

A CRIAÇÃO DO MONUMENTO NATURAL DAS CAGARRAS

Aluna: Elizabeth Albuquerque Pelisson

Orientadores: Isabella Franco Guerra e Fernando Cavalcanti Walcacer

Introdução

A presente pesquisa teve como foco a tutela da biodiversidade, os aspectos sócio-jurídicos envolvidos no Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 19 de 2005, proposto pelo Deputado Federal Fernando Gabeira e cujo objetivo seria a criação da primeira unidade de conservação de proteção integral marinha no Estado do Rio de Janeiro.

As Ilhas Cagarras localizam-se a aproximadamente 5 km ao sul da famosa praia de Ipanema, ponto turístico da cidade do Rio de Janeiro (coordenadas 23° 01' S, 43° 12' W)¹; estando em região marcada por intensa concentração residencial.

O Projeto de Lei nº 19 de 2005 tem por objeto a criação de uma unidade de conservação de proteção integral – artigos 7º e 8º da Lei 9.985/00 – nos moldes do art. 12 da Lei do SNUC².

O Arquipélago das Cagarras caracteriza-se por uma vegetação diversa, ecossistemas associados de Mata Atlântica – costões rochosos e restingas –, plantas exóticas. Em contrapartida, promove-se no local um turismo de risco, acampamentos irregulares, impactos de espécies estranhas de moluscos que atacavam a vegetação subaquática, trazidos por navios que limpam seus porões nas proximidades³.

O emissário submarino de Ipanema – sistema de coleta do esgoto produzido pelos moradores das redondezas –, provocou problemas de contaminação ambiental, pois, o lançamento de efluentes ocorre na área das Cagarras. Tal construção resultou em contaminação da água marinha⁴.

Existem ainda os sobrevôos diários e sucessivos da Marinha, que possui uma base aérea na Ilha Rasa. As ações dos pescadores também podem oferecer perigos ao ecossistema frágil do espaço; sobretudo, hábitos de montar acampamentos nas ilhas durante as suas atividades, gerando resíduos inorgânicos. Somam-se também as programações recreativas do Iate Clube Náutico e as pescas feitas por amadores com mero intuito recreativo, que se baseiam em novas tecnologias inadequadas e não autorizadas. Todos esses fatores discriminados correspondem a danos desconhecidos à fauna e à flora locais⁵.

Destarte, é imprescindível tutelar o meio ambiente nesse local centrado no princípio da precaução. Ressalta-se que antes do ano de 2003 não havia estudos sobre o arquipélago. Logo, a pretensão de criar uma unidade de conservação na região é fundamental e coaduna-se com o art. 225, inc. VII, da Lei Maior: “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”.

¹ Informações obtidas no site www.cagarras.com.br, consultado em 05 de novembro de 2007. No mesmo sentido, www.gabeira.com.br/fernandogabeira/politico/projetos.asp?id=400&tipo=autor.

² www.senado.gov.br.

³ Entrevista concedida por Ângela Caade – pesquisadora do Jardim Botânico – em 06 de maio de 2008.

⁴ Vide reportagem de 29 de janeiro de 2005 pelo programa de jornalismo da Globo Produções no Rio de Janeiro: <http://rjtv.globo.com/Jornalismo/RJTV/0,,MUL118893-9107,00.html>. Reforçando as informações levantadas, consulte-se: <http://www.cagarras.com.br/ilhas.php>.

⁵ Entrevista concedida por Ângela Caade – pesquisadora do Jardim Botânico – em 06 de maio de 2008.

Objetivos

Os objetivos de pesquisa consistem em examinar as propostas surgidas na audiência pública realizada em 02 de maio de 2007, momento no qual se discutiu o projeto de lei mencionado acima, considerar as características socioambientais próprias do espaço pleiteado para preservação ambiental nos moldes da Lei N° 9.985 de 2000, conhecida por Lei do SNUC. Também está incluído dentre os objetivos estudar os conflitos ambientais existentes e, assim, verificar qual modelo de unidade de conservação – proteção integral ou uso sustentável – melhor adequar-se-á à realidade local e as necessidades das gerações presentes e futuras.

Metodologia

Primeiramente buscou-se embasamento doutrinário em manuais de Direito Ambiental e artigos específicos sobre a problemática abordada, recorrendo-se às bibliotecas do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, da Pontifícia Universidade Católica e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

Paralelamente conjugou-se a legislação federal com os documentos internacionais adotados pelo Brasil, analisando-se as normas vigentes, a sua importância para garantir a proteção ambiental.

Todavia, por tratar-se de uma pesquisa sobre um caso concreto, não se restringiu a uma mera análise legislativa distanciada. Realizou-se, então, um estudo de campo por meio de visitas locais e entrevistas com servidores públicos representantes dos órgãos da Administração Pública envolvidos no processo de criação do Monumento Natural das Cagarras, conforme dispõe o artigo 22 da Lei 9.985/00.

Ademais, procurou-se também confrontar as pretensões do projeto de lei mencionado com as perspectivas da sociedade civil; sobretudo, aquelas manifestadas pela população diretamente afetada pela concretização da unidade de conservação marinha, tais como colônias de pescadores, moradores das proximidades e outros que freqüentam o local onde é pretendida a criação da unidade de conservação.

Finalmente, foram considerados dados emitidos sobre a região trazidos por pesquisadores ligados a outros ramos da Ciência; dentre eles, as informações a respeito da flora, levantada pelo Departamento de Geografia da PUC-RJ, e da fauna, divulgada pelo corpo de docentes e discentes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UFRJ.

O conteúdo da expressão constitucional ‘Espaços Territoriais Especialmente Protegidos’

Os espaços territoriais especialmente protegidos cumprem um papel indispensável na manutenção do equilíbrio ambiental, razão pela qual a Constituição brasileira de 1988 no art. 225, §1º, III, determina a sua respectiva salvaguarda.

