

A APLICAÇÃO DO PLANO DE MANEJO, ZONA DE AMORTECIMENTO E CORREDORES ECOLÓGICOS NA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Aluno: Pedro Henrique Ramos Prado Vasques
Orientadores: Fernando Cavalcanti Walcacer e Isabella Franco Guerra

Introdução

O presente estudo tem como objetivo apresentar e desenvolver, de maneira geral e introdutória, os conceitos de plano de manejo, zona de amortecimento e de corredor ecológico, contidos na Lei 9.985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O enfoque dado ao trabalho está justificado na importância de tais mecanismos para a proteção do meio ambiente.

A trajetória da pesquisa é marcada pela apresentação de posicionamentos doutrinários pertinentes para melhor desenvolvimento do tema. Procuramos também incluir diversos outros conceitos para intensificar o debate.

Iniciamos nosso estudo tendo como ponto nevrálgico a Constituição brasileira de 1988, que deu destaque de modo único ao meio ambiente nacional. Outros dispositivos anteriores a atual Lei Fundamental são identificados ao longo do estudo, como por exemplo, o Decreto 84.017, de 21.09.1979, que aprovou o Regulamento de Parques Nacionais Brasileiros. No entanto, o enfoque principal é fixado na análise da Lei 9.985/00 e do Decreto 4.340, de 22.08.2002, que regulamenta parcialmente os dispositivos da já citada Lei. Neste ponto, identificamos as dificuldades da aplicação dos referidos mecanismos, e os problemas para a conciliação do conteúdo da referida Lei para a sua efetividade.

E finalmente, identificados os conceitos e analisados os problemas, buscamos apresentar um panorama da aplicação desses recursos de gestão de unidades de conservação para a proteção da biodiversidade.

Objetivos

O estudo aqui iniciado tem como objetivo, analisar os conceitos de plano de manejo, zona de amortecimento e corredor ecológico, apresentados pela lei do SNUC. Tem início por meio de uma abordagem doutrinária e culmina com o desenvolvimento de um panorama acerca da aplicabilidade desses recursos de gestão para a conservação da biodiversidade.

Metodologia

O estudo sobre a aplicação do plano de manejo, zona de amortecimento, corredores ecológicos se deu inicialmente através da coleta de bibliografia referente ao tema central da pesquisa que tem como base o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Todos os pesquisadores, através de um estudo das normas gerais que regulam a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos, buscaram nivelar o conhecimento do grupo através não só da pesquisa doutrinária e jurisprudencial, mas também através de reuniões semanais para debate sobre os assuntos pesquisados.

Após coletados os dados gerais e feitas as primeiras discussões acerca do tema geral, cada pesquisador iniciou seu trabalho pessoal focando em seu próprio tema. As reuniões se mantiveram no mesmo ritmo, no entanto devido à individualização das pesquisas, os debates

foram deixados de lado focando, a partir deste momento, na discussão isolada com os orientadores, para verificação do andamento da pesquisa e correção de eventuais falhas.

Essas pesquisas individuais resultaram em diferentes artigos. Esses trabalhos tiveram como base a análise dos textos que estavam diretamente relacionados ao tema assim como por meio da análise da jurisprudência relativa ao assunto.

Conclusões

A utilização desta metodologia aliada ao cronograma de trabalho determinaram a fluidez do trabalho que se deu de forma adequada permitindo que a pesquisa fosse feita sem qualquer problema. As constantes reuniões com os orientadores foram essenciais para o auxílio e andamento ininterrupto do trabalho, aparando eventuais arestas e garantindo que qualquer dúvida fosse solucionada.

As discussões com os demais pesquisadores também serviram para enriquecer a pesquisa, colaborando também para que cada um pudesse abordar um tema diferente. Ao final, devido ao processo colaborativo entre os bolsistas, os trabalhos demonstraram-se complementares uns aos outros, sem qualquer sobreposição, tornando o conjunto de obras o resultado da soma das pesquisas de cada bolsista.

Segue abaixo o artigo resultado da pesquisa:

A Constituição Federal de 88 e o Meio Ambiente

O atual regime constitucional brasileiro considerou a proteção do meio ambiente sob a perspectiva de bem jurídico independente, elevado à categoria de bem jurídico *per se*. Tal consideração é um marco uma vez que avançadas Constituições de diversos países ainda não atingiram esse posicionamento.

Essa proteção autônoma e direta ao meio ambiente garantiu não só a essência Constitucional, mas também a imediata eficácia e aplicação da norma fundamental, pois jamais se pode recusar a juridicidade do conteúdo da Constituição.

