

BREVE NOTAS SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Carlos Alexandre Moraes e Flávio Augusto de Oliveira Santos***

SUMÁRIO: 1. Considerações gerais; 2. Unidades de Conservação; 3. Traços fundamentais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; 4. Principais críticas; 5. Conclusões; 6. Referências.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Constituição, atenta às peculiaridades do mundo atual, determinou, em seu art. 225, a realização de um meio ambiente equilibrado para o país.

Para o cumprimento desse objetivo, vagou-se, durante muito tempo, por um mosaico de normas esparsas, destinadas à proteção de áreas consideradas essenciais para o equilíbrio do meio ambiente. Até a edição da Lei nº 9.985/2000, que unifica o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Preliminarmente, deve-se explicitar que, nos termos do artigo 2º, inciso I, da referida lei, unidade de conservação é o *"espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção"*.

No entanto, vale lembrar que a Lei nº 9.985/2000 não cria, efetivamente, unidades de conservação. Somente estabelece diretrizes, como o modo de sua criação, a competência para tanto, o conteúdo e

* Aluno do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro Universitário de Maringá (CESUMAR). Professor do Centro Universitário de Maringá (CESUMAR). Advogado em Maringá (PR).

** Mestrando em Direito do Meio Ambiente, da Empresa e do Desenvolvimento Sustentável, do Centro Universitário de Maringá (CESUMAR). Professor de *"Direito Empresarial"* da União das Faculdades Metropolitanas de Maringá (UNIFAMMA). Advogado em Maringá (PR).

objetivo primordial de cada unidade, etc. Caberá à vontade política dos administradores públicos, sob a fiscalização dos cidadãos, materializar os benefícios pretendidos pelo Sistema.

Segundo Cristiane Derani¹, as Unidades de Conservação, nos termos da mencionada lei, constituem estruturas a serem vistas sob tríplice perspectiva. Primeiramente, como espaços geográficos diferenciados dentro do modo de apropriação predatório que caracteriza a sociedade contemporânea. Num segundo momento, como instrumentos de planejamento do território nacional. E, por fim, como campos para o desenvolvimento técnico-científico brasileiro.

Tendo em mente todos esses aspectos, surge este pequeno e despretensioso trabalho, destinado à brevíssima análise das linhas gerais que dão sustentação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em sua perspectiva atual, desconsiderando, em quase toda a sua extensão, os instrumentos que precederam à Lei nº 9.985/2000, em função da própria característica de brevidade impressa ao presente estudo.

2. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

2.1 Classificação geral

O art. 7º da Lei do SNUC propõe a divisão das unidades de conservação em dois grandes grupos, de acordo com o nível de restrição à atividade humana em cada umas das diversas espécies.

O primeiro desses dois grupos é o das Unidades de Proteção Integral, nas quais a restrição à atividade humana é mais severa, sendo possível apenas o uso indireto dos recursos naturais que contenham. Nesse grupo, pelo art. 8º, encontram-se: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre.

O segundo é o das Unidades de Uso Sustentável, abrangendo as unidades em que, sendo mais brando o nível de restrição à presença e atividade humana, se busca compatibilizar a conservação com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Nesse grupo estão, por força do art. 14: a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural.

¹ Derani, C. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - a Lei nº 9.985/2000. In Benjamin, A. H. (coordenação) Direito ambiental das áreas protegidas - o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 232 a 247.

Veamos, agora, o quê caracteriza cada uma dessas espécies de unidades de conservação, tendo em vista que essa caracterização se dá, fundamentalmente, pelos objetivos determinados pela lei para cada unidade.

2.2. Unidades de proteção integral

2.2.1. Estação Ecológica

Por força do artigo 9º da Lei nº 9.985/2000, tem-se que a Estação Ecológica é a unidade de conservação cujo objetivo primordial é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, com a mínima interferência possível de fatores humanos da vida econômica ou social.

2.2.2. Reserva Biológica

Segundo o artigo 10, a Reserva Biológica é a unidade que tem como objetivo a *"preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais"*.

2.2.3. Parque Nacional

Já, o Parque Nacional é a unidade que tem como *"objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico"* (artigo 11).

2.2.4. Monumento Natural

o Monumento Natural caracteriza-se pelo seu objetivo de *"preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica"* (art. 12).

