

MARIA ESTHER DE ABREU XAVIER

A DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA
IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE
PROTEÇÃO INTEGRAL

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2005

MARIA ESTHER DE ABREU XAVIER

A DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA
IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE
PROTEÇÃO INTEGRAL

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 30 de maio de 2005.

Prof.^a Dr.^a Sheila Maria Doula
(Conselheira)

Prof.^a Dr.^a Sylvia Maria M. Vendramini
(Conselheira)

Prof^o Dr. Gumercindo Souza Lima

Prof^o Dr. Jefferson Boechat Soares

Prof^o Dr. José Norberto Muniz
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho incorpora várias experiências produzidas por doutores, mestres, pesquisadores e amantes de um mundo socialmente justo e ecologicamente equilibrado. O assunto é simples e encantador, porém vasto e trabalhoso.

Ao começar este estudo, inicio-me na mesma senda desses diversos autores. Estou em agradecimento, de toda minha inspiração, às pessoas que fizeram parte, mesmo que através da construção do autor, e não da obra, mas que de alguma forma contribuíram para a presente pesquisa.

No afã dessa apologia, meus primeiros agradecimentos são para o Professor José Norberto Muniz, pela orientação, sabedoria, compreensão e pelo apoio, resultando em um esforço conjunto para fazer este trabalho científico.

Aos meus conselheiros Sheila Maria Doula e Sylvia Maria Machado Vendramini, pelos diálogos e pelas contribuições para o presente estudo, e aos professores Gumercindo Souza Lima e Jefferson Boechat Soares, pelo exame minucioso deste trabalho, pelas correções e sugestões.

Obviamente existem os professores cujos métodos, personalidades e amizades afetaram-me. Constituiu meu primeiro desenvolvimento para o assunto a comunicação com o Professor Gumercindo Souza Lima, a quem agradeço as

conversas, as sugestões e o empréstimo de literatura, que foram extremamente valiosos para a conclusão desta pesquisa.

Sou uma pessoa a quem as palavras, na maioria das vezes, não faltam. Entretanto, para lançar no papel os sentimentos que tenho pelos familiares e amigos, sufocam-me as qualidades entrelaçadas dentro do meu pequeno universo. Primeiramente, meus agradecimentos aos meus pais Fernando e Maria Helena e aos meus irmãos Luís e Ricardo, pelo amor, carinho, estímulo, apoio incondicional e por receberem e compreenderem minhas idéias.

Ao Luís Fernando de Abreu Xavier, pelas impressões dos textos.

Aos meus familiares Antônio Marchezine e Isabel; Raimundo e Ione; Maria Mota e Kelcilene, pela amizade, pelo estímulo e pelo afeto irrestrito.

A Raimundo Brina Diógenes e Maria Helena de Abreu Xavier, pela correção dos textos, pelo apoio e pelo auxílio na coleta de dados.

Aos meus amigos Monalisa, Douglas, Joelma, Augusto, Aline e Chlóris, pelo incentivo e companheirismo.

Ao Leôncio, pelo amor e carinho.

Aos meus amigos e colegas do Mestrado Ana Paula, Hércio, Rafaela, Frederico, Airton, Rodrigo, Fabrício, Léia, Daniel, Thaís, Camila, Kênia, Juscelino, Anne, Juliane e Edson, pelos grupos de estudo, pela convivência e pelo apoio para a realização desta pesquisa.

Meus agradecimentos também ao pessoal do IEF, de diretoria, coordenação, secretaria e pesquisa, pela contribuição para a realização de minha pesquisa de campo.

Ao Danilo Rocha, Miguel Ribon Júnior e Denize Fontes, por terem cooperado com a realização deste estudo.

A José Roberto, Ana Eurica e todos os demais funcionários do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, pelo auxílio na obtenção de informações e coleta de dados.

Aos profissionais do PROMATA/MG, pelas informações.

Às pessoas moradoras do Parque, por terem sido inteiramente prestativas.

Finalmente, e não menos importante, agradeço ao grupo de apoio e aos funcionários do Departamento de Economia Rural Graça, Tedinha, Carmen, Luíza, Cida, Rosângela, Brilhante, Antônio, Carlito, Ruço, D. Maria, Helena e Expedito, por terem atuado nos bastidores e diariamente ajudando-me, com atenção e dedicação.

Este trabalho foi um esforço realizado em conjunto, por isso agradeço a todos que contribuíram para a sua realização.

Agradeço, ainda, à UFV e à CAPES o incentivo à pesquisa.

BIOGRAFIA

MARIA ESTHER DE ABREU XAVIER, filha de Fernando Antônio Magalhães Xavier e Maria Helena de Abreu Xavier, nasceu em 11 de janeiro de 1976, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Em 1991, ingressou no 1º ano científico do Colégio Padre Eustáquio, concluindo-o em 1993.

No ano de 1995, destinou seus estudos ao curso de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Viçosa, MG, colando grau de bacharel em 14 de janeiro de 2000.

Em 2002, inscreveu-se na 1ª subseção da Ordem dos Advogados de Minas Gerais, sediada em Belo Horizonte, assumido o ministério da advocacia.

Em 2004, iniciou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado, em Extensão Rural da UFV, submetendo-se à defesa de tese em maio de 2005.

CONTEÚDO

	Página
RESUMO	viii
ABSTRACT	x
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. INTERVENÇÃO ESTATAL E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.....	12
3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	17
4. QUADRO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL	19
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
6. MEIO AMBIENTE E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	40
6.1. Instituto Estadual de Florestas.....	51
7. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	57
7.1. Das Características dos Parques Nacionais	61
7.2. Da Criação e Implementação dos Parques Nacionais	63
7.2.1. Da Criação, Alteração e Supressão dos Parques Nacionais	63
7.2.2. Da Participação Social.....	65
7.2.3. Das Populações Tradicionais.....	68
7.2.4. Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos.....	74

	Página
7.2.5. Plano de Manejo	76
7.2.6. Pesquisa Científica	78
7.2.7. Impedimentos e Restrições da Exploração Mineral	79
7.2.8. A Gestão das Unidades e a Exploração Comercial	79
7.2.9. Gestão Integrada de Unidades de Conservação.....	81
7.2.10. Compensação do Dano Ambiental e as Unidades de Conservação	81
7.2.11. Responsabilidade Criminal e Penalidades.....	83
7.2.12. Indenizações	84
8. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MINAS GERAIS	86
9. EXEMPLO DE IMPLEMENTAÇÃO LEGAL E AÇÕES DISCRICIONÁRIAS: PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO	92
9.1. Localização Geográfica e Características do Parque	93
9.2. Da Criação do Parque.....	98
9.3. Da Regularização Fundiária	104
9.4. Implementação e Gestão do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.....	112
10. QUADRO ANALÍTICO DE AÇÕES DO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS NO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO.....	126
11. INTERVENÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO LEGAL DE IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	130
12. CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	139
ANEXOS.....	144

RESUMO

XAVIER, Maria Esther de Abreu, M. S., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2005. **A discricionarietà da administração pública na implementação de unidades de conservação de proteção integral.** Orientador: José Norberto Muniz. Conselheiros: Sheila Maria Doula e Sylvia Maria Machado Vendramini.

Este trabalho teve por objetivo ampliar a compreensão sobre as questões de preservação do meio ambiente, através das unidades de conservação, conduzindo a questão para os conflitos entre as esferas jurídicas e administrativas. Buscou-se um estudo de conceitos pertinentes às ações administrativas: legalidade e discricionarietà na criação de unidades de conservação (Parques Nacionais). A proposição foi demonstrar que ações e omissões mais frequentes da Administração Pública propiciam a ocorrência de uma degradação ambiental generalizada, sob a hipótese de que o Poder Executivo deixa de adotar as providências administrativas indispensáveis à proteção de bens e recursos ambientais, recusando, com isso, o cumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe impõem o dever de defender e preservar o meio ambiente e promover e desenvolver a comunidade local nas áreas de proteção e proporcionar-lhe o exercício de seus direitos. Utilizou-se uma

metodologia que propiciou a interpretação da legislação e de sua aplicação pela administração no Estado de Minas Gerais. Dessa forma, a construção do conhecimento do presente estudo fundamentou-se na interpretação de conteúdo dos documentos legais (SNUC e SISNAMA) e no estudo de caso na criação, implantação e gestão do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. A análise apontou que as ações da Administração Pública classificam-se em três grupos: ações regulamentadas, discricionárias e irregulares. Comprovou-se que as ações discricionárias, muitas das vezes, extrapolam a liberalidade cedida pelo ordenamento jurídico. As ações discricionárias têm proporcionando um desacordo entre o fim almejado pelo estado de direito e o fim estabelecido pela Administração Pública. Todos os problemas encontrados nas unidades de conservação, e no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, perpassam por esse abismo. A análise veio a ser redundante nas ações irregulares, que evidenciam a incapacidade da Administração Pública em manter-se na legalidade. O presente estudo envolveu, ainda, a concepção do controle judicial das ações administrativas, uma vez que a preservação do meio ambiente é um direito fundamental, garantido na Carta Magna. Insufla do ordenamento a obrigatoriedade do Poder Público (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) de reconhecer e possibilitar tal direito. Essa concepção possibilitou identificar e interpretar os pressupostos que permitam o controle judicial, através de uma ação, como promotor da legalidade às ações administrativas na implementação de Parques Nacionais e como dirimente entre os conflitos ocasionados no alcance de direitos individuais e coletivos pela sociedade. Espera-se, assim, contribuir para a introdução de mecanismos jurídicos e operacionais que permitam ao Judiciário atuação de formas preventiva e fiscalizadora, mantendo as ações da administração no limbo da lei e proporcionando a ascensão, de fato, das unidades de conservação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

ABSTRACT

XAVIER, Maria Esther de Abreu, M. S., Universidade Federal de Viçosa, May of 2005. **The discricionariedade of the Public Administration in the implementation of units of conservation of integral protection.** Adviser: José Norberto Muniz. Committee members: Sheila Maria Doula e Sylvia Maria Machado Vendramini.

This work had the objective to extend the understanding on the questions of preservation of the environment through the units of conservation, leading the question for the conflicts between the legal and administrative spheres. A study of pertinent concepts searched the administrative cases: legality and discricionariedade in the creation of units of conservation (Park National). The proposal was to demonstrate that action and more frequent omissions of the Administration Publish propitiate the occurrence of a generalized ambient degradation under the hypothesis of that the Executive leaves to adopt indispensable the administrative steps to the good protection and environmental resources, refusing with this and infraconstitutional the fulfilment of constitutional ruleses that impose the duty to defend and to preserve the environment to it and to promote and to develop the community place in the protection areas and to provide the exercise of its rights. A methodology was

used that propitiated the interpretation of the legislation and its application for the administration in the State of Minas Gerais. Of this form the construction of the knowledge of the present study was based on the interpretation of content of legal documents (SNUC and SISNAMA), and on the study of case in the creation, implantation and management of the State Park of the Mountain range of the Brigadier General. The analysis demonstrated that the actions of the public administration are classified in three groups: regulated, discretionary and irregular actions. One proved that the discretionary actions, many of the times, surpass the liberality yielded for the legal system. The discretionary actions are providing a disagreement enter the end longed for for the rule of law and the end established for the Public Administration. All the problems found in the units of conservation, and the State Park of the Mountain range of the Brigadier General, perpassam for this abyss. The analysis came to be redundant in the irregular actions, that demonstrate the incapacity of the public administration in remaining itself in the legality. The present study it involves, still, the conception of the judicial control of the administrative cases, a time that, the preservation of the environment is a basic right, guaranteed in the Great Letter. Insufla of the order the obligatoriness of the Public Power (Executive, Legislative and Judiciary) to recognize and to make possible this right. This conception made possible to identify and to interpret the estimated ones that they allow the judicial control, through an action, as promotional of the legality to the administrative cases in the implementation of National Parks and as esculpatory it enters the caused conflicts in the reach of individual and collective rights for the society. One expects, thus, to contribute for the introduction of legal and operational mechanisms that allow Judiciary an performance of preventive and fiscalizadora form, keeping the actions of the administration in the limb of the law, providing, the ascension, in fact, of the units of conservation, to the right to the environment ecologicamente balanced.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de meio ambiente¹, na percepção jurídica, é considerado um bem novo, assim como a gestão do meio ambiente constitui uma atividade também recente, vez que no Brasil, até bem pouco tempo atrás, os recursos naturais eram tratados de forma isolada, com diplomas legais versando sobre itens ambientais distintos².

As primeiras formulações legislativas disciplinadas do meio ambiente no país vão ser encontradas no Código Civil de 1916, que se constitui no primeiro diploma legal brasileiro e que mantinha algumas preocupações ecológicas. Nas décadas que se seguiram à promulgação daquele diploma, começou a florescer a legislação ambiental com algumas regras específicas atinentes a fatores ou recursos ambientais. E, em 1921, surge o primeiro Serviço Florestal Brasileiro, regulamentado em 1925.

Após a Constituição de 1934, as medidas a respeito da legislação sobre água, caça, florestas e pesca e sua exploração, adotadas anteriormente e

¹ A Lei 6.938, de 31.08.1981, em seu art. 3º, inciso I, teve o mérito de trazer para a área do Direito o conceito de meio ambiente. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordens física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

² Como exemplo, o Código Civil de 1916, em seu art. 554, que atribuía ao proprietário ou inquilino o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam, e o art. 584, que proíbe construções capazes de poluir, ou inutilizar, para o uso ordinário a água de poço ou fonte alheia a elas preexistentes.

atribuídas à União passaram para a competência dos Estados, cabendo a eles suplementá-las ou complementá-las de forma a atender às peculiaridades locais e suprir lacunas ou deficiências da lei federal sem, no entanto, dispensá-la. Nesse mesmo ano surge a primeira legislação florestal no Brasil, consolidada³ com objetivos conservacionistas, que é o Código Florestal de 1934.⁴

De posse do arcabouço institucional⁵, cria-se, assim, em 1937, o primeiro Parque Nacional, o Itatiaia, com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas. Os parques nacionais são definidos como monumentos públicos naturais que perpetuam a natureza, adotando-se a estratégia de preservação⁶ de áreas silvestres⁷.

Segundo Benjamin (2001), com o passar dos anos, várias outras modalidades de áreas protegidas foram acrescentadas aos parques, então regidos pelo novo código florestal⁸, que surgiu em 1965. Com o intuito de defender a natureza, surge ainda, na década de 1960, a Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967). Torna-se importante ressaltar que o Código Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à fauna contribuíram para a formação da estrutura legal, que incluía disposições e recomendações, embasadas em critérios técnicos e científicos, para a organização dos parques nacionais⁹, o que se pode chamar do início da teia legislativa que redundaria na criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

³ “Consolidar (do latim consolidare) significa tornar sólido, seguro, estável” (AURÉLIO, 1995, p. 459).

⁴ Surgem ainda, neste ano, o Regulamento da Defesa Sanitária Vegetal (Decreto 24.114, de 12 de abril de 1934) e o Código de Águas (Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934). Em 1937, surge o Decreto-Lei 25, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

⁵ O primeiro Instituto de Florestas do Brasil, criado em 1921, e o Decreto 23.793, de 23.01.1934, que instituiu o Código Florestal.

⁶ Segundo Benjamin (2001, p. 277), o termo preservação significa garantia integral da biota, e conservação seria a modalidade de proteção especial à biota (uma forma mais flexível dita sustentável). A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, adota o termo Unidades de Conservação, entretanto conservação não é gênero, muito menos gênero do qual a preservação seria espécie. Os parques nacionais encontram-se como unidades de proteção integral. A Constituição Federal de 1988 reporta-se aos parques ou outras modalidades de áreas verdes como espaços territoriais especialmente protegidos; essa, sim, é a expressão gênero, sob a qual se incluem “conservação e preservação”.

⁷ Atualmente, é consagrada na Constituição Federal Brasileira, em seu art. 225, § 1º, incisos I, II e III, a introdução de áreas preservadas em todo o território nacional.

⁸ Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965.

⁹ Essa matéria está explícita no Código Florestal de 1965, em seu art. 5º.

Não obstante, todavia esse aparato legal¹⁰ não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global¹¹, embora a ênfase doutrinária recaísse sobre a proteção das florestas, das águas e da fauna de forma individual (leis específicas), e na medida de sua exploração. Mesmo com a adoção de áreas silvestres no Brasil, os parques nacionais, que hoje são denominados unidades de conservação, sua criação e instituição não obedeciam a nenhum planejamento mais abrangente.¹²

Foi no final da década de 1970, entretanto, que a legislação ambiental no Brasil passou a se desenvolver com maior consistência¹³ e celeridade. Ela proliferou em todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, tornando-se legislação mais ambiciosa e voltada para a proteção do patrimônio ambiental do país em uma visão mais sistêmica¹⁴. Assim, em 1979¹⁵ o General João Baptista Figueiredo, então Presidente da República, sob o influxo da Conferência de Estocolmo e atendendo aos anseios dos ambientalistas e às necessidades essenciais de proteção da natureza, lançou a 1ª Etapa do Plano¹⁶ do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Dessa primeira etapa até a

¹⁰ Seguem ainda a legislação ambiental, o Decreto-Lei 794, de 19 de outubro de 1938 (Código de Pesca), o Decreto-Lei 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas), e a Lei 4.504, de 30.11.1964, que cria o Estatuto da Terra.

¹¹ Benjamin (2001, p. 277) considerou que, com o avanço do conhecimento científico e profundas mudanças culturais, descobre-se que a natureza, apesar de aceitar ser antropocentricamente apreciada (e até protegida) em partes ou fragmentos, no teatro da vida somente opera como sistema, isto é, integrado por elementos bióticos e abióticos.

¹² “Até a década de 1960, a criação de unidades de conservação no Brasil não obedeceu a nenhum planejamento mais abrangente. As UCs foram estabelecidas por razões estéticas e em função de circunstâncias políticas favoráveis. Não havia, até então, uma política de criação de UC com a finalidade, por exemplo, de assegurar a conservação de amostras representativas dos ecossistemas brasileiros” (MERCADANTE, 2001, p. 190).

¹³ “O conjunto das leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida da exploração do homem” (MILARE, 2000, p. 81).

¹⁴ O meio ambiente, como tudo que não pode ser explicado, nem tutelado pelos seus distintos componentes. Norman Myers, citado por Benjamin (2001, p. 281), escreveu que, “mesmo que transformássemos a Amazônia num enorme parque e, em seguida, construísssemos uma cerca de 50 m de altura à sua volta, nem desse modo conseguiríamos prevenir sua degradação nas mãos de fenômenos globais, como a poluição atmosférica e mudanças climáticas”. Dessa forma, Benjamin considerou que não obstante estampe localmente as feridas da degradação, não é um tema de estrito cunho municipal ou estadual, mas sim de nível nacional e global, e que o meio ambiente é vítima de atividades por vezes estabelecidas a centenas ou milhares de quilômetros.

¹⁵ No mesmo ano, surge o Decreto-Lei no 84.017, de 21 de setembro de 1979, que regulamenta os Parques Nacionais Brasileiros. Essa legislação proporcionou a instituição de parques nacionais até a promulgação do atual Sistema de Unidades de Conservação.

¹⁶ “Segundo Milaré (2000, p. 190), em 1976 foi concluído o trabalho ‘Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia’. Esse documento fundamentou a elaboração do Plano de Sistema de Unidades de Conservação do Brasil.”

promulgação da lei transcorreram-se 20 anos de debates e discussões para a aprovação do atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação.¹⁷

Cabe aqui relatar que, nesse meio tempo, o país sofreu uma verdadeira inflação de normas¹⁸ ambientais¹⁹, o que se tornou um dos entraves à implementação da legislação. O direito ambiental avançou de uma visão restritiva para uma visão sistêmica do meio ambiente. Entretanto, os diplomas legais que se mantiveram dispersos, sem uma sistematicidade e organicidade, propiciaram, algumas vezes, o velho estigma do tratamento individualizado aos recursos ambientais. Segundo Milaré (2000, p. 83), uma das razões da ineficácia da legislação brasileira é sua “assistematicidade, gravíssimo pecado para um regime normativo que, pela sua complexidade e caráter transdisciplinar (interno e externo), não se mantém de pé sem um mínimo de organicidade e sistematicidade. No emaranhado de normas existentes, difícil mesmo é encontrar matérias onde não existam conflitos normativos, onde os dispositivos, nos vários níveis legislativos, falem a mesma língua”.

Não obstante, apesar dessa assistematicidade, o Brasil foi dotado de valiosos diplomas legais que versam sobre o meio ambiente.²⁰ Deve-se destacar que, dentre esse conjunto imenso de normas que são desvinculadas e específicas²¹, a sistematicidade das leis que versam sobre as unidades de conservação é a expressão de uma tendência de como se desenvolvem as normas jurídicas, tornando-se um avanço no direito brasileiro sobre o meio ambiente.

¹⁷ Em 1989, a Funatura entregou ao IBAMA uma proposta de anteprojeto de lei do SNUC, e em 1992, já na qualidade de projeto de lei, é encaminhada a proposta ao Congresso para apreciação (MILARÉ, 2000, p. 194).

¹⁸ Ives Gandra da Silva Martins, em artigo publicado sobre a “Inflação Legislativa”, aduziu que: “Embora mundial, no Brasil o problema ganha dimensão especial, pois raros são os países que podem ostentar a desidratação legislativa aqui verificada que não permite sequer às autoridades acompanhar o que produzem. Em nosso país, no momento, há mais de 5,5 mil ‘Constituições’ vigendo, entre a Constituição Federal, e mais 5,5 mil leis orgânicas municipais, pois é a única federação do mundo que outorga ao Município estatuto de ente federativo” (O Estado de São Paulo, 1998, p. A-2).

¹⁹ “Apenas para se ter uma idéia da intensa produção legislativa com vistas à proteção específica do meio ambiente, basta lembrar que foram editadas no âmbito federal, no período de 10 anos de vigência da Constituição de 1988, 17 leis ordinárias, 3 medidas provisórias, 139 decretos (incluídos os legislativos) e 170 resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA” (MILARÉ, 2000, p. 82).

²⁰ De acordo com Tálman Sucupira (1999), o Brasil é um dos países que mais avançaram em relação à Legislação Ambiental, podendo-se comparar com a da Alemanha, sendo esta considerada uma das nações mais preocupadas com o assunto.

²¹ Segundo Edis Milaré, “movemos em um verdadeiro cipoal de leis, decretos-lei, medidas provisórias, decretos e resoluções e portarias a reger a matéria”. Dessa forma, o autor considera as normas, que muitas vezes contradizem entre si, um verdadeiro impasse para a defesa do meio ambiente, de forma que, para o autor, faz-se necessário pautar pela sistematicidade das leis ambientais (Op. cit., p. 84).

Destacam-se, contudo, até a legislação do SNUC, dois marcos²² que contribuíram significativamente para a postura recente do ordenamento jurídico na tutela do meio ambiente. O primeiro é a edição da Lei no 6.938, em 1981, que, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz para o ramo do direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus diversos modos e também ampara a criação de áreas protegidas. Essa lei institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente, ou seja, o sistema institucional do meio ambiente, apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais através de uma política nacional.

O segundo marco é a promulgação da Carta de 88. Segundo Milaré (2000, p. 82), o progresso se fez notável, dando um passo decisivo para a atual política ambiental, dedicando ao meio ambiente um capítulo próprio, considerando-o como bem de uso comum do povo e eleva-o à categoria de direito fundamental.

Diz a Carta Magna em seu art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Acrescenta, ainda, em seu parágrafo primeiro, que o asseguramento efetivo desse direito incumbe ao Poder Público a preservação, a restauração dos processos ecológicos essenciais e a promoção do manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, bem como a definição, em todas as unidades Federativas, de espaços territoriais (seus componentes) especialmente protegidos²³, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

²² Milaré aduz quatro marcos para a legislação ambiental após a década de 1970, quais sejam: A Lei 6938/81 e a Carta Magna de 1988, já mencionados nesta descrição, e as Leis 7.347/85, de 24 de julho de 1985; e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e dispõe sobre a Lei dos Crimes Ambientais, respectivamente (Op. cit., p. 82).

²³ O que já estava previsto, também, na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, quanto à proteção de ecossistemas, com preservação de áreas representativas e ameaçadas de degradação (art. 2º, IV e IX), notadamente por meio da criação e manutenção de Parques Nacionais e Estaduais (art. 5º, "a", da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965), Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6.902, de 27 de abril de 1981).

Segundo Milaré (2000), a Constituição concebe para o meio ambiente uma disciplina rica, dedicando à matéria um capítulo próprio em um dos textos mais avançados em todo o mundo. O autor aduz ainda que “na esteira da Carta Magna Federal vieram as Constituições Estaduais, que incorporaram também o tema ambiental, ampliando, aqui e ali, o já amplo tratamento conferido pela Lei Maior, seguidas depois das Leis orgânicas dos Municípios (verdadeiras constituições locais), e de grande messe de diplomas, marcados todos por intensa preocupação ecológica” (2000, p. 82).

Dispõe, assim, a lei máxima sobre a conservação do mundo natural através de parques nacionais e outras áreas protegidas, e, dessa forma, tornou-se um dos maiores objetivos das políticas públicas de meio ambiente²⁴.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, considerou as áreas naturais protegidas como unidades de conservação; áreas que, conforme admitiu Fiorillo (1999, p. 194): “justamente por serem dotadas de atributos ambientais merecem um tratamento diferenciado e especializado”.

Restava, assim, a regulamentação da Carta para que ela se implementasse, apesar de já se achar em trâmite a aprovação da Lei 9.985/2000, cuja promulgação vem regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, do Diploma de 88, e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. É bom ressaltar que o SNUC teve respaldo na legislação anterior, desde o Código Florestal, passando pelas Convenções Internacionais de Biodiversidade²⁵, a lei sobre Parques Nacionais, e demais normas reguladoras de

²⁴ “O preceito do caput do art. 225 enuncia uma ética normativa vinculativa, prescrevendo a responsabilidade de um com o seu próximo e com o meio. O ideal de relacionamento social com o meio ambiente confrontando com a realidade impõe a definição de estratégias e ações a serem realizadas no longo prazo, procurando superar as dificuldades reais existentes na práxis políticas. O postulado impulsiona a formação de éticas políticas evidenciadas nas ações do Poder Público e desenvolve para concretizar o ideal de meio ambiente ecologicamente equilibrado e distribuído na sociedade” (DERANI, 2001, p. 235).

²⁵ Citam-se como exemplo as Convenções de Estocolmo/72 e a Rio/92.

outros espaços protegidos, que surgiram principalmente nas décadas de 1980 e 90²⁶, bem como de conceitos modernos de “conservação *in situ*”.²⁷

Apesar do avanço do aparato legal, a Lei 9.985/2000, por ser estruturada em retalhos de normas anteriores, tem vastíssimas “clareiras normativas”²⁸ (por exemplo as populações tradicionais, que são mensuradas na nova lei, mas não conceituadas), em que ainda inexitem normas de regramento das condutas dos envolvidos. E isso promove um hiato entre as estruturas formais (legislação, programas e projetos) e as estruturas reais (implantação de unidades que promovam a preservação e conservação do meio ambiente, alocação e gerência de recursos, o fosso entre os segmentos da própria administração e dela com os segmentos da sociedade com sua cultura e organização próprias). Benjamin (2001, p. 287) aduz que: “faltava-nos um regime jurídico moderno, harmônico e técnico, sob as bases do welfarismo ambiental, que informa a CF/88. Essa a expectativa que se tinha da Lei nº 9.985/2000”. E acrescentou ainda esse autor que, entretanto, “por conta de equívocos técnicos da redação original do projeto ou deficiências semeadas no decorrer de sua longa tramitação legislativa, a lei, sem prejuízo de avanços inequívocos que introduz, não é nem harmônica, nem muito menos moderna e técnica”.

Observa-se então que, apesar de regulamentar a Constituição Federal, o Sistema foi calcado em leis antigas. Para Benjamin (2001, p. 287), “infelizmente estamos diante de um diploma que nasce com uma certa pitada de velhice (sem refletir, na sua dimensão maior, a letra e o espírito da Constituição Federal de 1988 ou mesmo os tratados e convenções firmados pelo Brasil na década de

²⁶ Como exemplo, a Lei 6.902, de 27 de abril de 1981 (Estações Ecológicas e APAs) e os Decretos 89.336, de 31 de abril de 1984 (Reservas Ecológicas), e 98.897, de 30 de janeiro de 1990 (Institui as Reservas Extrativistas).

²⁷ Cite-se como exemplo a evolução do conceito de Parques Nacionais. A evolução da noção de áreas protegidas (parques nacionais) partiu do “cultivo do mito da figura do homem urbano-industrial” (DIEGUES, 2001), vinculado a um sistema produtivo destruidor de equilíbrios naturais, baseado no modelo norte-americano e que tinha o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas, definindo as áreas como monumentos públicos naturais que perpetuam a natureza até a idealização do SNUC, que expõe os parques nacionais como espaço territorial para a conservação da diversidade biológica em longo prazo, centrando-a em um eixo fundamental do processo conservacionista, bem como estabelecendo a necessária relação de complementaridade entre si e entre as demais categorias de unidades de conservação e estando organizados de acordo com seus objetivos de manejo e tipos de uso.

²⁸ Milare (2000, p. 83).

1990²⁹), imperfeição (com imprecisões técnicas primárias) e desestruturação (destituído de harmonia interna), perdendo muito do seu valor potencial, que justificava e legitimava sua gênese”.

Não obstante, é necessário ressaltar que o mesmo autor concluiu que não se pode apreciar o valor de um sistema normativo ao simples exame da letra fria da lei. Tão importante quanto o comando legal é o contexto de sua inserção e implementação, bem como as estruturas governamentais existentes, a vontade política para aplicá-lo e o perfil do povo, que é, a um só tempo, a origem e o destinatário do regime. Aduziu o referido autor que é necessário muito mais que a lei para implantar um efetivo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Para Lima (2003), a nova lei avança em vários aspectos, e suas mudanças mais significativas são a reclassificação das Unidades de Conservação, a participação da sociedade no processo de criador e gestor das unidades, o reconhecimento das populações tradicionais, o estabelecimento de diretrizes do gerenciamento dos recursos e a normatização do processo fundiário.