Devido a sua relevância, tais espaços são disciplinados pela Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida através da Lei 6.938/81. Assim, o art. 4º, inciso II, da referida lei enumera dentre os objetivos principais a “definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico [...]”. Prossegue o documento normativo estabelecendo como um de seus instrumentos “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” – art. 9º, VI.

Os espaços territoriais especialmente protegidos precisam ser compreendidos em sua real dimensão. Para tanto, primeiramente é necessário analisar, o que seja ‘meio ambiente’. José Afonso da Silva explica que: “o conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos,

compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”⁶.

Consoante com uma nova percepção da vivência humana na natureza, derrubando-se a falácia da cisão entre sociedade e biota, a concepção de ‘espaço territorial especialmente protegido’ deverá abraçar todos os aspectos do Ambiente, sendo o artificial/urbano, o cultural e o natural. Lembra-se o artigo 3º, III da Lei 6.938/81.

Porém, infelizmente, existe uma profunda divergência – gerando certa insegurança jurídica – a respeito do que seriam espaços territoriais especialmente protegidos; sobretudo, quanto à abrangência da restrição expressa no art. 225, §1º, III da CRFB/88. A controvérsia adquiriu força graças ao prólogo da Lei 9.985, que rege as unidades de conservação, cuja redação diz: “regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal [...]”.

Verifica-se ainda que a discussão acirrou-se com a propositura da ADI 3540-1 ao Supremo Tribunal Federal. Ao impugnar a constitucionalidade da Medida Provisória 2166-67/2001 que modificou o art. 4º do Código Florestal – Lei 4771/65 –, autorizando a supressão de áreas de preservação permanente – APPs – mediante simples desejo do Poder Executivo, a petição inicial fundamenta-se na proibição presente no dispositivo constitucional mencionado acima⁷. Para isso, as APPs seriam também espaços territoriais especialmente protegidos, merecedoras, conseqüentemente, de uma defesa incisiva, conforme requer a Lei Maior.

Há quem considere unidade de conservação sinônima de espaço territorial especialmente protegido, excluindo em conseqüência outras superfícies vinculadas a limites rígidos. Dentre eles, Cláudio Maretti entende que “a Constituição Federal menciona os espaços territoriais especialmente protegidos. Tecnicamente, no entanto, essas áreas são chamadas no Brasil de unidades de conservação. Essa nomenclatura agora tem o respaldo da Lei Federal n.º 9.985/00, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação”⁸.

Outros, procurando ampliar o rol de espaços territoriais especialmente protegidos, defendem que “o conceito constitucional de espaços territoriais protegidos engloba não apenas as unidades de conservação, como também as áreas de preservação permanente, reserva legal, biomas constitucionais protegidos (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, previstos no art. 225, §4º da CF/88) e as reservas de biosfera”⁹.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Editora Malheiros, 5ª edição, 2004, p. 20.

⁷ Para maiores aprofundamentos sobre assunto conferir a pesquisa acadêmica realizada em 2007 por esta autora e publicada nos anais do II Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. PELISSON, Elizabeth Albuquerque. *A supressão de vegetação em área de preservação permanente*. II CONGRESSO DE ESTUDANTES DE DIREITO AMBIENTAL, 2007, São Paulo. *Anais*. São Paulo: Instituto O Direito por um planeta verde, 2007, v. 3, p. 577-593.

⁸ MARETTI, Cláudio C. *Comentários sobre a situação das unidades de conservação no Brasil*. Revista de Direitos Difusos, vol. 5, fev. 2001, p. 633.

⁹ SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. *A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 81 e 82, out./dez. 2005. Concordantes com tal posicionamento, MARIA COLLARES e EVANDRO SATHLER defendem que “no Brasil, as áreas naturais protegidas são, grosso modo, as conhecidas Áreas de Preservação Permanente – APPs, as Unidades de Conservação – UCs, além das Reservas Legais”. CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da & SATHLER, Evandro. *O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: uma análise inspirada na Teoria Geral dos Sistemas*. Estudos Jurídicos. UNIVERSO, Barcelona, v. 1, n. 2, p. 85-101, out. 2004. Lembre-se porventura LÍDIA DA COSTA PASSOS: “[...] embora nem todo ‘Espaço Especialmente Protegido’ constitua necessariamente uma Unidade de Conservação, estas serão sempre uma espécie de ‘Espaço Especialmente Protegido’”. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *A proteção jurídica dos espaços ambientais especiais: unidades de conservação*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 0, p. 170-176, 1996. Consolida as interpretações aqui apresentadas o prof.º Paulo Affonso Leme Machado: “a Constituição inova profundamente na proteção dos espaços territoriais, como, por exemplo, unidades de conservação, áreas de preservação permanente e reservas legais florestais”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Os espaços territoriais protegidos e a Constituição Federal*. Interesse Público, São Paulo, v. 8,

Édis Milaré concorda que ‘espaços territoriais especialmente protegidos’ são as unidades de conservação. Entrementes, subdivide-as em “típicas” e “atípicas”, abarcando todas as modalidades não elencadas na Lei do SNUC¹⁰.

Essa interpretação, embora vasta, não compreende a verdadeira proporção da tutela constitucional dispensada ao meio ambiente. Pois, os espaços protegidos fixados no art. 225, §1º, III da Constituição não se resumem àqueles definidos “tendo em vista a preservação e a 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”¹¹.

José Afonso da Silva ressalta que “vários Espaços Territoriais que reclamam proteção especial não se encaixam na figura das Unidades de Conservação, sob pena de estas se descaracterizarem por completo”¹².

Logo, a partir da noção de meio ambiente trazida anteriormente, acredita-se que espaços territoriais especialmente protegidos consistem em gênero do qual sejam espécies não somente, exemplificando, as áreas de preservação permanente, as reservas legais, as unidades de conservação, as áreas de proteção especial; mas, incluindo-se os bens tombados, as áreas de proteção do ambiente cultural, as reservas indígenas e os quilombos.

