a consulta pública não possuiria valor algum. Ocorre que a educação ambiental no Brasil, nas palavras de José Eduardo R. Rodrigues, permanece marginalizada.⁴⁴ Isto pode acarretar na não-efetivação da participação da população, ou que este mecanismo acabe sendo tão somente um instrumento formal, podendo até ser objeto de manipulação do poder econômico em detrimento dos valores socioambientais.

Coube ao Decreto 4.340/02 indicar os parâmetros da criação das unidades de conservação, determinando inclusive, no seu artigo 4º, que cumpre ao órgão executor proponente da nova unidade de conservação da natureza organizar a consulta pública.

Audiência Pública

A Resolução do CONAMA número 001 de 1986, em seu artigo 11, §2º, previu a realização de audiências públicas para a informação à comunidade sobre os projetos e seus impactos ambientais, além de discussão sobre as conclusões tidas após realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), através de seu Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Tal relatório, na forma do parágrafo único do artigo 9º, deve conter de forma acessível ao público as possíveis consequências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando-se as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

Um ano mais tarde, o CONAMA emitiu a Res. 009/87 que prevê a convocação de audiência pública pelo órgão ambiental quando julgar necessário, por solicitação do Ministério Público e, “consagrando mais uma vez o princípio da participação, por solicitação de entidade civil ou a pedido de cinquenta ou mais cidadãos.”⁴⁵

Atenta-se que a audiência pública difere-se da consulta pública ao ponto que nessa a população pode (ou deve) se manifestar, pedindo esclarecimentos, tirando dúvidas e expressando suas opiniões. Outra diferença é que podem ser realizadas diversas audiências para a criação de uma só unidade de conservação, atendendo às necessidades do projeto.

Participação Popular na Gestão de Unidades de Conservação

Elementos da Gestão de Unidades de Conservação

A gestão de unidade de conservação consiste na sua administração direta, através, precipuamente, de um conselho. Édis Milaré entende que plano de manejo e mosaico de unidades são duas das três figuras principais da implementação de unidades de conservação.⁴⁶ Nesta pesquisa, as duas figuras acima mencionadas, serão tomadas como importantes instrumentos da gestão, e não somente como mecanismos de implementação de unidades de conservação, posto que o conselho gestor deve usar destes instrumentos para administrar com sucesso as unidades. Milaré também vê essa possibilidade, indo até além, visualizando até o plano de manejo como um documento normativo que pode preceder o processo de gestão.⁴⁷

Plano de Manejo

⁴⁴ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p. 94.

⁴⁵ RODRIGUES José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular *In*. LEITE, José Rubens Morato, e FILHO, Ney de Barros Bello (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 414.

⁴⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p. 676. A terceira figura, a zona de amortecimento, não será aprofundada aqui posto que não é observada ativa participação popular em seu desenvolvimento. Rege-se pelo artigo 25 da Lei 9.985/00.

⁴⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p. 680.

O plano de manejo é um dos mais importantes instrumentos da gestão de unidade de conservação. Com sua previsão no artigo 27 da Lei do SNUC, o plano é definido no inciso XVII do artigo 2º como um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelecem seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implementação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Dentre estas normas, sobressaem a previsão sobre regulamentação de visitas, pesquisas científicas e exploração de produtos, subprodutos e serviços.

O parágrafo 1º do artigo 27 estabelece que o plano de manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

No mesmo artigo, o parágrafo 2º prevê que se deve assegurar ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação do respectivo plano quando aplicado às Reservas Extrativas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, às Florestal Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Paulo Affonso critica esse rol taxativo de unidades que incluem a participação da população na elaboração do plano de manejo. Entende que “o interesse pela correta elaboração do plano de manejo transcende os limites da unidade de conservação. A participação do público possibilitará permanente transparência da gestão das unidades.”⁴⁸

Entendemos que a participação da população na elaboração do plano de manejo das unidades de uso sustentável seria sempre justificável, pois as pessoas têm interesse direto e são responsáveis pelo uso adequado dos recursos da unidade. Sendo assim, elas precisam, inclusive, compreender os objetivos da área protegida, assim como de que forma deverão atuar para respeitar os limites impostos pelo uso sustentável.

