

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA

Aluna: Raissa Brasil Frick Lopes
Orientadores: Fernando Walcacer e Isabella Guerra

Introdução

A presente pesquisa abrange, de forma objetiva, a mudança de paradigma de função social da propriedade, de exploração econômica e de proteção ambiental. Também visa correlacionar as limitações à propriedade, dadas pela Constituição Federal de 1988 e a sua importância para a proteção ambiental, visando dentre outros fatores, a manutenção da biodiversidade, a conservação da natureza e dos recursos ambientais. Além disso, com a finalidade de efetivar o disposto no art. 225, da CRFB de 1988, analisa-se um dos instrumentos que a Política Nacional trabalha, e é aqui estudado, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, com enfoque no modelo de unidade de conservação do Parque Nacional. A pesquisa enfatiza o primeiro Parque Nacional brasileiro, o de Itatiaia.

Objetivos

Analisar as unidades de conservação, especificamente o Parque Nacional, destacando a importância da regularização fundiária para alcançar os objetivos de uma área protegida de proteção integral.

Metodologia

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

O trabalho teve como ponto de partida a Constituição brasileira de 1988, que dedica o capítulo VI, do Título VIII à proteção do meio ambiente, colocando-o como essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo. Observa-se, na leitura de seu art. 225, § 1º, III, que incumbe ao Poder Público: “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”.

Em seguida foi estudada a Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o dispositivo constitucional acima referido ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Nesse sentido, foi estudada a definição legal de unidade de conservação, considerada como um determinado espaço territorial com seus recursos ambientais, legalmente instituído pelo Poder Público, que visa a conservação do meio ambiente e de seus recursos e biodiversidade, e que podem ser constituídos como (i) unidades de proteção integral e (ii) unidades de uso sustentável, podendo ser, ainda, federais, estaduais ou municipais.

Com base nessas linhas, o direito de propriedade foi brevemente analisado, passando pela doutrina liberal, enfatizando o conceito atual de função socioambiental da propriedade. Foi abordada a possibilidade de o Estado intervir na propriedade privada, inclusive podendo promover a desapropriação na implementação de unidades de conservação.

Dessa forma, houve uma reflexão quanto à aplicação dos mecanismos previstos na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e de seus objetivos de garantir

proteção da biodiversidade, evitar que ações antrópicas degradem os espaços protegidos e mitigar os efeitos dessas ações, que justificam a criação de unidades de conservação, sendo certo que a efetividade de seus objetivos só será alcançada com a elaboração dos respectivos planos de manejo, com a definição das zonas de amortecimento e com a ampliação do envolvimento da população interessada nesse processo.

1. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

A Constituição brasileira de 1988 dedica o capítulo VI, do Título VIII à proteção do meio ambiente, colocando-o como essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo. Observa-se, na leitura do art. 225, da CRFB, que o constituinte originário constatou a importância de um meio ambiente equilibrado e de garanti-lo como bem de uso comum do povo.

Nos termos do art. 225, § 1º, III, da CF, incumbe ao Poder Público: “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 lei¹, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

A Lei nº 9.985/2000² regulamenta o dispositivo constitucional acima referido ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

A Lei do SNUC entende como uma unidade de conservação um determinado espaço territorial com seus recursos ambientais, legalmente instituído pelo Poder Público, que visa a conservação do meio ambiente e de seus recursos e biodiversidade, nos termos do art. 2º, inciso I.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos: (i) unidades de proteção integral e (ii) unidades de uso sustentável, elas poderão ser federais, estaduais ou municipais³.

As categorias de unidade de conservação na modalidade de proteção integral compreendem: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural, e, o Refúgio de Vida Silvestre. As três primeiras, no entanto, implicam na desapropriação de áreas que estejam sob o domínio privado,⁴ enquanto as demais comportam a possibilidade de conviver com o regime de propriedade privada,⁵ nos casos em que há a possibilidade de se compatibilizar os objetivos específicos da unidade de conservação com a atividade privada.

a possibilidade de conviver com o regime de propriedade privada,⁶ nos casos em que há a possibilidade de se compatibilizar os objetivos específicos da unidade de conservação com a atividade privada.

As unidades de uso sustentável, conforme disposto na Lei do SNUC, compreenderão as Áreas de Proteção Ambiental e de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, as Reservas Extrativista, de Fauna, de Desenvolvimento Sustentável, e a Reserva Particular do

¹ Importante ressaltar que, segundo a Constituição, a alteração e a supressão necessitam de lei, mas a criação pode ser por outros instrumentos, tais como Decreto.

² Lei nº 9.985/2000 também referida como Lei do SNUC.

³ Art. 7º, da Lei 9.985/2000.

⁴ Conforme dispostos nos arts. 9º, § 1º, 10, § 1º e 11, § 1º, da Lei 9.985/2000. Mas, o fato de implicar a desapropriação não significa que o Executivo já tenha promovido a regularização fundiária de todas as unidades de conservação.

⁵ Arts. 12, § 2º e 13, § 1º, da Lei 9.985/2000.

⁶ Arts. 12, § 2º e 13, § 1º, da Lei 9.985/2000.

Patrimônio Natural. Dentre essas unidades, as Áreas de Proteção Ambiental e de Relevante Interesse Ecológico, comportam tanto propriedades públicas, quanto particulares.⁷ As categorias de Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, são de posse e domínios públicos, comportando a desapropriação, no caso da área atingir propriedade sob o domínio privado,⁸ enquanto, a Reserva Particular do Patrimônio Natural é, segundo o disposto no art 21, da Lei do SNUC, uma área de propriedade privada que é gravada de perpetuidade.

A Lei do SNUC não admite o uso direto para as unidades de proteção integral, permite somente o uso indireto dos recursos naturais, qual seja, aquele em que não há nenhum consumo, coleta, dano ou destruição⁹ dos mesmos. Enquanto que, em relação às unidades de uso sustentável há a possibilidade do uso racional dos recursos naturais, o qual deverá ser somente parcial visando compatibilizar a conservação da natureza e sua exploração de forma socialmente justa e economicamente viável.