2.2.5. Refúgio da Vida Silvestre

O Refúgio da Vida Silvestre, nos termos do art. 13, constitui unidade que objetiva, primordialmente, proteger ambientes onde se assegure condições para a existência ou reprodução de espécies ou

comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Foi trazido do Direito norte-americano, onde era denominado de *National Wildlife Refuges*, e objetivava preservar recursos da vida selvagem daquele país.

2.3. Unidades de Uso Sustentável

2.3.1. Área de Proteção Ambiental

Pelo artigo 15 da Lei do SNUC, trata-se de *"uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida, o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais"*.

2.3.2. Área de Relevante Interesse Ecológico

O artigo 16 dispõe que *"a Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza"*.

2.3.3. Floresta Nacional

A Floresta Nacional consubstancia-se numa *área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas"* (artigo 17).

Com relação à Floresta Nacional, cabe ressaltar que sua administração contará com um Conselho Consultivo (parágrafo SO), 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 tradicionais residentes. Tal Conselho, por seu caráter consultivo, não possuirá capacidade efetiva de decisão, mas suas manifestações serão obrigatoriamente levadas em consideração nas deliberações administrativas.

2.3.4. Reserva Extrativista

Do artigo 18 da Lei nº 9.985/2000 denota-se que a Reserva Extrativista caracteriza-se pela presença obrigatória de populações tradicionais (residentes na área desde a geração anterior) que exerçam, dentro dos limites da unidade, atividade econômica de extrativismo, bem como, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte.

Portanto, tem essa espécie de unidade, como objetivos primordiais, proteger os meios de vida e a cultura de suas populações tradicionais, bem como assegurar o uso sustentável dos recursos naturais que lhes sejam peculiares.

Trata-se de criação jurídica tipicamente brasileira, surgida com esta lei, depois de anos de pressão social, principalmente dos seringueiros da Amazônia, a partir do episódio que culminou com a morte de Chico Mendes.

Nessa espécie de unidade, nota-se, outrossim, a existência necessária de um Conselho Deliberativo para sua gestão, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área.

2.3.5. Reserva de Fauna

A reserva de fauna, categoria de unidade de conservação não apresente antecedentes históricos de relevo, define-se como *"uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos"* (art. 19 da Lei do SNUC).

Esta categoria recebe críticas de parcela da doutrina, para a qual embora *"seu objetivo fundamental seja a pesquisa científica, não existe um dispositivo específico para tratar do assunto, como se observa em todas as outras, salvo as Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Assim, é de se aplicar a regra geral contida no parágrafo 2º do art. 32, que prescreve ser a realização de pesquisas científicas dependente de aprovação prévia e sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração, respeitado o plano de manejo e seus regulamentos"*².

² Rodrigues, J. E. R. O Refúgio da Vida Silvestre e a Reserva da Fauna: integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). In Revista de Direitos Difusos, Ano 11, Volume 11, fevereiro de 2002, p. 1453.

2.3.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Já, essa reserva é uma *"área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica"* (art. 20).

Seu objetivo fundamental é preservar a natureza, bem como assegurar a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, valorizando, conservando e aperfeiçoando seu conhecimento e suas técnicas de manejo do ambiente.

Da mesma forma que na Reserva Extrativista, a gestão desse tipo de unidade se dará por meio de um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais.

2.3.7. Reserva Particular do Patrimônio Natural

Essa espécie de unidade, nos termos do art. 21, é uma área de propriedade privada, gravada perpetuamente no sentido de conservar a diversidade biológica.

Além do fato de ser necessariamente privada, e mesmo em decorrência desse fato, distingue-se profundamente das demais já pela forma de sua constituição, que se dá através de um instrumento denominado "Termo de Acordo", em que é determinante a manifestação de vontade do proprietário particular para a concretização do ato.

2.4. Zona de amortecimento e corredores ecológicos

Essas duas figuras não representam unidades de conservação *stricto sensu*, mas tão-só espaços que lhe são anexos, embora nem por isso deixem de ser indispensáveis ao cumprimento de seus objetivos.

Ambas são definidas pelo artigo 2^o da Lei nº 9.984/2000, respectivamente em seus incisos XVIII e XIX, nos seguintes termos:

- a) Zona de amortecimento: entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas se sujeitam a restrições específicas, visando minimizar impactos negativos sobre a unidade;
- b) 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, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

2.5. Algumas unidades não previstas na Lei do SNUC

Antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 9.985/2000, Paulo de Bessa Antunes rememora, entre outras, duas espécies de unidades de conservação que acabariam por não obter espaço no mencionado instituto legislativo.