O mesmo autor ainda menciona que a elaboração do plano de manejo está ligada ao artigo 225 da Constituição Federal, quando este, em seu inciso III do parágrafo 1º, veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Deste modo, este documento apresentará as diretrizes para atender aos objetivos da unidade de conservação, proibindo qualquer ação que coloque em risco a proteção ambiental.

Conclui, então, José Afonso da Silva que “o Plano de Manejo é condição necessária para o exercício de qualquer atividade nas Unidades de Conservação, porque é ele que rege a vida dessas unidades.”⁴⁹

A lei também determina que o plano de manejo seja elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da unidade (parágrafo 3º do artigo 27).

Mosaico de Unidades de Conservação

Dispõe o artigo 26 da lei 9.985/00 que, quando existir um conjunto de unidades de conservação, de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. Configura-se assim uma administração integrada de diferentes unidades de conservação.

⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. pp. 794-795.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 258.

O decreto regulamentador reserva os artigos 8º a 11 para tratar desta matéria. O artigo 9º prevê a criação de “conselhos de mosaico”, de caráter consultivo e função de atuar como instância de gestão integrada das Unidades de Conservação que o compõem.

Conselhos de Unidades de Conservação

Segundo o artigo 29, em todas as unidades de conservação integrantes do grupo das de proteção integral, deverá obrigatoriamente existir um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgios de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso. O parágrafo 2º do art. 42 prevê também a hipótese das populações tradicionais residentes participarem do conselho consultivo, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. O Decreto 4.340/02 reserva um capítulo inteiro à questão dos conselhos. Merece especial atenção o parágrafo 2º do artigo 17, que dispõe que a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e ONG's ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região, além de representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Atenta-se que este conselho não é o gestor, órgão responsável por sua administração. O conselho deve ser ouvido por este, expressando suas considerações, já que visa inventariar opiniões de setores que têm interesse na matéria tratada. Colhem-se idéias e informações confrontando-as em busca da formação de uma posição majoritária, encaminhando as ações do órgão gestor em direção aos interesses da população envolvida, desde que compatíveis com os objetivos da unidade.

José Eduardo R. Rodrigues realça o elo entre os conselhos e a participação popular. “Sem dúvida, trata-se de uma importante novidade da lei a instituição de colegiados atuando na gestão de unidades de conservação, ainda que consultivos. Esta iniciativa garante maior transparência e fiscalização sobre a gestão da unidade, além de possibilitar a participação e o envolvimento responsável da sociedade civil. Este dispositivo coaduna-se com o princípio da participação...”⁵⁰

Nem todas as categorias de unidades de conservação possuem conselho consultivo. A Reserva Extrativista, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva da Biosfera (uma categoria especial, abrangida no artigo 41 da lei 9.985/00)⁵¹ possuem conselho deliberativo. A Área de Proteção Ambiental possui conselho indeterminado. A Reserva Particular do Patrimônio Natural não comporta a presença de órgão colegiado. A lei se omite quanto ao conselho na Área de Relevante Interesse Ecológico e na Reserva de Fauna.

Gestão por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

A Lei do SNUC prevê também a participação da população na gestão de unidades de conservação da natureza através de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ou OSCIP's. O artigo 30 da Lei 9.985 prevê a atuação destas associações, desde que as organizações da sociedade civil de interesse público tenham objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

Entende-se, portanto, que podem atuar como órgão gestor de unidades de conservação organizações que não tenham fins lucrativos ou econômicos, pois devem ser de interesse público e com objetivos afins aos da unidade, quais sejam, os de preservação, nos termos da Lei 9.790/99. Sendo assim, o papel de administrador da unidade de conservação sai das mãos

⁵⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. pp. 110-111.

⁵¹ Sua criação decorre do Programa MAB – *Man and Biosphere* da UNESCO de 1974.

do Poder Público e é passado para uma entidade civil de direito privado. No caso da Reserva Particular do Patrimônio Natural há uma exceção à regra da entidade possuir fins lucrativos é vista da. Atenta-se que mesmo que a administração fique a cargo da OSCIP, o poder de polícia permanece com o Poder Público. A OSCIP gestora deve encaminhar relatórios anuais de suas atividades a serem apreciadas pelo órgão executor e pelo conselho da unidade (artigo 24 do Decreto 4.340/02).