O SNUC tem dentre os seus objetivos a proteção de espécies ameaçadas de extinção, havendo uma preocupação com a manutenção da diversidade biológica e com os recursos genéticos. O art. 4º da Lei 9.985/2000 dispõe que esta Lei abrange o território nacional e as águas jurisdicionais. Porém, naturalmente, ao se proteger o meio ambiente brasileiro, beneficiará também de forma direta países fronteiriços e indireta todo o planeta.

O SNUC é regido por vários órgãos, pelo CONAMA - órgão consultivo e deliberativo, responsável em acompanhar a implementação do SNUC; pelo Ministério do Meio Ambiente - que tem a finalidade de coordená-lo; e como órgãos executores o Instituto Chico Mendes¹⁰ e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação estaduais e municipais, respectivamente, nos termos do art. 6º da Lei 9.985/2000.

1.1 Particularidades do Parque Nacional

O objetivo básico das unidades de proteção integral, conforme explicitado no item anterior, é preservar a natureza. Para este fim, admite-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos no SNUC. Um dos tipos de unidades de conservação na modalidade de proteção integral é o Parque Nacional, que tem como finalidade primordial a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica, sendo de posse e domínio públicos.

Observa-se, no art. 11, da Lei 9.985/2000, que o parque nacional objetiva possibilitar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental.

Nos termos do art. 22, da Lei 9.985/2000, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, e devem ser precedidas de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, além de consulta pública, que é exigida em regra.

O órgão executor proponente de nova unidade de conservação é o competente para elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade¹¹.

O Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, durante o processo de consulta pública¹², cuja finalidade é assegurar o direito de participação popular na defesa do meio ambiente. Reuniões públicas

⁷ Arts. 15, § 1º e 16, § 1º, da Lei 9.985/2000.

⁸ Arts. 17, § 1º, 18, § 1º, 19, § 1º e 20, § 2º, da Lei 9.985/2000.

⁹ Conforme arts. 2º, IX, da Lei 9.985/2000.

¹⁰ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei nº 11.516/2007.

¹¹ Art.4º, do Decreto 4.340/2002.

¹² Art. 22, § 3º, da Lei 9.985/2000.

poderão ser realizadas, utilizando-se também de outras formas de oitiva da população local e de partes interessadas¹³.

O Decreto 4.340/2002 expressamente prevê em seu art. 5º, § 1º, que durante o processo de consulta pública o órgão executor competente deverá indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as possíveis implicações da criação do espaço protegido pode trazer para as populações residentes no interior e no entorno da unidade proposta.

De acordo com o Decreto nº 4.340/2002, o ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: “a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas”, como estabelece o art. 2º, incisos I ao IV.

A ampliação dos limites da unidade de conservação sem redução dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser implementada utilizando-se de instrumento normativo de mesmo nível hierárquico daquele que foi utilizado para criar a unidade, sem prejuízo dos devidos instrumentos de consulta popular. No entanto, a redução dos limites de uma unidade de conservação estará condicionada a existência de lei específica, nos termos do art. 225, § 1º, III, CRFB. Nesse quesito, compreende-se lei específica como aquela que dispõe expressamente sobre a unidade de conservação e que tratará da redução dos limites geográficos.

Nos termos do art. 22-A¹⁴, da Lei do SNUC, o Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental para a realização de estudos com vistas à criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. Ressalva-se, no entanto, as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei.

De acordo com o § 2º, do art. 22-A referido acima, a destinação final da área que será objeto de unidade de conservação deverá ser definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.

A Lei 9.985/2000, em seu art. 25, prevê que determinadas espécies de unidades de conservação deverão possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos. O órgão gestor da respectiva unidade será o responsável em estabelecer normas específicas, com o objetivo de regulamentar a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação. Os limites podem ser estabelecidos no momento da criação da unidade, ou posteriormente, conforme conveniência do Poder Público.

Todas as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo, definido no art. 2º, inciso XVII, da Lei do SNUC, como um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais da respectiva unidade de conservação, determina o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, e inclusive, as questões referentes à implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Esse plano de manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos, a partir da criação da unidade de conservação, conforme disposto no art. 27, §.3º, da Lei do SNUC¹⁵.

¹³ Art.5º, § 1º, do Decreto 4.340/2002.

¹⁴ [Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005.](#)

¹⁵ Nesse sentido, vide: MACHADO, Paulo Affonso de Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 13a edição, São Paulo: ed. Malheiros, 2005, p. 623

Qualquer atividade ou modalidade de utilização no interior da Unidade de Conservação ou em sua zona de amortecimento deverá estar em conformidade com os objetivos do plano de manejo relativo à unidade de conservação em questão. Conforme o parágrafo único, do art. 28, da Lei 9.985/2000, “até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”.

O parque nacional, como unidade de proteção integral, deverá dispor de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais¹⁶ residentes.

A gestão das unidades de conservação não se limita ao Poder Público, podendo ser feita por organizações da sociedade civil de interesse público¹⁷ com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão gestor responsável, como dispõe o art. 30 da Lei 9.985/2000. A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da Lei nº 9.790/1999. E poderá fazer a gestão da unidade de conservação a OSCIP que preencha os requisitos, presentes nos incisos do art. 22, do Decreto 4.340/2002.

O art. 36, da Lei 9.985/2000, estabelece um mecanismo de compensação ambiental que representa uma importante fonte de recurso para a criação de unidade de conservação de proteção integral, como os parques nacionais, já que determina a obrigação do empreendedor apoiar a implantação e a manutenção dessas unidades de conservação, quando houver o licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental¹⁸.