Derani (2001, p. 233) considerou a Lei 9.985/2000 um importante instrumento para a concretização da Constituição Federal. Sem dúvida, a sistematicidade da apropriação dos espaços públicos, prevendo vários modelos destinados a diferentes contextos sociais, promove um instrumento adequado para a conservação de sistemas ecológicos, de bancos genéticos e de qualidade ambiental. Segundo essa autora, o ordenamento jurídico é tido como um sistema normativo – conjunto positivado de ideais de conduta, desenvolvendo-se a partir de um conhecimento social existente. É um sistema no sentido de elaboração racional coordenada. Para ela, o sistema possui dois elementos básicos: ordem e unidade. A ordem é expressa pelo conteúdo racional desenvolvido num processo de consequência lógica, e a unidade é revelada pela concepção sistêmica, pela sua formação coesa, em que seus componentes são bastantes para formatar um todo. É uma ordem e unidade de sentido, admitiu a autora, e acrescentou ainda

²⁹ Ressalta a Eco/92, em que se reconheceu que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum para toda a humanidade. Essa convenção da biodiversidade, ratificada pelo Brasil (Cf. Decreto Legislativo 2, de 03.02.1994), proclamou que “os estados são responsáveis pela conservação da sua diversidade biológica e utilização sustentável dos seus recursos biológicos” e que “é vital prevenir, prevenir e combater na origem as causas da significativa redução ou perda da diversidade biológica” (Cf. Preâmbulo, Convenção da Diversidade Biológica/1992).

que, com a identificação de sentido no interior do sistema, pode garantir ao operador uma capacitação para uma orientação seletiva, vez que ele conhece melhor o conteúdo dos elementos componentes da norma, possibilitando a “diversidade de construção do possível”.

O que se pode notar no Brasil, entretanto, é que, mesmo com o avanço da legislação sobre unidades de conservação, com falhas ou não, há que se enfrentar, ainda, o grande problema de não saírem do limbo da teoria. Destarte, não basta apenas o aparato legal envolvendo as questões ambientais se, paralelamente, não há disposição de meios adequados e ações concretas de implementação. Na proposição de Benjamin Araújo (2001), espera-se muito da implementação das unidades de conservação, mas as normas, como um todo, avançam, mesmo com algumas incongruências. Tal avanço legislativo é imprescindível, tornando-se a forma de ajustar o Estado à proteção ambiental.

Para Milaré (2000, p. 81), “tamanho malogro legislativo” do direito ambiental tem ao lado de causas estritamente legislativas a sua assistemática³⁰, a sua orientação por normas de idades e espíritos diferenciados³¹ e, por último, o que denomina de inflação legal³², outras causas mais amplas – como a inexistência de um aparelho implementador adequado.

Cumprido ressaltar que o aparelho implementador de unidades de conservação no ordenamento pátrio é o Sistema Nacional do Meio Ambiente. O Sisnama é a teia institucional que permite a execução e a implementação da norma e foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentado pelo Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990. Segundo Machado (2003, p. 81), o desenho institucional do Sisnama no arcabouço legal pertinente corresponde a um instituto jurídico que existe e funciona à medida que os seus órgãos e entidades que o integram existem e funcionam. Ele tem como principal fluxo a informação, ou seja, as comunicações, as deliberações, as orientações, as avaliações e outras formas similares de ações e produtos, e é fundamental que

³⁰ No caso de unidades de conservação, pode-se notar que o SNUC foi um grande avanço ao sistematizar as normas que versam sobre a criação de Ucs e ao favorecer uma coordenação das normas no sentido de limitá-las e proporcionar uma segurança jurídica.

³¹ Para o autor, quase todos os textos normativos são anteriores à Constituição/88, portanto orientados por uma legislação ambientalmente acanhada, já que pouco se preocupava com o meio ambiente.

³² O cipoal de leis que regulamenta o meio ambiente favorece a insegurança e incerteza jurídicas.

tudo esteja em um processo contínuo, de modo que o sistema se retroalimente, de alto a baixo, da cúpula às bases e vice-versa. Assim, a Federação deve comunicar-se com os Estados, os Estados com os Municípios e grupos de interesse organizados, e vice-versa, completando o circuito e garantindo a organicidade e a objetividade do Sistema; a cúpula permite uma visão mais ampla; e a base propicia uma visão mais concreta e realista dos problemas ambientais.

Essa complexidade, todavia, ainda na prática, não se constitui de forma efetiva. A comunicação e a informação, tanto da Federação às bases quanto as bases à Federação, possuem uma insuficiente cadência, e muitas das vezes esta inexistente. Um exemplo da falta dessa comunicação são as implantações e gestão de Unidades de Conservação. Milaré (2000, p. 82) acrescenta que o Conselho de Governo na prática não existe. Ademais, poucos são os municípios brasileiros equipados para as funções e atribuições delimitadas em lei, sendo, porém, desejável que essa capacitação institucional aumente e se propague. O Sisnama funciona como uma entidade, em muitas das vezes como uma instituição, situada no tempo e espaço, e não como um instituto harmônico e dinâmico em sua totalidade.

Salienta-se, ainda, que a disposição institucional que confere aos órgãos estaduais e municipais autonomia nas decisões e gestão das respectivas Unidades de Conservação sob sua guarda e que a princípio favorece a atuação das entidades de base na defesa do meio ambiente junto aos interesses difusos da sociedade, de fato têm provocado verdadeira competição entre os órgãos executivos, seccionais e locais, nas várias esferas de governo. A defesa e constituição daquelas têm se tornado uma ação individual dentro de um sistema de fato inexistente. Como consequência, atualmente destaca-se a falta de informação em todos os seus sentidos entre as instituições.³³ Depreende-se, portanto, que o Sisnama, que é o arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil, suporta o grave problema de possuir uma estrutura de direito, que não corresponde com a de fato.

³³ Como exemplo, segundo Milaré, cita-se “a superposição de funções dos órgãos públicos de controle e gestão, em razão da falta de clareza no critério da repartição de competência entre os diversos níveis e esferas de governo, sem querer omitir o conhecidíssimo espírito corporativo que inibe ou destrói as ações interdisciplinares e interinstitucionais (Op. cit., p.90).

Identifica-se, portanto, que tanto o arcabouço normativo quanto o institucional legal padecem de males que, inerentes à sua própria essência e natureza, impossibilitam a sua efetivação e implementação. E, no que concerne à origem desse desajuste, está a incongruência entre as estruturas formais e as estruturas reais.

De fato, a implementação da legislação torna-se o ponto relevante na questão ambiental. Especialmente no que se refere às unidades de conservação, sabe-se que ainda existem parques de papel ³⁴ sem o devido planejamento e infraestrutura que permitam que a unidade atinja seus objetivos, eliminando os conflitos com a população local. E é nesse âmbito que se insere o problema a ser investigado, e que é apresentado no capítulo seguinte.

³⁴ Denominação utilizada para parques que existem sem a menor infra-estrutura disponibilizada e que não atingem o propósito mínimo de conservação e manutenção da biodiversidade.

2. INTERVENÇÃO ESTATAL E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Conforme descrito no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação foram referências na legislação ambiental brasileira para a atual política ambiental. A primeira, por dedicar um capítulo próprio ao meio ambiente, considerando-o como bem de uso comum da população e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público³⁵ e à sociedade o dever de preservá-lo e defendê-lo; e o segundo, por sistematizar e organizar o emaranhado de normas que versavam sobre as unidades de conservação.

A Lei 9.985/2000 regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Destarte, o SNUC estabelece critérios e normas para criação, implantação e gerência das unidades de conservação. É o instrumento organizador das áreas naturais protegidas que, planejado, manejado e

³⁵ Segundo Benjamin, se “... as Ucs são instituídas ou criadas pelo poder público, de um lado, não estamos diante de prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, mas de atribuição outorgada também ao Poder Executivo...” (Op. Cit. p.294).

administrado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação.³⁶

De fato, o ordenamento jurídico brasileiro garante as implantações dos parques nacionais³⁷, que são estabelecidas e gerenciadas por um sistema nacional do meio ambiente, o SISNAMA, o qual está submetido a um sistema de regras rígidas, podendo-se citar a Carta Magna e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC; a integração destes sistemas enquanto direito material e formal e estrutura organizacional produz a conservação do meio ambiente no país e sua relação com a sociedade.

Segundo Lima (2003), até recentemente, no Brasil, não havia diretrizes claras quanto aos objetivos e às justificativas para a criação nem mesmo orientações sobre o processo de criação e manejo das unidades de conservação, o que só foi atendido com a promulgação do SNUC.

Se por um lado os aparatos normativos e políticos são criados para justificar a posição ambiental de governos perante a sociedade brasileira, apresentando respostas às influências exercidas por organismos internacionais, por outro, padecem de males endêmicos da Administração Pública (MILARÉ, 2000, p. 90).

O poder público, por exemplo, como gestor e executor das unidades de conservação, tem demonstrado incapacidade e ineficácia na conclusão e implementação do arcabouço legal ambiental, pois áreas que comportam ecossistemas importantes para a diversidade genética e para o equilíbrio ecológico permanecem sem qualquer proteção específica. Elas estão sujeitas à ação predatória dos extratores de recursos naturais ou dos empreendedores imobiliários, contrariando as normas da política ambiental nacional e as diretrizes legais.

³⁶ Para Derani, “O texto da lei é um instrumento, e cabe àqueles, sobre os quais recai o dever jurídico, dar-lhe efetividade... a norma é um instrumento que pode ser ou não utilizado. O fato de não ser preenchida não a descaracteriza como direito. Por ser um instrumento, seus efeitos só se fazem sentir com o uso, porém, o não uso não pode anular sua essência” (Op. cit. p.234).

³⁷ Os Parques Nacionais pelo Sistema de Nacional de Unidades de Conservação são definidos como unidades de proteção integral que têm 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 (art. 11, caput).

Mirra (2004) aduz que, mesmo quando o Estado, por fim, cria essas unidades de conservação (Parques, Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental) como medidas para a preservação e conservação da natureza, o que se vê no decorrer do tempo é que os anos passam sem que os governos que se sucedem cuidem de implantar definitivamente essas áreas naturais protegidas, pela demarcação dos seus limites e perímetros, pela realização de zoneamentos ecológico-econômicos no seu interior, pela instalação dos equipamentos necessários, pela fiscalização das atividades que possam comprometer a preservação dos atributos ecológicos que justificaram a sua proteção etc.

Milaré (2000, p. 257) ressalta que, ao se tratar da tutela administrativa do ambiente, entende-se que, mesmo implícito, o Direito normatiza a Administração, dando-lhe suporte legal e estabelecendo os seus limites no contexto dos direitos e deveres concernentes ao bem comum da sociedade, assim como a administração deve implementar o Direito, concedendo-lhe vida e eficácia. O autor confirma que Direito e Administração não se excluem e não se esgotam nessa relação, mas se complementam. Nesse sentido, Lucian (2004) admite que todas as atividades administrativas estão subordinadas à ordem jurídica, à legalidade, sendo exercidas segundo a orientação da lei e dentro dos limites nela traçados. Entretanto, em determinados casos, os limites legais da atuação administrativa ganham certa flexibilidade até mesmo para autorizar a abstenção da Administração de executar leis. Para a autora, a discricionariedade “consiste em uma margem de liberdade conferida à Administração, seja a partir da fluidez que revestem os pressupostos fáticos, ou a finalidade legal, seja a encontrada no mandamento legal, para que o administrador, diante de cada caso concreto, possa, norteado pelos critérios positivados, tais como as regras jurídicas, e os princípios constitucionais, e pelos não positivados, a oportunidade e a conveniência, adotar a providência que melhor atenda ao interesse público geral e o específico de cada norma”. Não obstante, a autora destaca que a

liberdade conferida ao administrador só se torna lícita e legítima se for compatível com os princípios constitucionais do sistema³⁸.

No entanto, essa flexibilidade no direito ambiental tem demonstrado que, na maioria das vezes, o Estado age, ou se omite, sob o escudo do interesse público ou no argumento de atender os interesses imediatos da coletividade, dando a impressão, falsa, de que ele se compromete com a preservação ambiental, ou que ainda a postergação desta seja necessária, tornando lícita qualquer conduta da administração.

Segundo Lima (2003), são criadas várias unidades de conservação sem os devidos cuidados, ou sem seguir os preceitos indicados pelo atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação; um desses exemplos, cita o autor, é o Parque Nacional do Tumucumaque, na Amazônia, com quase quatro milhões de hectares. Nesse estudo, comprovou-se que as Unidades de Conservação estão sendo criadas sem a devida perspectiva de implantá-las – os parques de papel, os quais provocam inúmeros problemas regionais e prejudicam a relação da instituição e da unidade com as comunidades locais.

Pode-se deduzir que os inúmeros problemas originados têm sido provocados pela imposição discricionária do Poder Público, muitas vezes esbarrando nas formalidades legais, que não as contradizem, mas não atingem o objetivo final³⁹ em sua íntegra, e sim em sua formalidade⁴⁰.

Fundamentado nesses argumentos, pode-se definir, como hipótese de trabalho, que a discricionabilidade do Poder Público na constituição de áreas de preservação tem constituído um impasse na efetiva implementação da lei e

³⁸ Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 818), “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

³⁹ Segundo Caio Tácito (apud Lucian, 2004), o poder administrativo está sempre adstrito a uma finalidade legal, constituindo esta um elemento sempre vinculado. Para Roger Bonnard (*apud* Fagundes, 1967, p.79/80), com relação à finalidade, a Administração jamais terá um poder discricionário, de sorte que o fim a alcançar deverá vir sempre imposto nas leis, e ainda que não vier explicitamente, deve-se extraí-lo da própria natureza do ato. (Op. cit.).

⁴⁰ As Unidades de Conservação, geralmente, não atingem os objetivos e diretrizes garantidos pelo SNUC. Muitas das vezes a criação e implantação de áreas ambientais infringem os princípios inerentes à administração pública (proporcionalidade, moralidade, legalidade etc.), bem como cerceiam outros princípios (princípio da informação, princípio da participação etc.).

impedido a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Ressalta-se assim o interesse na consecução de novos instrumentos que permitam ao Poder Público o cumprimento não só formal, mas em toda sua extensão e complexidade, que abrange a implantação, criação e gestão das unidades de conservação.

3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é ampliar a compreensão sobre as questões envolvendo as unidades de conservação, ao redirecionar o problema para os conflitos entre as esferas jurídicas e administrativas. A proposição é de que ações e omissões mais frequentes da Administração Pública propiciam a ocorrência de uma degradação ambiental generalizada, sob a hipótese de que o Poder Executivo deixa de adotar as providências administrativas indispensáveis à proteção de bens e recursos ambientais, recusando com isso o cumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais, que lhe impõem o dever de defender e preservar o meio ambiente e o de promover e desenvolver as comunidades locais das áreas de proteção e proporcionar-lhes o exercício de seus direitos.

Com base nessa proposição, espera-se contribuir para a introdução de mecanismos jurídicos e operacionais que permitam ao Judiciário uma atuação de forma preventiva e fiscalizadora. Para isso, os seguintes objetivos específicos foram definidos:

1. Identificar as formas de implementação de Parques Nacionais pelo Poder Público, destacando-se as ações e omissões mais frequentes da Administração, abordando o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro como unidade representativa do sistema.

2. Identificar como ocorre o exercício da discricionariedade pelo Poder Público.
3. Construir quadro analítico para expressar a legislação pertinente e a sua coerência entre as ações administrativas, verificando as suas formas de implementação.
4. Identificar e interpretar os pressupostos que permitam o controle judicial como promotor da legalidade das ações administrativas na implementação de Parques Nacionais e como dirimente entre os conflitos ocasionados no alcance de direitos individuais e coletivos pela sociedade.

4. QUADRO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

Os conceitos utilizados para a fundamentação teórica desta pesquisa estão inseridos no regimento normativo relativo às proposições sobre as esferas jurídica e administrativa. A referência inicial é a Constituição Brasileira, que institui o Estado Democrático de Direito, explicitando que o Brasil é, de acordo com o disposto no art. 1º da Lei Magna, um “Estado Democrático de Direitos” que atribui à legislação a função norteadora para a interferência sobre a realidade social, sob os propósitos das mudanças democráticas.

Segundo Mello (2004), é no Estado de Direito Democrático que a lei sobressai, fundamentada na soberania popular, tendo em vista que o Estado Moderno não pode ficar limitado a um conceito de lei apenas regulatório, precisando influir na realidade social e impor mudanças sociais democráticas. Depreende-se, pois, que o poder estatal só será exercido nos limites e conforme as finalidades definidas em lei, visando à construção de uma sociedade justa. Mello (2004) acrescenta que, “fora isso, só resta o arbítrio e o abuso do poder. Eis porque a legalidade é um dos princípios básicos da Administração Pública, transformando o administrador em verdadeiro operário da vontade popular manifestada no ordenamento jurídico através dos seus representantes eleitos (art. 37, caput da CF)”.

Entretanto, o autor admite que inúmeros abusos foram e ainda são perpetrados pelo Estado em nome de putativos interesses públicos, e isso acontece pelo fato de o Estado, em suas várias formas de expressão do poder, nem sempre ter atuado no interesse da comunidade que o instituiu, manifestando-se em larga medida como um instrumento de manipulação e perpetuação de interesses de poucos.

De fato, essa deturpação da finalidade estatal, segundo Mirra (2004), tem sido tema considerado de maior importância no Direito ambiental, provocando inúmeras controvérsias na doutrina e jurisprudência dos tribunais, por ocasião dos conflitos que surgem quando os órgãos estatais agem de forma inconseqüente ou deixam de agir na defesa do meio ambiente.

O agir em relação ao meio ambiente é, conforme a Carta Magna, em seu art. 225, caput, obrigatório, uma vez que o meio ambiente possui o *status* de direito fundamental, inclusive para as gerações futuras, impondo ao Poder Público e a sociedade o dever de defendê-lo. Nesse sentido, Mirra (2004) destaca que é “expressamente consignado” o dever ao Poder Público de atuar na defesa do meio ambiente. Esse autor acrescenta, ainda, que essa imposição legal atribui o dever “seja no âmbito legislativo, seja no âmbito executivo e até no âmbito jurisdicional”, visto que a Carta Magna institui o Poder Público, e não somente o Executivo, ou legislativo, ou Judiciário, como agente promotor e defensor do Meio Ambiente.

Não obstante essa ênfase à defesa do meio ambiente como dever do Estado, as atividades na sua promoção são de natureza compulsória, apesar de esse papel também estar explicitado na Constituição, atribuindo ao Estado a incumbência de adotar uma série de ações e programas que, no seu conjunto, constituem a política ambiental do país. Mais especificamente, o art.225, § 1º da Carta Magna, é regulado em norma específica, a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), que é ainda influenciada por documentos internacionais na matéria, especialmente as Declarações das Nações Unidas de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, e do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

Teoricamente, a promoção do meio ambiente, legalmente instituído, garante a exigência de atividades constitucionalmente previstas junto ao Poder Público. Entretanto, Mirra (2004) identificou que, na prática, há inúmeras situações em que o Poder Público, notadamente os órgãos da Administração Pública, imbuídos de papéis específicos em relação ao meio ambiente, deixam de agir, omitindo-se no cumprimento do seu dever de adotar as medidas necessárias à proteção ambiental. A consequência imediata dessa não-intervenção é a constante degradação ambiental identificada em inúmeros estudos. Considerando a não-necessidade de examiná-los, nesse momento, é interessante destacar que essa degradação também gera conflitos, os quais, com uma frequência cada vez maior, chegam aos tribunais. Segundo esse autor, a resposta frequentemente dada aos problemas enfrentados é a de que a adoção de medidas e iniciativas de tal natureza é tarefa dos órgãos da Administração Pública, que por sua vez agem no momento adequado para fazê-lo, ante a realidade administrativa e financeira própria de cada ente federado, de cada esfera de governo, num dado momento. Por isso, essa função desempenhada assume a natureza eminentemente política e discricionária.

Para ilustrar empiricamente essas proposições, podem-se considerar as atividades administrativas no direito ambiental, que na prática constituem a execução à promoção do meio ambiente através de unidades de conservação. Nesse exemplo, cabe à administração pública a criação ou não de unidades de conservação, a gestão de seus atributos naturais, sua manutenção, em conformidade com a sua realidade política, administrativa e financeira. Nesse contexto, o que se espera administrativamente – e o que os órgãos públicos executam – pode ser apreendido pelo conceito de discricionariedade e de seus pressupostos.

Para Fagundes (1967, p. 149), mesmo que as atividades da Administração Pública estejam subordinadas à ordem jurídica, à legalidade, sendo exercidas segundo a orientação da lei e dentro dos limites nela traçados, em determinados casos, os limites legais da atuação administrativa ganham certa flexibilidade até mesmo para autorizar a abstenção da Administração de executar a lei. O autor

afirma que há casos em que os limites da lei perdem parcialmente a rigidez, para reconhecer ao Poder Executivo certa liberdade de movimentos. Esses casos são permitidos, vez que a Lei não pode prever todos os acontecimentos, que via de regra “excluem em muitos casos disciplinação uniforme e precisa”. A rigorosa descrição da lei, nesses casos, acarretaria um entrave à realização das finalidades visadas pela atividade administrativa.

Dessa forma, o ordenamento jurídico permite, em muitos casos, que o Poder Executivo aja sob sua conveniência e oportunidade, sendo discricionário em suas ações, para que a administração possa assim, sem contrariar o ordenamento jurídico, abster-se de executar a lei. Nesse sentido, Bandeira de Mello destaca que “discricionariedade é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente” (2001, p. 785).

Fagundes (1967), exemplificando, afirma que, se não existir uma pré-fixação de prazo para a aplicação da regra, fica à Administração Pública a faculdade de conciliar a execução no momento que ela própria considere oportuno e de acordo com a utilidade que melhor convier. Há ainda determinados casos em que, de acordo com seus interesses, pode-se abster de executar a própria lei. Nesse sentido, a criação de unidades de conservação é a obrigação de criar espaços naturais protegidos do Poder Público; entretantes, a ele é concedido o poder de escolha do momento adequado, do lugar e do tipo mais conveniente à Administração Pública. Essa liberdade é que permite ao Poder Executivo administrar em conformidade com sua realidade. A fixação de prazo, a delimitação da área de conservação, a definição se é ou não unidade de proteção integral, parques etc. envolvem interesses e não direitos. Cabe à Administração Pública o mérito e a decisão, que são dependentes de critérios políticos e meios técnicos peculiares ao exercício da administração.

Não obstante, não se deve confundir a liberdade que tem a Administração de definir as condições da criação da unidade de conservação, o momento de realizá-las, o volume de recursos que pretende empregar, com o princípio da legalidade a ser observado durante todas as fases do procedimento de criação. Além disso, a legalidade não se opõe à discricionariedade, em razão da flexibilidade apresentada anteriormente.

Os requisitos que a lei identifica para a criação de uma unidade devem ser estabelecidos na sua criação; a partir daí começa a vinculação integral ao princípio da legalidade, restando, portanto, uma margem de liberdade condicionada ao administrador. Além disso, há ainda os exemplos da criação de unidades que extrapolam a esfera discricionária e ferem o ordenamento jurídico. As desapropriações de unidades de conservação ilustram bem esses termos, arrastam-se por longos anos – a Administração Pública apossa-se das propriedades sem o devido pagamento, são as chamadas desapropriações indiretas, como é o caso de vários Parques Nacionais (Parque Nacional da Serra da Canastra, Parque Estadual da Serra do Brigadeiro).

Para Lucian (2004), os conceitos de legalidade e de discricionariedade estão interligados, de modo que a delimitação desta depende do conteúdo e do alcance daquela.

Em qualquer situação, as ações da administração pública são condicionadas aos limites da lei. Essa natureza é expressa pelo princípio da legalidade, e Cretella Júnior (1995) sintetizou o seu enunciado nas seguintes proposições: A primeira é de que em um Estado de direito toda decisão de autoridade deve-se ater aos limites fixados por uma lei. A segunda é de que, para que um país possua um Estado de direito, “é preciso que nele exista uma alta jurisdição, que reúna todas as qualidades de independência, imparcialidade e competência, diante da qual possa ser apresentado recurso de anulação contra toda decisão que tenha violado ou pareça ter violado o direito”.

Nesse mesmo sentido, Fagundes (1967) aduz que a legalidade implica que a administração pública só pode agir mediante lei preestabelecida que determine sua conduta, que consiste na obrigação de a administração pública nada fazer senão em virtude de lei. Eis o princípio da legalidade, e o controle dos atos da

Administração Pública é uma exigência deste princípio, que está positivado no inciso II do art. 5º da Constituição Federal. Admite o autor que: “todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade. O procedimento administrativo não tem existência jurídica se lhe falta, como fonte primária, um texto de lei. Mas não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados”.

Não obstante, o autor adverte que há restrições à apreciação jurisdicional das opções administrativas. Essas restrições são fatores necessários para não submeter à Administração Pública a prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la ou até anulá-la em sua atividade peculiar: “Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão.” (FAGUNDES, 1967, p. 149).

Em decorrência dessa característica atribuída ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, conseqüentemente, seria vedado interferir nessas opções de ordem política e técnica. Caso isso ocorresse, haveria invasão de competência própria do Poder Executivo e violaria o princípio constitucional da separação dos Poderes. A delimitação de funções é explicitada pela Constituição Federal, pois, ao instituir os Três Poderes, definindo-lhes a organização, atribuindo deveres, direitos e garantias aos seus membros, o fez equilibrando a força de cada um, de modo que impedisse o agigantamento ou o amesquinamento de um ou outro. É de se presumir que o constituinte de 1988, quando os concebeu, equilibrou cada atribuição conferida, cada garantia de seus membros, cada direito subjetivo, cada princípio estabelecido, esculpindo, assim, a independência e harmonia (separação dos poderes). Cabe a cada órgão, na sua competência, a função de defesa e promoção do meio ambiente, sem excluir nenhum dos Três Poderes.

Nesse sentido, na análise da legalidade cumpre verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente, quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e à forma.

Lucian (2004) aduz que: “O controle jurisdicional se exerce em dois momentos: o controle da legalidade que consiste na verificação da correspondência dos elementos vinculados com a ‘moldura previamente fixada na norma’ e o controle da juridicidade ‘stricto sensu’ que viria após o controle da legalidade, e corresponderia o do conteúdo do ato administrativo predominantemente discricionário com os princípios jurídicos outros que não o da legalidade, como por exemplo o princípio⁴¹ da proporcionalidade⁴²”.

Dessa forma, os atos administrativos devem atender ao fim a que a lei se propõe – a finalidade da lei quanto ao mérito. Portanto, o ato administrativo, no controle da legalidade, tanto responderia à forma da *letters legis* quanto ao conteúdo e objetivo que a lei determina. Restaria, assim, o controle também sobre as regras não positivadas da boa administração, que constitui o mérito do ato administrativo. A administração não tem a liberdade de querer, ao contrário, seu fim já se encontra preestabelecido em lei, e o administrador não pode esquivar de alcançá-lo.

E ao Poder Judiciário permaneceria o controle dos atos da administração no que tange à legalidade, atingindo não só a letra fria da lei como os princípios que norteiam tanto as ações da administração quanto as normas aplicadas no caso concreto. Assim, o princípio da legalidade na administração pública rege os atos administrativos que tocam ao cidadão, visando dar transparência aos atos do poder; e norteia a ética administrativa, para que esta não colida com a liberdade individual, que é, como já se disse, uma garantia constitucional para que o cidadão não fique à mercê de arbitrariedades.

Cabe ressaltar que a legalidade não é mais o único parâmetro ético do controle. Ao lado desse convivem ainda, em nosso ordenamento, o controle da legitimidade e o da licitude. A legitimidade refere-se à conformação do ato

⁴¹ Os princípios gerais de Direito são, conforme José Cretella Júnior, proposições fundamentais que se encontram na base de toda a legislação, constituindo o roteiro que orienta o sistema legislativo de um povo. São os pressupostos de onde derivam as regras jurídicas.

⁴² Lei nº 9.784, de 29/01/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Art 2º – A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

legalmente instituído com a vontade da sociedade democraticamente manifestada. Já a licitude diz respeito à submissão do Poder à moralidade. Os atos administrativos devem atender às normas de uma boa administração. Toda ação da administração pública deve compreender aspectos, nem sempre fáceis de ser percebidos, como a justiça, a utilidade, a equidade, a razoabilidade, a moralidade etc. Nesse sentido, Mirra (2004) afirma que o mérito do controle está no sentido político do ato, que deve atender ao interesse público e, ao mesmo tempo, ajustar-se aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta.

Um exemplo contrário do exposto é a criação de unidades de conservação que é inicialmente exposta pela sua localização na área geográfica do Estado de Minas Gerais, conforme apresentado na Figura 1, a qual demonstra que as unidades de conservação são criadas mais em determinadas regiões do que em outras. Há uma concentração de unidades próximas ao centro urbano mineiro. Em contraposição, áreas localizadas em regiões como Norte de Minas e Triângulo Mineiro, com uma biodiversidade tão importante quanto a daquelas situadas próximas ao centro urbano, encontram-se desprotegidas. Uma interpretação para essa distribuição especial advém de Lima (2003), para o qual o estabelecimento das unidades ocorre mais em locais onde se terá maior visibilidade política, sendo este, portanto, um ato essencialmente político e não técnico. Além disso, há a interpretação da criação de unidades de conservação fundamentada pelo local onde é mais fácil a captação de recursos e mais viável sua implantação em termos de estrutura, acesso etc.

A criação da Unidade Parque Estadual Serra do Brigadeiro, por exemplo, decorreu de pressões da sociedade civil, em consequência dos trabalhos conduzidos sobre o levantamento de espécimes da fauna e flora em extinção (COUTO; DIETZ, 1976). Esses estudos subsidiaram a proposição da criação do Parque na região da Serra do Brigadeiro. Nesse sentido, a opção de sua criação não foi iniciativa da Administração Pública sobre a preservação do meio ambiente, mas sim uma resposta a pressões.