Em primeiro lugar, conceitua os Jardins Botânicos como *"parques científicos e culturais que integram o conjunto das unidades de conservação brasileiras. Os Jardins Botânicos são importantes unidades na estratégia de conservação devido ao acervo científico que acumulam, servindo de banco genético para áreas degradadas, bem como para evitar a extinção de espécies"*³.

Logo à frente, esclarece que os *"Hortos Florestais são unidades de conservação com natureza científica assemelhada aos jardins botânicos. A diferença fundamental é que os hortos florestais estão mais voltados ao aprimoramento e armazenamento de exemplares da flora. O aspecto de lazer e recreação nos hortos florestais é menos saliente que nos jardins botânicos"*⁴.

Por outro lado, muito se tem falado na Reserva da Biosfera, reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera - MAB" (1974), da qual o Brasil é signatário, e, portanto, não excluída de nosso ordenamento jurídico, quanto às unidades de conservação.

Tais reservas representam *"áreas representativas dos principais ecossistemas mundiais, constituindo um vasto espaço para a pesquisa científica e experimentação in situ de formas modernas e ecologicamente equilibradas de gestão territorial envolvendo a participação da população residente na reserva e na sua área de influência"*⁵.

De plano, percebe-se a importância e o caráter freqüente da verificação da existência de unidades como as mencionadas neste item, ressaltando, da mesma maneira, que o fato de as mesmas não se encontrarem expressamente previstas na Lei nº 9.985 de 2000 não lhes rouba a possibilidade jurídica frente ao ordenamento brasileiro como um todo.

³ Antunes, P. de B. *Direito Ambiental*. 3ª edição - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 273.

⁴ Idem.

⁵ Rodrigues, J. E. R. Reserva da Biosfera. In Benjamin, A. H. (coordenação) *Direito ambiental das áreas protegidas . o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 456.

3. TRAÇOS FUNDAMENTAIS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

3.1. Objetivos do SNUC

Pelo art. 4º da Lei 9.985/2000, são objetivos do SNUC:

- a) Contribuir para a manutenção da diversidade biológica recursos genéticos no território nacional e nas jurisdicionais;
- b) Proteger espécies ameaçadas de extinção;
- c) Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- d) Promover o desenvolvimento sustentável a partir de recursos naturais;
- e) Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- f) Proteger paisagens naturais de notável beleza cênica;
- g) Proteger características relevantes de cunho cultural, geológico, arqueológico, geomorfológico, espeleológico e paleontológico;
- h) Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- i) Recuperar ou restaurar ecos sistemas degradados;
- j) Proporcionar meios e incentivos para atividades de Pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- k) Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- l) Favorecer a educação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- m) Proteger recursos naturais essenciais à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

3.2. Criação das unidades de conservação

Em primeiro lugar, é de se ressaltar que, para Antônio Herman Benjamin⁶, há cinco pressupostos para que se crie uma unidade de conservação: a *relevância* ecológica do espaço a ser protegido; o *oficialismo* do procedimento de criação, no sentido de que este deve sempre findar com manifestação inequívoca do Poder Público; a *delimitação territorial* detalhada da unidade a ser criada; o *objetivo conservacionista* em se criar a unidade; e o *regime especial de proteção e administração* a ser imprimido à

⁶ Benjamin, A. H. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In Benjamin, A. H. (coordenação) Direito ambiental das áreas protegidas - o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 291.

unidade.

Logo a seguir, o mesmo autor estabelece quatro critérios para a seleção territorial dos espaços a serem protegidos sob o já mencionado regime especial: a alta diversidade de espécies e *habitats* encontráveis nesse espaço; o elevado grau de *endemismo* de seu ecossistema; sua alta sensibilidade à pressão das atividades degradadoras do homem; e seu elevado nível de *stress*, ou seja, o fato de ter chegado à sua saturação, a partir da qual passará a perder as características de seu bioma.

Isto posto, tem-se que as unidades de conservação são criadas através de "ato do Poder Público". Entretanto, esse ato não se consubstancia necessariamente em lei. Pode se tratar de Decreto do chefe do Poder Executivo, de Resolução do CONAMA, de Termo de Acordo entre o Poder Público e o proprietário privado da área (no caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural), e até mesmo de determinação judicial, em caso de prolongada e prejudicial omissão da Administração.