2. O Direito de Propriedade: conceito atual e as Unidades de Proteção Integral

2.1 Breve histórico do direito de propriedade e sua relação com o Meio Ambiente

A doutrina liberal da Revolução Francesa defendia a ausência absoluta de intervenção do Estado na atividade particular e considerava a propriedade como um direito natural absoluto.

A primeira Constituição a tratar da ordem econômica e social foi a Mexicana, de 1917, inovando ao abolir o caráter absoluto da propriedade privada, submetendo o seu uso ao interesse público¹⁹, o que caracterizaria a função social da propriedade.

A Constituição de Weimar, instituída na Alemanha em 1919, foi a primeira a abandonar a concepção formalista e individualista oriunda do liberalismo predominante no Século XIX. Estabelecendo em seu art. 151²⁰ que a “(...) ordem econômica deve corresponder aos

¹⁶ A lei 11.428/2006, em seu art. 3º, II, conceitua população tradicional como sendo aquela que vive “em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividade de baixo impacto ambiental”.

¹⁷ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é um título fornecido pelo [Ministério da Justiça do Brasil](#), cuja finalidade é facilitar o aparecimento de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal), desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam os requisitos da Lei 9.790/1999.

¹⁸ O STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3378 reconheceu a constitucionalidade da compensação ambiental. Relator Ministro Carlos Ayres de Britto. www.stf.gov.br, acesso em 22.07.2008.

¹⁹ Para um aprofundamento sobre o assunto, vide FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de Direito Econômico, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 32.

²⁰ Artikel 151, Weimar Verfassung

(1) Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.

princípios da justiça, tendo por objetivo garantir a todos uma existência conforme a dignidade humana. Só nestes limites fica assegurada a liberdade econômica do indivíduo”. Também foi importante no sentido da defesa da função social, quando estabelece em seu art. 153²¹, que a propriedade cria obrigações e seu uso deve ser condicionado ao interesse geral. Esta Constituição inspirou a brasileira de 1934, que foi a primeira a trazer um capítulo dedicado à Ordem Econômica.

A Constituição de 1967, em seu art. 157, previu que a propriedade deveria atender a sua função social²², subordinando o uso da terra a esse fim, o que foi mantido na Constituição de 1969, no art. 160²³.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito à propriedade, conforme o caput do art. 5º, mas o submete aos termos contidos nos incisos deste mesmo artigo, dentre os quais, ressalta-se o inciso XXIII, no qual se prevê que a propriedade deverá atender a sua função social. Outros dispositivos constitucionais também fazem referência a esta finalidade, como é possível observar nos artigos 170, inciso III e 186, da CRFB de 1988.

No entanto, foi somente com a Constituição de 1988 que houve, no Brasil, a introdução do termo ‘meio ambiente’, alcançando, finalmente, a amplitude de seu conceito²⁴.

Édis Milaré²⁵ defende que um dos principais avanços da CRFB 1988 é em relação à tutela ambiental, prevista no art. 170, inciso VI, quando elenca dentre os princípios da ordem econômica brasileira, a defesa do meio ambiente, que passa a ser um referencial capaz de trazer contornos à livre iniciativa. Nesse sentido, a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, cumpre a sua função social, elementar para sua garantia constitucional, quando o seu uso possibilita manter o meio ambiente equilibrado²⁶. Dessa forma, a propriedade passou a ter que atender à sua função socioambiental, devendo ser respeitado o uso racional dos recursos naturais.

Acrescenta-se à compreensão do sentido tradicional da função social da propriedade, ligado à exploração econômica da terra - no intuito de que esta não seja “improdutiva”, ou relacionado à expectativa de evitar a especulação fundiária - a existência de um novo paradigma que permite conceber a noção de função socioambiental da propriedade, para ir, então, além da mera aplicação do critério de exploração econômica dos recursos naturais.

A função social da propriedade também se encontra presente no Código Civil de 2002, neste sentido o art. 1228, em seu §1º dispõe que o uso da propriedade deva estar em concordância com as finalidades sociais e econômicas, acrescentando logo em seguida, que

(2) Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls.

(3) Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>, acesso em 01º/04/2008.

²¹ Artikel 153, Weimar Verfassung

(1) Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen.

(2) Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen.

(3) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.

<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>, acesso em 01º/04/2008.

²² MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Novo Código Civil anotado, volume V, Direito das Coisas, 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2004.

²³ Sobre conceito de propriedade, PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, vol. IV, Rio de Janeiro: Forense, 2005.

²⁴ Nesse sentido, vide MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente, 4ª ed., São Paulo ed. RT, 2005, p. 184.

²⁵ MILARÉ, *Op. Cit.* p. 185.

²⁶ MILARÉ, *Op. Cit.* p. 186.

tal uso deve também estar em conformidade com a preservação do equilíbrio ecológico. O §3º, deste mesmo artigo, dispõe que, necessidade, interesse social ou disponibilidade pública justificariam os casos de desapropriação, que é um procedimento administrativo pelo qual o Estado restringe o direito de propriedade dos particulares²⁷.

Celso Antônio Bandeira de Mello define desapropriação como “o procedimento através do qual o poder público, fundando em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro”.²⁸

A indenização será justa quando for prévia e em dinheiro que corresponda ao real valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância habilite o expropriado a adquirir outro bem equivalente. Dessa forma, deve conter os juros moratórios e compensatórios, a correção monetária, honorários advocatícios, dentre outras despesas²⁹, como os danos emergentes e os lucros cessantes³⁰.

Este direito do Estado intervir na propriedade privada é potestativo, inerente à própria soberania, e a forma mais marcante desta intervenção apresenta-se com a imposição da pena de perda do bem³¹, modalidade de desapropriação sanção.

Dentre as desapropriações, há a modalidade realizada por interesse social, prevista no art. 184, da CRFB, também denominada de desapropriação rural, pois permite a perda da propriedade quando ela não cumpre a sua função social. Caso em que, o expropriante será, necessariamente, a União Federal e a indenização deverá ser paga em títulos da dívida agrária³².