As áreas protegidas têm papel significativo na garantia do direito fundamental ao meio ambiente protegido. O “direito à sadia qualidade de vida” não implica unicamente no equilíbrio dinâmico do meio ambiente natural. Sua efetivação ocorre quando conjuntamente se implementa “o direito à integração social mediante o devido reconhecimento jurídico e político, referindo-se a titularidade a grupos de indivíduos dispersos ou organizados, unidos por alguma circunstância fática ou por afinidades étnicas, sociais, de gênero ou origem, entre outras, que reivindicam tratamento digno por parte da lei, ainda que isto signifique a afirmação de uma identidade especial [...]”¹³.

n. 39, p. 13-29, set./out., 2006. Corroborando tais posicionamento, o advogado da União RODRIGO VASCONCELOS COÊLHO DE ARAÚJO alega que “[...] que espaços territoriais especialmente protegidos não são sinônimos de unidades de conservação, pois estas são as espécies daqueles. Como lembra o constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA, um espaço territorial se converte numa unidade de conservação, quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado”. *Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação*. Texto obtido no site XXXX, em XXX. Conferir SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Editora Malheiros, 5ª edição, São Paulo, p. 230, 2004.

¹⁰ Uma categoria de espaço territorial especialmente protegido difere das demais por suas características e objetivos próprios. “Daí se concluir que nem todos os espaços territoriais especialmente protegidos podem ser considerados como Unidades de Conservação [grifo do articulista]”. MAGALHÃES, Juraci Perez. *As unidades de conservação no Brasil*. In Verbis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 33, 2004. Por isso, o Ministro ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN critica a terminologia presente na Lei 9.985/00: “A técnica deficiente da lei fica evidente já na sua ementa, na qual o legislador ordinário, afirmando regulamentar o art. 225, §1º, incs. I, II, III e VII, da Constituição Federal, instituiu ‘o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza’. [...] Muito ao contrário, ‘conservação’ é ela própria modalidade (=espécie) de proteção especial da natureza, contrapondo-se à ‘preservação’: esta como garantia integral da biota; aquela mais flexível, contentando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais”. *Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Direito Ambiental das áreas protegidas – O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. BENJAMIN, Antônio Herman (org.). Editora Forense universitária, 1ª edição, p. 287 e 288, 2001.

¹¹ Concepção de JOSÉ AFONSO DA SILVA. O autor vê a seguinte distinção entre os ETEPs: “I- Unidades de Conservação, II- Espaços Protegidos não incluídos no SNUC, III- Espaços de Manejo Sustentável; IV- Zoneamento Ambiental (este, mais instrumento de proteção daqueles do espaço autônomo)”. *Direito Ambiental Constitucional*. Editora Malheiros, 5ª edição, São Paulo, p. 231, 2004.

¹² SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Editora Malheiros, 5ª edição, São Paulo, p. 231, 2004.

¹³ Márcio Flávio Mafra Leal. *Apud LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 111, jan./mar. 2002.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso. Necessário observar, por conseguinte, o significado aludido por Márcia Dieguez Leuzinger do que seriam direitos difusos¹⁴. Apoiada na lição de Márcio Flávio Mafra Leal, enfatiza que os direitos transindividuais têm dois aspectos interligados.

A evolução de um conceito: unidades de conservação hoje

O conceito de unidades de conservação exigia uma disciplina melhor sistematizada, pois, inicialmente as unidades de conservação eram tratadas por diversos textos legais e não havia antes uma definição específica. Inseridas em nosso ordenamento jurídico por intermédio de esparsos atos normativos, emitidos pelos variados órgãos políticos, cujo escopo era tão somente a criação e o estabelecimento de regras voltadas para uma determinada modalidade de área protegida¹⁵, as Unidades de Conservação simbolizaram durante longo período uma caixa de pandora em que todos evitavam decodificar os seus enigmas¹⁶.

¹⁴ Cabe transcrever a sua explicação do conceito: “São direitos, como argumenta Paulo Bonavides, ‘que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termo de existencialidade concreta”. LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 111, jan./mar. 2002.

¹⁵ A primeira Unidade de Conservação brasileira – assim considerada naquele momento histórico, embora não mencionada na Lei n° 9.985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação [SNUC] – foi o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado em 1° de março de 1811 possuindo 2.160 hectares, quase dezesseis vezes a dimensão atual – 137 ha. Logo após, no ano de 1825, fundaram-se outros Jardins Botânicos nos municípios de Salvador, Cuiabá, Aracaju, Ouro Preto e Olinda; seguidos de São Luiz em 1830. Entretanto, a conservação *ex situ* – conceito detalhado adiante – com o decorrer do tempo deixou de ser o único mecanismo de proteção ambiental. Essa sutil e principiante mudança de paradigmas, voltando-se para a igual necessidade da conservação *in situ* – também explicada futuramente –, manifestou-se na proposta de André Rebouças para o estabelecimento dos Parques Nacionais da Ilha de Bananal e de Sete Quedas em 1876, apesar de não concretizada naquele instante. Contudo, felizmente, outros projetos imbuídos desse espírito conservacionista holístico seriam materializados; tais quais o primeiro parque do país – o Parque Estadual de São Paulo – em fins do século XIX, a primeira, e de consideráveis proporções, Reserva Florestal – Decreto n° 8.843 de 1911 –, e os Parques Nacionais de Itatiaia, da Serra dos Órgãos, das Sete Quedas [extinto para construção inaceitável da hidrelétrica de Itaipu] e do Iguaçu – aquele em 1937 e os últimos, 1939. MAGALHÃES, Juraci Perez. *As unidades de conservação no Brasil*. In Verbis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 36, 2004.