Por ser de caráter difuso¹, o direito ao meio ambiente saudável interessa a todos, não só os titulares individualmente considerados, mas a sociedade como um todo. O dispositivo constitucional deixa clara a sua posição ao utilizar a palavra “todos” para caracterizar seus titulares.

Por outro lado, os mesmos titulares deste direito possuem o dever de defender e preservar o meio ambiente. O art. 225 do Texto Supremo impõe tanto ao Poder Público, que deve ser identificado pelo conjunto de Poderes elencados no art. 2º da Constituição agindo em harmonia e independência, como a coletividade, este dever de proteção ambiental.

Esta responsabilidade definida pelo constituinte está fundamentada, como se nota no final do *caput* do art. 225, na ética da solidariedade para com as gerações futuras. Não só as presentes gerações, mas também as que virão, são as destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O elo de solidariedade deve ser formado através das gerações para que se perpetue, não fique contido em um momento da história humana, pois os que habitam a Terra hoje não podem utilizar o meio ambiente de modo a produzir escassez para os que virão.

O referido artigo, segundo José Afonso da Silva, consiste de três conjuntos. No primeiro, composto pelo *caput*, estaria contida a *norma-matriz*, que apresenta o direito de todos ao meio ambiente saudável. O segundo, presente no §1º e seus incisos, versa sobre os instrumentos para garantir o direito do *caput* do art. 225 da CRFB/88. E o terceiro, constituído

¹ Os direitos difusos fazem parte da terceira geração de direitos. São configurados pelo número indeterminado de pessoas e por seu objeto indivisível. Sendo assim, a defesa deste direito interessa tanto ao indivíduo em sua singularidade, como ele próprio incluído na coletividade. Regra essa configurada pelo art. 81, parágrafo único, I da Lei. 8.078/1990.

pelos §§ 2º ao 6º do mesmo dispositivo constitucional, que trata de áreas e situações particulares que mereceram especial proteção constitucional.

A presente análise procura atravessar os três conjuntos identificados para interligar a trama legislativa com o texto constitucional de modo harmônico e em prol da proteção do meio ambiente.

O SNUC e o Decreto 4.340/02

Como foco principal do estudo, a Lei 9.985/00 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação merece um destaque adicional. Criada com a finalidade de regulamentar² o art. 225 §1º, I, II, III, VII da Constituição Federal, a Lei do SNUC constituiu um excelente mecanismo, ainda que possa vir a ser melhorado, para garantir o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao determinar em suas disposições preliminares sobre os critérios e normas que garantirão a criação, implementação, e o gerenciamento, a Lei 9.985/00 qualifica o modo de intervenção do Poder Público no processo de garantia da efetividade do Direito Constitucional, assim como a capacidade de intervenção da coletividade no processo democrático de participação.

A Lei do SNUC, criada após um demorado processo de elaboração legislativa³ buscou, de forma sistemática, garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, o manejo dos ecossistemas, a fiscalização das entidades responsáveis pela pesquisa nas áreas protegidas, a definição dos espaços territoriais protegidos, destacando além das áreas, seus componentes.

Por outro lado, a própria Constituição de 1988 no seu art. 225, §1º, III⁴ determinou que o sistema de supressão e alteração das áreas protegidas seria feito através de lei. Tal mecanismo impede ainda que qualquer alteração seja capaz de modificar a finalidade do espaço especialmente protegido.

O SNUC tem por fim estabelecer limites para impedir que haja atividades que possam colocar em risco a função ecológica do espaço, provocando a extinção de espécies ou que submetam os animais à crueldade.

No entanto, um dos grandes méritos da Lei 9.985/00 foi o de criar definições para conceitos normativos referentes às unidades de conservação, pois até então as nomenclaturas utilizadas eram pouco claras deixando espaço para uma aplicação confusa sem disciplina e limites.

O principal exemplo da importância desta sistematização é o conceito de unidade de conservação. Antes da Lei do SNUC não havia qualquer consenso ou dispositivo legal que, com alguma clareza, definisse tal conceito. Diversos diplomas legais, anteriores à referida Lei, mencionavam áreas protegidas e dentre elas algumas que hoje conhecemos tecnicamente como unidade de conservação, como por exemplo, o Código Florestal de 1965⁵, ou ainda a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁶, sem utilizar expressamente o termo.⁷

² Por não ter poderes para regulamentar a Carta Magna, a lei ordinária completa o conteúdo da norma constitucional geral para que seus efeitos possam ser exercidos de forma plena.