A desapropriação por utilidade pública ou necessidade pública, prevista na CRFB nos incisos XXIV e XXV, do art. 5º, e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, possibilita que os bens sejam desapropriados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal³³, e deverão ser motivadas pela Administração Pública.

Conforme o Decreto-Lei nº 3.365/1941 é caso de utilidade pública a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza³⁴, além dos demais casos previstos em lei especial³⁵, como por exemplo a Lei do SNUC. Dessa forma, não há dúvida quanto ao fundamento da desapropriação nas áreas de unidade de conservação em que é evidente as particularidades da natureza que ensejam tal proteção.

Quanto à declaração de utilidade pública, esta poderá ser feita por decreto do Presidente da República, Governador ou Prefeito³⁶, a iniciativa da desapropriação também poderá ser feita pelo Poder Legislativo, caso em que caberá ao Executivo praticar os atos necessários à sua efetivação³⁷. Ao Judiciário, no entanto, é vedado decidir quanto à questão ou não de utilidade pública³⁸. A desapropriação, poderá ser efetivada mediante acordo ou intentar-se

²⁷ Nesse sentido, maiores detalhes MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil v. 3, direito das coisas, - 37ed. ver. Por Carlos Alberto Dabus Maluf, São Paulo: Saraiva, 2003. p. 86. Vide também, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 143 e seguintes.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p.734.

²⁹ Sobre indenização justa, vide MELLO, *Op. Cit.* p. 752/757.

³⁰ ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo. 10ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

³¹ MELO. *Op. Cit.* O autor cita, a título de exemplo, o art. 243, da CRFB.

³² Nesse sentido, vide CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 17ª edição, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 701.

³³ Art. 2º, Decreto-Lei nº 3.365/1941

³⁴ Art. 5º, inciso k, parte final, Decreto-Lei nº 3.365/1941.

³⁵ Conforme disposto no Art. 5º, inciso p., Decreto-Lei nº 3.365/1941.

³⁶ Art. 6º, Decreto-Lei nº 3.365/1941.

³⁷ Art. 8º, Decreto-Lei nº 3.365/1941.

³⁸ Art. 9º, Decreto-Lei nº 3.365/1941.

judicialmente³⁹. A declaração de utilidade pública é o “ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado⁴⁰”, expropriando-o.

Conforme disposto no art. 9º, do Decreto-Lei n.º 3.365/1941, com esta declaração, as autoridades administrativas ficam autorizadas a entrar na área objeto da referida declaração, “podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial”. No entanto, o mesmo dispositivo prevê indenização por perdas e danos, àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, sem prejuízo da ação penal.

O Decreto-Lei n.º 3.365/1941 prevê em seu art. 10, um prazo de cinco anos - contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará⁴¹ - caso em que somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração de utilidade pública. Caducidade da declaração de utilidade pública é a perda da validade, pelo decurso do tempo, que será de cinco anos nas desapropriações por necessidade de utilidade pública, e dois anos quando por interesse social⁴², período pelo o qual o Poder Público não promoveu atos concretos destinados a efetivar a referida desapropriação. Há também um prazo prescricional de cinco anos que extingue o direito de propor ação que vise indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Há também a desapropriação indireta, que “se processa sem a observância do procedimento legal”⁴³ da declaração e da indenização prévia, e se consuma quando o bem é incorporado definitivamente ao patrimônio público. O fundamento legal para a desapropriação indireta decorre da leitura do art. 35 do Decreto-Lei n.º 3.365/41⁴⁴ e do art. 21 da lei Complementar n.º 76/93. Esta desapropriação equipara-se ao esbulho, podendo ser impedida por meio de ação possessória. Entretanto, a partir do momento em que a Administração Pública der destinação ao imóvel, este passa a integrar o patrimônio público, tornando-se insuscetível de reintegração ou reivindicação, afetado tal bem, a solução que cabe ao particular é pleitear a indenização por perdas e danos.

O proprietário vítima da desapropriação indireta deverá ajuizar a ação de indenização pelas perdas e danos havidos, no foro do local do imóvel, no prazo máximo de cinco anos - sob pena de prescrição. E uma vez julgada procedente, a sentença limitar-se-á a condenar o Poder Público a indenizá-lo, ficando o Estado com o direito de propriedade⁴⁵ sobre o bem objeto da ação.

O grande número de ações de indenização por desapropriação indireta ajuizadas no Estado de São Paulo colocou em voga a questão da quantia devida em razão da limitação do uso da propriedade.

Na atribuição do *quantum* indenizatório deve-se objetivar um equilíbrio entre o direito do proprietário - observado em seu contexto individual e detentor de um domínio que se encontra impedido de explorar seu bem - e o interesse da sociedade - na efetivação da preservação ambiental de determinados espaços situados em áreas de relevantes interesses ambientais. Dessa forma, esclarece Vladimir Passos de Freitas:

³⁹ Art. 10, Decreto-Lei n.º 3.365/1941.

⁴⁰ MELLO, *Op. Cit.*, p. 747.

⁴¹ Nesse sentido, vide Decreto-lei n.º 9.282/1946, que em seu art. 1º, extingue por dois anos no Distrito Federal, o disposto no [artigo 10 do Decreto-lei n.º 3.365 de 21 de Junho de 1941](#).

⁴² MELLO, *Op. Cit.* p. 749.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 169.

⁴⁴ Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos. Vide ALEXANDRINO, *Op. Cit.* p. 587.

⁴⁵ ALEXANDRINO, *Op. Cit.* p. 588.

“Se a limitação administrativa impede a exploração econômica do imóvel, justo é que todos paguem o preço, solidariamente, através da indenização devida pelo Estado. Mas isso não poderá significar causa de indevido enriquecimento do proprietário, daí porque áreas cuja exploração não era permitida, por serem de preservação permanente declarada pelo Código Florestal de 1965⁴⁶, não devem ser indenizadas”⁴⁷.