O mesmo diploma, deu como título de um de seus capítulos (Cap. VI) a expressão gestão compartilhada com OSCIP. Paulo Affonso observa que essa gestão só pode ser verdadeiramente compartilhada ao se ater ao artigo 3º, VI da Lei 9.790 de 199952, que prevê que o termo de parceria discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes; assim como formar um vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução das atividades de interesse público (artigo 9º da mesma lei).⁵³

Maurício Mercadante entende que a gestão de uma unidade de conservação por uma ONG⁵⁴ seria mais eficaz do que a realizada pelo Estado, ao ponto que essa estaria mais atenta à mediação e conciliação de conflitos de interesse, ao estímulo à participação das populações tradicionais, como também na captação de recursos financeiros.⁵⁵

Atenta-se que, seguindo o regramento do parágrafo 4º do artigo 17 do decreto regulamentador, uma OSCIP com representação no conselho de uma unidade de conservação não pode se candidatar a exercer a sua gestão compartilhada.

A Presença de População Tradicional Residente

Visão geral

São unidades nas quais a presença de ocupação humana integra o objetivo da unidade a Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Reserva do Desenvolvimento Sustentável (as mesmas unidades nas quais é assegurada participação da população residente no desenvolvimento do plano de manejo). Procura-se aqui respeitar o objetivo das unidades previsto no inciso XIII do art. 4º da lei do SNUC, qual seja, proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente

Nota-se que todas estas espécies de unidades de conservação fazem parte do grupo de unidades de uso sustentável, posto que não seria cabível população residente em áreas de proteção integral.

População Tradicional

Considerando que a lei do SNUC admite, em certos casos, a presença de populações tradicionais em algumas espécies de unidades de conservação, tendo em vista a possibilidade dessas populações participarem da gestão das áreas protegidas, torna-se necessária a conceituação e análise do significado da expressão população tradicional. A Lei 9.985 trazia no inciso XV do artigo 2º esse conceito, mas este dispositivo foi vetado, pois trazia margem

⁵² A Lei 9.790/99 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP's, e institui e disciplina o Termo de Parcerias, o instrumento mencionado no artigo 30 da Lei. 9.985/00.

⁵³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 814.

⁵⁴ A OSCIP é uma espécie do gênero Organização Não Governamental.

⁵⁵ MERCADANTE, Maurício. Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, *In. Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001. p. 557.

para diversas, e vezes errôneas, interpretações.⁵⁶ A mensagem de veto do inciso explica que “o conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil”.

Entretanto, encontramos na Lei da Mata Atlântica, Lei nº. 11.428/06, no seu artigo 3º, inciso II, um interessante conceito para população tradicional: seria a população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental.

Outro conceito legal é o observado na Lei 11.284/06, que regula a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. No artigo 3º, X, vemos comunidades locais como populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica.

Contudo, é o conceito que Paulo Affonso nos traz que adotaremos para o presente trabalho. O autor vê esse conceito inserido no artigo 17, §2º e no artigo 20, definindo população tradicional como a população que exista numa área antes da criação da unidade de conservação, cuja existência seja baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais.⁵⁷

Participação das Comunidades

A participação das comunidades é sempre um tema um tanto delicado de se tratar. A nosso ver, isso se dá principalmente por dois fatores: a já comentada falta de programas de educação ambiental, somada à ineficiente informação por parte do Poder Público; e a eterna disputa entre crescimento econômico e preservação ambiental.

Tal matéria é uma das maiores criadoras de correntes que diminuem a importância da proteção ao meio ambiente, defronte aos impedimentos que esta traria ao ganho econômico direto através de ações que, na maioria das vezes, geram poluição. Isto faz com que a população que habite, ou tenham algum contato, direto ou indireto na área, tenha sua visão sobre os benefícios da preservação da mesma mascarada por influências de interessados na exploração dos recursos da área da unidade, perfazendo a manipulação de pensamento retirada anteriormente do entendimento de José Eduardo R. Rodrigues (vide ponto sobre audiência pública).