Acrescente-se que a criação das unidades de conservação, com exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica, necessitará de consulta pública junto à comunidade em cuja unidade se pretenda estabelecer, bem como da realização prévia de estudos técnico-ambientais, referentes à localização, dimensão e limites que lhe sejam mais adequados. Esses procedimentos serão especificados por regulamento.

3.3. Desafetação e redução de limites

Uma vez criada, a unidade de conservação só poderá ser desafetada, isto é, retirada do domínio público, ou então ter reduzidos seus limites territoriais, mediante processo legislativo, mesmo nos casos em que sua criação se tenha dado por outro meio (Decreto, por exemplo).

Entretanto, para que seus limites sejam expandidos, desde que isso não acarrete modificação em suas características ou objetivos fundamentais, não há a necessidade elaboração de lei, podendo adotar-se o procedimento utilizado para a criação da unidade.

3.4. Empreendimentos e unidades de conservação

O art. 36, caput, da Lei 9.985/2000 reconhece expressamente a obrigação do responsável por um empreendimento potencialmente danoso ao meio ambiente, assim reconhecido por Estudo Prévio de Impacto Ambiental, de apoiar financeiramente a implantação ou manutenção de unidades de conservação, em valor não "inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto

ambiental causado pelo empreendimento" (art. 36, parágrafo 1º, da Lei nº 9.985/2000).

A entrega desses valores ao órgão competente deve ser realizada durante o período de implantação, isto é, na fase de "licença prévia", ou, no máximo, até a fase de "licença de instalação". Quando o empreendimento for feito por etapas, o custo total deverá incidir somente sobre a etapa a ser imediatamente realizada.

As unidades de conservação a serem, preferencialmente, beneficiadas são as de proteção integral (art. 36, *caput*, da Lei 9.985/2000).

Quanto à definição das unidades a serem beneficiadas, o art. 36, parágrafo 2º, da Lei 9.985/2000, determina que: "Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EWRIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação".

Vale lembrar que, para a tomada dessa decisão, o órgão ambiental deve considerar a área de influência do empreendimento, principalmente em seus elementos bacia hidrográfica e microrregião geográfica.

Os recursos arrecadados devem ir para as unidades de conservação existentes nessa área, sejam federais, estaduais ou municipais, independentemente do ente político a que esteja vinculado o órgão licenciador.

3.5. Plano de manejo e unidades de conservação

3.5.1. Conceito de plano de manejo

A própria Lei do SNUC (art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000) define plano de manejo como sendo o "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".

Todas as unidades de conservação "devem dispor de um Plano de Manejo" (art. 27), e o plano "deve ser elaborado no prazo de cinco anos" a partir da criação da unidade. Passado esse prazo, os órgãos executores (art. 6º, III), como o IBAMA - e, *no caso dos órgãos que não tiverem personalidade jurídica*, os próprios governos estaduais e municipais poderão figurar como réus em ação civil pública.

3.5.2. Conteúdo do plano de manejo

São poucas, e deveras específicas, as disposições da Lei 9.985/2000 sobre itens que devam integrar, obrigatoriamente, o plano de manejo das diversas unidades de conservação. No entanto, tais exigências existem, e são: a visitação pública deve ser analisada nos planos de manejo da Estação Ecológica (art. 9º, parágrafo 2º), do Parque Nacional (art. I I, parágrafo 2º), do Refúgio Silvestre (art. 13, parágrafo 3º) e da Reserva Extrativista (art. 18, parágrafo 3º); e no plano de manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável devem estar previstas as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos (art. 20, parágrafo 6º).

3.6. Populações tradicionais das unidades de conservação

3.6.1. Conceito de população tradicional

Para Paulo Affonso Leme Machado⁷, população tradicional é aquela que já existia numa área antes da criação da unidade de conservação, desde pelo menos a geração imediatamente anterior. Logo, a caracterização da tradição exigiria prova dos ascendentes ligados à área ou ali presentes.

3.6.2. Direitos das populações tradicionais

Relativamente aos direitos das populações tradicionais, a Lei nº 9.985/2000 estabelece como diretriz que se garanta "às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou justa indenização pelos recursos perdidos" (art. 5º, X).