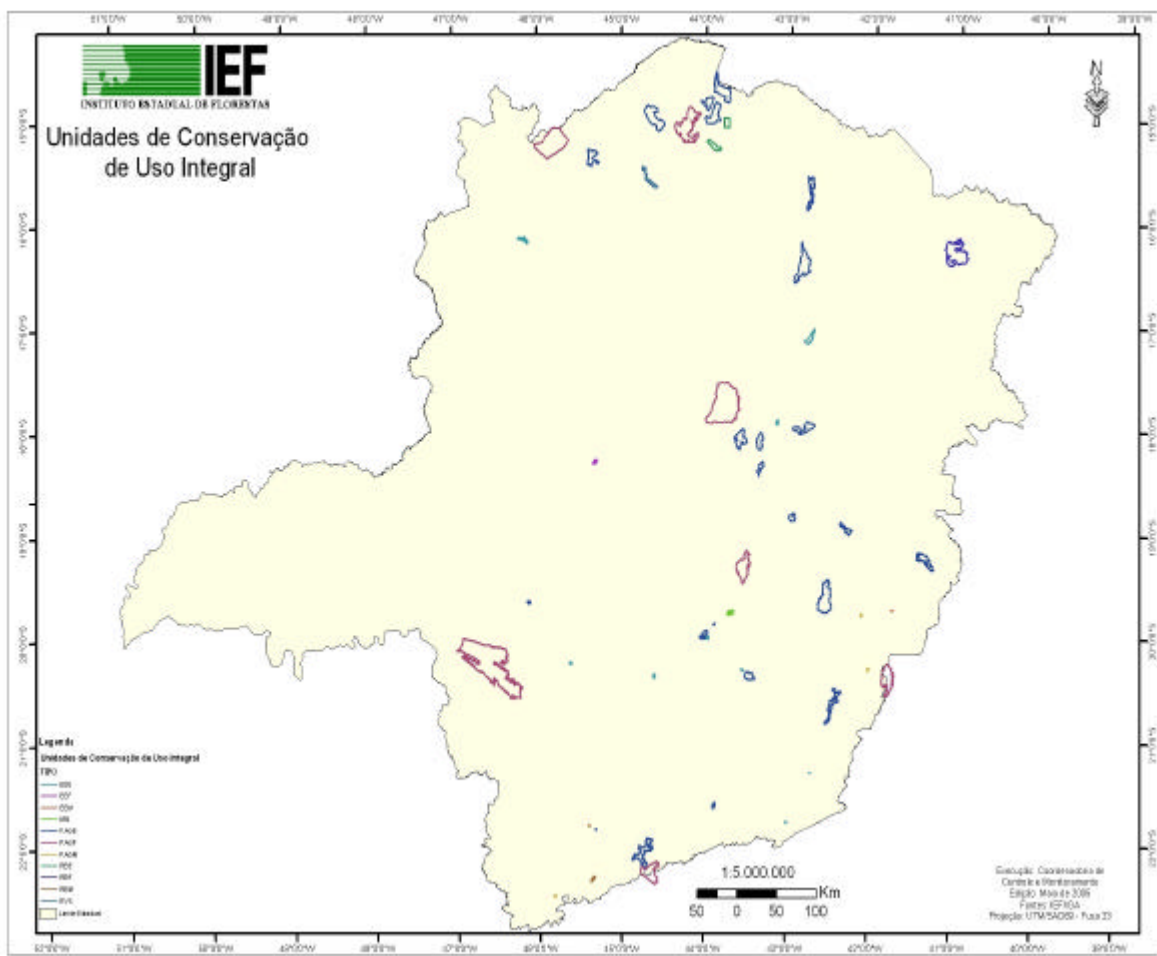


Figura 1 – Distribuição das Unidades de Conservação em Minas Gerais.

As unidades devem ser criadas para atender o fim que a Lei Magna estabelece, ou seja, para preservar espaços naturais ou ecossistemas diversos. A criação de unidades de maneira desordenada fere esse direito garantido na Constituição. A consecução de uma unidade de conservação que não atinge a sua finalidade de preservação é a violação pelo Estado de um direito equilibrado com o meio ambiente, ou seja, é a violação de um direito fundamental.

Segundo Mirra (2004), “o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração, incluído entre os chamados ‘direitos de solidariedade’ ou ‘direitos dos Povos’. Trata-se, portanto, de um direito ao mesmo tempo individual e coletivo, de interesse de toda a humanidade, que

exige, para ser garantido, o esforço conjunto do Estado, dos indivíduos, dos diversos setores e das diversas nações”.

Cabe aqui a análise dos conceitos de direitos fundamentais da 1^a à 3^a geração para o entendimento da obrigatoriedade do Estado em implementá-los.⁴³

Para Lippert (2004), “as peculiaridades ontológicas do ser humano conferem-lhe a capacidade de organizar sua vida. Desta capacidade decorre a ‘dignitas humana’, que constitui no mundo moderno o conceito fundamental da relação do Homem com o Estado, impondo ao último limitações, conferindo ao primeiro direitos ou, como já enunciava o parágrafo 16 do Código Geral do Direito Civil da Áustria de 1811: ‘Todo o ser humano é titular de direitos adquiridos pelo nascimento, evidentes pela razão e, conseqüentemente, deve ser considerado pessoa’.”

De fato, visam esses direitos assegurar e garantir a cada ser humano, através do respectivo Estado, sua vida, sua dignidade, sua igualdade, sua liberdade, seu direito à segurança física, à justiça social e à solidariedade.

O surgimento desses direitos ou, segundo Lippert (2004), das “liberdades públicas” ocorreu em três fases. Os direitos fundamentais de primeira geração, inspirados nas doutrinas iluminista e jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, são aqueles chamados de direitos civis e políticos, que englobam os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade formal (perante a lei), as liberdades de expressão coletiva, os direitos de participação política e, ainda, algumas garantias processuais. No final do século XIX, tendo um cunho histórico-trabalhista embasado no marxismo, devido à busca de se instigar o Estado a agir positivamente para favorecer as liberdades, que anteriormente eram apenas formais, surgem os direitos sociais ou de segunda geração. E os direitos da terceira geração, ou direitos de solidariedade e fraternidade, foram desenvolvidos no século XX, compondo os direitos que pertencem a todos os indivíduos,

⁴³ “Se os direitos fundamentais, na sua primeira fase, visam limitar o Estado, na segunda fase visam criar condições mínimas para assegurar a independência social do indivíduo. Vistos desta maneira, os direitos individuais são poderes de exigir”. Boris Merkin - Guétzerich, "As Novas Tendências do Direito Constitucional", Cia. Ed. Nacional, 1933, p. 151, "apud" Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Direitos Humanos Fundamentais", Ed. Saraiva, 1995, p. 49.

constituindo um interesse difuso e comum e que tende a proteger os grupos humanos.

Cumprido ressaltar que tanto os direitos individuais como os direitos econômicos e sociais e os de solidariedade tornaram-se direitos subjetivos públicos e, conseqüentemente, constituem obrigações do Estado: inicialmente obrigações de não fazer e, posteriormente, obrigações de fazer, de não fazer e de dar. Essa percepção encontra-se fundamentada na evolução do Estado Moderno. *A priori*, os direitos fundamentais apenas calcavam-se no controle do Estado, em uma relação de legitimação entre este e o indivíduo. Posteriormente, acompanha uma nova concepção, em que o Estado passa a ser também um garantidor de direitos, o que subverte-se na obrigação de fazer, e não só a de não fazer. Cabe ressaltar que ainda incumbe ao Estado o encargo assistencial, a obrigação de dar.

Para Lippert (2004), por se tratar de direitos inerentes à vida, nem a Constituição, nem a lei, nem qualquer outro texto jurídico conferem ao ser humano os direitos fundamentais, mas apenas os reconhecem, na medida do desenvolvimento humano, social, político e jurídico do Estado: *“são ‘relembrados’, pelas Constituições, os direitos fundamentais, base da dignidade humana, através da expressa admissão da preexistência da mesma a quaisquer textos jurídicos”*. Portanto, não cabe ao Estado concedê-los, mas sim reconhecê-los e protegê-los, tanto nas relações Estado e indivíduo, como também no relacionamento dos indivíduos entre si. Para esse autor, se a dignidade humana é inviolável, qualquer violação desta, por quem quer que seja, viola os direitos e as garantias fundamentais.

Esse mesmo autor considera que *“a violação dos Direitos Fundamentais poderá ocorrer tanto pelo Estado em relação ao ser humano como também por um ser humano em relação a outro ser humano, pois quem fere a dignidade humana de outro indivíduo fere os direitos fundamentais deste”*.

Salienta-se que o Poder Judiciário e os direitos humanos e/ou fundamentais são temas associados, porque a partir do momento histórico em que se retirou dos cidadãos a possibilidade de fazerem justiça com as próprias mãos, quando tivessem um direito ameaçado ou violado, o Estado assumiu a tarefa de

fazer valer o ordenamento jurídico, assim como o restabelecimento da paz social, através do poder jurisdicional.

Nesses casos, é importante salientar que o controle judicial, em se tratando da obrigação do Poder Público em conservar e manter um meio ambiente equilibrado, vai além do controle da legalidade do Poder Discricionário, atingindo também o direito ao meio ambiente equilibrado, eleito no ordenamento brasileiro ao status de direito fundamental.

Segundo Lippert (2004), “cabe ao Poder Judiciário estabelecer as limitações necessárias à liberdade de agir do indivíduo, objetivando o resguardo e o fomento do convívio social, resguardados os limites, geralmente aceitos quanto à individualidade da pessoa, que sofre o dano decorrente.”

Assim, se o próprio Estado, por meio do Poder Executivo ou Legislativo, ameaça ou viola direitos dos cidadãos, ou um cidadão agride outro cidadão em seu direito, é o Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, que restabelecerá a ordem jurídica violada e, conseqüentemente, a paz social, tornando efetivo o direito ameaçado ou violado.

Para Mirra (2004), a visão inovadora e mais atualizada acerca do meio ambiente prestigia a ampliação do controle judicial tendente à supressão da omissão administrativa lesiva à natureza. Conforme esse autor, nessas condições, o Judiciário cumpre o papel de ditar uma obrigação pública já prevista em lei e por vezes reconhecida pelo próprio Executivo. Para ele, a partir do momento em que se consagrou o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconheceu-se o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e não se pode mais conceber que decisões unilaterais do Poder Executivo sejam tomadas em desconformidade com as preocupações preservacionistas de grupos da sociedade.

Assim, conforme exposição, o controle dos atos administrativos pode ser exercido pelo Judiciário na legalidade, entendendo-se aqui por legalidade todos os preceitos embutidos na lei, sua letra e os princípios e fins que ela determina. Os atos administrativos estão vinculados, no trato das questões de interesses coletivos, à lei em sua forma e objetivos.

Amplia-se, ainda, o controle do judiciário quando se trata de direitos e não interesses. Cabe ao Judiciário de direito e de fato a legitimação para interpor sobre demandas dessa natureza.

Na proposição de Alexy (2004) sobre a vinculação do Parlamento alemão ao Tribunal Constitucional quando versar o processo político sobre direitos fundamentais, a chave para a resolução da eterna dualidade entre direitos e democracia, ou Estado de bem-estar e Estado Democrático, é a distinção entre a representação política e a argumentativa do cidadão. Trata-se da representação do povo no parlamento, que é política e que está eivada de perigos da vida cotidiana, o que a torna vulnerável a interesses. Decerto, o autor considera que, ao tratar de matéria de direitos fundamentais, o parlamento deve vincular-se ao Tribunal Constitucional, que representa o povo de forma argumentativa e, por isso, possui caráter mais idealístico que aquele. Neste caso, o Tribunal Constitucional agiria de encontro aos interesses dos representantes políticos e em favor do povo. Segundo o autor, “ele não só faz valer negativamente que o processo político, segundo critérios jurídico-humanos e jurídico-fundamentais, fracassou mas também exige positivamente que os cidadãos aprovelem os argumentos do tribunal se eles aceitarem um discurso jurídico-constitucional racional.”

Eis aí a vinculação do Legislativo ao Judiciário na proposição de Alexy (2004). Paralelamente, pode-se inferir uma vinculação das ações administrativas que interferem no cumprimento e na execução de direitos fundamentais. Trata-se da vinculação do Executivo ao Judiciário na criação de Unidades de Conservação. A administração pública também oculta em sua vida cotidiana perigos (emoções determinam acontecimentos, dinheiro e relações de poder dominam) que acarretam faltas graves na conservação e preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Vale dizer que a introdução de um Juiz pode ser efetiva não só para o Legislativo, ao versar sobre matéria de direitos, como também ao Executivo, na manutenção dos direitos fundamentais, principalmente se forem consideradas as proposições de Schneider (2004), o qual impõe que ao Juiz, ao perseguir a afirmação de um direito, cabe o papel de, incluído, contribuir na inclusão dos excluídos, ainda que a natureza da instituição

da qual faz parte deseje afirmar leis que foram feitas para relegar os excluídos à exclusão.

Para esse mesmo autor, diante da realidade de que o Estado não cumpre com sua função social, isto é, não inclui os excluídos, diante da realidade excludente, de violação de direitos humanos, compete ao Estado-Juiz incluir os excluídos, com o respeito aos direitos violados, os quais, se respeitados, podem proporcionar vida digna.

Esse papel representado pelo Juiz Alexy (2004) denomina de argumentativo. Nesse sentido, o autor afirma que a representação argumentativa dá certo quando o tribunal é aceito como instância de reflexão das ações administrativas. Isso se verifica quando os argumentos do tribunal encontram um eco na coletividade e nas instituições do país, conduzindo a reflexões e discussões que resultam em convencimentos examinados.

O Tribunal pode ser um processo de reflexão entre coletividade, Administração Pública e Sistema Normativo que, estabilizado, pode vir a ser considerado uma institucionalização que promoverá a aplicação da lei e dos direitos do homem no estado constitucional democrático.

Alexy (2004) menciona que, na proposição do Parlamento e Tribunal, direitos fundamentais e democracia estão então reconciliados. Com isso, está assegurado, como resultado, que o ideal, do qual fala a Declaração Universal dos Direitos do Homem, pode ser realizado e não precisa fracassar em uma contradição interna entre direitos fundamentais e democracia.

Com base nesse estudo, o processo ambiental de implementação de unidades corresponderia ao meio para que as exigências sociais se tornem de fato concretas. Tendo em vista que o Poder Judiciário no Estado é o canal legítimo para as pressões sociais serem impostas e que aos órgãos do Poder Judiciário é atribuída a função jurisdicional, trazendo ínsita a idéia de sua prévia interpretação, porque antes de se aplicar a norma ao caso concreto, aquela deve ser interpretada. O Judiciário dita decisões providas de imperatividade e que podem influir em todos os aspectos do arcabouço legal contingente e das políticas do próprio Estado.

Salienta-se aqui que todos os motivos elencados (o controle da legalidade, a exigência da implementação de seus objetivos e princípios e a fiscalização do cumprimento e exercício de direitos) tornam o Poder Judiciário apto a interferir nas questões ambientais sem assim ofender o Princípio da Separação de Poderes do Estado Democrático.

O meio ambiente é tão indispensável à vida humana que deve ser perseguido pelo Poder Público, preferencialmente, em caráter preventivo. Nesse sentido, o Poder Judiciário atuaria de forma preventiva e fiscalizadora diante da tutela de um interesse consagrado como direito fundamental ao meio ambiente, ensejando ainda a tutela dos direitos que se convergem⁴⁴ na implantação de Parques Nacionais através de um processo de criação e implantação de parques. Deduz-se, assim, que o Judiciário atuaria em um processo que importará na implementação do arcabouço legal pertinente e na adoção de medidas administrativas necessárias à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento local.

⁴⁴ Cite-se como exemplo o do direito de propriedade consagrado na Carta Magna.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O Direito é por excelência uma ciência transdisciplinar. Ele não se fundamenta apenas em interações disciplinares, mas propicia, em relação às demais disciplinas, diretrizes, visando a compreensão adequada da manifestação de fenômenos em uma finalidade comum de sistemas. Segundo Guerra (2000), a transdisciplinariedade no direito pode ser caracterizada pela propensão da ciência jurídica em admitir que “existe em diversas acepções filosóficas e práticas, levado a cabo pela manifestação social e pela expressão da intencionalidade humana, irradiando uma gama de desdobramentos que o levam a interferir nos mais diversos planos cognoscíveis. Não pode ser resumido ao mero horizonte regulatório como se quis fazer crer no Estado liberal”.

O autor considera que, erroneamente, o direito era tratado numa concepção de um sistema de conhecimento próprio, que o mantinha enclausurado em seus dogmas, restrito apenas ao enfoque jurídico do seu campo material e processual, sem levar em conta os demais elementos culturais humanos. Guerra (2000) acrescenta ainda que o direito pressupõe inúmeros conhecimentos, que, interligados, são suscetíveis de um deslinde prático ou “de uma conclusão, seja ela negativa ou positiva, terminativa ou extensível, dentro de um objetivo ou de uma proposta, de acordo com sua finalidade”. Assim, os resultados teóricos e os resultados práticos são, para o direito, pontos essenciais de sua manutenção.

Nessa perspectiva, o direito não é apenas racional, como sugere a dogmática, mas sim intuitivo, interpretativo e prático.

Cunha (2004) também se insere na proposição de Guerra (2000). Para aquele autor, no direito há importantes intersecções interdisciplinares ou afins. O autor cita o problema de reconstituir a verdade histórica, até para efeitos probatórios. Um exemplo é de que a História, também fundamentada pelos seus documentos, como evidências que consubstanciam a veracidade dos fatos, se enquadraria na conotação transdisciplinar. As ciências sociais e humanas, e desde logo a História e o Direito, são dependentes de provas em grande parte retórica. Segundo este autor, o método do Direito encontra-se, assim, ligado aos textos. Por isso a metodologia jurídica é, por um lado, uma Hermenêutica e, por outro, a retórica, permitindo a leitura, a interpretação e a criação de textos.

Mussetti (2004) aduz que a hermenêutica jurídica apresenta a peculiaridade de interpretar o conteúdo do ordenamento jurídico, dando-lhe um novo significado, que, muitas vezes, não foi almejado pelo próprio legislador. Considera-se a organização legal (conjunto de leis), os fatos e valores originários e supervenientes ao ordenamento jurídico. À hermenêutica jurídica cabe reconhecer os valores que estão subjacentes à letra da lei e, mais que isso, cuidar para que esses valores continuem direcionados para a causa do homem e da sociedade sob a perspectiva da ciência jurídica; a hermenêutica jurídica só se justifica quando serve à dignidade e à natureza humana.

No entanto, faz-se necessário pautar pela retórica, que por sua vez não objetiva dizer que o texto tem razão ou deixa de tê-la. Não obstante, nem por isso é neutra, pois não hesita em fazer juízos de valor, em mostrar que tal argumento é forte ou fraco, que tal conclusão é legítima ou errônea. Critica e pondera, sem se abster de admirar, tendo como postulado que o texto, tanto em sua força quanto em suas fraquezas, pode ensinar alguma coisa. A retórica é um diálogo.

Esses pressupostos é que permitiram a análise do ordenamento jurídico, visto que no conhecimento do saber jurídico a letra fria da lei permanece; entretanto, o sentido precisa se adaptar às mudanças que a evolução opera na vida

social – surgem novas idéias, aplicam-se os mesmos princípios a condições sociais diferentes.

Eis a razão por que saber as leis não é tão-somente conhecer-lhes as palavras, mas a sua força e poder, isto é, o sentido e o alcance respectivos. A interpretação, como se sabe, visa determinar o sentido e o alcance das expressões do direito. É sem dúvida uma das mais importantes ferramentas disponíveis na ciência jurídica.

Dessa forma, a construção do conhecimento do presente estudo fundamentou-se na interpretação de conteúdo dos documentos legais, em um processo de criação, implantação e manejo das unidades de conservação de proteção integral. Para isso, os seguintes documentos se constituíram na unidade de análise inicial:

- Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal no que concerne a instituição de Unidades de Conservação de Proteção Integral: Parques Nacionais e suas regulamentações.
- Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, que é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público.

Esses documentos legais foram confrontados com estudos para a aplicação dos princípios e diretrizes que norteiam o direito. Essa confrontação permitiu apontar falhas e avanços da legislação ambiental de Parques Nacionais em uma interpretação detalhada do diploma legal.

Não obstante, por se tratar de uma pesquisa descritiva, o problema desta investigação científica conduziu, ainda, à interpretação da legislação apoiada na experiência de fatos sociais até chegar a um resultado. Guerra (2004) acrescenta que nesse contexto insere-se a tese fundamental: o direito não é o passado que condiciona o presente, mas o presente que constrói o futuro. Este estudo foi

embasado na implantação e aplicação do ordenamento jurídico supracitado da Unidade de Conservação Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, na averiguação da implementação da legislação atual pertinente às Unidades de Conservação.

O primeiro passo para investigação desse fato social foi uma visita ao Parque em julho de 2004. Esse primeiro contato proporcionou a formulação de uma relação dos principais aspectos a serem abordados na pesquisa na persecução da análise interpretativa do fenômeno social.

O segundo passo foi a coleta de informações e documentos. Os documentos foram fornecidos na sede do Instituto Estadual de Florestas, em Belo Horizonte. Eles foram analisados e interpretados em seu inteiro teor, sendo posteriormente separados em três grupos. Para a caracterização do Parque foram analisados os documentos do Estudo Técnico realizado pela empresa Engevix. Já para a análise da criação do Parque foram fornecidos o Decreto de Criação do Parque, o Decreto de Desapropriação, Registros de Propriedade, o Estudo Técnico realizado pela Engevix e Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola (FAFILE), o Termo de Compromisso Recíproco entre o IEF e um proprietário, bem como jornais e revistas, alguns com data anterior à criação, que constituíram o complemento dos documentos originários do Instituto e permitiram a constituição da criação. Para a análise e interpretação de como o parque é gerido, foram fornecidos os documentos: Pré-Zoneamento do Parque, Estudo da Zona de Amortecimento, Ofícios de gerência, Acordo entre Instituição e Parque para Pesquisa, Documentos de Autorização de Pesquisa, Levantamento Fundiário, Levantamento da Fauna, Relatório de Exploração de Mineração no Entorno, Portaria da Criação do Conselho Consultivo, Atas de Reuniões do Conselho Consultivo, Relatório de Gerência do Parque, Relatório de Queimadas, Relatório das Brigadas, Denúncias de Estradas e Denúncias de Queimadas e de Exploração.

Esses documentos (pareceres técnicos, informações complementares, estudos desenvolvidos fornecidos pelo órgão responsável pela implantação das Unidades de Conservação – IEF) se constituíram no material empírico deste estudo, o quais foram completados pelas informações obtidas em outras fontes.

Dessa forma, o quarto passo da pesquisa foi uma visita ao Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM), onde foram fornecidos documentos que complementaram o estudo: o Estudo – Sugestões para a Criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, Atas de Reuniões do Conselho Consultivo, Cartilhas Informativas do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, Diagnósticos Participativos da População do Entorno (Araponga) e Sugestão da Criação do Conselho Consultivo.

Continuando a coleta de documentos e informações, foi realizada uma segunda visita ao Parque, na sede provisória do IEF, na cidade de Bom Jesus da Madeira. Na administração do parque foram coletados os seguintes documentos: mapa das áreas de mineração do entorno, Relatório dos Membros de Conselho Consultivo, Memorial Descritivo da Fazenda Serra da Gramma e Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e Entorno – Contribuições para elaboração do plano de manejo integrado e participativo do PESB e entorno – Anais de Simpósio.

A constituição desta pesquisa levou, ainda, à coleta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas, que foram aplicadas ao gerente da unidade de conservação, visando identificar o processo de criação, implantação e implementação do Parque diante do ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa entrevista o conteúdo abordado se referiu aos artigos que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Foram inseridas questões para informar as ações do Instituto Estadual de Florestas (Sede Administrativa, Regionais e Gerência do Parque) no Parque. Por último, a entrevista contou com questões que encobriam as políticas desenvolvidas pelo IEF, de acordo com o Sistema Nacional do Meio Ambiente. As questões que constituíram a entrevista visavam o entendimento da aplicação da legislação no limbo da prática pela administração pública.

Durante a pesquisa de campo foram feitos registros de conversas informais com moradores do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e registros fotográficos. Esses diálogos permitiram uma compreensão da situação das populações residentes dentro do parque, buscando verificar a implementação da lei e as ações da administração na garantia de direitos individuais e sociais.

A compilação de dados secundários ensejou a leitura e análise de estudos, como o estudo desenvolvido pelo PROMATA: ALMEIDA, Ronaldo César Vieira de. *O sistema estadual de Unidades de Conservação do Estado de Minas Gerais: diagnóstico dos instrumentos de planejamento e gestão e perspectivas, e trabalhos* (LIMA, Gumercindo de Souza. *Criação, implantação e manejo de Unidades de Conservação no Brasil: estudo de caso em Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2003) já realizados nas Unidades de Conservação de Proteção Integral: Parques Nacionais, para uma análise comparativa e para estudo pormenorizado dos direitos atinentes à criação e gestão das UCs pelo Poder Público, bem como aos direitos garantidos e cerceados (ao indivíduo e à coletividade) pela implementação dos Parques Nacionais.

Durante essa fase houve necessidade de uma última visita ao Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, que foi inaugurado em 1.3.2005, para visualizar respectivas mudanças ocorridas após sua inauguração.

O processo de interpretação e análise desses documentos iniciou-se com várias leituras, as quais permitiram um aprofundamento do teor dos documentos e a manifestação de elementos que se apresentaram como mais significativos na análise da discricionariedade. Houve, assim, a confrontação da entrevista semi-estruturada com os documentos obtidos nas instituições, que permitiram visualizar o que está escrito do que realmente acontece no Parque. Em seguida, confrontaram-se os dados obtidos com o referencial conceitual, para análise das ações administrativas na implementação da legislação na criação e gestão de Parques.

Essa estratégia pretende levar o presente estudo à completude da concepção pós-moderna do direito. Com efeito, a reciclagem constante do senso de justiça, o acompanhamento mais interativo do fenômeno social, a garantia de um grau mínimo de implementação da legislação e, por fim, mas não menos importante, o questionamento das falhas do ordenamento produzem aspectos relevantes na persecução de um direito de resultados.

6. MEIO AMBIENTE E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Nesta seção, para melhor entendimento das ações da administração pública na implementação do arcabouço legal, abordar-se-á a estrutura orgânica da Administração Pública na gestão ambiental em todo o território nacional e no Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, serão definidas as estratégias adotadas para criação dos órgãos, bem como as atribuídas às ações que visem a promoção do meio ambiente.

A capacidade da atuação do Estado na área ambiental baseia-se na idéia de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entre esses e os setores da sociedade. Diversos sistemas e entidades estão sendo criados nas últimas duas décadas para articular e dar suporte institucional e técnico à gestão ambiental no país. No entanto, Milaré (2000) admite que todos eles necessitam de fortalecimento e, em muitos casos, de reforço ou modificação na sua base legal. Para esse autor, a escassez de recursos financeiros e de pessoal para que o sistema se estruture plenamente também constitui impedimento, assim como a falta de uma base legal revisada, consolidada e implementada.

Nesse contexto, o Sistema Nacional do Meio Ambiente tem o escopo de estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. O

SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentado pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, sendo responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental; sua atuação efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem. Essa lei estabelece conceitos, princípios, objetivos, mecanismos de aplicação e de formulação, instrumentos e penalidades que possibilitem a articulação da organização institucional do meio ambiente a atuar enquanto sistema. A lei introduz a disposição dos órgãos, determinando a coordenação dos elementos entre si, permitindo assim o funcionamento institucional organizado.

A estrutura do sistema está descrita no art. 6º da Lei 6.938/81 e trata de um sistema de fato e de direito político-administrativo oficial, ainda que se tenha a participação de instituições não-governamentais. De acordo com o arcabouço legal pertinente, se constitui da seguinte forma administrativa:

- I. Órgão superior: composto pelo Conselho de Governo, que reúne a Casa Civil da Presidência da República e todos os ministros e tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e das diretrizes nacionais para o meio ambiente e os recursos naturais.
- II. Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Reúne os diferentes setores da sociedade e tem caráter normatizador dos instrumentos da política ambiental. O plenário do CONAMA engloba todos os setores do governo federal, dos governos estaduais e da sociedade, incluindo setor produtivo e organizações não-governamentais.
- III. Órgão central: Ministério do Meio Ambiente - MMA
- IV. Órgão executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

- V. Órgãos seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas à proteção da qualidade ambiental ou as de disciplina do uso dos recursos ambientais, bem como os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.
- VI. Órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e pela fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.

O Ministério do Meio Ambiente é o órgão central que coordena o sistema nacional de meio ambiente e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Incube-se a este órgão o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle da Política Nacional do Meio Ambiente e as diretrizes governamentais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6.6.1990, alterado pelo Decreto nº 2.120, de 13.1.1997, e pelo Decreto nº 3.942, de 28.9.2001; é o órgão com funções **consultivas e deliberativas** do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. Sua composição obedece a critérios geopolíticos (representação dos Estados da Federação e do Distrito Federal), institucionais (representação de ministérios e outros) e sociopolíticos (representação da sociedade civil organizada). É composto por Plenário, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho e presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. A Secretaria Executiva do CONAMA é exercida pelo Secretário Executivo do MMA.

O CONAMA ainda se estabelece, na prática, como o órgão superior, que é descrito formalmente pela lei, a partir da qual se estabeleceria o Conselho do Governo, o qual nunca chegou a ser constituído. Cumpre a este órgão o papel de acompanhar a implementação do Sistema de Unidades de Conservação, com poderes consultivos e deliberativos sobre as Unidades.