O debate sobre a indenização da cobertura vegetal em se tratando de área de preservação permanente deve estar orientado pelo disposto no art. 1º, § 2º, inciso II, e art. 2º, da Lei 4.771/1965, que proíbe a exploração e a supressão dessa vegetação.

3. O regime de proteção legal do SNUC e a efetividade da proteção ambiental - o caso do Parque Nacional de Itatiaia

Segundo Guilherme José Purvin de Figueiredo, “a instituição de espaços ambientais protegidos constitui uma das mais relevantes incumbências do Poder Público na busca da efetividade do princípio da função social da propriedade⁴⁸”. Sendo esta a finalidade do SNUC, ou seja, apresentar formas de proteção ao meio ambiente, através da criação e manutenção de unidades de conservação.

Ressalta-se que, a unidade de proteção integral visa evitar qualquer tipo de utilização econômica, havendo, portanto completa incompatibilidade com o regime privado, sendo necessária para a sua instituição a prévia indenização⁴⁹. É fundamental que o instituto da desapropriação seja visto de forma séria pelo o administrador público e que este busque recursos públicos para a desapropriação regular dos imóveis de particulares que forem afetados pelo implemento da unidade de conservação.

Infelizmente, quando a Administração Pública não segue as determinações legais, deixando de promover a justa e prévia indenização, e mantém-se “inerte, provocando a iniciativa dos particulares por meio de ações de indenização por desapropriação indireta”⁵⁰, a unidade de conservação fica prejudicada quanto ao atendimento de seus objetivos, de educação ambiental, pesquisa científica e conservação. Nesse sentido, a coletividade deixa de ter os benefícios desta área protegida. Por outro lado, o proprietário da área também sofre com processos judiciais de natureza complexa, envolvendo o debate sobre o cálculo da indenização e sobre o que incidiria tal indenização.

O ajuizamento de ação por desapropriação indireta conforme José Eduardo Ramos Rodrigues, “termina por atingir toda a sociedade, que pagará a conta, ao sujeitar o Poder Público a condenações muitas vezes excessivamente pesadas e injustas, que dificilmente ocorreriam em ações de desapropriação regular, normalmente menos onerosas para os cofres públicos”⁵¹. A sociedade, no entanto, é atingida não só no momento em que arca com tais

⁴⁶ O Código Florestal de 1965 já proibia o corte raso - achar isso. E também a supressão é proibida por lei (Isabella Guerra).

⁴⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais, 3ª ed., São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 166

⁴⁸ FIGUEIREDO, *Op. Cit.* p.260.

⁴⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. Revista de Direitos Difusos, v. 5, 2001, p. 633-652.

⁵⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos Rodrigues. Sistema Nacional de Unidades de Conservação, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 143.

⁵¹ RODRIGUES, *Op. Cit.* p.143.

danos aos cofres públicos, mas também quando da demora da efetiva proteção visada pela Lei do SNUC.

Infelizmente, o primeiro Parque a ser fundado no Brasil, através do Decreto Federal nº 1713 de 14/06/1937, não teve a sua regularização fundiária implementada. O Parque Nacional de Itatiaia, localizado na divisa entre os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, na Serra da Mantiqueira, fica ao sudoeste do Estado do Rio de Janeiro, no Município de Itatiaia, e a sudoeste do Estado de Minas Gerais, abrangendo os Municípios de Itamonte (MG), Alagoa (MG) e Bocaina de Minas (MG)⁵², convive com a existência de propriedades privadas localizadas em sua área, havendo respectivamente a exploração econômica, predominando, ainda, as influências do Decreto de sua criação.

Nesse sentido, cabe observar o expresso no art. 2º, parágrafo único, do referido Decreto: “*Das terras devolutas do Domínio da União, existentes nas proximidades do Parque, serão reservas as que forem necessárias para a localização de hotéis e instalações que facilitem o movimento turístico na região*” - ou seja, que explorem economicamente esta área. Neste dispositivo, identifica-se claramente a mudança que ocorreu quanto à finalidade do instituto denominado Parque Nacional. Mas, o referido texto legal da década de 30, em relação à desapropriação, previa no caput do art. 2º, do Decreto 1.713/1937, que a área do Parque seria acrescida das propriedades particulares que fossem desapropriadas.

Diversos hotéis⁵³, pousadas e residências evidenciam que ainda não foi feita a regularização fundiária na área do Parque Nacional de Itatiaia^{54/55}, sendo necessária a destinação de recursos públicos para que sejam promovidas as devidas desapropriações, seguindo o devido processo legal, com pagamento da justa e prévia indenização. Inclusive aí encontra-se a importância da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC⁵⁶. A necessidade da desapropriação não se faz necessária somente para o cumprimento de uma lei do SNUC mas, pela a clara necessidade de controle total do Poder Público na área do Parque, para a preservação do bem público natural.

Rui Camejo faz o seguinte comentário⁵⁷:

“Na época da criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937, o governo deveria, mas não fez, a desapropriação dos lotes em questão, e como contam os proprietários, essas terras foram compradas por seus antepassados do próprio governo, a partir de 1908, quando se formou o ex-Núcleo Colonial de Itatiaia. De lá para cá, nesse quase um século, muitas terras foram vendidas para terceiros, e os donos dizem que tudo foi

⁵² Localização, fonte: http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=102 acesso em 06/03/2008.

⁵³ Resultado de hotéis em ou próximo ao Parque Nacional de Itatiaia <http://www.google.com.br/search?q=hot%C3%A9is+em+Itatiaia&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a>. O endereço, inclusive é no próprio Parque Nacional de Itatiaia, conforme podemos observar no site: <http://www.hoteis-pousadas.com.br/itatiaia/> e <http://www.hoteis-pousadas.com.br/itatiaia/pousadaseitatiaia.htm> onde o que se diferencia é o Km da Pousada ou do Hotel. Assim, a título de ilustração, segundo esses sites: *Country Posada*, localiza-se na Estrada do Parque Nacional, 848. *Dos Tucanos Pousada*, *Cabanas de Itatiaia Hotel* e *Donati*, localizam-se respectivamente na Estrada do Parque Nacional Kms 4,5; 6,5 e 9,5. Acesso em 21.07.2008.