³ Édis Milaré explica em seu livro *Direito do Ambiente* que a lei 9.985/00 foi o resultado de 12 anos de trabalho. Iniciou-se o projeto no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF em 1988, e em 1992, na condição de Projeto de Lei, recebeu o número 2.892. MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. Doutrina – Jurisprudência – Glossário*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p.364.

⁴ Art. 225, §1º, III CRFB/88 – 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;

⁵ art. 5º, *a e b*, Lei 4.771/1965. – Art. 5º O Poder Público criará: a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e

E até a aprovação da Lei 9.985/00 diversas foram as oportunidades para que o legislador desenvolvesse um conceito de unidade de conservação, mas que infelizmente não foram aproveitadas.

No meio doutrinário também foi problemática a conceituação de unidade de conservação até a criação da Lei do SNUC. Muitos autores aproximavam tal denominação ao conceito de espaço territorialmente protegido, chegando a entender que os últimos estavam incluídos entre os primeiros. E poucos foram os autores que dedicaram seu tempo para se aprofundar na questão.

E, finalmente, instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, este determinou em seu art. 2º, I⁸ o conceito de unidade de conservação. No entanto, a definição acolhida pelo legislador já podia ser encontrada, conforme a Secretária do Meio Ambiente de São Paulo, em documentos da Funatura e do IBAMA, desde 1989⁹. Este conceito de unidade de conservação já havia sido incorporado pelo Anteprojeto de Lei da Consolidação das Leis Federais de Meio Ambiente, em 1992.

Cabe ainda ressaltar que o conceito de conservação¹⁰, acrescido como objetivo das unidades de conservação, situado no art. 2º, II do SNUC, possui correspondência de alcance internacional com o que foi elaborado pela IUCN.

Ainda neste mesmo artigo que define o conceito de unidade de conservação, o legislador optou também por definir diversos outros termos. Dentre todos os conceitos apresentados pelo art. 2º da Lei do SNUC destacamos os conceitos dos incisos XVII¹¹, XVIII¹² e XIX¹³, que se referem respectivamente ao plano de manejo, zona de amortecimento e corredores ecológicos, objetos deste estudo.

científicos; b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim. *Texto revogado pela Lei 9.985/2000.*

⁶ Art. 9º, VI. Lei 6.938/81. - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; *Texto revogado pela Lei 7.804/1989.*

⁷ Outros exemplos podem ser encontrados ao longo da legislação ambiental anterior a Lei 9.985/00, como a Lei 6.513/77, que criou as Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico, o Dec. 89.336/84 que criou as Áreas Relevante Interesse Ecológico.

⁸ I – unidade de conservação: espaço territorialmente protegido e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

⁹ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005., p. 33.

¹⁰ Art. 2º, II. Lei 9.985/2000 – “conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.”

¹¹ Art. 2º, XVII. Lei 9.985/2000 – “plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;”

¹² Art. 2º, XVIII. Lei 9.985/2000 – “zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade;”

¹³ Art. 2º, XIX. Lei 9.985/2000 – “corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.”

No art. 4º da Lei 9.985/00 o legislador procurou determinar os objetivos do SNUC. Essas diretrizes devem ser observadas na aplicação das normas e institutos criados pela Lei. O mesmo deve ocorrer na elaboração do plano de manejo, que além da obrigação de seguir tais objetivos gerais deve seguir as metas de cada unidade de conservação.

Já no art. 6º da Lei em estudo, foi definida a estrutura de órgãos responsáveis pela gestão do SNUC. Ela basicamente consiste de um órgão consultivo e deliberativo com a função de implementar o sistema, no caso o CONAMA, um órgão central, com a finalidade de coordenar o sistema, composto pelo Ministério de Meio Ambiente e um grupo de órgãos executores, com a atribuição de implementar o SNUC, subsidiar propostas de criação e administrar as unidades de conservação nas respectivas esferas de atuação, constituído pelo IBAMA, órgãos estaduais e municipais.

Cabe destacar que a estrutura apresentada pelo referido artigo é bastante semelhante com a do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Devido tamanha semelhança cometeu erros similares, como por exemplo, a não inclusão do Distrito Federal como competente para criar e administrar as unidades de conservação dentro de sua esfera de atuação.

E do mesmo modo, as críticas que cabem ao SISNAMA, como por exemplo, a sua hipertrofia, preocupam a doutrina por identificar um sistema centralizado em demasia gerando sobrecarga para alguns órgãos.

No entanto, é necessário ter em mente esta estrutura que deve ser obedecida, e é ela que fará parte do estudo quando analisarmos a criação e implantação do plano de manejo. Assim como poderemos, por meio do conhecimento desta estrutura indicar os responsáveis por determinadas falhas durante o processo de desenvolvimento do instituto.