Com sorte, todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação deve seguir os ditames do desenvolvimento sustentável, observado o objetivo do SNUC elencado no inciso IV do artigo 4º de promover o desenvolvimento sustentável, além do conceito de conservação da natureza retirado do artigo 2º, II da lei.⁵⁸

Rachel B. Furriela pontua que “o envolvimento das populações de entorno ou residentes nas áreas das unidades de conservação é de todo desejável, na medida em que possam ter suas manifestações ouvidas e seus interesses atendidos. A autora vê ainda na gestão participativa

⁵⁶ Texto vetado: “XV – População Tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há no mínimo três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estrita dependência ao meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos humanos de forma sustentável.”

⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 803.

⁵⁸ Texto da Lei 9985/00: “Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se pôr: [...] II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.”

possibilidade de criação de empregos e alternativas econômicas para a população residente, melhorando a qualidade de vida da mesma.⁵⁹

Mercadante⁶⁰ visualiza ainda que “um grande número de unidades de conservação abriga grupos humanos. Estudos indicam que na Região Sudeste, 85% das unidades de conservação são ‘habitadas’. Grande parte da população residente já vivia na área antes de sua transformação em unidade de conservação. Muitas dessas comunidades são tradicionais, vale dizer, vivem há gerações na área da unidade, dependem de forma estreita dos recursos naturais para a sua subsistência e fazem uso de uma tecnologia de produção de baixo impacto ambiental.” Vê-se ainda que “para a comunidade local, alijada do processo [de criação e implementação de unidade de conservação], a criação da unidade de conservação é uma imposição, um ato de força, uma medida autoritária [...]. Não existe forma mais eficaz de fazer da população local uma adversária da conservação.”

O mesmo autor diferencia modelos de criação de unidades de conservação em conservacionista e socioambiental. Para os adeptos do primeiro modelo, a intervenção humana é, por definição, degradadora. Acreditam que para assegurar a conservação da natureza, as mesmas deveriam ser mantidas sem qualquer tipo de intervenção antrópica (salvo as de caráter técnico e científicos, no interesse da própria conservação), proibindo o acesso das populações que vivem no entorno aos recursos da área protegida. Isto reforçaria já existentes problemas com desapropriação dos residentes. Já para os socioambientalistas, esse modelo de conservação seria socialmente injusto, carente de sustentação política e economicamente inviável e, mais além ou exatamente por isso, ineficaz sob o ponto de vista da conservação.⁶¹

As condições de permanência das populações tradicionais em unidades de conservação depende da assinatura de um termo de compromisso entre esta população e o órgão gestor, ouvido o conselho da unidade. Os regramentos da emissão desse termo são encontrados no artigo 39 do decreto regulamentador, seguindo a previsão no artigo 42, § 3º da Lei do SNUC. Também são condições de permanência a participação das populações residentes na defesa e manutenção das unidades em que habitem (artigo 23, §1º da lei), assim como o cumprimento de das proibições ao uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habituais e de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas, assim como de demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Conclusões

Não restam dúvidas que nos últimos anos a previsão legal de mecanismos de proteção ao meio ambiente ganharam exponencial força, não só internamente como na esfera internacional. A Constituição Federal de 1988 foi marcante ao tratar com tanto zelo pela preservação ambiental.

Dentre os principais instrumentos extraídos da Constituição, observamos o princípio do Estado Democrático de Direito, base para a participação popular. Mais especificamente, temos no artigo 225, a principal fonte constitucional de proteção ambiental, embora sejam encontrados outros mecanismos ao longo da Constituição.

⁵⁹ FURRIELA, Rachel Biderman – A Participação da Sociedade na Criação, Implementação e Gestão das Unidades de Conservação, *In, Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001. p. 619.

⁶⁰ MERCADANTE, Maurício. Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, *In. Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001. pp. 560-561

⁶¹ *Ib. Idem.*

Com o advento da lei do SNUC, Lei 9.985 de 2000, certas áreas que mereciam especial regime de preservação tiveram seus regulamentos previstos. Os chamados “espaços territoriais especialmente protegidos” foram divididos em doze categorias de unidades de conservação da natureza, divididos em dois grupos: unidades de proteção integral, que garantem a preservação dos ecossistemas livres de interferência humana, exceto na forma de visitação e pesquisas científicas; e as unidades de uso sustentável, que compatibilizam a proteção das áreas com o desenvolvimento sustentável de populações ligadas às unidades.