Por outro lado, o artigo 42 da mesma lei determina que as populações tradicionais que tiverem de abandonar a área de onde retiram seu sustento, em virtude da implantação de unidade de conservação, deverão ser realocadas e indenizadas pelos recursos (benfeitorias) que houverem perdido.

3.6.3. Limitações e deveres da população tradicional

As populações tradicionais das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável têm como dever a participação na

⁷ Machado, P. A. L. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In Benjamin, A. H. (coordenação) Direito ambiental das áreas protegidas - o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 261.

preservação, recuperação, defesa e manutenção dessas unidades (art. 23, parágrafo 1º).

Como limitações, não poderão se utilizar de espécies ameaçadas de extinção, nem de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas (art. 23, par. 2º, I e II).

3.7. Pesquisa científica nas unidades de conservação

Pela Lei nº 9.985/2000, a pesquisa científica nas unidades de conservação está vinculada à não colocação em risco (não se exige efetivação de dano) da sobrevivência das espécies parte dos ecossistemas protegidos (art. 32, par. 1º).

Por outro lado, na realização das pesquisas, o conhecimento das populações tradicionais deve ser valorizado (art. 32). Além disso, a utilização desse conhecimento lhes renderá percentual de benefício (art. 22 da MP nº 2.052-11/2000).

Com exceção da Área de Proteção Ambiental e da Reserva Particular do Patrimônio Natural, a pesquisa científica nas unidades de conservação dependerá de prévia autorização do órgão administrador das mesmas (art. 32, parágrafo 2º).

Além dessa autorização, é exigida, para a pesquisa em que se pretender colher amostras de componente do patrimônio genético da unidade de conservação, a chamada "autorização de acesso".

3.8. Visitação pública às unidades de conservação

Na Estação Ecológica (art. 9º, par. 2º) e na Reserva Biológica (art. 10, par. 2º), o acesso do público é, via de regra, proibido. Porém, poderá ocorrer nos casos em que tiver objetivos educacionais.

Nas demais unidades, a configuração da visitação pública deve constar do regulamento de cada unidade. No regulamento, poderão ser estabelecidas restrições destinadas à conservação de elementos do ecossistema protegido (por exemplo, proibição da entrada com armas), mas nunca interdição total, a não ser como medida excepcional, devidamente motivada.

Para entrada nas unidades, poderá ser exigido o pagamento de taxa.

O art. 35 da Lei nº 9.985/2000 indica como esses recursos deverão ser partilhados.

3.9. Gestão das unidades de conservação

3.9.1. Órgãos competentes da Administração Pública

Pelo disposto no artigo 6º da Lei nº 9.985/2000, tem-se como competentes, no âmbito da Administração Pública, para reger o Sistema Nacional de Unidades de Conservação os seguintes órgãos:

- a) Como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;
- b) Como órgão central, o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e
- c) Como órgãos executores, o Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e os órgãos estaduais⁸ e municipais devidamente designados pelas respectivas esferas de governo, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação, em suas respectivas áreas de atuação.

3.9.2. Organizações da sociedade civil de interesse público

O art. 30 da Lei nº 9.985 diz que: "As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão".

Essas organizações serão formadas segundo as condições estabelecidas pelo art. 4º da Lei nº 9.790/99. Os estatutos deverão ser registrados no cartório competente, seguindo-se ao procedimento da Lei nº 6.015/73.

Ultrapassada essa fase, surge uma nova, em que essas associações postularão a obtenção de sua qualificação como "organizações da sociedade civil de interesse público" perante o Ministério da Justiça.

Outro ponto importante é o de que, como aponta parte da doutrina, deve o Poder Público, obrigatoriamente (ao contrário do que determina o art. 23 da Lei 9.790/99), realizar licitação para escolha da organização civil que irá gerir uma determinada unidade de conservação. A Lei nº 9.790/99 não se referiu especificamente a esse ponto, mas o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, previu a matéria nos artigos 23 a 31.

Os resultados atingidos com a execução do termo de parceria deverão ser analisados por uma "comissão de avaliação" (art. 11, par. 1º, da Lei nº 9.790/99). Tendo conhecimento de "qualquer irregularidade ou

⁸ No Paraná é o Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

ilegalidade na utilização de recursos ou bens de ordem pública pela organização parceira", os responsáveis pela fiscalização deverão dar imediata ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, "sob pena de responsabilidade solidária" (art. 12, da lei 9.790/99). Os funcionários públicos poderão ser processados diretamente, sem esperar-se pela via regressiva.