Devemos ainda lembrar que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi acrescido a essa estrutura por meio da Medida Provisória 366, convertida na Lei 11.516 em 28 de agosto de 2007. Criado como uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.¹⁴

As funções do referido Instituto estão previstas no art. 1º da referida Lei 11.516/2007. E dentre várias atividades destacamos as do inciso I, que determina que suas tarefas de proteção ambiental estejam restritas as unidades de conservação federais e as do inciso IV que garante poder de polícia para exercer a proteção ambiental.

Como anteriormente mencionado, o Decreto 4.340/02 veio regulamentar os artigos da Lei 9.985/00. No entanto, não podemos dizer que esta regulamentação foi completa, deixando alguns pontos indeterminados. Édis Milaré exemplifica essa indeterminação ao evidenciar as diversas vezes que o Decreto determina que o órgão responsável vá presidir um Conselho, seja ele Deliberativo ou Consultivo.

Por outro lado, o Decreto 4.340/2002 regulamenta mecanismos importantes e amplamente discutidos como, por exemplo, a compensação por impactos ambientais negativos, em seus artigos 31¹⁵ ao 34. Regula ainda a condição de mosaico de unidade de conservação, que no sistema federativo devido à ampla autonomia de cada um de seus componentes acaba por criar várias dificuldades para a sua aplicação.

Um dos pontos muito questionados sobre a regulamentação consiste no rol de prioridades estabelecidas pelo art. 33 do Decreto 4.340/02. Ao estabelecer uma lista de atividades institucionais que deveriam ser cumpridas pelo Poder Público, o mecanismo de compensação ambiental, que deveria possuir um caráter voltado para a melhoria da qualidade

¹⁴ Art. 1º. Lei 11.516/2007 - “Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente...”.

¹⁵ Alterado pelo Decreto 5.566/05

ambiental, acaba por substituir tarefas que já deveriam estar previstas no orçamento da unidade de conservação.

A postura do legislador no caso do art. 33 do Decreto acima referido mostra o elevado grau de pessimismo e aceitação da incapacidade do Poder Público cumprir o que foi estabelecido pela Lei

O SNUC e o Plano de Manejo

Conforme o art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, o conceito de plano de manejo consiste em um “... documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas e necessárias à gestão da unidade.” O instituto é regulamentado pelo Decreto 4.340/2002 em seus artigos 12 ao 16.

No entanto, antes da existência Lei do SNUC o conceito de plano de manejo era primariamente definido pelo Regulamento de Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto 84.017/1979. Foi definido pelo seu art. 6º como um “projeto dinâmico, que utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um parque nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades.”.

Por se tratar do instrumento que deve conter todas as normas que regulam a unidade de conservação, além do seu caráter preventivo, o plano de manejo possui também um caráter normativo. Pois, a intenção do legislador, ao conferir ao instituto a responsabilidade de conter todas as normas que irão regular a unidade de conservação, foi a de permitir que cada unidade tenha suas peculiaridades respeitadas e analisadas individualmente. Deve incluir ainda, em algumas circunstâncias a participação das comunidades vizinhas, com o objetivo de integração social e econômica das mesmas.

O legislador, como foi dito anteriormente, optou por prever a participação pública apenas em alguns planos de manejo. A obrigatoriedade ficou limitada somente nos casos das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, e das Áreas de Proteção Ambiental¹⁶. O professor Paulo Affonso Leme Machado critica essa omissão e questiona o critério que prevê quem pode participar das audiências públicas, uma vez que várias unidades de conservação não possuem população residente. Deixa claro o autor, “que a elaboração do plano de manejo de forma correta transcende os limites da unidade de conservação. A participação do público possibilitará permanente transparência da gestão das unidades.”.

O plano de manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da unidade de conservação¹⁷. Este dispositivo, como afirma José Eduardo Ramos Rodrigues já era previsto no mencionado Regulamento Nacional de Parques Brasileiros¹⁸ e que, no entanto, nunca fora cumprido. A crítica que se faz quanto a difícil aplicação deste dispositivo está contida na falta de recursos dos órgãos responsáveis e nos elevados custos para a elaboração dos planos de manejo.

De acordo com o a definição do art. 2º, XVII, da Lei do SNUC, o plano de manejo deve estar fundamentado em objetivos gerais e em objetivos específicos. Os objetivos gerais são decorrentes da definição de cada um dos tipos de unidades de conservação, incluindo neste ponto também os objetivos da Lei 9.985/2000 contidos em seu art. 4º, assim como suas diretrizes, presentes no art. 5º. Os objetivos específicos consistem no estabelecimento de seu zoneamento e das normas que irão regular a unidade de conservação.