Mas, se o quadro descrito era considerado satisfatório para aquelas gerações, sobretudo, quando confrontado com o histórico brasileiro de exploração brutal do meio ambiente, motivado pela economia centrada na exportação de gêneros primários – vocação imposta aos países do Terceiro Mundo pelo sistema internacional –, o mesmo não seria verdadeiro posteriormente. A multiplicidade caótica, antes à promulgação da Lei federal n° 9.985/00, de documentos legais regendo as Unidades de Conservação, pensadas primeiramente em casos específicos e depois concebidas em formas apartadas de qualquer substrato comum que as interligassem, impediu uma eficiente tutela ambiental, seja pela impossibilidade de fiscalização e imposição de limites adequados, seja pela incompreensão da sociedade.

Corroborando a afirmação feita acima, cita-se, a título meramente ilustrativo, “os diplomas legais e infralegais que trataram de [maneira] assistemática [e assimétrica] do tema ‘unidades de conservação’, como o Código Florestal (Lei 4.771, de 15.09.1965) que, em seu art. 5.º, *a e b*, previu a criação pelo Poder Público a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. Observe-se também a Lei 6.902, de 27.04.1981, que tratou da criação de Estações Ecológicas e Área de Proteção Ambiental; o Dec. 89.336, de 31.01.1984, que dispôs sobre Reservas Ecológicas [antevistas, entretanto, no art. 18 da Lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente] e Áreas de Relevante Interesse Ecológico; e a Res. 11 do Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente) de 03.12. 1987, que classificou como unidades de conservação uma série de espaços territoriais nela elencados”. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Editora Revista dos Tribunais, p. 18, São Paulo, 2005.

Acrescentem-se ainda as Reservas Extrativistas – Decreto n° 98.897/90, art. 1º -, e as Reservas Particulares do Patrimônio Nacional, reguladas inicialmente pelo Decreto 98.914/90. LABARRÈRE, Maria de

Essa insegurança jurídica perdurou graças à ausência de uma definição legal e/ou doutrinária clara do que consistiriam esses espaços. Ignorando os avanços mundiais nesse aspecto, sobretudo a partir da década de 70¹⁷, o Brasil manteve a situação confusa das unidades de conservação no ordenamento jurídico até 1992, quando iniciou a tramitação do projeto de lei nº 2.892¹⁸, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – após dez anos de calorosos debates.

Advindo a Lei 9.985 em 18 de julho de 2000, conhecida como a Lei do SNUC, a perspectiva da conservação ambiental em nosso território progredia. Entretanto, não obstante os louváveis avanços trazidos com as regras sancionadas, a conceituação de “Unidades de Conservação” permanece conflituosa entre juristas e magistrados.

Quanto a outros aspectos da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, verifica-se a interligação entre esta e os objetivos de proteção ambiental presentes na Convenção da Diversidade Biológica, inserida no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto federal Nº 2.519/98.

Eis o que determina a Convenção sobre Diversidade Biológica em seu artigo 1º, no qual elenca seu conjunto de metas: “Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado”. No mesmo caminho, a Lei 9.985/00 estabelece em seus artigos 4º¹⁹ e 5º²⁰ princípios e objetivos que se coadunam com o respectivo documento internacional.

Fátima Freitas. *Unidades de Conservação e o Direito – Conservation Units and the Law*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 1, n. 5, p. 461, set./out. 2002.

A situação agravava-se com a co-existência de instâncias ambientais de mesma hierarquia que, porém, separavam as suas competências conforme os elementos ambientais resguardados. Assim, enquanto não houve a formação do IBAMA em 1989 unificando esses organismos federais, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal [IBDF] era responsável pelos Parques Nacionais e a Secretária Especial do Meio Ambiente [SEMA] pelas Estações Ecológicas, por ex.; lembrando-se que até 1967 as Unidades de Conservação eram geridas pelo Ministério da Agricultura.

Obviamente, configurava-se uma instabilidade nas iniciativas pró meio ambiente dessa época, reforçada pela “autonomia” das Unidades de Conservação concebidas entre si. RYLANDS, Anthony B. & BRANDON, Katrina. *Unidades de conservação brasileiras*. MEGADIVERSIDADE, vol. 1, nº 1, jul. 2005. Extraído em dezembro de 2007 do seguinte endereço eletrônico:

¹⁶ Nesse sentido, eis as palavras de José Eduardo Ramos Rodrigues referindo-se a Toshio Mukai e Paulo de Bessa Antunes: “Por muito tempo foi bastante árdua a missão de conceituar ‘Unidade de Conservação’ no direito brasileiro. Não existia qualquer dispositivo legal que com mínimo de clareza definisse realmente tal instituto, muito menos que lhe delineasse um regime jurídico adequado. Essa ausência de norma escrita explícita, por sua vez, contribuía para desestimular a grande maioria dos autores brasileiros ligados à área jusambiental do estudo de tão relevante tema. Tanto que se limitavam a elencar algumas modalidades de espaços territoriais legalmente protegidos, tais como parques nacionais, estações ecológicas etc., sem encontrar condições para debater adequadamente o assunto”. RODRIGUES, J. E. Ramos. *Op. cit.*, p. 23.

Fato confirmado por Édis Milaré: “até a promulgação da Lei do SNUC não existia, no ordenamento jurídico, nenhum preceito que estabelecesse, com precisão, o conceito [grifo do autor] de Unidade de Conservação, e esta falta prejudicava a tutela que tais áreas reclamavam”. *Direito do Ambiente – A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. Editora Revista dos Tribunais, 5ª edição, São Paulo, p. 654, 2007.

¹⁷ Desde 1984 a UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza – conceituou Unidade de Conservação no seu relatório “Estratégia Mundial para a Conservação”.

¹⁸ www.camara.gov.br.

¹⁹ 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 ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

Com base nos dispositivos supracitados, constata-se que o princípio do desenvolvimento sustentável precisa ser considerado. Comunidades tradicionais de pescadores artesanais obtêm seu sustento a décadas no Arquipélago das Cagarras. A participação popular – princípio fundamental do regime democrático brasileiro, art. 1º e 225, *caput*, da CRFB – tem que ser garantido nesse processo de criação da unidade de conservação; o que será possibilitado pela realização de audiência pública, prevista no artigo 22 da Lei do SNUC.