Já os órgãos executores são os responsáveis pela efetividade do SISNAMA e do SNUC, sendo compostos, na esfera federal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. O IBAMA foi formado pela fusão de quatro entidades brasileiras que trabalhavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente – SEMA; Superintendência da Borracha - SUDHEVEA; Superintendência da Pesca – SUDEPE, e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF. O IBAMA é órgão responsável pela implementação e gestão dos parques federais no Brasil.

Ainda, o sistema enseja os órgãos seccionais. O Decreto 99.274/90, que regulamentou a Lei 6.938/81, sob a rubrica órgãos seccionais (art. 3º, V), agrupou o que a Lei distinguiu em órgãos setoriais e órgãos seccionais (art. 6º, V e VI).

Os órgãos setoriais compreendem os entes integrantes da administração direta e indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam relacionadas às de proteção ambiental e que são integrantes do Sistema, independentemente de modificações que possam ocorrer na estrutura político-administrativa da esfera federal.

Compõem ainda o sistema os órgãos seccionais, que são os órgãos ou entidades estaduais constituídos na forma da lei e por ela incumbidos de preservar o meio ambiente e assegurar e melhorar a qualidade ambiental, controlar e fiscalizar ações potenciais ou efetivamente lesivas aos recursos ambientais e à qualidade do meio.

Destarte, dada a extensão territorial do Brasil, considerada a complexidade da gestão ambiental e, ainda, a impossibilidade concreta dos órgãos federais de concretizarem de forma efetiva a gestão ambiental, faz-se necessário a constituição de órgãos estaduais e municipais ou locais para formar um verdadeiro esteio ao SISNAMA. Assim, o sistema enseja os órgãos seccionais, e

a própria Constituição considera os estados e municípios⁴⁵ agindo com poder próprio, além daquele delegado pelo Estado Federal.

O Estado de Minas Gerais, em conformidade com a legislação federal, criou o Sistema Estadual de Meio Ambiente. A coordenação do SISEMA é feita pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a SEMAD, que atua como órgão seccional coordenador do SISNAMA no Estado e integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi criada em 1996. A partir daí a estruturação do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA - MG) passou a agregar três agendas: a Verde, referente ao meio biótico e ao controle das atividades agrossilvopastoris, a cargo do Instituto Estadual de Florestas (IEF); a Azul, relativa à gestão das águas, a cargo do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam); e a Marrom, referente ao controle da poluição e da degradação ambiental devido a atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura, a cargo da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM). Essas agendas possuem seus próprios sistemas de autorização e fiscalização, amparadas por uma legislação complexa e abrangente.

A SEMAD atua como formuladora e coordenadora da política estadual de proteção do meio ambiente e como gerenciadora dos recursos hídricos, sendo instância de articulação dos diferentes órgãos e instituições que atuam na área de meio ambiente em Minas Gerais.

A esfera estadual também possui um órgão consultivo e deliberativo: trata-se do Conselho de Política Ambiental - COPAM, criado em 1977 como Comissão de Política Ambiental, tendo sido o órgão responsável pela formulação e execução da política ambiental em Minas Gerais. No histórico dos serviços prestados pelo órgão cabe destacar seu papel na formulação e condução da política ambiental em Minas Gerais, através de um processo aberto à participação de representantes da sociedade civil. Dentre suas competências destacam-se a

⁴⁵ Para que o SISNAMA se concretize como um sistema, há necessidade da constituição de uma rede nos estados e municípios. A criação desse sistema compete ao estado e município, respectivamente. Dessa forma, cabe ao estado e municípios, dentro de suas competências, criar instâncias ambientais para que haja articulação entre os entes federais, estaduais e municipais.

formulação de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, a autorização para implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras e a aprovação das normas e diretrizes para o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental, sem, no entanto, ofender as diretrizes federais.

Há ainda o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o CERH, que tem como objetivo a promoção, o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, a compatibilização, a avaliação e o controle dos recursos hídricos do Estado, observando os requisitos de volume e qualidade necessários aos seus múltiplos usos.

O sistema é composto de três órgãos vinculados para sua execução: o IEF (Instituto Estadual de Florestas), a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente) e o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas).

A FEAM é a responsável pela agenda marrom, cabendo a esta a prevenção e o controle ambiental das atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura, com vistas à melhoria da qualidade ambiental, promovendo estudos e pesquisas sobre poluição e qualidade do ar, da água e do solo.

O IGAM é o responsável pela agenda azul, com a atribuição de propor e executar diretrizes relacionadas à gestão das águas no território mineiro e à política estadual de recursos hídricos. Dessa forma, este instituto coordena a elaboração e aplicação dos instrumentos de gestão, proteção e conservação das águas, visando a sua utilização racional e integrada e seu aproveitamento múltiplo.

O IEF é o responsável pela agenda verde, na qual cabe a responsabilidade de coordenar e executar as políticas florestal e da pesca, através da proteção da biodiversidade, do desenvolvimento florestal sustentável, do monitoramento e controle da cobertura florestal e uso do solo, bem como da pesca e aqüicultura. É o órgão executor, responsável pela administração dos parques estaduais. Atualmente, é responsável pela gestão de 22 parques no Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, os órgãos estaduais devem agir de forma cooperativa, tendo em vista o equilíbrio do meio ambiente e sua preservação em âmbito nacional.

Além dos órgãos estaduais, o sistema também se ampara nos municípios para a gestão ambiental. Os órgãos locais, como secretarias municipais de meio ambiente, são entidades incumbidas legalmente de exercer a gestão ambiental no respectivo território e no âmbito da sua competência, na forma da lei.

Entretanto, para atuar como um sistema, não basta apenas ao SISNAMA estabelecer um conjunto de órgãos e de instrumentos. É preciso criar instâncias de articulação e fazer com que a informação circule entre os órgãos que compõem o sistema. Dessa forma, integram o SISNAMA alguns instrumentos idealizados para gerenciar a informação, possibilitar a avaliação e o acompanhamento permanentes das políticas ambientais do país, assim como fornecer recursos voltados a estruturá-lo e a fortalecê-lo.

Para a gestão das informações foi criado o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SISNIMA), com o propósito de estabelecer uma base de dados capaz de gerenciar as informações do sistema. Para isso, foi criado o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Aquele surge como instrumento de monitoria e acompanhamento da qualidade ambiental e este tem o papel, no âmbito do programa Nossa Natureza, de fomentar a execução de projetos ambientais, objetivando o desenvolvimento sustentável.

O SISNAMA prevê, ainda, a Agenda Nacional do Meio Ambiente. Nesta devem constar os temas, os programas e os projetos considerados prioritários para a melhoria da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do país, indicando os objetivos a serem alcançados em um período de dois anos.

Em nível de Estado, Minas Gerais conta com o Sistema Integrado de Informações Ambientais (SIAM), concebido e desenvolvido com o objetivo principal de integrar e descentralizar os procedimentos de autorização legal, monitoramento e fiscalização de empreendimentos que queiram se instalar em Minas ou que envolvam a exploração e o uso de recursos naturais no Estado. O objetivo do sistema é prover um processamento mais ágil das solicitações de autorizações legais em curso no Sistema Estadual de Meio Ambiente, Sisema (SEMAD, FEAM, IEF, IGAM), além da redução de recursos e investimentos

necessários para a produção de informações digitais georreferenciadas sobre o Estado. Esse sistema permitirá uma integração entre as três agendas, facilitando a relação entre o cidadão e o Estado.

Mesmo apresentando um caráter inicial estritamente preservacionista e voltado a ações de comando e controle⁴⁶, o SISNAMA representou um começo de descentralização na gestão ambiental. Instituído há 22 anos, esse sistema ainda não foi completamente estruturado e requer avanços em sua forma de atuação integrada, aprimorando a articulação entre os diferentes órgãos que o compõem.

Como exemplo, um dos aspectos centrais do SISNAMA é o compartilhamento, entre os entes federados, da gestão ambiental. Mesmo necessitando de fortalecimento, esses organismos já estão estruturados nas esferas federal e estadual. Para Milaré (2000), um dos problemas da implementação das leis ambientais é “a pouca credibilidade dos órgãos ambientais, muito deles inseguros no caminho a seguir, alguns até à deriva e largados à própria sorte sem um mínimo compatível de recursos, principalmente humanos e técnicos, para cumprirem suas funções”. Isso se percebe no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro até a sua inauguração, donde a capacitação operacional e a infra-estrutura existente não permitiam o gerenciamento adequado à unidade. Exemplo disso é o revezamento das atividades pelos funcionários. O gerente administrativo cumpria o papel de gerente administrativo, financeiro, jurídico, fiscal etc. Em casos de queimadas, os funcionários da fiscalização (guarda-parques) são levados a praticar ações de combate a incêndios. Mesmo assim essas ações são fadadas ao fracasso – geralmente são socorridos por prefeituras vizinhas e populações locais no combate ao incêndio.

Segundo Machado (2003), o sistema ainda padece de falta de retroalimentação informativa: tanto a Federação quanto as bases, e vice-versa, muita vezes encontram-se isoladas. O fornecimento de informações não é recíproco. Um dos exemplos é a duplicação ou triplicação de informações administrativas em muitos licenciamentos administrativos, pelo desconhecimento

⁴⁶ O SISNAMA ainda possui a estrutura vertical, ensejando controle do topo para base.

recíproco das atividades dos órgãos ambientais. No Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, enquanto o IEF cria e procura manter uma unidade de preservação de proteção integral, a FEAM e o COPAM licenciam atividades extremamente degradantes no seu entorno, como o caso das mineradoras. As licenças liberadas para extração de minério atingem o entorno do parque.

Há que se falar ainda na superposição de funções dos órgãos públicos de controle e gestão, em razão da falta de clareza no critério de repartição de competência entre os diversos níveis e esferas de governo, sem querer omitir o espírito corporativo, que inibe ou destrói as ações interdisciplinares e interinstitucionais. Exemplo disso são as unidades de conservação no Estado de Minas Gerais. O IBAMA (órgão federal) e o IEF (órgão estadual) criam-nas sem nenhum planejamento interinstitucional, formando blocos de preservação de ecossistemas autônomos e independentes, muitas vezes sobrepostos.

Machado (2003) adverte ainda que, por ser o Sistema um conjunto de instâncias articuladas e que necessitam de ramificações, principalmente nas bases, e tendo o município papel primordial, fazem-se necessárias instâncias ambientais municipais. No entanto, o autor informa que até hoje somente em cerca de 10% dos municípios brasileiros existem órgãos ambientais, ocorrendo na ausência desses o repasse das atribuições para os âmbitos estadual e federal. O que acontece nesses casos é a sobrecarga nos âmbitos federal e estadual, que não consegue assim atingir seus objetivos em toda a extensão territorial do país.

Não obstante, a criação do PESB pelo Estado tem conseguido articular as prefeituras vizinhas na preservação ambiental. As prefeituras dos municípios vizinhos às unidades têm proporcionado a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAS) no entorno do parque. Igualmente, estas têm participado do conselho consultivo para a gestão do parque, e, além disso, estão proporcionando cursos de educação ambiental em seus municípios.

Percebe-se, assim, que várias são as situações em que o sistema não age de forma integrada e articulada entre todos os seus componentes. Nesse sentido, Brito (2003) admite que os motivos que concernem à deficiência dos órgãos gestores são: a descontinuidade administrativa, a carência e o despreparo dos

recursos humanos, a inadequada distribuição do contingente disponível, a centralização e morosidade burocrática, a insuficiência de normas legais e instrumentos técnicos para a gestão de unidades, a pouca integração entre instituição responsável e órgãos competentes e a falta de consciência política.

Nesse contexto, as ações da administração não são inter-relacionadas, os órgãos compõem um sistema, não agem de forma cooperada, nem se retroalimentam. Milaré (2000) admite que a estrutura formal distingue da real, ou seja, o que é *de facto* não coincide plenamente com o que é *de jure* (está prescrito), e acrescenta ainda que o espírito das modificações não tem traído a letra da lei.

Segundo a Conferência Nacional do Meio Ambiente de São Paulo (Out/2003), há necessidade de políticas capazes de viabilizar os órgãos municipais⁴⁷ de meio ambiente, envolvendo equipes interdisciplinares, assim como a articulação com outras políticas do setor público e com a sociedade. Os órgãos ambientais do SISNAMA devem desenvolver ações de planejamento regional, integrando Comitês de Bacias Hidrográficas, consórcios e associações intermunicipais, além de identificar instrumentos destinados a financiar as políticas locais e regionais para o meio ambiente.

Outro ponto relevante é que, para aumento da base de sustentação social das políticas ambientais, o SISNAMA prevê a participação e o controle social na definição de diretrizes e prioridades para a política ambiental. O sistema prevê a inclusão de colegiados. Segundo Machado (2003), os colegiados visam inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria a ser tratada. Dada a composição do CONAMA, e que em Minas Gerais é imitado no COPAM, pode este operar como catalisador das vontades opostas. Essa participação dos cidadãos e das associações não deve ser entendida como substitutiva da atuação do Poder Público.

Vale ressaltar que a sociedade civil organizada, por meio das ONGS e dos movimentos sociais, cumpre um papel fundamental na consolidação e na

⁴⁷ Os órgãos municipais encontram-se na base do sistema nacional ambiental, havendo necessidade de fortalecer a base do sistema.

ampliação das questões ambientais do Brasil e do mundo. Várias Organizações Não-Governamentais (ONGS) conservacionistas mantêm importantes reservas particulares ou santuários ecológicos. Como exemplos, podem ser citados a Reserva Natural Salto Morato, com 1.716 ha, no leste do Estado do Paraná, administrada pela Fundação O Boticário de Proteção à Natureza – FBPN; a Rede de Santuários de Vida Silvestre, estabelecida pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA); e a Estação Biológica de Caratinga, com 880 ha, no leste do Estado de Minas Gerais, administrada pela Fundação Biodiversitas. Também em Minas Gerais pode-se citar o caso da Serra do Brigadeiro, onde há uma articulação de ONGS desde a criação da unidade, situando-se como um interlocutor entre alguns entes da sociedade civil e do Governo.

Igualmente, os movimentos sociais, segundo Gohn (1994), têm se articulado no cenário político em extensão global, trazendo à tona os resultados do modo de vida capitalista ocidental moderno e seus efeitos destrutivos sobre a natureza. Exemplo disso foi a organização de entidades civis e populações locais, bem como organizações não-governamentais, no PESB quando de sua criação. A administração pública sofreu pressões na criação do parque, tendo que repensar os limites para atender aos anseios da população local. O parque, em seu limite inicial, abrangeria grande parte dos municípios, causando impactos no modo de vida de vários pequenos produtores.

Igualmente, os conselhos admitidos pela lei se tornaram a forma de participar nas decisões administrativas. No caso do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, o Conselho possui uma representação civil mais igualitária, no tocante à composição dos membros, em relação a entidades governamentais. Entretanto, a questão não é isenta de dificuldades. Na maioria dos conselhos, os governos, sejam eles de natureza central, regional ou municipal, têm a maioria dos votos.

Em contraposição, há vários outros segmentos da sociedade que incorporam a variável ambiental em suas práticas e prioridades: comunidades tradicionais, povos indígenas, cooperativas, clubes de serviços, grupos de empresários, entre outros, e que ainda se encontram fora dessa realidade, a

realidade do sistema. Na Serra do Brigadeiro, as populações residentes no parque não participam do conselho consultivo. Na Conferência Nacional do Meio Ambiente discutiu-se que, nesses casos, é necessário ampliar e fortalecer os espaços de debate, de negociação e de deliberação das políticas ambientais para o país, buscando incluir esses novos atores.

6.1. Instituto Estadual de Florestas

Conforme descrição anterior, a legislação articula os órgãos ambientais em uma estrutura político-administrativa compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e setores da sociedade. O Parque Estadual da Serra do Brigadeiro encontra-se sob custódia do Governo de Minas Gerais, mais precisamente sob a administração do Instituto Estadual de Florestas. Assim, será abordada neste item a estrutura institucional do órgão executor em Minas Gerais, a fim de possibilitar uma melhor compreensão da gestão de unidades de conservação (parques).

O IEF integra, no âmbito do Estado e na esfera de sua competência, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Os órgãos do IEF são por lei, e em conformidade com o SISNAMA, entidades articuladas e organizadas entre si, em uma integração, inclusive, de informações, com o intuito de promover um meio ambiente equilibrado.

O Instituto Estadual de Florestas – IEF é uma autarquia⁴⁸ dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro na Capital e mantendo sua jurisdição em todo o território do Estado. Foi criado pela Lei nº 2.606, de 5 de janeiro de 1962, e vincula-se à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Em Minas Gerais, é regido pelas disposições da Lei 12.582, de 17 de julho de 1997.

⁴⁸ Entidade estatal autônoma, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar, de forma descentralizada, atividades típicas da administração pública.

É o órgão responsável pela administração das Unidades de Conservação do Estado de Minas Gerais, sendo, atualmente, responsável pela gestão dos 22 parques estaduais do território mineiro.

O IEF tem por finalidade propor e executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o uso sustentável dos recursos naturais renováveis, bem como a fiscalização e a realização de pesquisas em biomassa e biodiversidade. Compete a esse instituto:

- Coordenar, orientar, desenvolver, promover e supervisionar a execução de pesquisas relativas à manutenção do equilíbrio ecológico, assim como promover o mapeamento, inventário e monitoramento da cobertura vegetal e da fauna silvestre e aquática, e a elaboração da lista atualizada de espécies ameaçadas de extinção do Estado, a recomposição da cobertura florestal, a recuperação de área degradada e o enriquecimento dos ecossistemas florestais e aquáticos.
- Administrar Unidades de Conservação de modo a assegurar a consecução dos objetivos e a consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC.
- Promover, apoiar e incentivar, em articulação com órgãos afins, o florestamento e o reflorestamento com finalidade múltipla e ações que favoreçam o suprimento de matéria-prima de origem vegetal suscetível de exploração, de transformação, de comercialização e de uso, mediante assistência técnica, prestação de serviços, produção, distribuição e alienação de mudas.
- Promover o disciplinamento, a fiscalização, o licenciamento e o controle da exploração, utilização e consumo de matérias-primas oriundas das florestas, da pesca e da biodiversidade, bem como coordenar e promover ações de preservação, controle e combate a incêndios e queimadas florestais e manejo sustentável.
- Coordenar, orientar, fiscalizar e supervisionar a execução de atividades de preservação, conservação e uso racional dos recursos pesqueiros, assim

como promover o desenvolvimento de atividades que visem a proteção da fauna ictiológica.

- Promover a educação ambiental, visando a compreensão pela sociedade da importância das florestas, da pesca e da biodiversidade, bem como manter sistema de documentação, informação e divulgação dos conhecimentos técnicos relativos a florestas, pesca e biodiversidade.
- Aplicar penalidades, multas e demais sanções administrativas, promovendo a arrecadação, a cobrança e a execução de tributos e créditos não-tributários e emolumentos decorrentes de suas atividades.
- Exercer outras atividades correlatas.

No exercício de suas atribuições, o IEF observará as deliberações emanadas do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH e as diretrizes da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD.

A Direção Superior do IEF é exercida pelo Diretor-Geral, auxiliado pelos quatro diretores sob sua subordinação. As diretorias agem de forma cooperada: a de Pesca e Biodiversidade, a de Desenvolvimento Florestal Sustentável, de Monitoramento e Controle e a de Administração e Finanças (Gestão e Planejamento).

A Diretoria de Desenvolvimento Florestal Sustentável tem por finalidade promover e coordenar a execução das atividades relacionadas ao desenvolvimento florestal sustentável, ao uso dos recursos florestais, à pesquisa e à difusão de tecnologia florestal, bem como ao manejo e ao uso múltiplo dos ecossistemas florestais e campestres. Ela controla as coordenadorias de Fomento e Restauração de Ecossistemas e de Tecnologia e Manejo Florestal.

Já a Diretoria de Monitoramento e Controle tem por objetivo promover e coordenar a execução das atividades relacionadas ao controle, à fiscalização e ao disciplinamento do uso, da substituição e da supressão de recursos da flora e fauna silvestres e aquáticas do Estado. Essa diretoria, por sua vez, controla as coordenadorias de Controle e Monitoramento, de Cadastro, Registro e Fiscalização e a de Câmaras Técnicas Especializadas.

A Diretoria de Administração e Finanças tem por finalidade coordenar as atividades de planejamento, orçamento, modernização e informação institucional, bem como gerir as atividades de administração financeira, contabilidade, recursos humanos e apoio logístico. A Diretoria de Gestão e Planejamento controla a Divisão de Administração, Divisão de Finanças e Orçamentos, Divisão de Recursos Humanos e Divisão de Arrecadação.

A Diretoria de Pesca e Biodiversidade tem por finalidade promover e coordenar a execução das atividades de preservação, conservação e proteção da biodiversidade, das espécies vegetais e animais que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida, bem como a manutenção do equilíbrio ecológico dos ecossistemas de domínio do Estado. Ela controla as coordenadorias de Proteção a Vida Silvestre e Ictiofauna, Ordenamento Pesqueiro e de Unidades de Conservação.

As unidades de conservação são assessoradas pelas quatro diretorias e respectivas coordenadorias. Em especial, elas possuem a atenção da Diretoria de Biodiversidade, a coordenadoria Proteção à Vida Silvestre (CPVS) e de Unidades de Conservação (CUCO). Devido à extensão do território de Minas Gerais, o IEF conta ainda com o apoio dos escritórios regionais.

O IEF, dentro de suas respectivas atribuições, administra o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Este parque, além de contar com o sistema integrado de diretorias do IEF, possui auxílio do escritório regional e escritório do próprio parque.

Apesar de toda essa infra-estrutura, várias são as situações em que a própria administração do IEF não age de forma articulada na gestão do PESB. Exemplo disso é o turismo: o parque, até a inauguração, encontrava-se fechado para o turismo pelo Instituto Estadual de Florestas; mesmo assim, havia uma visitação clandestina. Dessa forma, não havia normas ou restrições à visitação pública. Em entrevista, vislumbrou-se que a gerência não poderia permitir a visitação, e isso se tornava uma tarefa impossível, diante do quadro de funcionários e da estrutura existente. Diante dessa situação, como uma forma de amenizar os impactos causados, a gerência do parque, em uma ação solitária,

implantou um mínimo de planejamento para esse turismo, que era considerado inexistente por parte do IEF.

Esse exemplo demonstra duas deduções. A primeira é a tomada de decisões de forma centralizada pela diretoria, o que, pela sua distância da realidade, torna muitas vezes sem efeito prático as suas manifestações. As decisões ainda originam-se do centro de poder para as bases. O fluxo de informação somente ocorre no mesmo sentido e a participação dos técnicos de base na tomada de decisões ainda não é uma prática do Instituto. E, apesar de ser um sistema, ainda insiste no velho estigma piramidal.

A segunda inferência é que o administrador local possui pouca, ou quase nenhuma, liberdade de agir para pôr em prática medidas necessárias ao confrontar-se com os conflitos existentes em uma unidade. Dessa forma, segundo Brito (2003), surgem pelo menos dois comportamentos. O primeiro é a desmotivação do técnico, que não vê realizadas suas aspirações, e o segundo é a criatividade, que surge quando esses técnicos, no afã de virem concretizadas suas propostas, buscam saídas bastante engenhosas, como o caso supracitado.

O IEF, após a inauguração da unidade, contratou mais funcionários (guarda-parques e porteiros) para a gestão do parque. Este, todavia, continua sem profissionais especializados (biólogos, engenheiros florestais etc.), e determinadas funções são ainda acumuladas por um mesmo funcionário. Há ainda que ressaltar que, mesmo após a contratação dos funcionários, este ainda necessita da cooperação institucional, não podendo ser largado à deriva. Obviamente, as coordenadorias e as regionais se comportam como um apoio ao parque. Contudo, esse auxílio deve acontecer de forma mais consistente e menos esporádica. O parque necessita de uma equipe especializada, com uma assessoria contínua.

Deve-se destacar ainda que, sendo a informação a base do sistema, o PESB necessita da retroalimentação informativa e do apoio institucional para sua gestão. Em pesquisa de campo, observou-se que o parque não possui um sistema de dados próprio. A administração local carece de informações sobre o próprio parque. Um grande dificultador da pesquisa foram as informações, as quais,

quando não estão perdidas, encontram-se dispersas em vários setores dentro do IEF.

Em síntese, este capítulo demonstrou que o SISNAMA foi constituído para possibilitar aos órgãos ambientais uma cooperação institucional, uma inter-relação entre os órgãos e uma retroalimentação informativa que ensejaria no seu fortalecimento. Com base nessa exposição, nota-se que muitas das vezes essa parceria institucional, a cooperação entre os órgãos e a própria circulação de informação não ocorrem nem entre os órgãos que o compõem nem entre um próprio órgão e seus respectivos setores. As ações da administração que visam a implantação de um sistema de unidades de conservação vêm promovendo apenas uma rede, tendo em vista que nem os órgãos nem as unidades existentes relacionam entre si, promovendo o que seria desejável e determinado em nosso ordenamento jurídico.

7. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Conforme a descrição na seção anterior, os órgãos ambientais no Brasil são articulados em uma estrutura político-administrativa compartilhada entre União, estados, Distrito Federal, municípios e setores da sociedade. Essa estrutura é que irá propiciar a implementação e aplicação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e suas respectivas atribuições (art. 6º).

A Lei 9.985/ 2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Para fins desta lei, unidade de conservação é o espaço territorial e seus recursos ambientais⁴⁹, 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.

As unidades de conservação inserem-se no conceito de áreas protegidas pela definição: “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.⁵⁰

⁴⁹ Art. 2º, inciso IV: recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

⁵⁰ Convenção da Diversidade Biológica (art. 2º), promulgada pelo Decreto 2.519, de 16.3.1998 (DOU de 17.3.1998).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto em seu art. 3º, *caput*.

O SNUC avança em vários aspectos: contempla várias categorias de manejo de uso direto e indireto dos recursos naturais, dando condições ao governo para a efetiva implementação do Sistema, bem como envolve as populações residentes dentro e fora das unidades, estabelecendo processos de participação na implementação de unidades de conservação, assim como multas e penalidades para os infratores, e reconhecendo reservas particulares oficialmente estabelecidas. Institui, ainda, determinados incentivos ao setor privado, que colaboram com a conservação da biodiversidade do país.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. É o instrumento organizador das áreas naturais protegidas que, planejado, manejado e gerenciado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação.

A Lei 9.985/2000 regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, possuindo a seguinte estrutura:

Capítulo I: institui o Sistema e determina suas disposições preliminares.

Capítulo II: dispõe sobre os objetivos e diretrizes que irão reger todo o sistema nacional de unidades de conservação, bem como a estrutura organizacional do sistema.

Capítulo III: dispõe sobre as duas categorias das unidades de conservação e suas respectivas características, bem como suas classificações.

Capítulo IV: dispõe sobre a criação e implantação das unidades de conservação, suas ampliações e reduções e gestão das unidades: elaboração do plano de manejo, captação e utilização de recursos e inclusão de parcerias institucionais.

Capítulo V: dispõe sobre os incentivos, isenções e penalidades.

Capítulo VI: dispõe sobre as Reservas de Biosfera e suas características.

Capítulo VII: dispõe sobre as disposições gerais, em que reconhece as populações tradicionais; determina sobre a desapropriação e indenização para a implantação de unidades; determina o levantamento de terras devolutas; considera para os efeitos legais as unidades de conservação como áreas rurais; e dispõe sobre o cadastro de unidades de conservação e situação de regularização das unidades existentes.

Nos primeiros capítulos a lei institui o Sistema e determina suas disposições preliminares, dispondo sobre os objetivos e as diretrizes que irão reger todo o sistema nacional de unidades de conservação, bem como a estrutura organizacional do sistema.

As suas diretrizes têm por escopo assegurar que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitat e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente, permitindo o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres que assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação. Destarte, visa a proteção de grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas, e que o processo de criação e gestão de unidades de conservação seja, ainda, feito de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais.

Ensejam ainda, suas diretrizes, o asseguramento dos mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, assegurando a

participação EFETIVA das populações locais na criação, implantação e gestão das suas unidades, e que ainda incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional. Para isso, o Sistema permite o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação.

O Sistema considera, também, as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e na adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais, a fim de que se garanta a essas populações, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos.

Para a concepção de suas diretrizes, o Sistema elenca, em seu art. 4º, os seus objetivos, que podem ser agrupados em quatro grupos distintos. O primeiro tem por escopo a preservação da biodiversidade do país e seus ecossistemas (contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; e proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural). O segundo inclina para a utilização de princípios sustentáveis na conservação da natureza em um processo de desenvolvimento (promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais e promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento). O terceiro grupo enseja os objetivos para a restauração dos processos naturais que se encontram em desequilíbrio (proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; e recuperar ou restaurar ecossistemas degradados). No quarto grupo estariam elencados os objetivos que aduzem na

promoção e desenvolvimento socioeconômico em uma concepção ambientalmente equilibrada (proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente).

7.1. Das Características dos Parques Nacionais

No capítulo III, o Sistema dispõe sobre as categorias das unidades de conservação e institui dois grupos com características específicas de categorias de manejo⁵¹: Unidades de Uso Sustentável e Unidades de Proteção Integral, bem como suas classificações.

As principais características do primeiro grupo são: a possibilidade de uso direto⁵² dos recursos naturais renováveis através de manejo sustentado; a posse e o domínio podem pertencer ao governo ou a este e particulares conjuntamente, ou ainda somente a particulares; e pode ocorrer a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

As características do grupo de proteção integral são: proteção total dos recursos naturais; uso indireto dos recursos naturais; observação da evolução dos ecossistemas ou parte deles, mantendo-os em estado natural; e posse e domínios públicos.

⁵¹ A classificação adotada pelo IBAMA de categorias de manejo seguiu as orientações contidas em documento preparado pela IUCN, de onde foram extraídos subsídios para a elaboração do sistema de Unidades de Conservação da natureza, bem como do conteúdo de trabalhos publicados por Miller e Thelen (1976), com as devidas adaptações, quando necessárias.