¹⁶ Art. 27, §2º, da Lei 9.985/2000.

¹⁷ Art. 27, §3º da Lei 9.985/2000.

¹⁸ Art. 43, §1º, do Decreto 84.017/1979.

A aplicação em conjunto destes objetivos é de suma importância, uma vez que tais atributos que justificam a proteção da unidade de conservação estão protegidos pelo art. 225, §1º, III da Constituição Federal¹⁹. Ou seja, sua correta aplicação garante que o espaço protegido só será alterado caso haja desafetação da unidade, feita através de lei.

Além de incorporar os objetivos que garantem os atributos essenciais da unidade de conservação, o plano de manejo deve incorporar uma série de características. Dentre elas apresentamos os principais pontos que o plano de manejo deve abordar.

A princípio o documento deve conter uma descrição detalhada da área contendo suas características físicas, biológicas, sociais e culturais que sejam de interesse para o manejo, como por exemplo, o status legal e de fato da propriedade, e as utilizações atuais da área protegida.

Em seguida, deve incluir a unidade no contexto nacional e regional. Ou seja, deve incluir no plano nacional todas as atividades em desenvolvimento que incluem a área. No plano regional deve a unidade estar contextualizada com todas as características da região em que está inserida.

Deve também, como já foi anteriormente dito, apresentar os principais objetivos da unidade de conservação. Incluindo sua caracterização nas categorias específicas de Unidade de Conservação, e as possíveis discussões sobre o manejo da área.

A divisão detalhada da região em ecossistemas, assim como o domínio que a unidade de conservação ocupa, são informações que também devem estar presentes no documento.

Conforme o art. 2º, XVII, da lei 9.985/2000, o plano de manejo é também o responsável pelo zoneamento da unidade, determinando quais atividades poderão ser exercidas na área, e ainda, delimitando os espaços para cada uma delas, incluindo o limite de equipamentos a serem utilizados.

E finalmente, o plano deve determinar quais as atividades serão executadas para atingir o objetivo da unidade, descrevendo também sua periodicidade. Como por exemplo, a permissão para a pesquisa científica e monitoramento, o controle de pragas, a inclusão das populações vizinhas, ou ainda a aplicação dos programas de educação ambiental na região.

Todos os critérios anteriormente comentados devem estar exaustivamente detalhados para que não haja qualquer problema futuro, para facilitar o cumprimento dos objetivos e a viabilização de fato da unidade de conservação.

O processo de elaboração do plano de manejo deve resultar de um trabalho em conjunto entre a comunidade local, os cientistas, as organizações governamentais e o demais interessados. A qualidade dos resultados costuma estar vinculada com o grau de interdisciplinaridade e de integração das diversas áreas do conhecimento utilizadas no desenvolvimento do documento.

Por outro lado, o legislador permitiu que as unidades de conservação fossem geridas, de modo compartilhado, por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos consoantes aos da unidade de conservação²⁰. Neste caso, o plano de manejo elaborado pela organização pode, nas situações em que contiver plano de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ser objeto de um estudo prévio de impacto ambiental, conforme o exposto no art. 225, §1º, IV da Constituição Federal.²¹

¹⁹ Art. 225, §1º, III, CRFB/88. – “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;”

²⁰ Art. 30, da Lei 9.985/2000.

²¹ A gestão compartilhada por OSCIPS deve ser vista com cautela. Apesar da possibilidade de ser rever o plano de manejo produzido pela organização, a regulamentação da gestão como um todo carece de detalhes, deixando um bem público de elevada importância sob os cuidados da iniciativa privada. Não podemos deixar que a

Enquanto o documento não estiver pronto, um plano emergencial deve ser elaborado para regular as atividades de forma provisória²². Segundo Paulo Affonso Leme Machado, existe ainda a possibilidade de os órgãos executores²³, passado o prazo para a elaboração do plano de manejo, figurarem como réus em Ação Civil Pública promovida para buscar judicialmente a efetividade legal.

De acordo com o art. 27, §1º²⁴ da Lei do SNUC, o plano de manejo deve dispor ainda, sobre sua zona de amortecimento e, quando necessário, sobre os corredores ecológicos da respectiva unidade de conservação.

O SNUC e a Zona de Amortecimento

A lei 9.985/2000 em seu art. 2º, XVIII dispõe sobre o conceito de zona de amortecimento como sendo “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.

Todas as unidades de conservação devem possuir uma zona de amortecimento, exceto as Reservas Particulares do Patrimônio Natural e das Áreas de Proteção Ambiental, conforme estabelece art. 25 da Lei do SNUC.