3. A criação da unidade de conservação nas Ilhas Cagarras

-
- 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 e edáficos;
 - 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.

²⁰ Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

- I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;
- II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;
- III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
- IV - 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 de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;
- V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;
- VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;
- VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;
- VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;
- IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;
- X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;
- XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;
- XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e
- XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

O processo de criação de unidade de conservação no Arquipélago das Cagarras estará vinculado aos procedimentos definidos no art. 22 da Lei 9.985/00. A referida norma infraconstitucional estabelece que:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.(Regulamento)

§ 1o (VETADO)

§ 2o 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.

§ 3o No processo de consulta de que trata o § 2o, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4o Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2o deste artigo.

§ 5o As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2o deste artigo.

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

§ 7o A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Observa-se, assim, que uma unidade de conservação poderá ser instituída por intermédio de decretos ou outros atos normativos, inexistindo uma forma legal específica nessa matéria. Porém, Paulo Affonso Leme Machado faz o seguinte adendo: “Nada impede, contudo, que a lei seja o instrumento utilizado para a sua criação, observando-se que a iniciativa da lei ensejará a criação de ‘cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica’ federal é do Presidente da República (art. 61, §1º, II, a, da Constituição Federal)”²¹.

Ressalta-se, por último, a obrigatoriedade de estudos técnicos que delimitem a área da futura unidade de conservação, definindo o modelo adequado conforme as condições sociais e ecológicas do espaço; e promovendo a participação popular por meio de audiências públicas com explicações acessíveis a leigos, abertas a todos os cidadãos, garantindo-se o pleno direito à voz, posto que, a proteção do meio ambiente implica em um direito-dever da coletividade²².

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14ª edição, Malheiros Editores. São Paulo, 2006, p. 787.

²² Art. 225 c/c art.1º, II, da CRFB/88.

Consequentemente, a criação de uma unidade de conservação nas Ilhas Cagarras deverá atender os requisitos legais e constitucionais por ora mencionados.

4. Características da zona costeira brasileira

As zonas costeiras consistem em espaços indispensáveis à manutenção da qualidade de vida mundial, pois, possuem riquíssima e quase ignorada biodiversidade; sobretudo, ao considerarmos que os oceanos correspondem a aproximadamente 70% da superfície da Terra, e, em contrapartida, somente 15% das suas espécies de flora e fauna são conhecidas pelos cientistas²³.

No referente à zona costeira brasileira, tal região estende-se linearmente por 7.367 km; chegando a atingir, todavia, 8.500 km, caso consideradas as reentrâncias do litoral. São 17 Estados e 253 Municípios litorâneos, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 1991²⁴.

Devido ao processo de ocupação ocorrido no período colonial, “a formação territorial brasileira foi estruturada a partir da costa, tendo os núcleos costeiros como centro difusor de frentes povoadoras. Esse fato pode ser observado ainda nos dias atuais”. Assim, não por acaso, ao longo da zona costeira localizam-se as capitais de vários Estados, metrópoles, grandes centros industriais, principais portos – vitais à escoação da produção –; acrescentando à sua importância as atividades pesqueiras e turísticas²⁵.

Enfatiza-se, por fim, que “nessa faixa concentra-se atualmente mais de um quarto da população brasileira, com uma densidade populacional em torno de 87 hab./km², muito superior à média nacional que é [cerca] de 17 hab./km², cuja forma de vida impacta diretamente os ecossistemas litorâneos”²⁶.

Deve-se ressaltar, ainda, que a zona costeira brasileira contém fecundos e diversos tipos de ecossistemas²⁷ e tal espaço desempenha “funções importantes ao nível da economia,

²³ “To date, an estimated 1.7 million species have been identified, but the exact number of the existing species is still unknown. Estimates vary from a low of 5 million to a high of 100 million. [...] Species living on land, or in the ocean and the coastal zone, are unique, have unique roles, and provide unique resources and services. Marine and coastal habitats cannot take the place of forests or grasslands. Consequently, conservation and sustainable use of marine and coastal living organisms is just as crucial as conservation and use of species in a forest or another terrestrial environment”. Informações extraídas do documento THE JAKARTA MANDATE – FROM GLOBAL CONSENSUS TO GLOBAL WORK. CONSERVATION AND SUSTENTAINABLE USE OF MARINE AND COASTAL BIOLOGICAL DIVERSITY, divulgado pela Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica e publicado em 2000. Última consulta em 15 de abril de 2008 no seguinte endereço www.cdb.gov.br.

²⁴ Entretanto, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei 7.661/88 – trabalha com o número de 532 municípios. Dados compilados pela prof.^a da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Thereza Chistina de Almeida Rosso. Gestão integrada em bacias hidrográficas costeiras. Extraído de www.oceanica.ufrj.br/costeira/eventos/panorama/contribuicoes/Rosso_texto.pdf. Última consulta em 25 de julho de 2008.

²⁵ Nesse sentido, “é reconhecido que a atual complexidade econômica afeta a todos, incluindo os que vivem longe da zona costeira. Mesmo os países, ou no caso do Brasil, os estados brasileiros sem litoral, possuem uma forte ligação à zona costeira”. ROSSO, Thereza de Almeida. Ob. cit.

²⁶ ROSSO, Thereza de Almeida. Ob. cit. Segundo Bertha K. Becker, “sabemos que a zona costeira tem sido ocupada velozmente, num processo onde o turismo é um fator importante para a ocupação”. *In* Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Caderno Virtual de Turismo, vol. 1, n° 1, 2001.