Durante os processos de criação e gestão de unidades de conservação podemos observar momentos nos quais a participação popular é elemento essencial. Dentre esses elementos de criação das unidades vemos a audiência pública e a consulta pública. Dentre os de gestão observamos a participação da sociedade nos processos de elaboração e efetivação de planos de manejo e de mosaicos de unidades de conservação.

Ainda no universo da gestão de unidades de conservação, o conselho da unidade desempenha papel único na parceria entre população e administração dos territórios protegidos, ao trazer influências de diferentes setores que tenham interesse na matéria para a gestão da unidade. A maioria das unidades devem possuir conselho consultivo.

A gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público pode trazer grandes benefícios, no tocante a integrar ainda mais a população no controle de unidades de conservação, trazendo transparência e maior eficácia às ações do Poder Público.

A população residente em unidades de conservação pode ser a maior aliada ou a maior rival da gestão da unidade. Para tal depende muito o grau de aceitação por estas populações à criação das unidades de conservação. O respeito aos parâmetros do desenvolvimento sustentável desempenha também relevante fator de contribuição para o sucesso da administração dessas unidades.

Contudo, alguns fatores ainda precisam ser mais amplamente concretizados para permitir que a participação da sociedade seja plena. A promoção da educação ambiental no Brasil é urgente, assim como informação pelo Poder Público, para permitir o conhecimento da população sobre a questão ambiental, bem como as razões para a criação de uma unidade de conservação da natureza. A ausência desse processo faz com que muitos desses mecanismos de integração da população na ativa proteção do meio ambiente, tenham sua eficácia reduzida a uma mera formalidade. Razões como a interferência de interesses pessoais econômicos desvirtuam a população do caminho à supremacia da preservação do meio ambiente, ignorando ou criando um ceticismo para com os ditames do desenvolvimento sustentável.

A ação do Poder Público é essencial para promoção do acesso à participação popular, orientando os cidadãos com base nos princípios democráticos recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim, a sociedade é parte legítima na defesa do meio ambiente, e tem o dever constitucional de participar da tutela ambiental, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, e por isso, compete a todos construir um verdadeiro Estado Democrático do Meio Ambiente.

Referências Bibliográficas

1 - BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direito Ambiental e teoria Jurídica no final do século XX**. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). O novo Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

2 - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

3 - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

4 - CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In FERREIRA, Heline Sivini & LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito Ambiental: Tendências – Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

5 - DERANI, Cristiane. **Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica**, In, FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coord.) Advocacia Pública & Sociedade Ano II – N°. 3 – Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. São Paulo: Max Limonad. 1998.

6 - FURRIELA, Rachel Biderman – **A Participação da Sociedade na Criação, Implementação e Gestão das Unidades de Conservação**, In, Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001

7 - GUERRA, Isabella Franco. **A Efetividade do Direito Ambiental**. In. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coord.) Advocacia Pública & Sociedade Ano II – N°. 2 - 1º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública. São Paulo: Max Limonad. 1998

8 - GUERRA, Isabella Franco. **Aspectos Relevantes a Tutela Jurídica às Unidades de Conservação**, In. QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (coord.). Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense. 2006.

9 - LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

10 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

11 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005.

12 - MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.) - **Constituição Federal: Coletânea de Direito Internacional**. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

13 - MERCADANTE, Maurício. **Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**, In. Revista de Direitos Difusos Vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Esplanada – ADCOAS. 2001

14 - MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência**, Glossário. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

15 - MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. In. Revista de Direito Ambiental. N. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

- 16 - RODRIGUES José Eduardo Ramos. **O Princípio da Participação Popular** In. LEITE, José Rubens Morato, e FILHO, Ney de Barros Bello (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2004.
- 17 - SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- 18 - SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2005.
- 19 - SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2007.
- 20 - VIEIRA, Oscar Vilhena, **Direitos Fundamentais: uma leitura da Jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- 21 - WALCACER, Fernando C. e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **“Constituição, Direitos Humanos e Meio Ambiente: Um Balanço Crítico de Nossa Jurisprudência”**. In: *Direito Ambiental em Debate*. APRODAB.