Inicialmente a zona de amortecimento foi prevista pelo Decreto 99.274/1990, em seu art. 27, com a nomenclatura de “áreas circundantes” e determinava que em um raio de dez quilômetros qualquer atividade que pudesse afetá-la deveria ficar subordinada às normas editadas pelo CONAMA.

Em seguida, com a mesma denominação utilizada pelo Decreto, a zona de amortecimento foi regulamentada pela Resolução CONAMA 013/1990, determinando em seu art. 2º que toda a atividade que pudesse prejudicar a área em um raio de dez quilômetros fosse licenciada pelo órgão ambiental competente.

Esta Resolução foi amplamente criticada por não satisfazer as necessidades de cada tipo de unidade de conservação e por permitir um elevado nível de subjetividade na aplicação de seus conceitos. Identificamos algumas dificuldades para a aplicação como, por exemplo, as unidades de conservação gigantescas, em que dez quilômetros pouco significariam no cumprimento do objetivo da zona de amortecimento. Ou ainda, os espaços protegidos localizados nos centros urbanos, em que seria inviável fazer o licenciamento de todas as atividades que pudessem prejudicar a unidade.

O art. 25 da Lei 9.985/2000, de acordo com a parte majoritária da doutrina, revogou a Resolução CONAMA 013/1990.²⁵ Segundo a norma vigente, cabe ao órgão responsável pela administração da unidade estabelecer e regular a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento. Seus limites podem ser estabelecidos no ato de criação da unidade de conservação ou posteriormente. A hipótese mais adequada, a princípio, para sua delimitação é

necessidade de obtenção de recursos para a manutenção da unidade de conservação ponha em risco a preservação de seu patrimônio natural.

²² No caso das unidades de conservação de proteção integral, o parágrafo único do art. 28 da lei do SNUC, prevê um regime provisório até a elaboração do Plano de Manejo. Este regime limita as atividades no interior do espaço protegido de modo que somente poderão ser executadas aquelas que têm como objetivo proteger os recursos que a unidade visa preservar, ou resguardar os meios essenciais para satisfazer as necessidades materiais, culturais, e sociais das populações tradicionais.

²³ Art. 6º, III da Lei 9.985/2000.

²⁴ Art. 27, §1º da Lei 9.985/2000 – “O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.”

²⁵ Cabe aqui uma ressalva quanto à aplicabilidade da Resolução CONAMA 013/90 nos casos em que o órgão administrador optou por delimitar a zona de amortecimento posteriormente a sua criação e ainda não o fez. Afinal, se tal fixação da área ainda não existir, pode impedir que a unidade atinja seus objetivos, causando possíveis danos a esta.

a que ocorre posteriormente à criação da unidade, pois ocorrerá desse modo, de acordo com o que for determinado pelo plano de manejo.

No entanto, uma parte da doutrina afirma que a Resolução CONAMA 013/90 não foi revogada, pois a natureza da área circundante em destaque seria diversa da proteção garantida através da zona de amortecimento.

Ainda que seja considerada norma vigente, passível de aplicação, restaria um conflito sobre quais espaços protegidos seriam alvo da Resolução. Pois, apesar de utilizar o termo “unidade de conservação”, o dispositivo antecede a Lei do SNUC, logo ainda que guarde similar base conceitual não está diretamente amparada no entendimento expresso na Lei.

Deste modo, cabe aqui questionar se a Resolução CONAMA 013/90, caso considerada em vigência, seria aplicável a todos os espaços especialmente protegidos, ou somente às unidades de conservação da Lei do SNUC, ou ainda, unicamente às unidades de conservação alvo do instituto da zona de amortecimento.

Deve-se deixar claro que a zona de amortecimento não faz parte da unidade, mas fica sujeita, por força de Lei, a um modo de zoneamento obrigatório, que regula e permite certas atividades econômicas.

No caso de propriedade privada não cabe indenização, uma vez que a dominialidade do bem não se vê alterada e continua possível de ser explorada economicamente, apenas sofrendo certas restrições, mas não tão intensas se comparadas as do interior da unidade de conservação.

Em semelhança ao que ocorre com as unidades de conservação, o subsolo integra seus limites na medida em que influencie na estabilidade do ecossistema.²⁶

O SNUC e os Corredores Ecológicos

O plano de manejo deve dispor, quando necessário, sobre os corredores ecológicos. Definido pelo art. 2º, XIX do SNUC²⁷. O corredor ecológico tem como função principal, conforme o artigo anteriormente referido, ligar unidades de conservação possibilitando o fluxo de genes e a movimentação da biota.