²⁷ A variação consiste em “campos de dunas, ilhas-recife, costões rochosos, estuários, brejos, falésias e baixios”. ROSSO, Thereza Christina de Almeida. Ob. cit. Ademais, “as zonas costeiras são regiões de transição ecológica, com importante papel de ligação e trocas genéticas entre os ecossistemas terrestres e marítimos. No Brasil, os espaços costeiros cumprem este papel desde o extremo norte equatorial, onde interagem com a dinâmica de florestas e águas amazônicas, até o sul temperado do país, passando por longa extensão em que estão presentes os remanescentes do bioma de mata atlântica. A singular importância destes ecossistemas soma-se à extraordinária biodiversidade da faixa marinha [“formada pelo mar territorial, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha de costa”], a abrigar 10% das 12 mil espécies de peixes descritas até hoje, servindo ainda de

dos transportes, em termos residenciais e recreativos, sendo fortemente dependente de suas características físicas, beleza paisagística, legado cultural, recursos naturais e da biodiversidade marinha e terrestre”²⁸.

Contudo, como leciona Thereza Rosso, “em decorrência de sua grande extensão e da complexidade dos diferentes ecossistemas, a região costeira brasileira é muito sensível aos efeitos das atividades humanas. Os principais impactos ambientais incluem os conflitos de usos de ocupação do solo, os impactos decorrentes das atividades humanas portuárias e industriais, a alta densidade populacional e as grandes variações populacionais em época de veraneio, dispersão de efluentes domésticos e industriais e problemas de erosão costeira”²⁹.

5. Legislação específica

Antes de qualquer análise pertinente ao estudo em questão, convém esclarecer a força dos tratados internacionais³⁰ no Brasil; sobretudo, no que tange à sua aplicação frente às normas jurídicas do ordenamento interno, à sua obrigatoriedade e efetividade.

Convencionou-se que a efetividade dos documentos internacionais de modo geral estaria condicionada ao decreto emitido pela chefia do Poder Executivo; adquirindo, então, status de legislação ordinária federal. Em relação aos direitos humanos, porém, haveria equivalência com as emendas constitucionais, conforme estabelece o §3º, do artigo 5º da CRFB/88.

Logo, não restam dúvidas quanto à vigência de todos os tratados e convenções nos quais o Estado brasileiro surge como signatário³¹ e sua observância deve ser atendida pelos entes federativos, posto que, “[...] o direito internacional é o indispensável regulador desta coexistência e, na ordem internacional, o direito longe de ser incompatível com a soberania dos Estados é o seu corolário necessário [...]”³².

O Direito Internacional do Ambiente comporta algumas especificidades além das abordadas até o presente momento³³. É inerente a esse ramo do Direito os princípios gerais do

refúgio e local de reprodução para cinco das sete tartarugas marinhas do planeta”. CUNHA, Icaro. Desenvolvimento sustentável na costa brasileira. Revista Galega de Economia, vol. 14, núm. 1-2, 2005, pp. 1-14.

²⁸ ROSSO, Thereza de Almeida. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Caderno Virtual de Turismo, vol. 1, n° 1, 2001.

²⁹ ROSSO, Thereza de Almeida. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Caderno Virtual de Turismo, vol. 1, n° 1, 2001.

³⁰ Recorre-se por ora ao termo “tratado” pretendendo-se abordar genericamente quaisquer compromissos firmados externamente pelo Brasil perante a sociedade internacional.

³¹ Para tanto, art. 5º, §2º, CRFB/88: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

³² DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. 2ª ed., Editora Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, p. 85. Explicam os autores: “[...] o Estado não se concebe isoladamente e é, precisamente, o que o distingue do Império; portanto, o conceito de soberania não pode receber um sentido absoluto e significa somente que o Estado não está subordinado a nenhum outro mas que deve respeitar regras mínimas garantindo o mesmo privilégio a todos os outros. Tal é o primeiro objecto e o fundamento do direito internacional moderno”.

A mero critério de curiosidade, lembra-se que perdura um dissenso doutrinário no referente à origem da obrigação de cumprimento imposta aos documentos internacionais. “Hoje em dia, a principal clivagem é entre os que procuram no próprio direito a explicação do caráter obrigatório das suas regras e os que, recusando este formalismo jurídico, consideram que é fora do direito que reside o fundamento do seu caráter obrigatório”. DINH, Nguyen Q. e outros. Ob. cit., p. 100.

³³ Contudo, embora “[...] não [seja] duvidoso que o Direito internacional do ambiente apresenta traços específicos, que têm o seu objeto próprio [...], [...] não é menos discutível que faz parte integrante do direito internacional público: ele assenta sobre a mesma problemática geral e resulta da mesma dialética global entre o movimento que leva os Estados a preservar a sua soberania e o que os obriga a levar à prática as solidariedades que os unem”. DINH, Nguyen Q. e outros. Ob. cit., p. 1296.

desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador³⁴ – que implica na responsabilização dos países envolvidos –, da cooperação, da prevenção; e, primordialmente, o princípio da precaução, que por sua vez fundamenta todas as normas vigentes em âmbitos interno e externo³⁵.

A partir das reflexões aqui traçadas, delineiam-se as regras jurídicas às quais estará submetido o espaço reservado à criação de unidades de conservação, especificamente o que será adequado para o caso das Ilhas Cagarras.

Para tanto, ressalta-se o papel exercido pela Agenda 21, que é fruto da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento convocada pela Assembléia Geral das Nações Unidas ocorrida em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. Consiste, segundo Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, no “documento mais importante da Conferência do Rio”, e nele “a comunidade internacional apresenta, em extenso documento, um planejamento destinado a solucionar até o ano 2000 os principais problemas ambientais que, conforme a denominação indica, deverá entrar pelo século 21”³⁶.

A criação da unidade de conservação das Ilhas Cagarras tem relação com recomendação discriminada no Capítulo 17 da Agenda 21, que versa sobre “proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares, inclusive mares fechados e semifechados, e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos” estabelece que:

“O meio ambiente marinho, inclusive os oceanos e todos os mares, bem como as zonas costeiras adjacentes, forma um todo integrado que é componente essencial do sistema que possibilita a existência da vida sobre a Terra, além de ser uma riqueza que oferece possibilidades para um desenvolvimento sustentável. O direito internacional, tal como este refletido nas disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar mencionadas no presente capítulo da Agenda 21, estabelece os direitos e as obrigações dos Estados e oferece a base internacional sobre a qual devem apoiar-se as atividades voltadas para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente marinho e costeiro, bem como seus recursos. Isso exige novas abordagens de gerenciamento e desenvolvimento marinho e costeiro nos planos nacional, sub-regional, regional e mundial – abordagens integradas do ponto de vista do conteúdo e que ao mesmo tempo se caracterizem pela precaução e pela antecipação, como demonstram as seguintes áreas de programa”³⁷.