⁵⁴ Da área que abrange o Parque Nacional de Itatiaia, dois dos pontos mais visitados, as cachoeiras: Veu de Noiva e Itaporani, encontram-se em propriedades privadas, segundo o site: <http://www.diarioon.com.br/arquivo/4881/cidade/cidade-63495.htm> acesso em 07/03/2008.

⁵⁵ O site: <http://www.hotelcabanasdeitatiaia.com.br/> apresenta, inclusive como atrativo turístico a seguinte frase: “entre em sintonia com a natureza e conheça um hotel localizado no *coração* do Parque Nacional de Itatiaia” (grifado) Acesso em 20.07.2008.

⁵⁶ No caso do Parque Nacional de Itatiaia: http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=80

⁵⁷ <http://www.diarioon.com.br/arquivo/4881/cidade/cidade-63495.htm> acesso em 07/03/2008.

legal, já que a transação foi registrada nos cartórios de imóveis e aceita pelo governo. Em 1982, uma nova modificação complicou ainda mais o problema, quando um decreto, sancionado pelo ex-presidente João Baptista Figueiredo, ampliou a área do Parque dos menos de 12 mil hectares para os 30 mil atuais, e incluiu na área das terras do governo os lotes particulares - “arbitrariamente e sem justificativa técnica, e contrariando o plano de manejo proposto no mesmo ano”, criticam os proprietários. Agora, setenta anos depois da criação do parque, surge a tentativa de legalização.”

A Colonização da região do entorno de Itatiaia começou em meados do século XVIII, com a chegada de lavradores, o que levou a criação em 1749 do município de Resende com sede no arraial de Campo Alegre. Foi seguida pela formação de grandes fazendas na região: a fazenda Cachoeira, e outras chamadas: Itatiaia, Belos Prados, Campo Belo, Serra, e a Fazenda do Barão de Mauá. Foi esta última pertencente ao Barão de Mauá a principal responsável pela manutenção das belezas naturais da região, pois o Empresário do Império não aderiu à monocultura cafeeira, e sua fazenda, posteriormente correspondeu à atual área do Parque Nacional de Itatiaia. O Município de Itatiaia foi criado em 1988, quando deixou de ser distrito de Resende, pela Legislação Estadual nº 1.330 de 06/07/1988⁵⁸. Abrangendo uma área de 225 km² ⁵⁹.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa que a população total em 2000 era composta por um total de 24.739 habitantes, dentre os quais 11.728 compoem a população urbana, e 13.011 a rural⁶⁰. Em 2007, os dados passaram para: população total 31.185 habitantes, sendo 29.309 urbana e 1.812 rural⁶¹.

O perfil econômico, conforme dados da Fundação CIDE⁶², em 2003, o PIB municipal - que formava 0,41% do PIB estadual - concentrava-se na área do comércio e serviços (56,56%), seguindo-se da indústria (43,14%) e da agropecuária (0,30%).

Do setor terciário, o que representa uma das principais fontes de receita do Município é o turismo⁶³, o que movimenta um grande número de hotéis, pousadas, restaurantes. Tais atividades representam um apoio à indústria local e a outras atividades do terceiro setor como a prestação de outros serviços - que não de natureza turística, incentivo ao transporte, ao comércio varejista e a locação de imóveis.

Diferentemente de outras áreas destinadas à desapropriação, o Parque Nacional de Itatiaia apresenta como representante da população local em forma predominante, pessoas das quais exerceriam força de expressão. Ou seja, são camadas da população proprietárias de áreas tradicionalmente valorizadas, donos de hotéis e empreendimentos, formadores de opinião que possuem casas longe do perímetro urbano destinadas ao descanso. Seu índice de desenvolvimento humano era de 0,8 em 2000⁶⁴ (maior do que a média nacional à época

⁵⁸ <http://www.cide.rj.gov.br/cidinho/municipio/itatiaia.pdf>. Acesso em 21.07.2008.

⁵⁹ http://www.itatiaia.rj.gov.br/admin/app_index.php?chave=fe9025c7ff6f0119c397291cfdd187c0ba91828f&acao=exibir_composicao, base censo IBGE de 2007. Acesso em 22.07.2008.

⁶⁰ <http://www.cederj.edu.br/atlas/itatiaia.htm> Acesso em 21.07.2008.

⁶¹ http://www.itatiaia.rj.gov.br/admin/app_index.php?chave=fe9025c7ff6f0119c397291cfdd187c0ba91828f&acao=exibir_composicao, base censo IBGE de 2007. Acesso em 22.07.2008.

⁶² CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro

⁶³ O turismo se faz presente não somente sendo estimulado pelo Parque Nacional, mas também pela colônia finlandesa localizada no bairro de Penedo, e as cidades vizinhas de Maringá, Maromba e a região turística de Visconde de Mauá.

⁶⁴ <http://www.cide.rj.gov.br/cidinho/municipio/itatiaia.pdf> Acesso em 21.07.2008.

0,766) considerado alto conforme as Organizações das Nações Unidas (ONU), seu cálculo parte de índices relacionados à educação⁶⁵, a longevidade e a renda.