E, concluindo este item referente às características gerais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, vale ressaltar que "o SNUC é constituído por áreas federais, estaduais e municipais e podem ser Unidades de Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável. Devem ser cadastradas pelo Ministério do Meio Ambiente, com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA"⁹.

3.10. Competência para solução de litígios

Apesar da competência jurisdicional para solucionar questões referentes às unidades de conservação não ser tratada pela Lei nº 9.985/2000, salienta-se, na doutrina, que, "em matéria cível, se as pessoas jurídicas envolvidas são federais, a competência será da Justiça Federal. Destarte, se houver intervenção da União ou do Ibama pela presença de uma Unidade de Conservação Federal, os feitos invariavelmente serão julgados pela Justiça Federal. Em se tratando de unidades estaduais ou municipais, a competência é da Justiça comum"¹⁰.

Em matéria penal, a regra é a mesma, exceto em relação às contravenções, excluídas definitivamente da apreciação da Justiça Federal, em razão da Constituição Federal de 1988.

4. PRINCIPAIS CRÍTICAS

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente a lição de Paulo Affonso Leme Machado, exarada nos seguintes termos:

"Não se pode deixar de manifestar estranheza pelo teor do parágrafo 3º do art. 32: 'os órgãos competentes podem transferir para as instituições de pesquisa nacionais, mediante acordo, a atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e de credenciar pesquisadores para trabalharem nas unidades de conservação'. As unidades de conservação não estariam sendo transformadas em laboratórios de certas instituições, se a pesquisa científica

⁹ Dias, E. C. O Sistema de Unidades de Conservação - SNUC. (online) Disponível na internet via <http://www.sosanimal.hpg.ig.com.br/legislacao/snuc.htm>

¹⁰ Labarrere, M. de F. F. Unidades de Conservação e o Direito. In Revista de Direito Ambiental, Ano 7, número 25, janeiro-março de 2002, p. 130.

ficasse diretamente sob sua fiscalização?"¹¹.

Num segundo momento, pode-se voltar a ressaltar a omissão da Lei 9.985/2000 a respeito da necessidade de licitação para estabelecer contrato entre a Administração Pública e a organização civil de interesse público que assuma a gestão de uma unidade de conservação, deixando tal disposição à Lei nº 9.790/99, que lhe imprime caráter facultativo, algo extremamente censurável face ao princípio da eficiência e da moralidade no serviço público.

Vale, igualmente, colacionar algumas críticas feitas ao texto da Lei nº 9.985/2000, por parte de Antônio Herman Benjamin¹². A primeira delas vem de encontro a terminologia utilizada pela ementa dessa lei, ao falar em unidades de conservação, posto que esse termo restringe excessivamente o termo constitucional, muito mais amplo, qual seja o de "espaços territoriais especialmente protegidos".

Outra crítica apresentada por esse autor se refere a um conflito aparente de normas entre o artigo 50, X, que diz ser o Poder Público obrigado, no caso das populações tradicionais, a indenizá-las e realocá-las; e o artigo 42, que fala em indenização *ou* realocação. Em sua opinião, a solução para esse absurdo erro de técnica legislativa está em se considerar como espírito da norma como um todo a alternatividade entre indenização e realocação, visto que o oposto seria inaceitavelmente oneroso para a Administração.

Uma terceira e última crítica do Doutor Antônio Benjamin a ser destacada é a que se direciona à limitação representada pelo artigo 6º da Lei 9.985/2000, pelo qual as unidades de conservação estaduais e municipais só integrarão o SNUC extraordinariamente e a critério do CONAMA, quando não se enquadrarem rigorosamente em nenhuma das categorias previstas nessa lei. A Lei nº 6.938/81, que até então regulava a matéria, tinha abrangência bastante superior, não prevendo semelhante restrição.

Por outro lado, a Lei do SNUC se omite frente à questão da possibilidade de concessão de poder de polícia às organizações da sociedade civil de interesse público responsáveis pela gestão de unidades de conservação. De qualquer forma, apresentam-se, na doutrina, duas alternativas, quais sejam:

a) A concessão de parcela do poder de polícia da Administração a essas entidades, reservando-se, no entanto, igual poder ao órgão administrativo concedente; *ou*

b) A lotação, por parte do órgão público contratante, de funcionários de seu quadro para a unidade, especificamente para exercício do poder de

¹¹ Machado, P. A. L., *op. cit.*, p. 264.