⁵² Art. 2º, inciso X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Os artigos 9º, § 1º, 10, § 1º e 11, § 1º instituem que as terras de unidades de conservação da Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque Nacional são de posse e domínio públicos. Já os tipos de unidades de conservação Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre podem ser constituídos de áreas particulares de acordo com os arts. 12º, § 1º, 13, § 1º da Lei 9.985/2000.

O Parque Nacional 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.

Os Parques Nacionais são “áreas estabelecidas para a conservação das belezas panorâmicas naturais da flora e da fauna com características nacionais, e das quais o público possa aproveitar, principalmente, quando colocados sob fiscalização oficial”.⁵³

O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, e as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação.

As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Entretanto, se no plano mais amplo o sistema nacional é festejado como um dos avanços no Direito ambiental na consolidação das leis que regem as unidades de conservação, no terreno da atualidade, na implementação de suas diretrizes e objetivos, a legislação não se tem mostrado capaz de alcançar seus propósitos, em face de inúmeras clareiras normativas, onde inexitem regramentos das condutas dos envolvidos (MILARÉ, 2000).

⁵³ Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América, Washington, 12 de outubro de 1940, art. 1º, § 1º.

7.2. Da Criação e Implementação dos Parques Nacionais

Os itens seguintes dispõem sobre o Sistema: sobre a criação e implantação das unidades de conservação, suas ampliações e reduções; e sobre a gestão das unidades, elaboração do plano de manejo, captação e utilização de recursos e inclusão de parcerias institucionais.

7.2.1. Da Criação, Alteração e Supressão dos Parques Nacionais

A Lei estabelece que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. O SNUC não exigiu que as Unidades de Conservação fossem criadas por Lei, porém nada impede que este seja o instrumento utilizado para sua criação.

É necessário, para a criação dos Parques Nacionais, consulta pública e estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Segundo Machado (2003), tais procedimentos, que serão especificados por regulamento, deverão obedecer, entre outros, aos princípios de interesse público, da motivação e da publicidade e, evidentemente, poderão ser objeto de ações judiciais, se desrespeitada a legislação pertinente.

Brito (2003) considera que as áreas naturais protegidas devem ser estabelecidas de forma a melhor representar a biodiversidade dos países e a responder aos requerimentos para a sua conservação. Na conclusão do IV Congresso Mundial de Parques Nacionais, definiu-se que as áreas naturais protegidas “não devem ser ilhas num mar de desenvolvimento, mas precisam ser parte das estratégias de manejo sustentável e do sábio uso dos recursos naturais pelos países e devem fazer parte do contexto de planejamento regional”. Para a autora, o processo de planejamento tem caráter integrado, contemplando as áreas de estudo em conjunto, utilizando variáveis físicas, econômicas, sociais e ambientais e suas inter-relações. De acordo com Benjamin (2003), a criação dessas áreas deve compreender critérios de relevância natural, riqueza paisagística ou particularidade notável, elevado endemismo, importância na diversidade de espécies e habitats, alta sensibilidade à pressão humana e elevado

nível de estresse. O ato de criação não é aleatório, e os critérios devem ser abordados no estudo técnico e na consulta pública.

Percebe-se que o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro atendeu em sua criação aos critérios de relevância natural, riqueza paisagística, elevado endemismo e importância na diversidade de espécies. Cabe ressaltar que a redução dos limites originalmente sugeridos pretendeu atender às variáveis econômicas e sociais, buscando uma inter-relação com a preservação do meio ambiente. Não obstante, o Parque, por ter um desenho longitudinal estreito, o que corresponde a um desenho afunilado, potencializa uma alta sensibilidade à pressão humana, que vem sendo trabalhada com uma abertura à participação social da comunidade do entorno.

Criada a unidade com um sistema próprio de administração, e por ser de vital importância para o país, o sistema legal determina que sua desafetação ou redução de limites só pode ser feita mediante lei específica. Benjamin (2003) ainda a considera como um regime especial de modificabilidade, que tem por objetivo conferir perenidade à unidade criada.

Cretella Júnior afirma que a desafetação é “o fato ou manifestação de vontade do poder público, mediante o qual o bem de domínio público é subtraído a dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do administrado” (1978, p. 95). A desafetação implica que a Unidade esteja no domínio público.

A matéria já se encontra prevista na no art. 225 da Constituição Federal, em seu § 1º, inciso III, que diz: “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”.

O termo utilizado pela CF/88 diferencia-se do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Para Machado (2003), trata-se de “supressão” da unidade de conservação, que é muito mais abrangente, compreendendo não só a diminuição de limites, como também a alteração das finalidades dessa unidade. Criada a Unidade de Conservação, ela só poderá ser suprimida por lei. A norma do SNUC, art. 22, § 7º, implica a redução dos limites da unidade de conservação

mediante lei específica. Segundo esse autor, a norma é importante, mas não está completa. Para ele, a expressão “redução dos limites” apequena a regra constitucional, e acrescenta que nem a lei ordinária pode alterar as normas que protegem “a integridade dos atributos que justifiquem a proteção” da unidade de proteção (art. 225, § 1º, III da CF).

O SNUC, em seu art. 22, § 6º, aduz que: “a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta pública”. Dispensa, assim, a necessidade de edição de lei para a alteração que vise somente a ampliação da unidade. No entanto, esse parágrafo fere o artigo da Constituição Federal. Machado (2003, p. 763) considera que, conservando os limites originais e só havendo ampliação dos limites da unidade de conservação, sem que haja sua desnaturação ou deterioração, é razoável entender que essa alteração possa ser feita por decreto e não por lei específica. Nesse caso, além da consulta pública, serão necessários os estudos técnicos, cabendo à direção da unidade de conservação mostrar que a alteração pretendida não prejudicará a unidade de conservação original. Havendo possibilidade de dano para a unidade, a ampliação pretendida necessita passar pelo processo legislativo, isto é, passa a ser exigida uma lei específica. Na dúvida entre os textos aplicados – Lei Ordinária ou Constituição –, prevalece o último.

7.2.2. Da Participação Social

A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de consulta pública que permita identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Aduz ainda que, no processo de consulta, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

A participação social é tida como um dos avanços da nova lei e trata a matéria como fundamental na composição dos danos causados à população local

e ao meio ambiente, bem como na integração da sociedade como partícipe na defesa do meio ambiente.

A Lei Federal 9.985, de 18/7/2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), reconheceu a participação social no processo de criação das Unidades de Conservação. Reza seu artigo 22, § 2º – “As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público: a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento”.

Institui-se assim, no sistema jurídico brasileiro, a participação social como forma de reverter o processo centralizador e autoritário da implantação de parques, como é o caso da implantação do Parque Nacional da Serra da Canastra.

Diegues (2001) afirma que a implantação de unidades pela legislação anterior acarretou inúmeros conflitos entre a população local e a administração pública, causando prejuízos incomensuráveis ao meio ambiente. O Parque Nacional da Serra da Canastra fora criado pelo Decreto 70.335, de 5 de abril de 1972, com uma área de 71.225 ha, delimitado por um perímetro de 173 km, abrangendo áreas nos municípios de São Roque de Minas, Sacramento e Vagem Bonita. Este parque contribuiu para a proteção e o reconhecimento de dois importantes ecossistemas a serem preservados: o aquático e o terrestre. Segundo Oliveira, a condição de sua implantação, antecedida de poucos estudos preliminares sobre as condições físicas e sociais, trouxe mudanças socioeconômicas indesejadas às populações locais.

A implantação deste parque sem a participação local levou a uma grande alteração antrópica. As pessoas que viram sua área agrícola, meio de seu sustento, reduzida provocaram queimadas, invasões, pastoreio, caçadas, desmatamento e mineração, causando um prejuízo imensurável à preservação. (Lyria Chaves de Andrade Oliveira, 1992 – Produtores Rurais e Parque Nacional: um estudo de Caso na Serra da Canastra – MG).

Procura assim a nova lei proporcionar o processo participativo na implantação de Unidades de Conservação. Segundo Lima (2003), isso se deu na

implantação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, que teve seu projeto inicial reavaliado após a participação de pequenos agricultores em conjunto com o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata.

Essa lei institui em seus objetivos e diretrizes a preocupação com a população dependente dos recursos naturais e a integração entre desenvolvimento social e preservação ambiental. Assegura, para isso, a participação EFETIVA das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação⁵⁴. Dessa forma, tem por escopo o envolvimento direto com a população local no asseguramento e na preservação do meio ambiente, estabelecendo uma efetiva implantação da unidade.

Entretanto, em estudo realizado recentemente por Lima (2003) constatou-se que nenhuma unidade de conservação em Minas Gerais apresentou resposta mais positiva, ou seja, que o parque não tem contribuído significativamente com o desenvolvimento do entorno. Foi constatado ainda que nenhuma unidade contou com a participação efetiva da comunidade na gestão da área.

Claro é que já foi uma evolução conceitual a aproximação com a sociedade em geral, considerando a participação social na implantação dos parques e sua gestão. Contudo, nota-se a existência de uma discrepância quando, de um lado, as comunidades que sofrem os maiores impactos da instituição parques são definidas em lei como populações tradicionais, porém não se encontram conceituadas. Quando ocorre a participação social de uma população que não é conceituada na defesa de seus direitos, quais os impactos de sua participação no processo de implantação e desapropriação de unidades de conservação? Que título se dá à participação dessa população?

Cabe ressaltar que o SNUC providencia também instrumentos para participação da população na gestão da unidade de conservação, dispondo, em seu artigo 29, da criação de um Conselho Consultivo para as unidades de proteção integral, presidido pelo órgão responsável pela administração da UCS e por representantes de órgãos públicos, de organizações civis e das populações

⁵⁴ Art. 5º, inciso III, da Lei 9985/2000.

tradicionais residentes, conforme previsto no par. 2º do art. 42 da mesma lei⁵⁵. Estabelece, ainda, o arcabouço legal pertinente, em seu art. 30, 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 por órgão responsável por sua gestão.

Pode-se inferir que a gestão das unidades ocorre em prol das comunidades locais e para seu desenvolvimento? As comunidades locais participam da gestão das unidades, conforme dispõe a lei? Note-se que a lei estabelece apenas conselhos CONSULTIVOS como instrumento participatório na gestão de unidades de proteção integral. As demandas reais da população local serão acolhidas, conforme dispõe a lei, em conselhos não-deliberativos? O Sistema Organizacional Ambiental favorece e atende às demandas locais, proporcionando, conforme determina a lei, o desenvolvimento do entorno?

A medida da participação social na implantação dos parques é essencial para facilitar o processo de implantação e o cumprimento de seus objetivos; entretanto, a legislação brasileira ainda padece de meios adequados e ações concretas de implementação, buscando a integração do instituto legal, do Poder Público e das populações locais, sabendo-se necessário o instrumento que possibilite essa interação de forma efetiva e que transforme as unidades de conservação de direito em unidades que conservem e desenvolvam a região de fato.

7.2.3. Das Populações Tradicionais

O SNUC reconhece a existência das populações tradicionais e, em seu art. 5º, inciso X, obriga o Sistema a formular diretrizes que “garantam às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência

⁵⁵ Art. 42, § 2º: “Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações”.

alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”. Quando a lei diz “população tradicional”, parece razoável o entendimento de que compreende “habitante tradicional”, ou seja, basta haver uma pessoa para que esses direitos sejam assegurados.

A lei não definiu o que são “populações tradicionais”. Ainda muito se discute acerca do conceito de populações tradicionais e estilo de vida tradicional sem que entrem as variáveis correntes em um consenso. A incorporação desse termo na sociedade brasileira foi influenciada diretamente por dois segmentos: “por um lado, pelo pensamento social brasileiro que se assemelha aos estudos antropogeográficos e tornam-se preocupados em caracterizar os tipos culturais regionais brasileiros, definidos a partir do conceito sociedade e culturas rústicas; e de outro lado, ganhou um novo ímpeto e significado em função de vários movimentos sociais, sindicatos e associações de fins precípuos variados, que incorporaram a variável ambiental como dimensão importante de seu ativismo – em especial dos atores sociais diretamente afetados pelo desmatamento na Amazônia e cuja mobilização política enfoca os efeitos sociais das políticas públicas dirigidas para a região e toma corpo nos embates contra a ação do Estado” (BARRETO FILHO, 2002, p. 23).

A noção do termo populações tradicionais é discutida por Diegues. Para ele, quando se fala em populações tradicionais está implícito o papel das culturas e da relação homem/natureza, e estas são “populações de pequenos produtores que se constituíram no período colonial, freqüentemente nos interstícios da monocultura e de outros ciclos econômicos. Com o isolamento relativo, essas populações desenvolveram modos de vida particulares que envolvem grande dependência dos ciclos naturais, conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbologias, mitos e até uma linguagem específica, com sotaques e inúmeras palavras de origem indígena e negra... Comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. Nela, produtores independentes estão envolvidos em atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e

artesanato. Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso de recursos naturais renováveis. Uma característica importante nesse modo de produção mercantil é o conhecimento que os produtores têm dos recursos naturais... A conservação dos recursos naturais é parte integrante de sua cultura”. (DIEGUES, 1996).

Já Arruda (1997) define como “aquelas que apresentam um modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão-de-obra familiar, tecnologias de baixo impactos derivados de conhecimento patrimoniais e, via de regra, de base sustentável... Grupos humanos que historicamente reproduzem o seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente. Essa noção se refere tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos” (ARRUDA, 1997, p. 352 e 356).

Outra fonte de definição, conforme dito anteriormente, são os movimentos sociais protagonizados por segmentos do campesinato e grupos indígenas da Amazônia, que ganharam visibilidade no final da década de 1980. Como observa Almeida, a crise vivida por segmentos do campesinato e por grupos indígenas tem uma dimensão política e ecológica, uma vez que trata de mobilizações pela manutenção de condições de vida preexistentes a projetos e programas do governo, bem como para garantia do domínio de territórios fundamentais à identidade dos atores sociais.

Segundo Filho (2002), as variedades dos conceitos e sua abrangência crivam o termo populações tradicionais de imprecisão para auxiliar as iniciativas de conservação; entretanto, é possível identificar, através dos diversos autores, elementos importantes para a caracterização de populações tradicionais: a sua relação particular com a natureza, fundada em grande dependência dos ciclos naturais, com um conhecimento profundo dos processos bioecológicos, que gerou um corpo de saberes técnicos e de uso e manejo dos recursos naturais

adaptados aos ecossistemas em que vivem; e a sua posição periférica em face da economia de mercado: o fato de elas ocuparem as últimas áreas marginais às respectivas economias nacionais dos países em que vivem.

No Parque Estadual da Serra do Brigadeiro existem dois grupos de populações atingidas diretamente pelas unidades: os residentes dentro do parque e os residentes no entorno.

Em pesquisa de campo, comprovou-se que há quatro famílias morando dentro do Parque. São proprietários de pequenas propriedades que, basicamente, sobrevivem da agricultura de subsistência (milho, café e feijão) e de trabalhos prestados a outras propriedades.

Segundo dados do Centro de Tecnologia Alternativa (CTA)/ZM, residem no entorno do parque, aproximadamente, 14.000 habitantes, sendo 1.900 famílias. Essas famílias são em sua maioria moradores de pequenas propriedades, com 97% delas possuindo uma área menor que 100 hectares. Essas pessoas sobrevivem da produção de café, gado e agricultura de subsistência (milho, arroz, feijão e cana), com criação de pequenos animais (porcos e galinhas).

Faz-se necessário pautar que, dada à imprecisão do conceito, fica discricionário ao poder público distinguir o que é e o que não é população tradicional. Por isso é importante, além da noção de populações tradicionais e dos esforços de construção de um conceito cultural técnico, assegurar uma definição legal. E esta é necessária para identificar e caracterizar os autores presentes nas situações, visando um sistema de parcerias entre estas e as áreas protegidas, a fim de viabilizar a conservação da biodiversidade em longo prazo, em conjunto com a utilização racional dos recursos naturais e/ou um enraizamento social local maior, garantindo justiça social na distribuição dos custos e benefícios da ação conservacionista.

Essas famílias, quando não consideradas populações tradicionais, perdem alguns benefícios e direitos, quais sejam a permanência no local, a assistência do Poder Público e o reassentamento. As famílias residentes dentro do Parque possuem modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado. Não

houve ainda uma definição dessas famílias pelo Poder Público, nem uma preocupação em atender seus direitos, seja pela manutenção destas como populações tradicionais, seja pela indenização como população nacional.

Certo é que desse fato infere-se que a legislação garante às populações tradicionais preferências, mas o critério de avaliação é dado ao Poder Público. A população tradicional está fadada a ser tradicional, caso contrário, estaria ceifada de algumas garantias e direitos. Igualmente, existem populações que, mesmo estando em uma posição excluída pelo mercado, mantendo uma dependência profunda com o espaço na qual sobrevive, poderiam ser consideradas não tradicionais, sendo retiradas de seu habitat, sem a devida assistência, ou devidamente reassentadas pelo Poder Público.

O SNUC estabelece, em seu art. 42, que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. Cumpre ressaltar aqui que essa compensação poderá advir de empreendimentos de significativos impactos ambientais. Parece razoável o entendimento de que caberia ao empreendedor contribuir para a indenização, a compensação e o reassentamento dessa população.

A Lei ainda estabelece que o Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata o artigo supracitado, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Nesse sentido, Machado (2003) aduz que a lei quer valorizar o ser humano e a natureza. Por isso, cabe à população tradicional o direito de devida indenização e adequada realocação pelo Poder Público, somente devendo ser levada a sair quando essas prerrogativas forem satisfeitas.

Para Benjamin (2001), a permanência mesmo que temporária das populações na unidade de conservação de proteção integral é inconstitucional. A Carta Magna veda, sem exceção, “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Para o autor, a permanência de terceiros na unidade dedicados ao uso da terra e à exploração dos recursos naturais só seria possível pela via de autorização expressa concretizada em lei específica, ou seja, uma lei para cada unidade.

Cabe ressaltar que esse posicionamento, se não torna inviável a implantação de unidades de conservação de proteção integral, causa impactos e agrava a realidade social do país. Nesse sentido, Brito (2003) revela que, em pesquisa financiada pela Agência de Cooperação Técnica da Alemanha (GTZ), na década de 1990, somente 14,1% dos parques sul-americanos podem ser considerados inabitados, e que 85,9% dos parques nacionais enfrentam o problema de ocupação humana e uso de recursos naturais, em caráter temporário ou permanente.

A visão constitucional ainda é marcada pelo velho estigma de mito da natureza intocada. Apesar do avanço constitucional em relação ao meio ambiente, houve predomínio do que se pode chamar, segundo Brito (2003), de enfoques biocêntrico e ecocêntrico em decorrência de uma visão urbana. O homem é tido como um ser desvinculado da natureza, e o primeiro tido como inimigo da segunda. Brito (2003) expressa que essa relação é uma manifestação da relação dominante das sociedades urbanas em detrimento das sociedades rurais, pelo fato de que as primeiras conquistaram todos os espaços produtivos (urbanos e rurais), transformando-os em espaços de produção e consumo da economia pós-industrial.

Todavia, em face da realidade das áreas naturais no país que convivem em sua grande maioria com populações e do fato de que a implantação de unidades sem a associação destas tem provocado inúmeros conflitos e proporcionado uma revisão da eficácia e pertinência das medidas adotadas pela Administração Pública, essa percepção tem sofrido críticas. Segundo Diegues, vários estudos de caráter antropológico e arqueológico têm demonstrado que a população contribui

para a diversidade biológica de áreas naturais. Vários arranjos das espécies vegetais existentes são frutos de longo manejo e utilização desta flora e fauna por populações primitivas. Brito (2003) cita um estudo realizado na Amazônia por Ballé (1987), em que 11,8% da mata firme da Amazônia Brasileira é provocada pelo homem (antropogênica), ou seja, foi obra humana. Ressalta ainda, a autora, que outros autores já apontaram que “a diversidade tropical se deve à evolução em condições intermediárias de perturbações e não em condições de equilíbrio, como se pensava anteriormente”.

Esses estudos propiciaram um embate ao biocentrismo, reconstruindo uma boa imagem das populações que vivem em estreito contato com a natureza. De acordo com Brito (2003), ambas as percepções (biocêntrica e antropocêntrica) pecam pelo exagero.

Não obstante, o importante a ser ressaltado é que esse dilema propiciou um entendimento diverso da natureza intocada e que pode ser incorporado como argumento jurídico. Necessariamente, a permanência de determinadas populações, com características específicas⁵⁶, dentro de uma unidade não proporciona um comprometimento da integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção. Dessa forma, não há que se falar em inconstitucionalidade quando da permanência de populações dentro de unidades, mesmo que temporária, mas sim em uma estreita relação entre o meio ambiente e o exercício de cidadania⁵⁷ por parte das populações.

7.2.4. Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos

Os parques nacionais, segundo o SNUC, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

⁵⁶ Segundo Brito, características que proporcionem uma reprodução socioeconômica-cultural em conjunto com o ambiente em que vivem. Para Viana et al. (1994), essas características são aspectos culturais, isolamento, história e baixa densidade demográfica.

⁵⁷ Indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.

O SNUC identifica o zoneamento como um instrumento que colabora com os objetivos do manejo, proporcionando os meios e as condições para que a unidade de conservação atinja todos os objetivos de forma harmônica e eficaz.

O sistema de zoneamento está fundamentado no Decreto nº 84.017/79, em que se podem listar algumas zonas empregadas: zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico-cultural, zona de recuperação, zona de uso especial, zona de usos conflitantes, zona de ocupação temporária, zona de superposição indígena e zona de interferência experimental.

No entanto, o SNUC prevê ainda a inclusão de zona de amortecimento, que é o entorno da unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Igualmente, o Sistema Nacional abre possibilidade para a criação de novas zonas que não estejam previstas no Regulamento de Parques Nacionais.

A zona de amortecimento de parques nacionais, uma vez instituída, não pode se transformar em zona urbana (art. 49, parágrafo único). A unidade de conservação e a zona de amortecimento são classificadas como zona rural.

A lei prevê também a criação dos corredores ecológicos, que são 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.

O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas, regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

Segundo Machado (2003), a limitação ao direito de propriedade pode ser imposta nas zonas de amortecimento e nos corredores ecológicos, desde que não inviabilize a propriedade, sob pena de a medida se constituir em desapropriação indireta, o que acarretaria a devida indenização ao proprietário por parte do Poder

Público. As novas medidas dessas áreas, que integrarão o Plano de Manejo (art. 27, §1º), devem conciliar a vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Faz-se necessário pautar que, apesar da obrigatoriedade da lei acerca da zona de amortecimento e de sua importância para a unidade, o SNUC estabelece que os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas poderão ser definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente. Entrementes, estabelece a lei que o Plano de Manejo deverá abordar a zona de amortecimento e o corredor ecológico, de forma que os cinco anos contados da criação é o prazo máximo estabelecido por lei para a criação de zona de amortecimento.

7.2.5. Plano de Manejo

O Plano de Manejo é “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 da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade” (art. 2º, XVII, do SNUC).

Os parques nacionais devem dispor de um Plano de Manejo. A elaboração de um plano de manejo de um parque exige a implementação do art. 4º, com seus 13 incisos, que são os objetivos do SNUC, e do art. 5º, com 13 incisos, que tratam das suas diretrizes.

O plano deve abranger os objetivos específicos da unidade de conservação do parque, aplicando a regra da Constituição, a qual determina que nos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos seja vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CF, art. 225, § 1º, III). Há, portanto, um vínculo legal entre o plano de manejo, a Constituição Federal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

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. A visitação pública dessa categoria está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade.

O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Passado o prazo, os órgãos executores (art. 6º, III), como o IEF, poderão figurar como réus na Ação Civil Pública.

São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. Se houver necessidade permanente de modificar os “atributos” de um parque, o instrumento indicado é a desafetação da unidade, que deverá ser feita por lei, e não a simples alteração do plano de manejo.

A Lei ainda considera a proibição de introdução nas unidades de conservação de espécies não-autóctones. Entretanto, excetua-se do disposto nessa lei os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, desde que esteja disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Até que seja formulado 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 Plano de Manejo é a lei interna do parque; portanto, aplicam-se ao plano os princípios que regem o direito ambiental. O princípio da precaução deverá ser invocado quando houver dúvida ou divergência de opinião ou entendimento científico sobre o conteúdo do Plano de Manejo e sobre as atividades, as obras e o zoneamento projetado ou levado a efeito em uma unidade.

7.2.6. Pesquisa Científica

Encontram-se nessa Lei alguns posicionamentos sobre a pesquisa científica: previsão no plano de manejo, incentivo dessa atividade e controle público da pesquisa.

Não se proíbe a pesquisa científica nos Parques, porém não se sustenta que haja um direito ao livre exercício da pesquisa nas unidades de conservação. Em seu art. 32, a lei estabelece que a pesquisa científica não deve colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos. Não é preciso, entretanto, que a pesquisa venha causar efetivo dano para que seja impedida – basta o risco da sobrevivência das espécies do parque.

A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por ele estabelecidas. A pesquisa que tiver o objetivo de colher amostras do componente do patrimônio genético tem necessidade de obter uma autorização de acesso, que está disposto na Medida Provisória 2.186-16, de 23.8.2001.

Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.

As pesquisas científicas nas unidades de conservação não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos. A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração.

A Lei estabelece que 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 trabalhar nas unidades de conservação.

7.2.7. Impedimentos e Restrições da Exploração Mineral

A Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, atribui aos parques nacionais, estaduais e municipais 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 científicos” (art. 5º, a). O parágrafo único do mencionado deste artigo é explícito ao dizer: “é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criadas pelo Poder Público, na forma deste artigo”.

O Decreto 84.017, de 21.9.1979, em seu art. 1º, aduz que “Consideram-se parques nacionais as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo”. “Constituem bens da União, destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis”. “O objetivo principal dos parques nacionais reside na preservação dos ecossistemas englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem”.

Indiscutível que não se pode nem pesquisar nem explorar recursos minerais, como interdita está qualquer prospecção nas áreas dos parques nacionais, estaduais e municipais.

7.2.8. A Gestão das Unidades e a Exploração Comercial

A lei estabelece, em seu art. 6º, que o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II – Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III – Órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as

unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do CONAMA, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender às peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

Pela lei, cabe ao Poder Público o levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes. O Cadastro conterà os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, entre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos. O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do Cadastro. Os mapas e cartas oficiais devem indicar as áreas que compõem o SNUC.

O SNUC estabelece ainda que o Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País.

O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro. O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborar relações equivalentes, abrangendo as respectivas áreas de jurisdição.

Estabelece o art. 34 que os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Segundo Machado (2003), o art. 34 está repleto de boa intenção, mas peca pela imprecisão. Ao dizer que os órgãos responsáveis podem receber doações ou recursos, leva a pensar que o dinheiro recebido ou doado irá para uma determinada unidade de conservação, o que é falso: não há uma conta exclusiva para cada unidade de conservação. No caso do Estado de Minas Gerais, os recursos obtidos estão vinculados a uma Secretaria de Estado e vão para o tesouro estadual. Dessa forma, fica difícil separar a verba das unidades, o que, tranqüilamente, impede de afirmar que o recurso financeiro será exclusivamente aplicado numa unidade de conservação.

A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento.

7.2.9. Gestão Integrada de Unidades de Conservação

Quando houver um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas, públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

7.2.10. Compensação do Dano Ambiental e as Unidades de Conservação

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e

manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto no artigo e no regulamento desta Lei. Este artigo tem por base os princípios do usuário-pagador, do poluidor-pagador, da prevenção, da precaução e da reparação.

O dever legal do empreendedor de efetuar o pagamento da contribuição monetária ambiental surge do fato de seu empreendimento ter a potencialidade de causar impacto significativo ao meio ambiente. O pagamento a ser feito pelo empreendedor não é um salvo-conduto para poluir ou para danificar o meio ambiente, não eliminando o direito de pessoa física ou jurídica de ingressar com ação judicial contra as atividades danosas.

O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para essa finalidade não pode ser 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.

Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

Quando o empreendimento afetar uma unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação.

Aduz a lei ainda, em seu art. 47, que o órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade.

A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde esses equipamentos

são admitidos, depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais. Essa mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, também deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade.

7.2.11. Responsabilidade Criminal e Penalidades

Segundo o SNUC, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei.

Para Benjamin (2001), não há punições específicas nesta lei, limitando-se o legislador apenas a determinar a aplicação da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei 9.605 de 12.2.1998) e do Código Penal.

Está em vigor o art. 40 da Lei 9.605 de 12.2.1998, com a inserção do art. 27 do Decreto 99.274 de 6.6.1990, da seguinte forma: causar dano direto e indireto às unidades de conservação e às áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de 10 quilômetros. Essas áreas passaram a ser denominadas pelo SNUC de “zonas de amortecimento”. Trata-se, pois, do art. 27 de uma norma penal em branco⁵⁸ no tipo do art. 40, e a incriminação somente abrangerá a área constante do art. 27.

⁵⁸ Segundo MIRABETE (1994), a lei penal em branco são normas de conteúdo incompleto, vago, exigindo complementação por outra norma jurídica (lei, decreto, regulamento, portaria etc.) para que possa ser aplicada ao fato concreto.

O SNUC deu nova redação ao art. 40, § 1º e 2º. Nos parágrafos primeiro e segundo deste artigo, a lei introduz os tipos de unidades de conservação de Proteção Integral e considera circunstância agravante de pena dano que afeta espécies ameaçadas de extinção no interior dessas unidades, como visto a seguir:

“§1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.”

“§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.”

Acrescentam-se ainda à lei os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 40-A, que corresponde aos tipos de unidades de conservação de uso sustentável, considera circunstância agravante de pena dano que afete animais ameaçados de extinção dessas unidades e reduz pena em crimes culposos⁵⁹.

“§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.”

“§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso Sustentável será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.”

“§ 3º Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.”