3.1 Necessidade atual de proteção, mitigação da ação antrópica local e proteção que ultrapassa a esfera nacional

Sobre a relação homem e natureza, observa Márcia Dieguez Leuzinger que:

*“A concepção antropocêntrica que sempre se imprimiu, em maior ou menor grau, à natureza, entendida unicamente como fontes de recursos econômicos - matérias-primas indispensáveis à produção de riquezas -, conduziu a humanidade à atual crise, implantada definitivamente a partir do modelo imposto pela revolução industrial”.*⁶⁶

De fato, o homem vem interferindo e degradando o ambiente natural, especialmente a partir da produção industrial, em que houve uma “aceleração do processo de apreensão dos recursos naturais, renováveis ou não, sem qualquer preocupação, nessa fase inicial, com o esgotamento dos mesmos, ou, tampouco, com a relação entre a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana”.⁶⁷ Sendo movido por uma “aparente inesgotabilidade e capacidade de recuperação dos recursos naturais, a dispersão dos habitantes, a certeza de que a propriedade ou era utilizada em sua inteireza ou não tinha verdadeiramente tal qualidade”⁶⁸.

No entanto, esta atuação no ambiente natural não necessariamente será efetivada de forma predatória. Antes mesmo de haver quaisquer mudanças de paradigmas, em relação ao ser humano ter “compreendido a extensão de sua dependência do ambiente natural para poder sobreviver”⁶⁹, em alguns casos, o homem, através de um modo particular e diferenciado de viver, não comprometeu a manutenção do ecossistema como um todo - são os casos de comunidades humanas que, com suas características culturais específicas, passaram não somente a proteger esse espaço como também o integrá-lo, e, de alguma forma, contribuir para a sua existência.

Não necessariamente as chamadas populações tradicionais serão conservacionistas ou ambientalistas, entretanto, são extremamente dependentes de suas relações com o local em que vivem,⁷⁰ o que implica, naturalmente em um interesse em sua manutenção. São as relações sociais que determinam o “modo pelo o qual o ser humano vai se relacionar com o seu entorno e com a natureza em geral”⁷¹.

A presença de populações em algumas unidades de conservação é anterior à sua criação, e o patrimônio ambiental que se quer preservar não deixa de ser um resultado da integração

⁶⁵ Em relação ao índices referents à educação no município de Itatiaia, vide:

http://www.cederj.edu.br/atlas/itatiaia_tab.htm Acesso em 21.07.2008.

⁶⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências, Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p.37.

⁶⁷ *Ib. idem.* p. 37.

⁶⁸ BENJAMIM, Antonio Herman. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente in Temas de Direito Ambiental e Urbanístico, organizador: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. São Paulo: Ed. Max Limonad, Ano II, nº 3, 1998, p. 63/79.

⁶⁹ LEUZINGER, *Op. Cit.* p. 39.

⁷⁰ Nesse sentido, vide LOPES, Livia Burgos. A importância da sociodiversidade para a preservação da diversidade biológica in Congresso Internacional de Direito Ambiental (12.: 2008) Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia, coord. BENJAMIN, Antonio Herman, LACEY Eladio, CAPPELLI Sílvia. São Paulo, Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 87/100.

⁷¹ FOLADORI, G. Los Límites del Desarrollo Sustentable. Montevideo: Banda Oriental, 1999. *Apud* GRAF, Ana. Valores Ambientais, Controle Social e Competências in Direito Ambiental em debate, coord. FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 25/37.

entre essas populações e o ambiente em que vivem. Por outro lado, é inequívoco afirmar que este mesmo patrimônio ambiental, ao mesmo tempo que é resultado desta integração homem e ambiente, também pode ser afetado negativamente.

Quando da elaboração da Lei do SNUC, a discussão sobre a presença de pessoas em unidades de conservação “foi de longe o tema mais polêmico”⁷². Seria possível criar novas unidades de conservação que permitissem compatibilizar a presença humana - aqui referidas como populações tradicionais - com o fim de preservação daquele local específico? E o que seria das unidades de conservação anteriormente à sua criação, já ocupadas? Conforme sinaliza Sergio Leitão, a Lei do SNUC pouco avançou no trato desse tema em relação ao sistema que vigorava anteriormente⁷³.

É necessário que haja de fato uma participação da população no processo de criação da unidade de conservação, ampliando o debate sobre a necessidade e a importância de uma área protegida. Não basta a simples criação de unidade de conservação, se o Poder Público agir de forma autoritária, sem que haja o engajamento social, a Lei nº 9.985/2000 não encontrará efetivação. Ou seja, uma determinada área é considerada um espaço protegido, mas sem políticas públicas, por exemplo, que efetivem o processo de desapropriação das áreas privadas, e a elaboração do plano de manejo, a conclusão é que haverá apenas os chamados “parques de papéis”. Dessa forma, o processo de criação da unidade de conservação será uma mera formalidade destituída de resultado prático.

O benefício qualitativo ao meio ambiente, que se objetiva atingir através da implementação das unidades de conservação, ultrapassa a esfera local. Na Lei do SNUC, observa-se no art. 41, que uma das modalidades elencadas é um modelo adotado internacionalmente, qual seja, a Reserva da Biosfera que objetiva o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

As unidades de conservação apresentam, nesse sentido, um papel fundamental para a preservação ambiental de ecossistemas em que se reduz ao máximo as interferências antrópicas locais. Mas não as torna livres destas interferências, pois é impossível, conforme os conhecimentos científicos atuais⁷⁴, não relacionar os fenômenos climáticos globais com as interferências de atividades humanas, como a título exemplificativo, as emissões de carbono na atmosfera, reduzindo a camada de ozônio e aumentando, conseqüentemente o efeito estufa.

No estudo da Lei do SNUC fica evidenciada a necessidade de interpretar seus dispositivos de forma integrada e lógica, atentando, por exemplo, para o disposto no inciso VI, do art. 2º, quando diz que proteção integral seria a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana”, pois, somente na simples visitação, pela própria população, já haveria indícios de interferência. Isto é justificado, inclusive, no próprio dispositivo legal, quando limita a visitação pública, no caso de Estação Ecológica, no art. 9º § 2º, e a restringe, no caso dos Parques Nacionais, no art. 11º § 2º. Dessa forma, embora fosse mais adequado utilizar a terminologia que tratasse de reduzir ao máximo as interferências humanas sobre as unidades de proteção integral, o sentido do dispositivo não se perde quando a lei utiliza-se do referido termo, pois aqui devemos ter uma interpretação sistemática, que visa compreender todo o sistema da Lei, e também uma interpretação lógica e teleológica, quando observa-se os objetivos finais que ela busca.