¹² Benjamin, A. H., *op. cit.*, pp. 276 a 316.

polícia (mormente quanto à lavra de autos de infração).

Diante do espírito de delegação da norma que permite a administração de unidades de conservação por organizações da sociedade civil de interesse público, concluiu-se, na elaboração deste estudo, de que a primeira alternativa apontada acima seria a mais adequada.

Outro ponto a ser abordado, em nível de críticas encontradas, na :loutrina, ao texto da Lei 9.985/2000, e o de que o parágrafo 7º de seu art. 22, ao falar apenas em redução de limites, diminui demasiadamente a amplitude de conteúdo do artigo 225, parágrafo 1º, **III**, da Constituição Federal, que menciona também a alteração das finalidades da unidade de conservação.

Já, segundo estudo do Ministério do Meio Ambiente, pode-se

"destacar dois grandes problemas das áreas protegidas brasileiras:

- O total de área protegida por bioma é insuficiente para a conservação da biodiversidade (mínimo de 10% de proteção integral por bioma, segundo as conclusões do "IV Congresso Internacional de Áreas Protegidas", Caracas 1992).

- As áreas já criadas ainda não atingiram plenamente os objetivos que motivaram sua criação"¹³.

Porém, esse mesmo estudo aponta o advento da Lei 9.985/2000 como instrumento hábil para a solução, no decorrer do tempo, dessa situação.

Em posicionamento paralelo, Maria Tereza Jorge Pádua¹⁴ apresenta nove linhas distintas de crítica à Lei nº 9.985/2000, quais sejam:

a) Tratamento exageradamente superficial à relevantíssima questão dos corredores ecológicos, tratada exclusivamente no artigo 25;

b) Inexistência de um objetivo central para o SNUC, ou mesmo de harmonia entre seus diversos objetivos, que confrontam preservação da natureza e uso econômico de recursos naturais;

c) Existência, na Lei, de categorias de unidades de conservação desnecessárias, repetitivas ou de definição confusa;

d) Não tratamento de questões referentes a fontes de obtenção de recursos para cumprimento dos objetivos do SNUC;

e) Não abordagem dos incentivos para instalação e manejo de unidades de conservação, quando se poderia, por exemplo, ter institucionalizado, nacionalmente, o "ICMS ecológico";

f) Deveria ter sido dada maior autonomia administrativa a cada unidade de conservação, visto que o Ibama tem se mostrado ineficiente no

¹³ Ministério do Meio Ambiente. Unidades de Conservação. (online) Disponível na internet via: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apconser.html>

¹⁴ Pádua, M. T. J. *Análise crítica da nova lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 6, número 22, abril-junho de 2001, pp. 52 a 61.

exercício de uma administração centralizada;

g) A Lei não deveria ter tratado da Reserva da Biosfera, já suficientemente regulada por instrumentos internacionais;

h) A inviabilidade prática das zonas de amortecimento, as quais deveriam ser transformadas, para ter a eficácia esperada, pelo menos em Áreas de Proteção Ambiental;

i) A Lei apresenta confusões terminológicas, como quando, no mesmo inciso, fala separadamente em "*elementos da biosfera*" e "*fauna e flora*".

E, por fim, ressalte-se a crítica, feita por alguns autores, de que alguns modelos de unidades de conservação teriam sido trazidos de ordenamentos estrangeiros, sem preocupação com a sua perfeita adaptabilidade à realidade brasileiro, como no caso do Refúgio da Vida Silvestre.

5. CONCLUSÕES

Em conclusão ao presente estudo, tem-se que a Lei 9.985, seguindo a orientação mundial de maior atenção ao meio ambiente, adotada pelo art. 225 da CF/88, traz inovações muito importantes ao ordenamento jurídico nacional.

Entre seus pontos positivos, vale destacar, nesta finalização, que "*a possibilidade da iniciativa de se criar unidades de conservação ser tanto do poder legislativo como do executivo, democratiza o processo de criação e permite que muitos parlamentares possam atender solicitações das suas comunidades*"¹⁵.

Destaque-se, ainda, a maior transparência e possibilidade de participação da comunidade interessada na criação e gestão das unidades de conservação, bem como o incremento da preocupação social com as populações tradicionais das áreas a serem especialmente protegidas¹⁶.