Será possível determinar a necessidade ou não da utilização de corredores ecológico somente através dos estudos técnicos e científicos que resultam no plano de manejo. Na maioria dos casos os corredores ecológicos estão situados em áreas de preservação permanente, como é o caso da vegetação situada ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, protegendo as margens do rio, conforme o art. 2º, *a*, da Lei 4.771/1965.

Para que houvesse efetiva aplicação do instituto, foi criado em 2001 a Unidade de Coordenação Geral do Projeto Corredores Ecológicos, por meio da portaria 499 do Ministro do Meio Ambiente. Essa Unidade de Coordenação tem como finalidade acompanhar, apoiar e assegurar o desenvolvimento do Projeto, conforme o art. 1º da Portaria.²⁸

Os corredores ecológicos reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, segundo o art. 11 do Decreto 4.340/2002, integram os mosaicos de unidade de conservação para fins de sua gestão. No entanto, caso não exista mosaico correspondente para aquela área, o corredor que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento, conforme determina o parágrafo único do artigo em estudo. Ou seja, caso não

²⁶ O art. 24, Lei 9.985/2000 define que “O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação”.

²⁷ Art. 2º, XIX da Lei 9.985/2000. “corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que *demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.*”

²⁸ Informação retirada do sítio Corredor Central da Mata Atlântica, acessado dia 13/03/2008: <http://www.corredores.org.br/?pageId=adminOpenDoc&docId=2591>

fique caracterizada a área do corredor como mosaico, este não irá possuir características de unidade de conservação, logo no caso de propriedade privada não cabe indenização devido a dominialidade do bem se manter inalterada.

Na situação de o corredor ecológico ocupar o mesmo espaço de outro espaço territorialmente protegido, aplica-se as regras sobre mosaico de unidades de conservação.

Mosaicos de Unidade de Conservação

A figura do mosaico de unidade de conservação é um instituto inteiramente novo no Direito Brasileiro. Foi criado pela lei do SNUC no seu art. 26, tendo como condição para sua aplicação a existência de um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas. O artigo ainda prevê a inclusão de outras áreas protegidas públicas ou privadas no rol de espaços que podem compor um mosaico de unidade de conservação.

Para que seja considerado um mosaico a reunião de unidades de conservação deve ser reconhecida pelo Ministério do Meio Ambiente, mediante expedição de ato próprio. O requerimento para o reconhecimento das áreas deve ser feito pelos interessados.

O objetivo maior da formação de um mosaico é possibilidade de se criar uma administração integrada no espaço, para evitar divergências quanto à forma de atuação entre os órgãos responsáveis pela administração das unidades que compõem o conjunto. No entanto, devido à organização da federação brasileira estar dividida em três níveis, existem diversas dificuldades, em função da autonomia política de cada ente, sendo indiscutível a necessidade de uma cooperação e negociação adicional para a efetiva aplicação da gestão compartilhada.²⁹

A administração compartilhada será realizada por meio de um Conselho de Mosaico, conforme o art. 9º do Decreto regulamentador do SNUC, que deverá ser criado conforme o Capítulo V do Decreto 4.340/2002. Este Conselho possui caráter consultivo e tem como função atuar na gestão do conjunto. A gestão deverá ser realizada de forma integrada e participativa, considerando os objetivos específicos de cada unidade de conservação com o intuito de compatibilizar a conservação da biodiversidade com a integração da sociedade.

A competência do Conselho de Mosaico é definida no art. 20 do Decreto. 4.340/2002. Contudo, podemos destacar os incisos II, IV, VIII, e IX que definem respectivamente a competência do Conselho para: acompanhar de modo participativo, quando possível, a elaboração do plano de manejo, esforçar-se para compatibilizar os interesses dos segmentos sociais relacionados com a unidade, manifestar-se sobre obra ou atividade que possa causar dano tanto à unidade, quanto à zona de amortecimento, quanto aos corredores ecológicos, e propor diretrizes para compatibilizar, integrar, e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade.

O Conselho de um modo geral garante a visão holística sob todo o espaço que a princípio estaria fragmentado. Sua função, como fator de integração das atividades que visam garantir conservação da biodiversidade da região, é essencial para garantir o melhor aproveitamento dos escassos recursos destinados às unidades. Desse modo proporciona mais um meio para garantir o cumprimento dos objetivos de cada unidade.

A aplicação dos Institutos na proteção da Biodiversidade

²⁹ Édis Milaré, em seu livro *Direito do Ambiente*, já anteriormente citado, na página 365-366 identifica a aplicação da gestão integrada de unidades de conservação em outros países, dando destaque para a França, que por possuir um Estado Unitário não padece dos problemas ocasionados pela autonomia política dos entes da Federação.