A implementação dos mecanismos previstos no SNUC é urgente. Conforme podemos observar dos 299 parques nacionais, reservas extrativistas, refúgios de vida silvestre e outras

⁷² LEITÃO, Sérgio. Presença humana em unidades de conservação: é possível? *In* O Direito Para o Brasil Socioambiental, org. LIMA, André. Porto Alegre, 2002. para 73/84.

⁷³ LEITÃO *Op. Cit.* p. 76.

⁷⁴ Vide, para maiores informações, Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), em que interliga as diversas ações humanas com os diferentes repercussões climáticas, que vem ocorrendo e que possivelmente ocorrerão, em diferentes níveis de emissões de poluentes, www.ipcc.ch/, acesso em 06/04/2008.

áreas protegidas federais, 173 (58%) não têm sequer um fiscal e 82 (28%) não possuem nenhum servidor. Além disso, só 73 (24%) das 299 já têm planos de manejo para garantir um uso mais adequado⁷⁵. Assegurar, de fato, a proteção da biodiversidade, evitar que ações antrópicas degradem os espaços protegidos e mitigar os efeitos dessas ações, justificam a criação e a efetivação das já criadas unidades de conservação, sendo certo que a efetividade de seus objetivos só será alcançada com a elaboração dos respectivos planos de manejo, com a definição das zonas de amortecimento e com a ampliação do envolvimento da população interessada nesse processo.

3.2 Conclusões

É indiscutível a importância das unidades de conservação, inclusive as de proteção integral para a preservação ambiental de ecossistemas em que se reduz ao máximo as interferências antrópicas locais.

O possível ônus que pode haver para o proprietário do bem, que seja atingido pelo estabelecimento de uma unidade de conservação, é justificado pela importância que esta intervenção do Estado no direito de propriedade confere à manutenção da qualidade de vida, da biodiversidade e dos recursos naturais.

Nesse sentido, é necessária a efetividade dos dispositivos legais referentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no que diz respeito aos mecanismos de desapropriação, especialmente para assegurar as finalidades do parque nacional.

A nova concepção de função socioambiental da propriedade é reforçada inclusive dentro desse contexto de preocupação ambiental, e influenciada pelos estudos sobre a provável alteração da temperatura média global. Os efeitos das mudanças climáticas mais intensas, representaria uma ameaça à biodiversidade, o que justificaria a necessidade da criação de unidades de conservação.

Referências Bibliográficas

- 1 - ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 10ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- 2 - BENJAMIM, Antonio Herman. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente *in* **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**, organizador: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. São Paulo: Ed. Max Limonad, Ano II, nº 3, 1998.
- 3 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 17ª edição, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.
- 4 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.
- 5 - FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**, Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- 6 - FOLADORI, GUILLERMO . **Los Límites Del Desarrollo Sustentable**. 1. ed. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental//Revista Trabajo y Capital, 1999. v. 400. 240 p.
- 7 - FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais, 3ª ed., São Paulo: Ed. RT, 2005.

⁷⁵<http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=28396&date=currentDate&contentType=html> acesso em 09.07.2008

8 - GRAF, Ana. Valores Ambientais, Controle Social e Competências *in* Direito **Ambiental em debate**, coord. FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 25/37.

9 - LEITÃO, Sérgio. Presença humana em unidades de conservação: é possível? *In* **O Direito Para o Brasil Socioambiental**, org. LIMA, André. Porto Alegre, 2002. para 73/84

10 - LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização**. Rbevista de Direitos Difusos, v. 5, 2001.

11 - LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**, Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

12 - LOPES, Livia Burgos. A importância da sociodiversidade para a preservação da diversidade biológica *in* **Congresso Internacional de Direito Ambiental** (12.: 2008) Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia, coord. BENJAMIN, Antonio Herman, LACEY Eladio, CAPPELLI Sílvia. São Paulo, Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

13 - MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 13a edição, São Paulo: ed. Malheiros, 2005.

14 - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

15 - MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Novo Código Civil anotado**, volume V, Direito das Coisas, 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2004.

16 - MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**, 4ª ed., São Paulo: ed. RT, 2005.

17 - MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil** v. 3, direito das coisas,. - 37ed. ver. Por Carlos Alberto Dabus Maluf, São Paulo: Saraiva, 2003

18 - PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, vol. IV, Rio de Janeiro: Forense, 2005.

19 - RODRIGUES, José Eduardo Ramos Rodrigues. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

20 - www.stf.gov.br

21 - <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>

22 - http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=102

23 - http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=80

24 - <http://www.google.com.br/search?q=hot%C3%A9is+em+Itatiaia&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a>

25 - <http://www.hoteis-pousadas.com.br/itatiaia/>

26 - <http://www.hoteis-pousadas.com.br/itatiaia/pousadasemitatiaia.htm>

27 - <http://www.diarioon.com.br/arquivo/4881/cidade/cidade-63495.htm>

28 - <http://www.hotelcabanasdeitatiaia.com.br/>

29 - <http://www.diarioon.com.br/arquivo/4881/cidade/cidade-63495.htm>

30 - <http://www.cide.rj.gov.br/cidinho/municipio/itatiaia.pdf>.

31 http://www.itatiaia.rj.gov.br/admin/app_index.php?chave=fe9025c7ff6f0119c397291cfdd187c0ba91828f&acao=exibir_composicao

32 - <http://www.cederj.edu.br/atlas/itatiaia.htm>

33 - http://www.cederj.edu.br/atlas/itatiaia_tab.htm

34 - www.ipcc.ch/

35 <http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=28396&date=currentDate&contentType=html>