E, como última questão importante a ser aqui indicada, ressalte-se a unificação, num único diploma legislativo, de instrumentos de proteção anteriormente espalhados em diversas leis, o que dificultava seu manejo prático.

Obviamente que ainda se tem um longo caminho pela frente, para se tenha um sistema e uma prática próximos do ideal. Reflexo dessa lação são as críticas apresentadas no item anterior.

Mas, os problemas atuais do SNUC podem ser plenamente Ilvidos,

¹⁵ Diniz, S. *Pizzato avalia novo SNUC*, [online] Disponível na internet via: <http://www.controlc.com.br/extrapauta210.htm>

¹⁶ Pádua, M. T. J. *Op. cit.*, pp. 52-53.

no âmbito jurídico, com vontade política dos administradores públicos e a participação ativa da população em geral.

Algo a ser corrigido é a inadequação terminológica de algumas frases legais, questão que envolve melhor definição das categorias de preservação integral e uso sustentável, para melhor compatibilidade entre objetivos.

Outra alteração necessária seria um tratamento mais completo acerca dos corredores ecológicos, bem como sobre a maior autonomia na captação e uso dos recursos destinados às unidades de conservação.

Urge, ainda, restringir a delegação a instituições científicas de qualidade para aprovar a realização de pesquisas no interior das unidades, bem como estabelecer a escolha entre a indenização ou realocação (jamais Jás) das famílias tradicionais.

Quanto às organizações da sociedade civil de interesse público, faz-se mister estabelecer procedimento licitatório para sua escolha à administração de uma unidade, delegando-se, outrossim, parcela, mesmo que reduzida, de poder de polícia às organizações selecionadas, para que estas possam praticar efetivo controle no funcionamento das unidades sob sua responsabilidade.

E, por fim, deve-se acrescentar ao conteúdo do artigo 22, parágrafo da Lei do SNUC, a exigência de lei, em sentido estrito, para operar criação de limites de unidades de conservação.

Efetivadas essas modificações, o Brasil passará a ter um instrumento de referência mundial na proteção do meio ambiente, provocando siderável elevação na qualidade de vida da sociedade nacional, no presente e para o futuro.

6. REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de B. *Direito Ambiental*. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- BENJAMIN, A. H. (coordenação) *Direito ambiental das áreas protegidas - o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BENJAMIN, A. H. (organizador/editor). *A proteção jurídica das florestas tropicais* (Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental). São Paulo: IMESP, 1999.
- DIAS, E. C. *O Sistema de Unidades de Conservação - SNUC*. [online] Disponível na internet via: <http://www.sosanimal.hpg.ig.com.br/legislacao/snuc.htm>
- DINIZ, S. *Pizzato avalia novo SNUC*. [online] Disponível na internet via WWW.URL: <http://www.controle.com.br/extra/pauta210.htm>
- LABARRERE, M. de F. F. *Unidades de Conservação e o Direito*. In *Revista de Direito Ambiental*, Ano 7, número 25, janeiro-março de 2002.

LEITE, E. de O. *A monografia jurídica*. 3ª edição - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LOPES, M. *Reservas florestais serão pólo de desenvolvimento*. [online] Disponível na internet via: <http://www.folhadomeioambiente.com.br/fma-106/reservas106.htm>

MARINO, M & GASTAL, M. L. de A. *Unidades de Conservação*. [online] Disponível na internet via: http://www.mct.gov.br/clima/comunic_old/uconserv.htm

Ministério do Meio Ambiente. *Unidades de Conservação*. [online] Disponível na internet via: <http://www.mma.gov.Br/port/sbf/dap/apconser.html>

MOREIRA, A. L. O. R. *Áreas protegidas: algumas considerações sobre a educação ambiental no município de Maringá*. Trabalho apresentado no 1º Fórum Ambiental de Maringá - Paraná.

MOTTA, M. N. J. *Unidades de Conservação Brasileiras*. [online] Disponível na internet via: <http://www.lsi.usp.br/econet/snuc/ucbr.htm>

PÁDUA, M. T. J. *Análise crítica da nova lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 6, número 22, abril-junho de 2001.

RODRIGUES, J. E. R. *O Refúgio da Vida Silvestre e a Reserva da Fauna: integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*. In Revista de Direitos Difusos, Ano n, Volume 11, fevereiro de 2002.