7.2.12. Indenizações

As áreas passíveis de desapropriação são sujeitas a indenizações. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação trouxe avanços ao dar novas orientações relativas à regularização fundiária, excluindo das indenizações,

⁵⁹ O crime é culposo quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia. O crime é doloso quando o agente age com vontade conscientemente dirigida, a fim de obter um resultado criminoso ou de assumir o risco de o produzir.

derivadas ou não de desapropriação: as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; as expectativas de ganhos e lucro cessante; o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos; as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

A doutrina e jurisprudência mais recente já consideravam a exclusão da indenização das APPs (Áreas de Preservação Permanente), tendo em vista que a sua instituição visa à proteção da própria propriedade contra a erosão, garantindo, assim, o regime hídrico.

O SNUC também avançou ao estabelecer para as populações tradicionais um regime indenizatório especial, garantindo a essas indenização por benfeitorias existentes.

8. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MINAS GERAIS

Com base no presente estudo, ao Poder Público compete a criação de unidades de conservação no Estado de Minas Gerais e a promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foi mostrado que a administração só poderá agir mediante lei que autorize, ou seja, as ações da administração devem estar predefinidas, regulamentadas e em conformidade com a lei. Os tópicos anteriores apresentaram os pressupostos jurídicos e a legislação sobre unidades de conservação, aos quais as ações da administração devem estar submetidas na criação e gestão de áreas naturais protegidas. Nessa seqüência serão vislumbradas as ações da administração na criação de unidades de proteção integral no Estado de Minas Gerais. Este tópico, igualmente, propiciará ao leitor uma visão sobre o dimensionamento das áreas protegidas e sua criação pelo Poder Público. Serão ainda consideradas as estratégias utilizadas pela Administração Pública para a gestão dos parques nacionais no Estado.

Criar, implantar e manter uma unidade de conservação são um modo de salvaguardar amostras de “habitats” naturais e suas comunidades ecológicas. Os parques estaduais estão inseridos no grupo de Unidades de Proteção Integral, sob a categoria de Parques Nacionais, sendo de posse e domínio público, admitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais. Os parques são conceituados pelo SNUC como áreas naturais de um país, que possuem mais de um ecossistema,

totalmente inalterado ou parcialmente alterado pela ação do homem, e que são asseguradas sob sua proteção, a fim de conservar-se integralmente sua flora, fauna e belezas cênicas.

Minas Gerais possui área de 58.838.360 hectares, dos quais aproximadamente 4.604.433,84 ha são áreas protegidas (unidades de conservação), ou seja, 7,8% da área total do Estado (ALMEIDA, 2004).

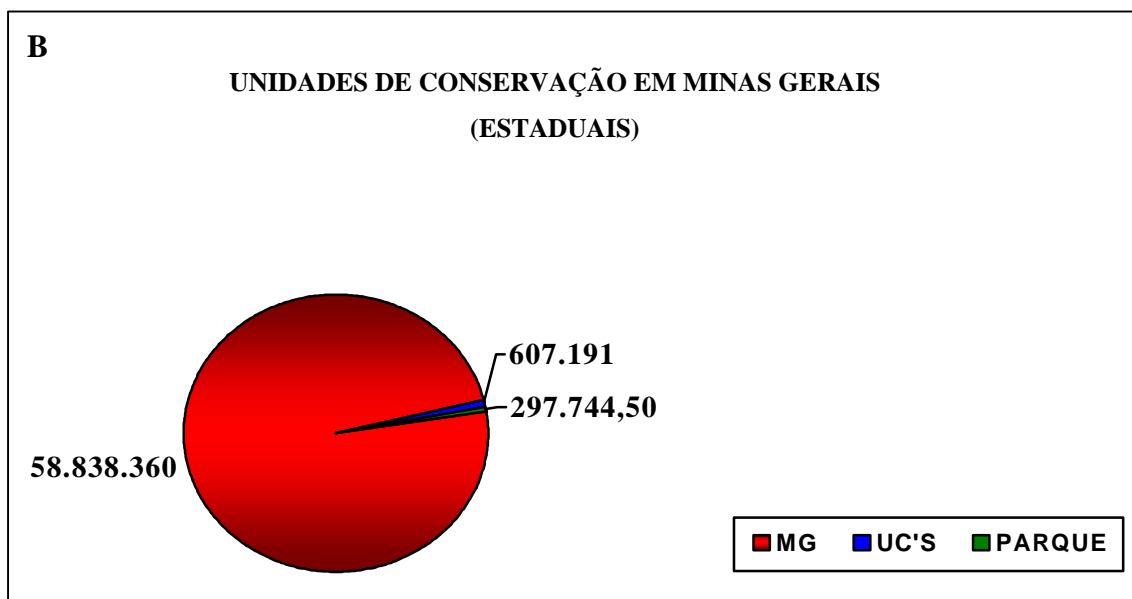
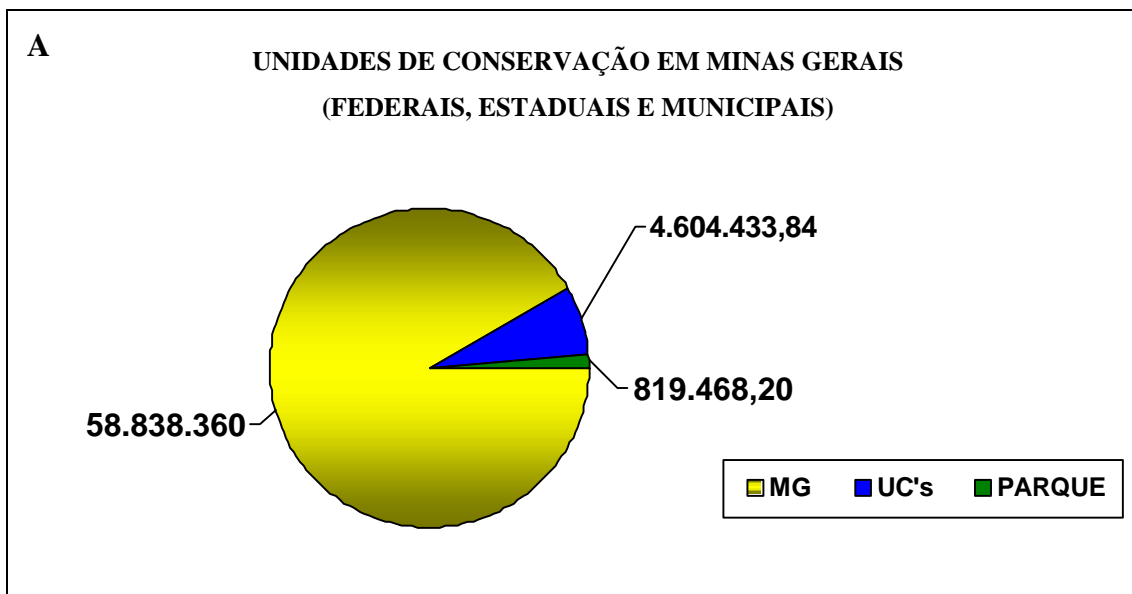
As unidades de conservação estaduais representam 1% do território mineiro, o equivalente a 607.191 ha. Os sistemas de Parques Estaduais possuem em todo o Estado 22 parques, alguns deles abertos à visitação, somando uma área de aproximadamente 297.744,50 ha, que ocupam 0,50% do território estadual (ALMEIDA, 2004).

Os ecossistemas mais presentes são Campos de Altitude, Campos Rupestres, Cerrado, Cerradão, Veredas, Matas de Galeria e Mata Atlântica.

O maior parque é o Parque Estadual do Rio Doce (abrange os municípios de Timóteo, Marlinéria e Dionísio), que tem área de 35.970 hectares, e o menor é o Parque Estadual do Sumidoro, com área de 1.324 hectares. Entre os parques estaduais encontra-se o Parque da Serra do Brigadeiro, que será melhor detalhado no tópico seguinte.

A criação de unidades de conservação no Brasil, e em Minas Gerais, obedece a critérios internacionais. O III Congresso Mundial de Parques Nacionais e outras Áreas Protegidas, realizado em Bali, estabeleceu que cada estrutura biogeográfica, desenvolvida por Udvardy (1975), e que separa o mundo em oito reinos subdivididos em províncias biogeográficas, teria de conter 10% de sua área protegida por Unidades de Conservação. Essa cota mínima, estabelecida internacionalmente, institui um critério de preservação entre os países signatários, inclusive o Brasil, e foi criada como medida paliativa ao decréscimo nos índices de biodiversidade dos ecossistemas do planeta. Pretendeu-se, assim, reverter o processo de extermínio de espécies animais e vegetais em constante aceleração como resultado da ação predatória do homem sobre a natureza.

A Figura 2A,B mostra a porção de áreas protegidas em unidades de conservação no Estado de Minas Gerais.



Fonte: Almeida (2004)

Figura 2 – Gráfico demonstrando a porção das áreas protegidas em Minas Gerais.
A – federais, estaduais e municipais; B – estaduais.

Conforme Figura 2A,B a área protegida ainda é bastante pequena em relação à extensão territorial de Minas Gerais. A criação de unidades é um ato discricionário, tendo em vista que a lei não determina “quando”, tampouco “como”, devem ser criados os espaços territoriais. Certa de sua obrigação em criar espaços naturais protegidos, a administração age de forma discricionária ao se omitir na criação de unidades. Entretanto, essa inércia tem propiciado o abandono de ecossistemas necessários à manutenção do equilíbrio ecológico, ou mesmo de áreas que são de relevância para a humanidade, como o caso de sítios arqueológicos, refúgios de animais silvestres, alguns em extinção etc., o que fere a Carta Magna e as Convenções Internacionais.

Vale lembrar que, além das poucas áreas preservadas, a mera criação dessas unidades não garante a conservação dos seus recursos naturais. Em recente estudo, Lima (2003) diagnostica a categoria parque no Estado de Minas Gerais. O autor comprovou que 16 (60%) dos parques do Estado mostraram nível insatisfatório de manejo, 10 (37%) apresentaram um nível médio e apenas o Parque Estadual do Rio Doce apresentou nível satisfatório de manejo. Para o autor, o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro encontra-se em um nível médio de satisfação de manejo. O nível insatisfatório de manejo coloca em risco a unidade ou o próprio fim a que ela se destina.

O mesmo estudo comprovou que somente o Parque Estadual do Rio Doce possui plano de manejo elaborado e em execução e que apenas no Parque Estadual Serra do Rola Moça os resultados das pesquisas têm contribuído para o manejo da área.

Essas características pertencem à gestão da unidade de conservação e são atribuídas à competência da Administração Pública, envolvendo aspectos que saem da esfera jurídica para permear-se na esfera administrativa. O administrador é que irá lançar mão da estrutura adequada, das atividades necessárias e da capacidade operacional indispensável na gestão das unidades. A administração adequada é que irá permitir que os parques atendam ao propósito de preservar ecossistemas de grande relevância ecológica, no afã de restaurar o equilíbrio ecológico ou, mesmo, para preservar belezas cênicas.

Lima (2003) demonstrou que a situação de Recursos Humanos também é precária nos Parques Estaduais. Considerando que a relação mínima aceitável é de um funcionário para 500 ha, sendo o núcleo mínimo de cinco funcionários por unidade, apenas o Parque Estadual do Ibitipoca e o Parque Estadual da Serra do Rola Moça apresentam situação adequada. O Parque Estadual da Serra do Brigadeiro possuía, até sua inauguração, sete funcionários, dos quais apenas quatro eram guarda-parques. Em se tratando de infra-estrutura, apenas o Parque Estadual do Itacolomi e o Parque Estadual Rio Doce apresentaram equipamentos (veículos, máquinas, ferramentas etc.) suficientes em número e qualidade, além de uma infra-estrutura adequada (estrada, edificações, pontes, aceiros, cercas etc.) para cumprimento dos objetivos da unidade. Essa má administração pode pôr em risco a biodiversidade, inibir a pesquisa científica, impedir a realização de turismo e não desenvolver atividades educativas no parque, impedindo assim o cumprimento dos objetivos que a lei propõe na criação da unidade.

Percebe-se, portanto, que, além da escassez de áreas protegidas e da má administração, há outras situações que comprometem a conservação da biodiversidade; dentre elas, pode-se igualmente destacar a indefinição da questão fundiária. A lei determina que, para ser criada, uma unidade deve ter sua área desapropriada. Para Maria Cecília de Brito⁶⁰, “sem a regularização fundiária há dificuldades para trabalhar as outras questões que envolvem as Unidades”. Contudo, o que mais acontece no Estado de Minas é a desapropriação indireta: o Governo toma posse do imóvel sem, no entanto, indenizar o proprietário. Lima informa que, em relação à regularização fundiária, apenas o Parque Estadual da Serra das Araras encontra-se totalmente regularizado (desapropriado e indenizado). Observou também que três parques (Parque Estadual Itacolomi, Parque Estadual Itambé e Parque Estadual Serra Negra) não possuem demarcação de seus limites em campo, enquanto oito não possuem qualquer hectare regularizado. Essa pesquisa demonstrou que o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro possui 13.200 ha, dos quais 540 ha encontram-se desapropriados e

⁶⁰ Engenheira agrônoma e membro da Aliança para a Conservação da Biodiversidade – SOS Mata Atlântica e Conservation International (IUCN).

indenizados, o que corresponde a 4% de área regularizada. Essas desapropriações indiretas causam uma verdadeira instabilidade à unidade, sendo motivo de agressões por parte da população, que, muitas vezes, segundo Diegues, causam prejuízos imensuráveis à unidade. Ao emitir-se na posse do imóvel sem a devida indenização, a administração fere direitos privados e põe em risco o direito público ao meio ambiente. Nesse caso, a administração extrapola a discricionariedade e a falta de recursos não pode escusar a administração de cumprir a determinação legal ou mesmo de ferir direitos constitucionalmente garantidos.

Como paliativo às dificuldades do governo em cuidar de seu patrimônio natural, verbas internacionais são aplicadas nas UCs de todo o país, como é o caso do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, que é subsidiado por recursos provenientes do convênio entre o governo alemão e o brasileiro. Lima observou que apenas o Parque Estadual do Itacolomi e o Parque Estadual do Rio Preto recebem recursos suficientes para a sua gestão, além de receberem recursos externos.

Em síntese, o estudo desenvolvido por Lima demonstrou que, em Minas Gerais, as unidades de conservação, quando são criadas, existem sem a pretensão de que venham a cumprir seus objetivos. A situação em que se encontram os Parques Estaduais agrava não só a relação da unidade com o seu entorno, como exaure as chances de preservar a natureza conforme estabelecido em lei. São as ações da administração, discricionárias ou não, ferindo o ordenamento jurídico nos seus objetivos e diretrizes.

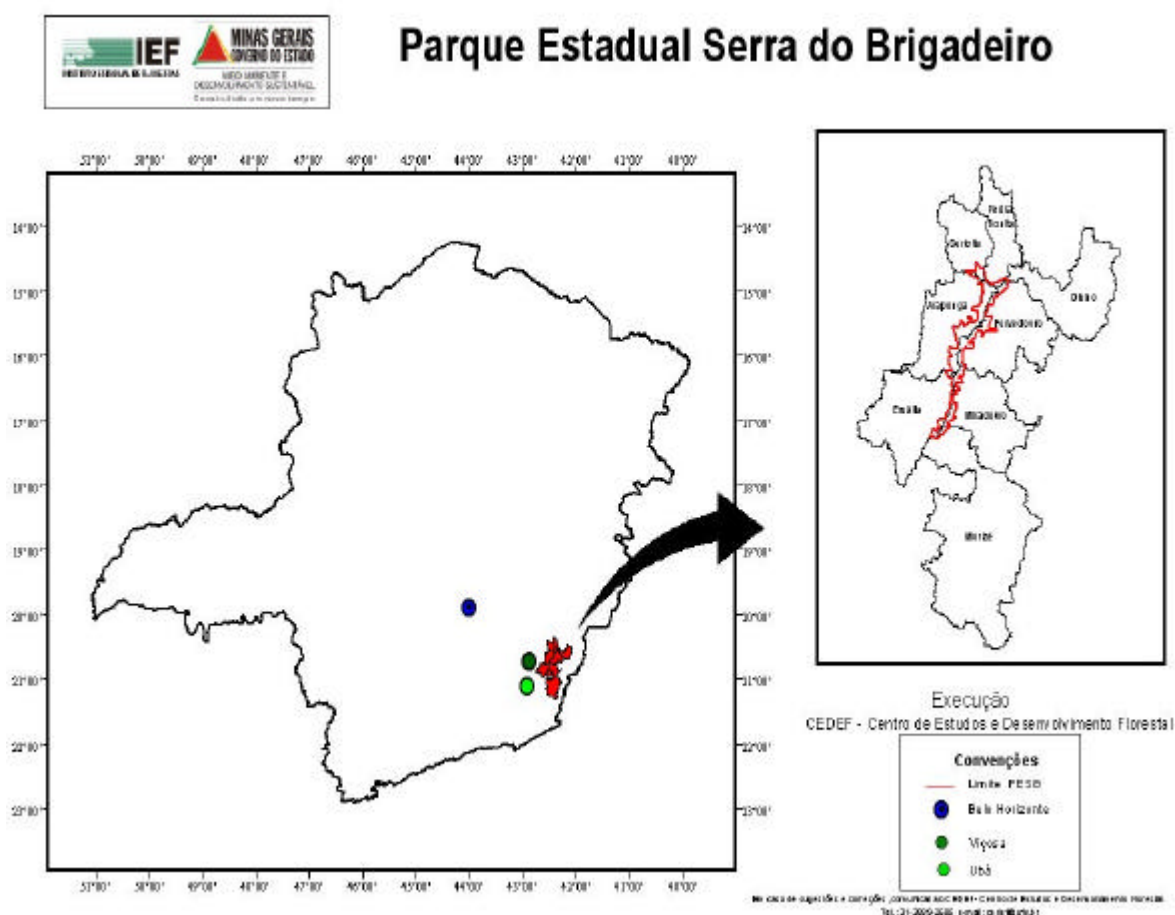
9. EXEMPLO DE IMPLEMENTAÇÃO LEGAL E AÇÕES DISCRICIONÁRIAS: PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO

A introdução do estudo do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, neste trabalho, deveu-se à intenção de avaliar o poder discricionário das ações da Administração e a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação na criação e gestão de parques no Estado de Minas Gerais. Pretendeu-se buscar nos elementos que constituem essas ações a confirmação de que a discricionariedade do Poder Público, quando este age de acordo com sua oportunidade e conveniência, tem distanciado do cumprimento dos objetivos, originalmente propostos e que justificam a criação, dos Parques Nacionais.

Neste tópico serão analisadas as ações (estudos técnicos, processo participativo, informação, desapropriação, infra-estrutura, plano de manejo etc.) do Instituto Estadual de Florestas na implantação e gestão do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Serão analisadas suas ações regulamentadas em lei e seu poder discricionário na condução desse processo. Serão verificadas as consequências do poder discricionário para esta unidade de conservação, avaliando os aspectos ecológicos e socioeconômicos. Serão consideradas, ainda, as ações irregulares da Administração Pública, ou seja, aquelas que ferem o ordenamento jurídico.

O Parque Estadual da Serra do Brigadeiro foi escolhido por ser uma unidade criada por decreto anterior ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e sua implantação se deu à época da vigência desta nova lei. A criação desse parque teve o auxílio de várias entidades, entre elas a UFV, contando com a participação das populações locais, em conformidade com o SNUC, o que possibilitou maiores dados que permitissem estabelecer como a administração pública está assimilando as novas concepções legais em suas ações quando da criação e gestão de unidades de conservação.

9.1. Localização Geográfica e Características do Parque (Figura 3)



Fonte: IEF – CEDEF/ Viçosa – Joaquim Moreira da Silva Júnior

Figura 3 – Localização geográfica do PESB.

O parque situa-se na Zona da Mata e abrange os municípios de Araponga, Fervedouro, Miradouro, Ervália, Sericita, Muriaé, Pedra Bonita e Divino, entre os meridianos 42° 40' e 40° 20' oeste e os paralelos 20° 33' e 21° sul, a Serra da Mantiqueira.

Com uma área de 13.210 hectares, o Brigadeiro é uma das mais importantes reservas naturais de Minas Gerais, abrangendo os cumes de um conjunto de serras com denominações locais pertencentes ao extremo norte da Serra da Mantiqueira, entre os vales do Carangola, Glória e Rio Doce.

A Serra do Brigadeiro possui inúmeras nascentes que contribuem de maneira significativa para a formação de duas importantes bacias hidrográficas do Estado: a do Rio Doce e a do Paraíba do Sul (RELATÓRIO ENGEVIX, 1994). A região do Parque constitui-se de uma das últimas áreas de Mata Atlântica no Estado de Minas Gerais. Cabe ressaltar que a Mata Atlântica vem sofrendo constantes pressões antrópicas e que esse ecossistema foi reduzido a 7% de sua representatividade em todo o território nacional.

Segundo dados do IEF, o Parque abriga muitas espécies em extinção da fauna, como o miqui (monocarvoeiro), que é o maior primata da América Latina. O miqui (*Brachyteles hypoxanthus*) (Figura 4) é considerado uma das espécies mais ameaçadas de extinção em todo o mundo, principalmente devido à destruição de seu habitat natural e à caça. Atualmente, ele ocorre em poucos e, em sua maioria, pequenos e isolados fragmentos de Mata Atlântica em Minas Gerais e no Espírito Santo.

O Parque é caracterizado pela Floresta Atlântica de Encosta e por Campos de Altitude; ele possui importância vital na preservação destes dois biomas, ameaçados de extinção. Nos campos são encontradas várias espécies de gramíneas, pequenos arbustos, orquídeas, bromélias, musgos, entre outras. Na região de floresta de encosta destacam-se o cedro, cajarana, jequitibá, óleo-vermelho, bicuíba, peroba, ipê e roxim. A Serra é considerada um paraíso botânico, por abrigar espécies raras e ainda não catalogadas pela ciência. O clima do parque propicia um ecossistema rico em plantas epífitas (orquídeas, samambaias, líquens, bromélias, cactos, entre outras).



Fonte: foto do Relatório PROMATA

Figura 4 – Monocarvoeiro – *Brachyteles typoxanthus*.

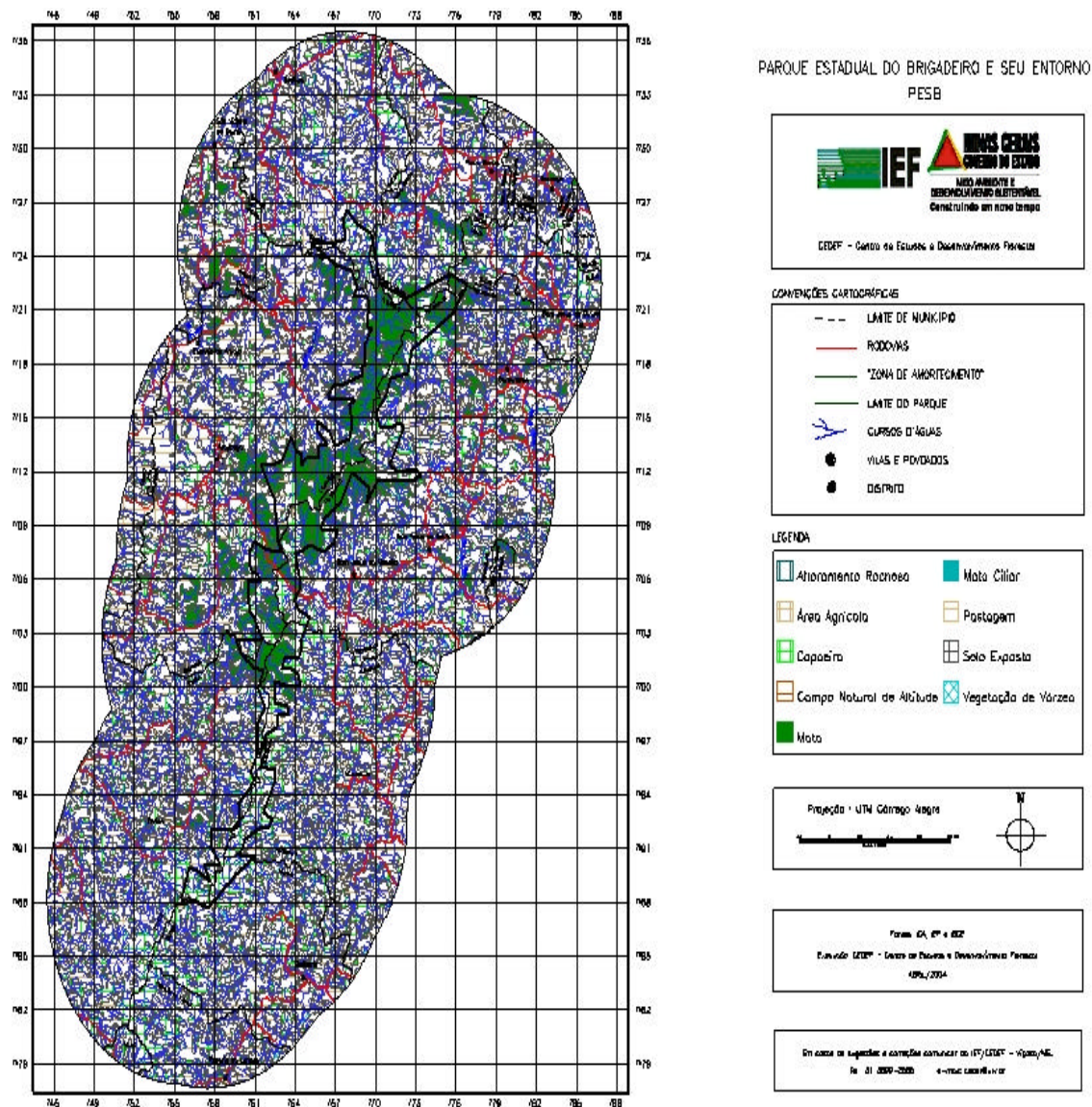
A Figura 5 demonstra o parque e seu entorno, a cobertura vegetal, as áreas agrícolas e a rede fluvial. Percebe-se que a unidade tem seu eixo principal se estendendo no sentido nordeste/sudoeste, com forma irregular. O formato desta unidade é comprido e estreito, o que potencializa os efeitos do entorno prejudiciais à manutenção da biodiversidade.

Dados apresentados pelo CTA/ZM demonstram que os principais fatores de pressão antrópica têm sido a utilização do fogo, para limpeza de pastagens; o desmatamento, para abertura de áreas para cafeicultura e pecuária e o parcelamento das unidades fundiárias; a mineração de calcário; e o corte de madeiras, para serrarias.

As populações locais ainda utilizam a extração de produtos da mata (lenha, taquara, ervas medicinais, palmito etc.). As trilhas também são usadas pelas pessoas para manter suas relações familiares.

A unidade conta ainda com vários atrativos turísticos: cachoeiras, Pico do Soares, Pico do Pato, existência da Ermida Antônio, Martins etc.

A Ermida Antônio Martins (Figuras 6 e 7) é uma capela construída em 1909 e muito visitada pelas comunidades da região.



Fonte: IEF – CEDEF/ Viçosa – Joaquim Moreira da Silva Júnior

Figura 5 – Mapa Carta – O PESB e sua zona de amortecimento.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 11/03/2005

Figura 6 – Ermida Antônio Martins.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 11/03/2005

Figura 7 – Interior da Ermida Antônio Martins.

Foi construída em homenagem a um trocador de mercadorias que morava no outro lado da Serra. Contam os moradores que Antônio apaixonou-se pela filha de um coronel de Araponga, chamado Neco Bittencourt. Os dois armaram um plano de fuga que não deu certo. Antônio Martins foi capturado, torturado e morto por capangas dos fazendeiros, tendo seu corpo arrastado até o local onde hoje existe essa capela, construída por sua família.

Devido a esse histórico trágico, a ermida representa hoje um local sagrado para moradores da região e um dos pontos turísticos a ser visitado no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

9.2. Da Criação do Parque

O Parque Estadual da Serra do Brigadeiro fora criado por decreto anterior à vigência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e sua implantação se deu na época de sua vigência.

A história da criação deste Parque remonta à década de 1970, quando professores da Escola Superior de Florestas da Universidade Federal de Viçosa desenvolveram estudo sobre a Serra do Brigadeiro, com o objetivo de selecionar uma área para a sua criação. Nesse trabalho foi sugerido ao IEF que o Parque fosse criado na região da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, entre os meridianos 42°40' e 40°20' oeste e os paralelos 20°33' e 21° sul, abrangendo os cumes de um conjunto de serras com denominações locais, tendo as seguintes confrontações: ao norte, os municípios de Sericita e Abre Campo; ao sul, os municípios de Ervália, Miraí e Muriaé; a leste, os municípios de Carangola, Miradouro e Muriaé; e a oeste, os municípios de Araponga e Ervália. A área sugerida neste estudo foi de 32.500 ha, situando-se a uma altitude de cota mínima de 1.000 m e máxima de quase 2.000 m.

Esse estudo foi enviado ao IEF, através de uma ONG, o Centro Mineiro para Conservação da Natureza, solicitando a criação do Parque, com indicadores de que a área era de extrema importância para a preservação tanto de espécies endêmicas da Mata Atlântica quanto de espécies da Serra do Brigadeiro, além de

se tornar refúgio de espécies ameaçadas de extinção, como o caso do monocarvoeiro.

A criação de uma unidade de conservação abre para a administração um poder discricionário. A lei determina a criação de áreas de preservação, porém incumbe ao Poder Executivo a escolha do local, da época e do tipo de unidade a ser criada. Assim, apesar dos apelos de estudiosos e organizações da sociedade civil, que comprovaram, através de estudos técnicos, ser de grande relevância ecológica a criação da unidade, somente na década de 1990, sob influência da Eco/92 e em meio às discussões entabuladas sobre o meio ambiente, em especial o ecossistema Mata Atlântica, é que o Instituto Estadual de Florestas começou estudos prévios para a implantação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Foram 15 anos de espera, que resultaram em degradação, extração de recursos naturais da Serra do Brigadeiro, instalação de empresas siderúrgicas, mineradoras e serrarias. O emprego de pecuária extensiva e da cafeicultura, em um manejo inadequado, propiciaram ao parque um considerável percentual de solos com sinais de degradação tanto em condições químicas quanto físicas, com baixa viabilidade econômica de recuperação (Estudos técnicos da Engevix, 1994).