³⁴ Explicitado no art. 225, §§2º e 3º, da Constituição brasileira de 1988.

³⁵ Tal razão deve-se ao momento histórico em que desponta o Direito Internacional do Ambiente. “Os gritos de alarme dos cientistas relativos à deterioração do ambiente humano devido a poluições de toda a natureza produzida pela utilização massiva de tecnologias mal controladas e uma série de catástrofes ecológicas que marcaram as opiniões públicas (uma das mais decisivas foi a do Torrey Canyon em 1967, seguida de outras: Amoco Cadiz em 1978, [...] Tchernobyl em 1986 [...]) estiveram na origem dessa tomada de consciência, que se traduziu na adoção, a 16 de julho de 1972, da Declaração de Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente. [...] estes princípios são progressivamente consolidados e objectivados e assistimos ao nascimento de um corpo de normas em vias de rápido desenvolvimento, pendor internacional de uma evolução já nitidamente afirmada nos direitos internos, e que, como estes, se encontra ainda mal estabilizado”. Corroborando a afirmação, os autores enfatizam que “a *soft law* abunda” nessa esfera do Direito Internacional, não obstante o fato de “no domínio da protecção do ambiente, a interdependência de todos os Estados do mundo [ser] particularmente prenhe: a biosfera não conhece fronteira [...]”. DINH, Nguyen Q. e outros. Ob. cit., pp. 1296-1299. Cabe mencionar a distinção entre os princípios da prevenção e da precaução. Enquanto o primeiro baseia-se no “[...] dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente” anteriormente previstos por estudiosos e encontra-se disciplinado no art. 225, §1º, IV, da Lei Maior; o último – presente no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 – aplica-se nas situações em que houver “ausência de absoluta certeza científica” e está diretamente com a questão da equidade intergeracional, peculiaridade temporal própria do Direito do Ambiente – art. 225, *caput*, CRFB.

³⁶ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito Ambiental Internacional. 2ª ed., Thex Editora, Rio de Janeiro, 2002, p.38.

³⁷ Site: <http://www.mma.gov.br/>, consultado pela última vez em 28 de julho de 2008. Eis os programas previstos na Agenda 21: “(a) Gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas

Deve-se considerar ainda a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, inserida no plano sócio-jurídico pela Lei nº 7.661 de 1988. Esse diploma legal determina, por fim, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC –, que visa permitir a extração racional e responsável dos recursos naturais; perseguindo não somente a proteção do meio ambiente natural, bem como o patrimônio histórico, étnico e cultural³⁸.

Ademais, o PNGC conta com a integração entre todas as esferas da Federação, requerendo ações positivas de União, Estados e Municípios na concretização conjunta do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC – e do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC³⁹.

O art. 225, §4º, da CRFB/88 define as zonas costeiras como patrimônio nacional. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado: “A Constituição quis enfocar algumas partes do território para insistir que devam ser utilizadas dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Há de se reconhecer que são áreas frágeis e possuidoras de expressiva diversidade biológica”⁴⁰.

Acrescentem-se as restrições presentes no Código de Pesca – Decreto-lei nº 221 de 1967 – que se volta para a tutela dos microbens; mesmo que ainda pautada em prioridades econômicas. Para tanto, transcreve-se o seu artigo 34: “É proibida a importação ou o exportação de quaisquer espécies aquáticas, em qualquer estágio de evolução, bem como a introdução de espécies nativas ou exóticas nas águas interiores, sem autorização da SUDEPE”.

Conclusão

A partir dos fatos expostos inicialmente, percebeu-se a necessidade de dispensar uma proteção mais restritiva ao Arquipélago das Cagarras, resultando no Projeto de Lei nº 19 de 2005. Tal proposta conta com apoio e atuação do IBAMA; responsável pelas audiências públicas, pois, trata-se da criação de unidade de conservação em zona costeira, sendo de competência da União.

No pertinente às Ilhas Cagarras, o projeto de lei em tramitação no Senado Federal opta pela criação de Monumento Natural. Porém, ainda não existem estudos técnicos que corroborem o modelo sugerido. Aliás, poucos dados a respeito das características ecológicas daquele espaço são dominados pela comunidade científica e cidadãos cariocas.

O mesmo aplica-se no conhecimento sobre os meios de subsistências e práticas, bem como seus impactos, da população tradicional de pescadores artesanais que obtêm sua fonte de renda por intermédio da pesca no Arquipélago das Cagarras.

Logo, para evitar-se que a colônia de pescadores artesanais da localidade seja prejudica em seu modo de vida tradicional, mantido ao longo de gerações; e, em contrapartida, seja ameaçada a flora e fauna típicas da região, sensíveis a atividades humanas,

econômicas exclusivas. (b) Proteção do meio ambiente marinho. (c) Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto mar. (d) Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional. (e) Análise das incertezas críticas para o manejo do meio ambiente marinho e a mudança do clima. (f) Fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional. (g) Desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas”. No entanto, conforme o item 17.2 do documento internacional, “a implementação, pelos países em desenvolvimento, das atividades enumeradas abaixo, deve coadunar-se às respectivas capacidades individuais, tanto tecnológicas como financeiras, bem como a suas prioridades na alocação de recursos para as exigências do desenvolvimento, dependendo, em última análise, da transferência da tecnologia e dos recursos financeiros necessários que lhes venham a ser oferecidos”.

³⁸ Dentre os sujeitos dessas metas, cita-se a população tradicional de caiçaras e a comunidade de pescadores.