Os institutos, sucintamente apresentados nos tópicos anteriores, têm origem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e por esse motivo devem seguir os objetivos do art. 4º da Lei 9.985/2000.

É indiscutível a importância desses mecanismos, principalmente por sua função e características integradas. Os institutos estudados devem ser analisados em separado ou de forma independente da existência do outro.

Podemos identificar, a princípio, a importância da utilização de zonas de amortecimento nas áreas protegidas, uma vez que esta funciona como uma camada atenuante para atividades que possivelmente degradariam o espaço. Essa proteção se dá principalmente devido à impossibilidade de atingir os objetivos das unidades de conservação caso sua biodiversidade esteja em contato direto com as mais diversas atividades humanas poluidoras.

Esta situação fica nítida já que podemos prever que a existência de atividade industrial localizada nas bordas do espaço protegido, sem a zona de amortecimento, seria nociva à biodiversidade.

Por outro lado, o estudo que desenvolve a zona de amortecimento, para que obtenha melhor resultado, deve ter como base o plano de manejo da unidade de conservação. Não podemos considerar como satisfatória a existência de uma zona atenuante de extensão única³⁰, uma vez que cada espaço possui suas especificidades e necessidades, detalhados no documento em questão.

Os corredores ecológicos possuem a função de permitir a perpetuação e manutenção da biodiversidade nos espaços protegidos. Seria muito difícil proteger uma área, com o intuito de resguardar sua variedade natural, se a diversidade gênica ficasse limitada à extensão da unidade de conservação, pois isso não permitiria o desenvolvimento regular das espécies. O que os corredores ecológicos permitem é a existência de um canal de comunicação gênica, garantindo a manutenção das espécies.

Nesse sentido, somente um trabalho integrado entre as diversas unidades de conservação e os órgãos competentes para a sua administração permitirá determinar a real funcionalidade da aplicação do instituto.

No intuito de complementar essa visão de conjunto, foi trazido para o sistema brasileiro o mosaico de unidades de conservação, que para o grupo de ecossistemas protegidos representa a possibilidade de ampliar os recursos que garantirão a efetiva proteção. É necessário enfatizar a relevância desses institutos jurídicos, já que o Brasil é um país de dimensões continentais, com os mais diversos ecossistemas, que estão interligados e se comunicam uns com os outros

Entretanto, fato é que diversas unidades de conservação não possuem qualquer um dos institutos aqui analisados, que demonstra o fato do Poder Público ter dificuldades em fazer cumprir os objetivos estipulados na lei.

Conclusões

A criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação proporcionou tanto a unificação de diversos conceitos, como ampliou os meios para se atingir a meta principal de preservação da biodiversidade. Isso fica claro logo em seu artigo 4º que define seus objetivos.

O instituto do plano de manejo deve ser visto como a materialização da unidade de conservação. Ainda que exista a necessidade de gastos públicos e que podem ser elevados, precisa ser elaborado, pois é vital para a gestão do espaço protegido.

A elaboração de uma zona de amortecimento e de corredores ecológicos, quando necessários, deve sempre estar condicionada às necessidades de cada tipo de unidade de

³⁰ Resolução CONAMA 013/90

conservação e deverá considerar a realidade das comunidades afetadas pela área protegida, sob pena de não haver eficácia social da norma.

A criação de mosaicos de unidade de conservação deve sempre que possível ser realizada a fim de aperfeiçoar a gestão do espaço protegido. Apesar das divergências entre os entes federativos quanto às suas respectivas competências, a Administração em conjunto deve superar esses conflitos e utilizar esse recurso, que em diversos países funciona corretamente. Considerando, inclusive, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 que trata do federalismo cooperativo.

Reconhecer a necessidade de proteção da biodiversidade é fator essencial para que a Lei 9.985/2000 tenha efetividade. No entanto, é também primordial que o Poder Público seja capaz de cumprir os enunciados do dispositivo legal.

Referências Bibliográficas

- 1 – ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. 533-534.
- 2 – BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Elsevier 2004.
- 3 – CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 2007.
- 4 – COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- 5 – FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, Esplanada, 2004.
- 6 – MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 123.
- 7 – MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo, Malheiros, 2006.
- 8 – MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente. Doutrina – Jurisprudência – Glossário**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p.180.
- 9 – NETO, Nicolau Dino de Castro e Costa. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- 10 – RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005., p. 33-34.
- 11 – SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101.
- 12 – SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 92.

13 – TELLES REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2002.

14 – VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. pp. 348-360.

15 – VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável : o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, Garamond, 2005.