Em 1993, deu-se início aos estudos para a criação do Parque. Foram contratados os serviços da Faculdade de Filosofia e Letras de Carangola – FAFILE/UEMG e o Departamento de Biologia Animal da UFV, para levantamento do meio biótico. Para o meio físico, a Engevix Engenharia S/A foi a consultora. Esses estudos propiciam ao Estado a fundamentação técnica exigida em lei.

Os estudos comprovaram o que já havia sido demonstrado pelos professores Couto e Dietz (1976): que a Serra do Brigadeiro possuía relevância natural, riqueza paisagística, abrigava um grande número de espécies endêmicas, além de ser refúgio de espécies em extinção e possuir alta sensibilidade à pressão humana e elevado nível de estresse. Estudos realizados pela UEMG-Carangola caracterizam o Parque como “Área Prioritária Extrema” para a conservação dos mamíferos de Minas Gerais, devido ao número de espécies e aos animais ameaçados de extinção. Trata-se de uma das últimas áreas naturais de Mata

Atlântica e que se encontrava sob pressão antrópica constante, tornando um ecossistema frágil e sensível a alterações.

Dados do estudo técnico informam que a pecuária e a cafeicultura, que são a base da economia local, foram as principais atividades responsáveis pela ocupação da região e, conseqüentemente, pela sua devastação. O manejo inadequado do solo e as limitações ao uso agrícola proporcionaram vários processos erosivos. Igualmente, o Parque sofre com queimadas, caça, extração de minerais, coleta indiscriminada de madeiras (serrarias) e outras espécies vegetais (orquídeas e bromélias) e captura de pássaros canoros.

Os trabalhos de pesquisadores da fauna propuseram uma criação com área de 18.000 ha, apresentando dados técnicos e parâmetros biológicos fundamentais para a preservação de vários segmentos de fauna. Para esses estudiosos, a diminuição dessa área acarretaria prejuízos consideráveis à fauna e flora.

Nesse contexto, o Instituto Estadual de Florestas fundamentava-se no conhecimento técnico e propiciava a justificativa baseada em critérios científicos para a criação da unidade. Não obstante, no final do ano de 1993, o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), realizavam um diagnóstico no município de Araponga, constatando uma grande apreensão e completa desinformação dos moradores do entorno acerca de uma possível desapropriação de suas terras ou parte delas para a criação do Parque Estadual. Houve então uma articulação de várias entidades (outros sindicatos de trabalhadores rurais dos municípios do entorno, Comissão Pastoral da Terra, Pólo Regional da FETAEMG e estudantes e pesquisadores da UFV) para fomentar o entrosamento da comunidade local, no afã de promovê-las, para, junto ao IEF, pleitear mecanismos para a participação dos moradores do entorno no processo de criação do Parque.

Essa articulação definiu novos critérios para a implantação da unidade de conservação, inclusive do perímetro do Parque. Estudos do Departamento de Solos da UFV subsidiaram a redução da área original com um limite inferior na cota de 1.000 m de altitude, abrangendo uma área de 32.500 ha, para uma nova

concepção: a redução do Parque para uma área de 13.200 ha, que garantia a conservação da Mata Atlântica e a permanência de várias famílias que, a princípio, seriam realocadas pelo Poder Público.

Demonstrou-se que a preservação de área original de mata comportava apenas um limite inferior ao sugestionado. Nesse limite, caberiam ao Parque áreas por demais antropizadas, geralmente com culturas agrícolas, sendo desnecessária a preservação delas. A Figura 5 demonstra como se encontra a situação do Parque e seu entorno, as áreas agrícolas, de pastagem, matas, capoeiras etc.

Para a redução dessa cota houve pressões em todos os sentidos: das populações locais, entidades civis a empresas que exploram os recursos ambientais. Exemplo disso são as empresas que exploram minério; o Parque sofre pressões em seu entorno, principalmente na região das APAs, em Muriaé, como é o caso da pressão exercida pela empresa MARBRASA – Mármore e Granitos do Brasil S.A. na delimitação do Parque. A empresa sugere ao IEF a alteração dos limites do Parque, com a finalidade de autorizá-la a exercer pesquisa mineral, e em troca doaria, ao Parque, 50% das áreas cobertas de florestas nativas existentes nas fazendas “Pai Inácio” e “Moega”.

Assim, com o auxílio e as pressões de várias entidades, entre elas a Universidade Federal de Viçosa, e a participação das populações locais, em conformidade com a nova lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, foi promulgado o Decreto nº 38.319, de 27 de setembro de 1996, que criou o Parque com uma área de 13.210 ha, isto é, 1/3 da área originalmente proposta, que abrangia 32.500 ha, com glebas produtivas de pequenos proprietários do entorno que a princípio seriam desapropriadas.

Essa abertura ao diálogo foi uma ação discricionária. A legislação anterior não previa participação social nem consulta pública. Além de pressões exercidas pelos grupos, essa postura da administração foi resultado de muitas experiências malogradas de outras unidades de conservação, que, por falta de participação e apoio social, tiveram inúmeros conflitos e prejuízos.

Objetivando assimilar as novas concepções, reduziu-se a cota sugerida por estudos técnicos para conceber uma conciliação entre preservação e promoção social e humana. Essa modificação de limites atendeu a requisitos inerentes às inter-relações entre meio ambiente e populações, bem como a critérios socioeconômico-culturais.

A redução foi um ato conveniente e oportuno, a administração optou por critérios socioeconômico-culturais, em contraposição ao critério científico de preservação. A opção se deu de forma a conciliar preservação e população. Entretanto, esta se tornou um ato com um viés eminentemente político. A administração aparenta cumprir seu papel de promotora do meio ambiente e demonstra sua assimilação às novas idéias e concepções, aberta à participação social. Há que se falar, portanto, dos pressupostos ocultáveis pela administração: a promoção política, a evolução da instituição e a redução de um orçamento que ainda terá de dispor, ao passo que não adiantaria tornar-se inacessível ao diálogo e suas reivindicações se, após a criação, faltasse numerário para realizar seu intento.

Segundo Cosenza et al. (2000), a grande diversidade da vegetação preservada no Parque, aliada à significativa diversidade da fauna, com espécies ameaçadas de extinção, torna esta unidade uma das mais importantes do Sudeste do Brasil. Nessa perspectiva científica, a definição da área do Parque inferior a 18.000 ha excluiu áreas importantes para a preservação da fauna. Dentre elas, os autores destacam uma área localizada na região Serra da Gramma, entre os municípios de Ervália e Miradouro, que ficou extremamente reduzida, caracterizando um estrangulamento com pouco mais de 1 km de floresta, tornando-se um dos pontos mais vulneráveis do Parque, suscetível à perda de continuidade, com a conseqüente fragmentação do bloco vegetacional da Serra. Percebe-se que, dada sua característica delgada, o Parque ficou bastante passível de receber modificações externas. Os autores acrescentam que é absolutamente necessária a expansão da área atual do Parque, englobando algumas áreas contíguas significativas de vegetação nativa ainda em bom estado de

conservação, sendo estas essenciais na preservação efetiva da biodiversidade do PESB.

Esse argumento baseia-se na teoria da seleção de áreas através do uso da biogeografia insular ou áreas mínimas críticas. Para Brito (2003), essa teoria trata da distribuição de espécies de plantas e animais em ilhas oceânicas ou outras com características semelhantes às primeiras (topos de morros, pedaços isolados de florestas etc.). Descobriu-se que é facilmente identificável o número de espécies presentes numa ilha, em razão do seu tamanho e da distância de centros colonizadores. De acordo com essa teoria, uma área isolada tende a perder espécies até que um novo equilíbrio seja encontrado, que, por sua vez, dependerá da riqueza de espécies do local, de sua distância de outros locais e de seu tamanho. Diamond, 1975, citado por BRITO, 2003) aponta que uma área natural protegida, que mantenha apenas 10% de sua área original, resultará em apenas 50% do número de espécies originalmente presentes em seu território. Dessa forma, quanto maior a área, maior o número de espécies que ela engloba e maiores suas chances de conservação.

Apesar disso, a criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro é um exemplo do que se pode dizer de um começo de relação entre o exercício da cidadania e a conservação do meio ambiente. As populações locais da Serra do Brigadeiro contaram com o apoio de entidades organizadas, que favoreceram a participação da população, entendendo-se que a administração pública não deve supor a mesma sorte aos processos de criação de outras unidades de parques nacionais.

A legislação determina que todo o processo consultivo e informativo deva ser prestado pela Administração Pública. No caso do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, a mobilização partiu de entidades organizadas, divulgando informações adequadas e inteligíveis para esclarecimento da população local e articulando-as na busca de seus direitos e não a administração pública, conforme prevê o ordenamento jurídico, ao determinar ao Poder Público a manutenção de informação e proposição da participação por meio da consulta para a criação de uma unidade.

O que se observa na criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro é que a Administração Pública agiu sobre demandas, através de reações às ações das entidades envolvidas. Nota-se que, desde os estudos preliminares, as informações prestadas às populações até a criação e redução da área sugerida foram reações a pressões externas e não ações planejadas pelo IEF.

9.3. Da Regularização Fundiária

Outro ponto relevante para a criação a ser aqui discutido é a desapropriação, que é requisito para a criação de uma unidade de conservação. O parque deve ser de posse e domínio públicos. A desapropriação consiste no desaposamento de alguém de sua propriedade, segundo as formas legais e justa indenização.

Não obstante, o Parque ainda não é de domínio público. Sua área não está totalmente regularizada. Dos 13.200 ha, somente 540 ha encontra-se desapropriados, o que corresponde a 4% da área regularizada. Foram desapropriados com justa indenização duas fazendas: Fazenda Neblina (Figura 8), com 266,75.36 ha (duzentos e sessenta e seis hectares, setenta e cinco ares e trinta e seis centiares); e Fazenda Serra do Grama, com 240,59.73 (duzentos e quarenta hectares, cinqüenta e nove ares e setenta e três centiares), a qual, medida topograficamente, acusou a área de 252,04.06 (duzentos e cinqüenta e dois hectares, quatro ares e seis centiares).

A forma de aquisição das terras se deu por compensação, através da Usina Siderúrgica Itaminas S/A (ITASIDER), Minas Gerais Siderúrgica Ltda. (MGS), Siderúrgica São Sebastião de Itatiaiuçu S/A, Siderúrgica Itaferro Ltda., Siderúrgica Piratininga Ltda. e Siderúrgica Centro-Oeste Ltda. Esse grupo adquiriu as terras e doou em forma de pagamento ao IEF, pela reparação de danos ambientais resultantes de passivo ambiental.

A administração, ao criar a unidade sem o devido orçamento para a regularização fundiária, faz com que as populações, muitas vezes dependentes de suas terras para morar e sobreviver, entrem em conflito diário na luta pela sobrevivência com a própria preservação dos recursos do Parque.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 14/01/2005

Figura 8 – Fazenda Neblina.

Obviamente, a redução do limite do Parque fez com que grande parte das pequenas propriedades ou suas áreas que eram produtivas saísse da esfera de área de proteção integral, diminuindo bastante os conflitos originários entre população e preservação. Essa ação, inclusive, fez com que a administração não tivesse gastos maiores com as respectivas indenizações.

A desapropriação e devida indenização são procedimentos previstos em lei. Ao poder público cabe, quando da criação, desapropriar e indenizar devidamente as populações para que a unidade possa ser implantada. O desapossamento sem devida indenização trata de ação irregular da administração. O ordenamento jurídico brasileiro não impõe à administração nenhuma penalidade, e a regularização fundiária perdura por 10 anos no PESB. Pela sua concepção, redução e forma, o Parque torna-se muito mais suscetível em relação à regularização fundiária. A contínua exploração por parte dos proprietários de terra pode pôr em risco a fauna e flora e descaracterizar a unidade.

Essa irregularidade na situação fundiária entra em conflito com o direito de propriedade privada e tem proporcionado a extração clandestina de recursos ambientais (caça, extração de produtos e queimadas), que ainda continua a ser uma prática no Parque, sendo uma das ameaças mencionadas no estudo de Almeida (2004).

A unidade em estudo, que não permite o uso direto de seus recursos, ainda mantém moradores no Parque: quatro famílias. Essas “populações” não são assistidas quanto às suas necessidades materiais, sociais e culturais. Elas continuam vivendo na unidade, porém foi limitada uma área, onde eles fazem uso até regularizar a situação. O PESB acompanha e fiscaliza a utilização dos recursos dos moradores.

Em entrevista aos moradores, pode-se verificar a insatisfação com a Instituição (IEF e Parque). Para duas famílias, o IEF impede o cultivo de suas plantações que agora são controladas e reduzidas a uma pequena área, a qual é insuficiente para a sobrevivência da família. Esta frase, dita por um dos moradores, exemplifica o exposto: “O Zé Roberto⁶¹ procurou para entender com a gente. Não pode tirar lenha, não pode tirar bambu, não deixa melhorar a casa”. Trata-se de um impedimento da morada, da forma de trabalho e do sustento da família.

Além ele o SNUC não conceitua populações tradicionais, não prevê prazos de retirada da população. O ordenamento somente dispõe que as populações tradicionais devem ser realocadas. Essa abertura legal permite à administração agir como e quando melhor lhe convier. Portanto, cabe à Administração providenciar o reassentamento, em acordo entre as partes, e a devida indenização. Enquanto não são satisfeitas essas condições, a permanência dessas populações na unidade deve conter limitações em conformidade com os objetivos da unidade, sem prejuízos dos modos de vida daquela. O tempo de permanência da população no Parque trata-se de uma ação discricionária do IEF.

⁶¹ Gerente da Unidade de Conservação – Funcionário do IEF/MG.

A Figura 9 mostra uma das casas dos moradores no Parque. Eles não possuem banheiro, água encanada, luz e filtro. Em uma casa de quatro cômodos moram oito pessoas. Essa família sobrevive do plantio de milho, café e feijão – todas as culturas são de subsistência. A renda da casa é subsidiada pelo programa do governo “Bolsa-Escola” e por pequenos ganhos avulsos, oriundos de biscates ou tarefas prestados a outros proprietários.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 14/01/2005

Figura 9 – Casa da primeira família dentro do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

O SNUC garante, em seu artigo 28, § único, às populações tradicionais que porventura residem na área condições e meio necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. A lei ainda determina, em seu artigo 42, *caput*, § 1º e 2º, que as populações residentes dentro dos parques devem ser devidamente indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes

e devidamente alocadas e que, para isso, o Poder Público priorizará o reassentamento das populações.

Cabe aqui ressaltar três proposições. A primeira é que esses direitos somente são resguardados às populações tradicionais. Em segundo lugar, tendo em vista a divergência de conceitos de populações tradicionais, cabe à administração pública a decisão de “quem é” e “quem não é” população tradicional. A terceira, e não menos importante, trata do descaso da legislação com relação às populações, tendo em vista que ela resguarda uma proteção somente às populações tradicionais, colocando em risco, dessa forma, direitos fundamentais e o exercício da cidadania de moradores de parques quando estes não são considerados moradores tradicionais, mas, ainda assim, mantêm uma estreita relação com o local de sua morada e pertencem a uma parcela da população que se encontra às margens da sociedade.

No PESB, nota-se que, do decreto de criação até os dias de hoje, a Administração Pública não indenizou ou compensou os moradores de dentro do Parque, e muito menos realocou as famílias. Não existem projetos pelo IEF de realocação dessas famílias. As famílias que moram no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro são exemplo da discricionariedade do Poder Público, considerando as condições atuais de sua permanência e morada na Unidade.

Outro exemplo de negligência, na Figura 10 é mostrada a casa de uma anciã, que se encontra em ruínas – restam apenas dois cômodos. Segundo a moradora, não se pode consertar: “eles não querem”.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 14/01/2005

Figura 10 – Casa da segunda família dentro do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

Essa casa também não tem banheiro, luz e água encanada. O sustento dessa mulher de 73 anos provém de aposentadoria e de renda avulsa de tarefas prestadas a outras propriedades. Segundo ela: *Planto na roça ainda, mas dos outros.*

Percebe-se que a lei não introduz instrumentos que delimitem a atuação dos órgãos em relação às populações tradicionais. Essa liberalidade que a lei introduz para as ações do IEF é uma forma de possibilitar que este atue dentro de suas possibilidades administrativas, porém almejando, sempre, a melhor maneira de conduzir essa questão. Ao menos é isso que se espera de uma boa administração – que ela cumpra todos os requisitos a que está atrelada: legalidade, equidade, moralidade, razoabilidade etc. Diante disso, cabe à administração proporcionar os meios que ela dispõe para realocar as populações residentes e, enquanto isso, assegurar que estas não tenham prejuízos de seus modos de vida e que sejam satisfeitas suas necessidades materiais, sociais e culturais sem, no entanto, ferir os objetivos da unidade. Aqui se encontra,

também, a manifestação da discricionariedade. A lei não delimita como ela deve assegurar os modos de vida ou satisfazer as necessidades da população. Todavia, isso não implica manipular a população à vontade pública, mas sim que ambas as partes devem resolver em comum acordo o embate.

A princípio, o meio adotado para solucionar a questão foi a contratação de moradores pelo IEF. Para a construção de suas instalações na unidade, o IEF recrutou um dos moradores para serviços gerais, permitindo a essa família uma renda alternativa à extração de recursos de sua propriedade. A renda dessa família melhorou com a contratação de um morador, gerando expectativa de melhorias na qualidade de vida. Segundo uma moradora: “o parque melhorou, tem emprego”.

Na Figura 11 é mostrada a casa desse morador contratado. A renda dessa família é proveniente de biscates prestados em outras propriedades. Ela possui uma agricultura de subsistência (café e milho) e criação de animais. Com a implantação do Parque, foi proibido o aumento da área agricultada. A moradora informou que “não deixa mais roçar, só o que já tinha”. Essa família possui dois filhos e encontra dificuldades em relação ao transporte destes para a escola e para a APAE.

Todos os moradores de dentro do Parque carecem de serviços como transporte e educação, acompanhamento médico e odontológico etc. A expectativa dos moradores é de trabalhar no Parque e nele continuar morando. “Diz que pretende fichar ele no parque como guarda parque” (moradora da terceira família).

Após a inauguração do Parque, outro morador foi contratado para a prestação de serviços gerais, proporcionando a duas famílias rendas alternativas: “Ele está fichado” (moradora da segunda família).

A idéia de contratar pessoas do próprio Parque possibilita renda alternativa para elas e melhora a sua qualidade de vida. É o aumento do orçamento familiar. Contudo, essa prerrogativa gera expectativas que não serão supridas. A garantia de permanência deles no Parque é um engano; a contratação pelo IEF também. O primeiro porque trata de uma unidade de proteção integral e



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 14/01/2005

Figura 11 – Casa da terceira família dentro do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

que legalmente não comporta moradores dentro dela. Em segundo lugar, porque trata de administração pública concedendo cargos, o que é vedado por lei. O ingresso na máquina administrativa se dá por concurso público. Evidentemente, o ordenamento legal permite a contratação temporária de funcionários em casos específicos; ressalta-se, entretanto, que esta é temporária para cumprir lacunas e que deve ser sanada tão logo a administração possa realizar concurso para suprir determinado cargo público.

Como se pode notar, essa condição não é suficiente, mas sim protelatória, e essas famílias, ainda, não encontram respostas para seus problemas com moradia e para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

De fato, a lei não ampara a população atingida por parques. O ordenamento não conceitua populações tradicionais, somente ampara estas, e, ainda, não determina prazos ou mesmo assume penalidades a serem impostas à

Administração pelo não-cumprimento dessa legislação. Isso propicia ao Poder Público a margem de liberdade de agir quando e como entender conveniente a administração e o emprego de recursos necessários. Nesse caso, ao deixar de agir (não reassentar ou indenizar) ou agir de forma a protelar decisões, o Poder Público negligencia direitos sociais e individuais da população, gerando uma expectativa infundada. Essas expectativas frustradas podem provocar descrédito da instituição e a própria preservação, acarretando um risco à unidade, bem como interfere no modo de vida das populações, envolvidos neste último direitos constituídos ao cidadão no Estado Democrático de Direito.

Observa-se que, apesar dos avanços da lei em uma maior preocupação com a população local e o desenvolvimento regional, o Instituto Estadual de Florestas persiste em implementar as unidades como no passado. A regularização fundiária e os direitos atinentes à população local, até o presente momento, são olvidados pelos órgãos, mesmo sabendo que essa relação é palco de conflitos e prejuízos ao meio ambiente. Este órgão, à primeira vista, permite a participação social, mas não assimila a nova lei em todo o seu conteúdo, prosseguindo com a implantação de parques sem a devida indenização, o reassentamento e o participação efetiva da população residente do parque na gestão, sem mencionar o esquecimento dos direitos sociais, culturais e econômicos previstos pelo SNUC.

9.4. Implementação e Gestão do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro

O Parque foi criado para preservar uma das últimas áreas de Mata Atlântica em Minas Gerais. Essa unidade encontra-se no grupo de Proteção Integral, na categoria de Parque Nacional, de acordo com o sistema normativo brasileiro, e deve atender a objetivos de preservação, pesquisa científica e turismo. Apesar de sua importância na defesa desse ecossistema, o Poder Público, dentro de seu poder discricionário, levou 10 anos para inaugurar suas instalações no Parque.

A inauguração ocorreu devido à cooperação do Projeto de Proteção da Mata Atlântica/PROMATA-MG. Esse projeto é a colaboração financeira internacional celebrada entre os governos mineiro e alemão, por meio do Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), agente financiador do Ministério de Cooperação Internacional da Alemanha (BMZ).

O projeto PROMATA financiou a infra-estrutura dessa unidade. O Parque, ainda em fase de implantação, foi inaugurado com a seguinte infra-estrutura: duas portarias (Fervedouro e Araponga); três casas para funcionários; centro de informação e administração; alojamento para pesquisadores; laboratório; sistema de abastecimento de água e saneamento (fossa séptica); e casa de apoio à fiscalização (Polícia Florestal).

Antes da inauguração, a sede do IEF funcionava na cidade de Bom Jesus do Madeira, e a sede da fazenda Neblina era usada como casa de apoio para eventuais pesquisas e trabalhos.

Apesar de sua inauguração, o Parque ainda não concluiu as obras de suas instalações. O Centro Administrativo (Figura 12) não foi devidamente estruturado – faltam telefone, internet e alguns equipamentos de escritório. O Centro de Pesquisa também não está equipado. Está para se ser feita a pavimentação (4.000 m²) e implantar uma lavanderia.

Até a inauguração, o Parque contava com apenas sete funcionários: um gerente, uma assistente administrativa, quatro guarda-parques, um funcionário cedido pela Prefeitura de Araponga e uma faxineira. Essa capacidade operacional era pequena para atender a unidade e cumprir todas as suas demandas. A falta de estrutura, de funcionários e de um trabalho educativo tornava inviável a proteção da fauna, da flora e das espécies ameaçadas de extinção.

Atualmente existem 24 funcionários: 12 guarda-parques e 12 porteiros. No entanto, o Parque ainda carece de funcionários técnicos (biólogos, engenheiros florestais etc.) para desenvolver pesquisas e estudos para preservação da unidade. Não há nenhum controle sobre a introdução de espécies autóctones. Também não existe um estudo completo da área sobre a biodiversidade da unidade, sobre arqueologia, paleontologia, ou seja, não se sabe qual o patrimônio ambiental que o Parque guarda.



Fonte: Maria Esther de A. Xavier – 11/03/2005

Figura 12 – Centro Administrativo do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

A lei determina que a administração deve propiciar atividades e obras que garantam a integridade de recursos que a unidade objetiva proteger. Cabe à administração, entretanto, a livre escolha de ações e estrutura adequadas para a manutenção da unidade, lembrando que estas devem atender aos propósitos do Parque. Toda a estrutura implantada e seu planejamento são obras exclusivas e discricionárias da administração, bem como o prazo de sua execução.

O SNUC prevê que a categoria Parque Nacional deve possibilitar 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.

As atividades de educação são bem esporádicas – não há continuação. A educação ambiental ocorre mais no entorno (dois projetos: Miradouro – Ambientação; e Ervália – Sensibilização dos Recursos Naturais). Não há recreação nem turismo ecológico.

O Parque Estadual da Serra do Brigadeiro possibilita pesquisas científicas. Essas pesquisas são uma das alternativas encontradas na busca do levantamento completo do patrimônio ambiental, já que no Parque existe carência de profissionais especializados. Existe um convênio entre o PESB e as instituições de ensino UFV e FAFILE. Esse convênio ainda possui o propósito de desenvolver projetos de educação ambiental, administração da unidade e desenvolvimento socioeconômico do entorno do Parque. No Parque já foram registrados vários trabalhos realizados por entidades de pesquisa, como Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Viçosa, Universidade do Estado de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, ONGs regionais etc. Apesar disso, grande parte desses trabalhos não é utilizadas na gestão da unidade – não há uma adaptação entre pesquisa e instituição. O Parque não possui um arquivo completo dos trabalhos já realizados na instituição e não há uma aplicação das pesquisas na administração da unidade. Certo é que muitas pesquisas ajudariam no manejo da unidade, como o levantamento da biodiversidade ou os impactos de uso público, e, além disso, contribuiriam para pesquisas posteriores; vale ressaltar que um dos objetivos da criação de parque é propiciar pesquisas científicas.

Quanto ao turismo, até a sua inauguração, o Parque não estava aberto. Mesmo assim, existia um turismo clandestino – exemplo disso é o turismo realizado pelos campings e pousadas, que usavam a imagem e os recursos naturais da unidade de forma indireta. Esse turismo não estava autorizado e não contribuía de forma alguma para o Parque. Como o turismo acontecia clandestinamente, não havia normas ou restrições à visitação pública. Essa dualidade existente na Administração Pública é um ponto relevante da análise que indica muita distância entre os centros de poder e decisão e os setores de atuação. Com isso, os administradores passam por grandes dificuldades no campo executivo, pois suas prioridades nem sempre são ouvidas ou atendidas pela instituição. Nesses casos, há negligência e omissão entre setores da própria administração. Ciente dessa realidade e largada à deriva da própria sorte, sem recursos financeiros, humanos e técnicos, a administração local implantou um

mínimo de planejamento a esse turismo. Ela registrava os visitantes e desenvolveu também um trabalho junto aos empreendimentos, para controle e educação ambiental.

Cabe salientar que, para a abertura ao turismo, é necessário um mínimo de planejamento e de normas para a visitação, que devem constar no plano de manejo. O PESB, entretanto, não possui plano de manejo. O SNUC prevê o prazo de cinco anos para a conclusão do plano de manejo; a extrapolação desse prazo não é um ato discricionário da administração, enseja, sim, uma infração legal por parte da Administração. O ordenamento jurídico nacional não está armado de instrumentos que propiciem ao Poder Público o cumprimento efetivo da lei. Nesse caso, por exemplo, a prolação de prazo não acarreta à Administração nenhuma punição.

O SNUC não determina à administração como e quando deve ser implantada uma estrutura no parque, quantos funcionários e como serão suas normas, por isso se tratar de matéria exclusiva de competência administrativa. Determina, entretanto, que deve ser elaborado um plano de manejo, que seria o regulamento da unidade, para que sejam desenvolvidas quaisquer atividades ou obras na unidade. No caso do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, todas essas ações só poderiam ser realizadas mediante plano de manejo. Apesar disso, as ações administrativas devem atender ao fim que a lei se propõe e aos objetivos do Parque. Assim, o ordenamento jurídico possibilita à administração desenvolver atividades e obras necessárias para atender aos objetivos do Parque, mesmo sem o plano de manejo formulado.

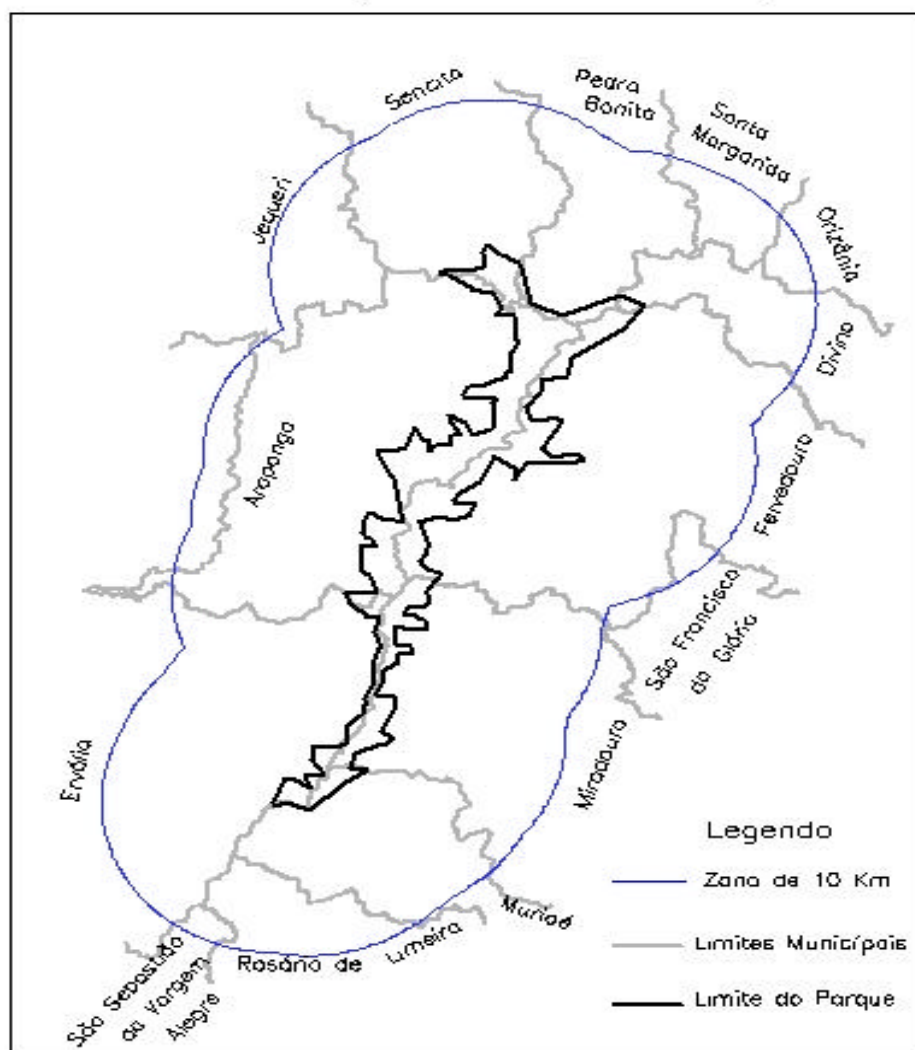
Cabe, assim, à administração estruturar o parque e desenvolver ações que garantam os seus atributos bióticos e abióticos. O mínimo de estrutura, funcionários, equipamentos, recursos financeiros que permitam o manejo adequado para a preservação devem ser viabilizados para a unidade. Caso contrário, a unidade estaria fadada a não cumprir sua própria justificativa de existência. Se o Parque foi criado, mas não propicia pesquisa, turismo e preservação, são anos fadados ao fracasso de uma instituição.