³⁹ Quanto ao PMGC, deve consistir numa complementação dos programas das esferas federais e estaduais, culminando na Política Municipal de Gerenciamento Costeiro.

⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. Cit., p. 139.

a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca encomendou um relatório que conterá informações detalhadas sobre tal agrupamento humano.

Embora o processo administrativo que trata da criação da unidade de conservação no Arquipélago das Cagarras encontre-se atualmente em Brasília, as audiências públicas com objetivo de ouvir e informar os interessados continuarão, ocorrida a primeira em 02 de maio de 2007 e sendo a próxima prevista para o segundo semestre de 2008.

Após todos os procedimentos e considerações necessárias, definir-se-á qual o modelo de unidade de conservação mais apropriado, conforme a realidade social – distância muito pequena do contingente populacional; apenas 5 km –, os riscos impostos à flora e à fauna e o equilíbrio ecológico do local.

Conclui-se que se deve perseguir uma efetiva tutela do meio ambiente sem, entretanto, jamais desconsiderar as carências sociais do grupo humano residente nas proximidades da área futuramente submetida a um regime jurídico diferenciado.

Por conseguinte, torna-se imperativo conciliar os princípios da precaução, do desenvolvimento sustentável e da participação popular de modo a não somente diminuir sensivelmente o risco de extinção da fauna marinha, bem como combater a pobreza histórica brasileira; garantindo-se a inserção socioeconômica da população envolvida.

A efetividade dos objetivos da primeira unidade de conservação marinha na Região Sudeste fundamentar-se-á em dois alicerces: atuação eficiente do Poder Executivo, que deverá exercer plenamente seu poder de polícia; e, em contrapartida, políticas públicas voltadas para o grupo humano dependente da área de proteção, impedindo-se quaisquer impactos nocivos da miséria sobre o ecossistema costeiro e promovendo-se a participação popular, posto que, o contrário excluiria a responsabilidade e o dever de todos na proteção da diversidade biológica e da qualidade de vida.

Bibliografia

Livros:

- 1 - ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, 4ª ed. rev. ampl. e atual, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000.
- 2 - BENJAMIN, Antônio Herman (org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**, 1ª edição, 2001, editora Forense Universitária.
- 3 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 14ª edição, 2006, editora Malheiros.
- 4 - MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 4ª edição, 2005, editora Revista dos Tribunais.
- 5 - RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, 1ª edição, editora Revista dos Tribunais.
- 6 - SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. 2ª ed., Thex Editora, Rio de Janeiro, 2002.

Periódicos:

- 1 - BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **O regime brasileiro de unidades de conservação**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001.

- 2 - BUGALHO, Nelson Roberto. **A tutela penal das unidades de conservação.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, n. 35, p. 155-177, jul./set. 2004.
- 3 - CARNEIRO, Ricardo. **As interferências em áreas de preservação permanente em face dos critérios compensatórios do Código Florestal e da Lei n. 9.985/2000.** Revista de Direitos Difusos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 31, p. 171-189, maio/jun. 2005.
- 4 - CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da & SATHLER, Evandro. **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: uma análise inspirada na Teoria Geral dos Sistemas.** Estudos Jurídicos. UNIVERSO, Barcelona, v. 1, n. 2, p. 85-101, out. 2004.
- 5 - DIAS, Edna Cardozo. **Unidades de conservação e desenvolvimento sustentável.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 3, n. 14, p. 1490-1497, mar./abr. 2004.
- 6 - D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. **O regime jurídico da Reserva de Desenvolvimento Sustentável.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 11, n. 41, p. 191-229, jan./mar. 2006.
- 7 - DOUROJEANNI, Marc J. **Conflictos sócio-ambiental es en unidades de conservacion de América Latina.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 26-50, jul./set. 2002.
- 8 - LABARRERE, Maria de Fátima Freitas. **Unidades de conservação e o direito – conservation units and the law.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 1, n. 5, p. 461-474, set./out. 2002.
- 9 - LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 108-128, jan./mar. 2002.
- 10 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Os espaços territoriais protegidos e a Constituição Federal. Interesse Público,** São Paulo, v. 8, n. 39, p. 13-29, set./out., 2006.
- 11 - MAGALHÃES, Juraci Perez. **As unidades de conservação no Brasil.** In Verbis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 32-36, 2004.
- 12 - MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Áreas de ‘degradação permanente’, escassez e riscos.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, n. 35, p. 190-216, jul./set. 2004.
- 13 - OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As OSCIPs e o meio ambiente.** BDA: Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 20, n. 11, p. 1266-1271, nov. 2004.
- 14 - ORLANDO, Heloísa. **Áreas de conservação ou ilhas isoladas.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 2, n. 7, p. 27-33, jul./set. 1997.
- 15 - _____ **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a coleta de sementes florestais.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 305-310, abr./jun. 2002.

- 16 - PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Análise crítica da nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza no Brasil.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 51-61, abr./jun. 2001.
- 17 - PASSOS, Lúcia Helena Ferreira da Costa. **A proteção jurídica dos espaços ambientais especiais: unidades de conservação.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 0, p. 170-176, 1996.
- 18 - REGO, Patrícia de Amorim & PEREIRA, Márcia Regina de Sousa. **A efetividade do direito ambiental brasileiro: instrumentos legais de proteção de meio ambiente. Unidades de conservação e implementação legal: um estudo de caso (o Estado do Acre).** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 10, n. 37, p. 244-257, jan./mar. 2005.
- 19 - RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).** Revista de Direitos Difusos, Rio de Janeiro, v. 4, n. 22, p. 3055-3066, out./dez. 2003.
- 20 - SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 78-123, out./dez. 2005.
- 21 - SILVA, Vicente Gomes da. **Competência licenciatória dos órgãos estaduais.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 3, n. 15, p. 1640-1648, maio/jun. 2004.
- 22 - _____ **Unidades de conservação e o direito.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 129-151, jan./mar. 2002.