Como se pode notar, a administração desenvolveu ações no Parque, até a sua inauguração, insuficientes para preservar o seu ecossistema, seja pela falta de recursos humanos, seja pela falta de estrutura e equipamentos, seja pela falta de recursos financeiros, que impede a fiscalização para a proteção da unidade e o monitoramento da biodiversidade.

A unidade não possui recursos financeiros suficientes para cumprir suas funções e manter a preservação e conservação dos bens ambientais. O PESB recebe recursos do IEF, os quais são utilizados para fiscalização, manutenção e implantação. Geralmente, o coordenador do Parque não tem ciência do recurso que será disponibilizado para execução de seus trabalhos. Usualmente, a quantidade de recursos disponibilizada à unidade é bem menor que o orçamento previsto pelo administrador. Muitas vezes os trabalhos ficam atravancados por falta de recurso, o deslinde fica mais demorado, vão surgindo outras necessidades que passam a ser prioritárias também, somam outros problemas que surgem e vira um círculo vicioso, em um processo conturbado. Conclui-se que ao parque não foram garantidos pela administração recursos adequados, estrutura, equipamentos, funcionários e diretrizes necessárias para que, uma vez criado, pudesse ser gerido de forma eficiente, em cumprimento aos seus objetivos e ao ordenamento jurídico. Com isso, a preservação do ecossistema da Mata Atlântica se deu até hoje mais pelo decreto que coíbe de certa forma as ações de algumas pessoas e por exclusiva proteção da natureza. Atualmente, com o aumento de guarda-parques, espera-se maior fiscalização e monitoramento da área. Contudo, somente a fiscalização não é suficiente para a preservação do parque. É importante que haja técnicos especializados para cobrir de forma efetiva o manejo da área e que a unidade desenvolva trabalhos educacionais para o envolvimento da comunidade.

O SNUC prevê ainda a zona de amortecimento (Figura 13). O Parque possui um pré-zoneamento, ainda não efetivado, que define a zona primitiva, a zona de uso intensivo, a zona histórico-cultural, a zona de recuperação, a zona de uso especial e a zona de proteção.

PESB – Parque Estadual Serra do Brigadeiro



Fonte: IEF – CEDEF/ Viçosa – Joaquim Moreira da Silva Júnior

Figura 13 – Zona de amortecimento do Parque.

A zona histórico-cultural propicia uma valorização da cultura tradicional da população atingida pelo Parque. Esta zona inclui a Capela Antônio Martins, permitindo a visita pública e as atividades religiosas/culturais já praticadas. A zona de proteção, ou zona de amortecimento, é composta pelas áreas limitadas pelas APAs Municipais (Áreas de Proteção Ambiental) do entorno do Parque.

As APAs se constituem pela APA Araponga, APA Fervedouro, RPPN Federal Panelão dos Muriquis, RPPN Estadual Fazenda Boa Vista, APA Ervália, APA Pico do Itajuru, RPPN Estadual Usina Coronel Domiciano, APA Pontão, APA Divino e APA Miradouro⁶².

O zoneamento do Parque é de extrema importância, pois é através dele que vão se estabelecer os locais para visita, para recuperação, para refúgio de fauna etc. O zoneamento é que proporcionará ao Parque um manejo harmônico e eficaz, e a zona de amortecimento é que minimizará os impactos negativos do entorno sobre o Parque.

A lei determina a criação de zona de amortecimento, porém não determina seu prazo. Não obstante, determina que o plano de manejo deve prever a zona de amortecimento. Dessa forma, o parque tem, desde a promulgação da nova lei, o período de cinco anos para a criação da zona de amortecimento e a elaboração do plano de manejo. Estão previstos para o ano de 2005 o plano de manejo e a definição da zona de amortecimento do PESB.

Cumprir ressaltar que, embora haja o prazo de cinco anos, tanto a criação do plano de manejo, do zoneamento e da zona de amortecimento quanto a respectiva efetividade desses instrumentos devem ser concluídas o mais rápido possível.

O ordenamento jurídico ainda prevê a criação de corredores ecológicos. Este ato fica a critério da administração, mas não ao seu alvedrio. A criação de corredores ecológicos deve atender a critérios técnicos e científicos; quando pertinentes à unidade para o cumprimento de seu objetivo, devem ser criados. Em entrevista com a gerência foi abordado que há uma proposta de corredor

⁶² APA Divino e APA Miradouro ainda estão em fase de criação ou regularização. Fonte: CTA-ZM. Dados da Diretoria de Proteção de Biodiversidade do IEF-MG, dezembro de 2002.

ecológico com o Caparaó e Itacolomi, mas, diante de estudos, comprovou-se a inviabilidade orçamentária do projeto. Segundo esses estudos, o custo para corredores está elevado e, por isso, está se trabalhando na proteção do entorno.

Outro aspecto semelhante é a gestão de unidade integrada. A lei determina que, quando existir um conjunto de unidades, diferentes ou não, áreas próximas, justapostas ou sobrepostas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando os seus distintos objetivos. O PESB não possui nenhuma unidade integrada, a não ser as Áreas de Proteção Ambiental. O parque do Itajuru, que fica no município de Muriaé, encontra-se em localização geográfica de integração com a Serra do Brigadeiro; contudo, o parque só tem a criação, as terras ainda não foram regularizadas. A localização geográfica desse parque é estratégica em relação ao PESB, entretanto, até então não houve nenhuma ação nesse sentido por parte do IEF. Consta em documentos do IEF que a prefeitura de Muriaé já enviou relatórios ao mesmo para a gestão integrada dessa unidade.

As unidades devem existir em um sistema, o que corresponde, muitas vezes, que deve haver uma inter-relação e uma retroalimentação, não devem ser ilhas isoladas. No ordenamento coexistem dois princípios contrários. Trata-se de um sistema nacional de unidades de conservação, que é criado individualmente. Apesar de o ordenamento jurídico ser referente a um planejamento sistêmico, a nova lei pauta mais pela rede de unidades e sua implantação pela Administração continua individualizada. A lei não determina a criação de um conjunto integrado de unidades de conservação e sim apenas de um conjunto. Esse conjunto deve ser articulado em todas as instâncias – isso inclui, quando possível, o seu próprio objeto. Trata-se de uma inter-relação retroalimentativa entre entes administrativos e unidades de conservação.

Quanto aos riscos que o Parque mais sofre, podem ser citados a extração de minério, as queimadas e a extração de recursos ambientais.

O PESB sofre risco iminente de extração de recursos naturais do subsolo. Do minério, a mais evidente é a exploração de bauxita, tanto da área criada quanto do seu entorno. Em entrevista, a gerência informou que está se

procurando um meio de impedir ou minimizar os impactos, uma vez que a autorização parte da FEAM. A extração de minério no entorno do Parque também podem levar prejuízos à unidade (erosão, contaminação da água etc.). A autorização de exploração de recursos deve se tornar uma ação integrada entre os órgãos. O próprio ordenamento jurídico trata essa questão como um sistema – os órgãos ambientais IEF, FEAM, IGAM, COPAM etc. devem agir de forma a complementarem-se. Apesar disso, o risco para a unidade demonstra que autorizações de extração de minério são liberadas mesmo com a criação de uma unidade de conservação (ver ANEXOS – Cap. 2). Não existe uma coerência entre as ações dos órgãos ambientais. Enquanto o IEF cria uma unidade de proteção integral, a COPAM ou FEAM libera licenças de exploração mineral no entorno da unidade.

A prática do fogo no entorno do Parque ainda é uma realidade entre os produtores. Dados do CTA/ZM mostram que há consenso entre os que ainda utilizam essa prática sobre os prejuízos que o fogo pode causar, sobretudo acerca dos prejuízos ambientais. Por sua vez, admite-se que, com a criação do Parque e os trabalhos educativos de sensibilização e conscientização realizados por segmentos da sociedade e do governo, tem redução dessa prática.

Mesmo assim, o Parque realiza um trabalho de prevenção de incêndios, o qual é feito por meio de manutenção de brigadas, cursos de capacitação, com a prevenção de incêndios florestais e parceria com as prefeituras (Fervedouro e Araponga). Foram duas formações (cursos) em 2005 ano, envolvendo a população do entorno (Fervedouro e Araponga). Cogita-se um curso para capacitação de lideranças e uma reciclagem. São 65 brigadistas (homens e mulheres). As brigadas são voluntárias.

Quanto à extração de recursos ambientais, o que mais acontece, de acordo com o levantamento do IEF, são as caças predatórias, a coleta indiscriminada de espécies de flora, a captura de pássaros e a utilização de recursos pelas comunidades dentro e fora do Parque, principalmente madeira para lenha e mourão. As famílias que residem no entorno, além de manter e utilizar suas reservas florestais, aproveitam os recursos do Parque. Outro fator dificultador do

controle da extração de recursos ambientais é que a unidade não tem a área ainda totalmente cercada, nem discriminada. Há uma previsão pela administração de definição do limite do Parque no ano de 2005. A população ainda não tem a exata dimensão do Parque, que dificulta a manutenção de seus limites. Em entrevistas com moradores, cada um informa um local, uma árvore ou um morro como demarcação de seu território e do Parque.

São utilizadas pelas famílias, segundo levantamento do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA/ZM): lenha, mourão, palmito, cipó, taquara, estacas, madeira para construção rural e para cabo de ferramentas e dezenas de espécies de plantas de uso medicinal (foram identificadas 53). A água é utilizada para fins domésticos, tanque de peixes, usinas de energia, moinhos e engenhos. O desmatamento é considerado o principal responsável pela perda da biodiversidade. Suas principais causas são o fogo, o corte de madeiras para serrarias, a abertura de novas áreas para plantio e pastagens e a divisão de propriedades. Essa relação de população e preservação coloca-se como um grande desafio para a administração. Há de se levar em conta o interesse público de preservação de ecossistemas, sem olvidar o interesse das condições de vida da população.

A relação com a população do entorno, segundo entrevista, “tem melhorado muito. Antes haviam represálias à fiscalização. Até hoje existe isso. Até hoje se encontram pessoas que não conhecem o Parque, nem sabe sobre os limites” (Gerente da Unidade).

A participação social é questão definida em lei, porém a forma com que será abordada é critério da administração. O envolvimento da comunidade na criação proporcionou uma relação mais amistosa com o parque. Para dar continuidade a essa relação de boa vizinhança, o IEF, a UFV e o CTA-ZM realizaram um Simpósio com a população local, os municípios e os demais segmentos com envolvimento direto e indireto na região do Parque. Esse simpósio teve o objetivo de compor diretrizes para contribuir com a elaboração de um plano de manejo integrado e participativo. A administração busca, assim, uma articulação para um planejamento de suas ações.

Nessa perspectiva participativa, o PESB implantou um conselho consultivo, conforme exigência legal. São 36 membros: 8 prefeituras (4 titulares e quatro suplentes); 2 titulares do IEF e 2 suplentes; UFV (1 titular e 1 suplente); Carangola (1 titular e 1 suplente); CTA (1 titular); CBNC (1 suplente do CTA); ONG Amigos do Iracambi (1 titular); CEPEC (1 Suplente de Araponga); as comunidades (Araponga: 1 Titular e 1 Suplente, Fervedouro: 1 titular, Muriaé: 1 titular, Ervália: 1 suplente e Miradouro: 1 titular); Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Miradouro: 1 titular, Muriaé: 1 suplente, Ervália: 1 titular e Araponga: 1 suplente); EPAMIG: 1 titular e 1 suplente; EMATER: 1 titular e 1 suplente; Polícia Florestal (Carangola: 1 Titular e Muriaé: 1 Suplente).

As populações residentes no Parque não participam do conselho. O SNUC (ANEXOS), em seu art. 42, § 2º, determina que até que a população tradicional residente no Parque seja realocada serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com o objetivo do parque, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia dessas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. O art. 29, quando dispõe sobre o conselho consultivo, assegura às populações residentes a participação nele quando determina sua inclusão como membro deste. Isso acontece porque as populações residentes de dentro do Parque são as maiores interessadas em participar do processo de implantação de unidades. Apesar de o ordenamento somente considerar obrigatória a participação de populações tradicionais, todas as populações residentes, tradicionais ou não, não devem aqui ser olvidadas.

O PROMATA/MG vem dando continuidade ao Simpósio através do Diagnóstico Participativo de Unidades de Conservação (DIPUC), que foi criado para levantar e analisar informações para dar suporte ao planejamento das Unidades de Conservação - UCs, preparando as equipes para a gestão participativa de cada unidade e para trabalhos com as comunidades de entorno, através de técnicas do Diagnóstico Rural Participativo. O DIPUC é um método fundamentado no enfoque participativo para analisar a realidade do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, por meio de um processo de aprendizagem

compartilhada. Ele vem sendo realizado em etapas: realização da atividade “Mapa Falado”; identificação das atividades rotineiras da UC através da técnica metodológica “Calendário de atividades” e identificar os diversos atores envolvidos com a UC através da técnica metodológica “Diagrama de Relações”.

Percebe-se que o Poder Público vem se aproximando da comunidade local, em uma nova concepção de preservação, melhorando as relações entre o Parque e a comunidade do entorno. A abertura para a população às veias administrativas pode aprimorar o manejo da unidade, e essas são as expectativas proporcionadas à população. O DIPUC pode proporcionar a construção de uma gestão participativa e contribuir para melhorar as relações que causam impactos negativos à unidade.

Pode-se observar, entretanto, que ainda há descaso com as populações (tradicionais ou não) que residem dentro do parque. Os direitos à proteção da biodiversidade devem caminhar com os direitos à cultura, ao desenvolvimento socioeconômico e ao trabalho da população local. A participação social deve incluir todos, principalmente os residentes que sofrem os maiores impactos da criação do Parque.

Em síntese, as ações que a administração pública desenvolve no Parque em termos de estrutura, planejamento, apoio técnico, recursos humanos, recursos financeiros e apoio interinstitucional são aspectos atinentes à boa administração. Cabe, portanto, apenas à administração desenvolver essas atividades, para que possa ser cumprida a finalidade que a lei propõe quando da criação de um parque nacional. No entanto, quando a administração não cumpre o fim que a lei almeja, a própria ação fica privada de legitimidade. Observa-se que, no Parque, as ações são na maioria das vezes insuficientes às suas proposições. Igualmente, existem ações que são regulamentadas por lei, como a desapropriação, a indenização, o reassentamento, a garantia de direitos às populações e o plano de manejo, e que não foram implementadas na unidade, somando-se às ações irregulares da instituição.

Há dificuldade da administração de engendrar-se nos caminhos do ordenamento jurídico. As ações da administração pública devem atender à

legalidade. Suas ações são determinadas por uma lei, que as antecede. Nesse caso, a administração pública, ao deixar de cumprir uma determinação legal, ou cumpri-la sem satisfazer sua finalidade, fere o ordenamento jurídico ou, ainda, fere aquilo que é desejável que uma unidade atenda.

10. QUADRO ANALÍTICO DE AÇÕES DO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS NO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO

No capítulo anterior, discorreu-se sobre as ações do Instituto Estadual de Florestas na criação e implantação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Conforme os dados obtidos, as ações puderam ser reunidas em três grupos compreendendo as ações regulares, ações irregulares e ações discricionárias. As primeiras encerram as ações determinadas e em conformidade com o sistema normativo; as segundas, as ações contrárias ao ordenamento jurídico; e as últimas equivalem às ações em que a legislação permite o poder de escolha à Administração.

Como se observou, as ações discricionárias da Administração Pública geralmente não têm sido suficientes para atender às demandas necessárias de preservação ambiental, promoção humana e desenvolvimento social. Pode-se notar, no Parque, que na maioria das vezes o administrador deixa de adotar procedimentos ou adota aqueles contrários ao desejável; como exemplo, pode ser citada a criação do PESB. Como uma ação regular, determinada em lei, cabe ao Poder Público criar parques; todavia, cabe à Administração determinar quando e onde deve criar e implantar uma unidade, ressalvados, é claro, os pressupostos técnicos necessários à manutenção de um sistema, determinados por lei. Entretanto, o IEF teve acesso a documentos que comprovavam a extrema

importância da área da Serra do Brigadeiro na década de 1970. Ciente de que cabe ao Poder Público a manutenção e promoção do meio ambiente equilibrado, tornou-se a administração responsável por essa área, que apresentava os requisitos necessários para compor uma administração especial. Contudo, somente na década de 1990 é que a administração designou estudos para a implantação de uma unidade, apesar de ter ciência de ser local de refúgio de espécies ameaçadas de extinção. Há que se falar, portanto, em um excesso discricionário, que se converteria em uma ação irregular por não atender ao desejável legal. Criado nessa época, somente agora o IEF está implantando a unidade. E esta ainda padece de outros instrumentos que possibilitem a preservação do seu ecossistema, motivo que justificou sua criação.

Para maior compreensão da realidade da unidade, serão demonstradas, através de um quadro analítico, as ações administrativas desenvolvidas no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, verificando as formas de implementação do sistema normativo. O conjunto de dados que se segue é uma referência do resultado da análise das ações produzidas pelo Instituto Estadual de Florestas na criação e implantação do Parque.

PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO	AÇÕES REGULARES	AÇÕES DISCRICIONÁRIAS	AÇÕES IRREGULARES
CRIAÇÃO	Coube ao Poder Público criar o Parque.	O Poder Público escolheu o local e a data para criação.	Apesar de ser refúgio de espécies ameaçadas de extinção, o processo de sua criação foi lento.
CONSULTA PÚBLICA	A legislação anterior não contemplava a participação social.	A criação do Parque foi precedida de consulta e participação social na sua criação e implantação.	
INFORMAÇÃO	O Poder Público tem obrigação de prestar todas as informações sobre suas ações.	A lei não determina como as informações devem ser transmitidas, somente que devem ser públicas.	O CTA/ZM constatou uma desinformação das populações locais.
DESAPROPRIAÇÃO	A desapropriação foi feita pelo Poder Público. O Poder Público deve indenizar as propriedades e benfeitorias existentes.	O Poder Público determinou o valor das indenizações.	O Poder Público tomou posse de 96% da área do Parque sem o devido pagamento das propriedades.
POPULAÇÕES RESIDENTES NO PARQUE	Compatibilizou a presença das populações com os objetivos do Parque, sem prejuízos dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia dessas populações.	Cabe ao Poder Público a discriminação entre Populações Tradicionais e Não-Tradicionais. A administração contratou dois moradores, o que permitiu renda alternativa para duas famílias.	Famílias permanecem no Parque.
REASSENTAMENTO	O Poder Público deve priorizar o reassentamento das populações tradicionais residentes.	Cabe ao Poder Público a discriminação entre Populações Tradicionais e outras populações. A lei não delimita o prazo para o reassentamento.	Não foi realizado o reassentamento.

PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO BRIGADEIRO	AÇÕES REGULARES	AÇÕES DISCRICIONÁRIAS	AÇÕES IRREGULARES
PLANO DE MANEJO	O Poder Público deve elaborar o plano de manejo no prazo máximo de cinco anos, e este deve ser de acordo como os objetivos do Parque.	O Poder Público elabora em conjunto com o Conselho Consultivo a forma que pretende gerir o Parque. O Plano de Manejo está sendo elaborado de forma participativa.	O fato de ainda não existir um regulamento para a gestão do Parque coloca em risco os seus objetivos.
INFRA-ESTRUTURA	A unidade deve desenvolver atividades e obras, sem o plano de manejo, para garantir a integridade dos recursos que a unidade tem por objetivo proteger.	A administração é que determina o que é prioritário, desde que atenda aos objetivos do Parque.	A implantação da infra-estrutura demorou 10 anos. O Centro Administrativo e o Centro de Pesquisa carecem de equipamentos para seu funcionamento.
RECURSOS HUMANOS	A partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido o Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização.	Na pesquisa realizada o Parque possuía 7 funcionários. No ano de 2005 foram contratados mais 24.	A unidade permaneceu um longo tempo com um número insuficiente de funcionários para atender a seus objetivos. Existe carência de funcionários especializados.
ZONA DE AMORTECIMENTO	A unidade criou uma zona de amortecimento.	A administração determina o prazo da criação e os limites desta.	Ela ainda não é eficiente.
CONSELHO CONSULTIVO	O parque criou um Conselho consultivo.	O Poder Público determinou a sua formação.	As populações residentes dentro da unidade não fazem parte.

11. INTERVENÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO LEGAL DE IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Conforme demonstrado, a orientação desempenhada pela Administração Pública subestima a garantia de um direito fundamental de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que prevalece sobre os interesses dos setores governamentais e não-governamentais e que na concepção atual deve estar intimamente ligado ao desenvolvimento econômico e social, sem a possibilidade de hierarquia entre ambos. O direito a um ambiente sadio e equilibrado foi formalmente elevado à categoria de direito fundamental⁶³ pela Declaração de Estocolmo, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1972.

Essa consagração como direito fundamental é um fator importante, porque, ao reconhecê-lo como um determinado valor indispensável à vida humana digna, elege-o como elemento básico e primordial da sociedade, uma vez que no Estado de Direito Democrático os direitos fundamentais⁶⁴ se encontram

⁶³ A Magna Carta de 1988, texto máximo do ordenamento jurídico brasileiro, trouxe o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, erigindo dessa forma o meio ambiente uma qualificação de um bem que pertence à coletividade não dotado de personalidade jurídica e que não integra, portanto, o patrimônio disponível do Estado.

⁶⁴ Visam estes direitos assegurar e garantir a cada ser humano, através do respectivo Estado, sua dignidade, sua igualdade, sua liberdade e seu direito à segurança física, à justiça social e à solidariedade.

como pilares de sua estrutura⁶⁵, de forma que não se pode falar em verdadeira democracia sem que se assegure a manutenção de todos os direitos fundamentais garantidos no direito pátrio.⁶⁶

Ressalta-se aqui que a Carta Magna assegura como garantia fundamental que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.⁶⁷ A implementação desse direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando traduzido em pequenos territórios formados por áreas de preservação, implica, ainda, restrição⁶⁸ e conflitos⁶⁹, entre outros direitos fundamentais⁷⁰, sejam de primeira, segunda, terceira ou quarta geração.

Dessa forma, o meio ambiente como direito fundamental e os direitos protegidos que perpassam o direito da propriedade privada na implementação de unidades de conservação de proteção integral, bem como os conflitos originados, tornam matéria de apreciação do Poder Judiciário, saindo da esfera de interesses coletivos apreciados pelo Poder Executivo.

⁶⁵ A organização do Estado e seu sistema de direitos fundamentais são unidos na respectiva constituição, a qual indica positivamente os fundamentos, valores e finalidades por ele adotado. O Estado constitucionalmente determinado torna-se o Estado ideal, cuja concretização se constitui numa missão permanente de seu povo. Os direitos humanos fundamentais influenciam a organização do moderno Estado constitucional como a exegese dos direitos fundamentais influenciam sua constituição.

⁶⁶ As peculiaridades ontológicas do ser humano conferem-lhe a capacidade de organizar sua vida. Desta capacidade decorre a "dignitas humana", que constitui no mundo moderno o conceito fundamental da relação do Homem com o Estado, impondo ao último limitações, conferindo ao primeiro direitos ou, como já enunciava o parágrafo 16 do Código Geral do Direito Civil da Áustria de 1811: "Todo o ser humano é titular de direitos adquiridos pelo nascimento, evidentes pela razão e, conseqüentemente, deve ser considerado pessoa." "Jeder Mensch hat angeborene schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte und ist daher als eine Person zu betrachten". ABGB-1811-Parágrafo 16. LIPPERT, F. A. Gernot – TENDÊNCIAS E PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – Publicada na Revista da Faculdade de Direito da UFRGS nº 13/14 - 97, pág. 123.

⁶⁷ Art. 5º, inc. XXXV da Constituição Federal de 1988.

⁶⁸ Exemplo disso é o direito de propriedade. Segundo Figueiredo, o direito de propriedade, assim, afasta-se do caráter de direito quase absoluto para atender aos interesses e às necessidades coletivas.

⁶⁹ Pietro Perlingieri esclarece que "a luz é dada pela pessoa humana, de modo que os bens não são o que há de mais fundamental, já que, em face do princípio fundante da dignidade da pessoa humana, aqueles são meios para o desenvolvimento da própria personalidade, definindo o direito de propriedade como uma situação jurídica complexa" (II Diritto Civile nella Legalità Costituzionale, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, pp. 433-4).

⁷⁰ Incluísse nessa lista, o direito à cidadania que representa a garantia de viver com dignidade, conforme lição de Celso Barroso Leite: "a cidadania não envolve apenas direitos e deveres civis e políticos, como vemos na maioria das definições, e muito menos se restringe ao lado político somente, conforme conceito generalizado. Ela não se completa sem o exercício de certos direitos individuais e sociais, que a Constituição Federal arrola entre os direitos e garantias fundamentais – do trabalhador, do cidadão, do ser humano, propriamente (LEITE, 1993, p. 45)".

Alexy (1999)⁷¹ descreve como o problema de institucionalização dos direitos fundamentais do homem, extremos que perpassam a hierarquia dos direitos constitucionais e a vinculação dos poderes na concretização dos direitos. O autor explica que o primeiro escalão é o hierárquico, que resulta do fato de que os direitos fundamentais são direitos com graduação constitucional. O escalão hierárquico supremo seria sem interesse se não acrescesse o segundo: a força de concretização suprema. Este último importa que há uma vinculação entre os direitos fundamentais e os três poderes – isso inclui o legislador e também o Judiciário. Para o autor, se se excetuasse o legislador dessa vinculação ou se alguns direitos fundamentais fossem declarados como não-justiciáveis, então desapareceriam, sem dúvida, muitos problemas. O preço para isso seria, todavia, alto. Seria uma renúncia a uma institucionalização completa ou autêntica, de tal forma que seria uma infração contra direitos do homem. Constituições modernas dão aos direitos fundamentais em geral, por conseguinte, a força de concretização suprema e quando elas não o fazem deveriam ou ser interpretadas nesse sentido ou, quando isso não fosse possível, modificadas. Percebe-se que os direitos fundamentais estão submetidos ao Judiciário, pela sua própria natureza.

A Administração Pública, ao criar o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, cumpre o papel de promover um direito ambiental. Nesse caso, é dever do Poder Público munir-se de todos os instrumentos possíveis para cumprir a preservação da biodiversidade do Parque. Entretanto, a administração, na criação e implantação da unidade, deixou muitas vezes de cumprir o seu objetivo, alegando não ser oportuno ou por não possuir no momento adequado recursos, sejam humanos, financeiros ou institucionais. Exemplo disso foi a criação do Parque: apesar de ser um dos últimos fragmentos de Mata Atlântica existentes em nosso país e refúgio de espécies ameaçadas de extinção, o processo de implantação foi lento. Foram dez anos entre criação e implantação. Da criação até hoje o Parque contava com uma infra-estrutura e com uma capacidade

⁷¹ ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional – Publicada na Revista da Faculdade de Direito da UFRGS Vol. 16 - 1999, pág. 203 – Kiel – Alemanha Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck - Prof. na UFRGS e ULBRA (15/08/2002).

operacional inferior às suas necessidades preservacionistas para atingir seus objetivos. Outras vezes, a administração descumpriu o ordenamento jurídico, ceifando as populações locais de direitos constitucionalmente garantidos. A administração criou o Parque, desapropriou as terras e ainda não indenizou as famílias. As famílias que nele vivem não foram justamente indenizadas nem realocadas. Mesmo assim, não são assegurados os seus direitos materiais, culturais e sociais, conforme determina a lei. Percebe-se que a administração, ao agir ou se omitir, fere direitos fundamentais. No ordenamento jurídico pátrio, é garantida constitucionalmente a apreciação de direitos ao Poder Judiciário.

Segundo Mirra (2004)⁷², ao poder judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos, cabendo a este examinar tão-somente a legalidade dos atos, e esse é o limite quanto à extensão.⁷³ Para esse autor, há ainda o sentido de legalidade quanto ao mérito, cabendo examiná-lo para um juízo comparativo. Nesse sentido de mérito entraria a boa administração, ou, conforme o autor, é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem que levar em conta, compreendendo nessa fase os princípios atinentes à administração pública, como utilidade, equidade, razoabilidade e moralidade. O autor adverte, entretanto, que parte da doutrina considera que esses aspectos envolvem interesses e não direitos, e ao judiciário não se submetem os interesses que o ato administrativo contrarie, mas apenas direitos individuais acaso feridos por ele. Caso contrário, estaria o Judiciário a fazer obra de administrador, violando os princípios de separação e independência dos poderes. O mesmo autor acrescenta que: “cinge-se a verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente, quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e à forma” (MIRRA, 2004).

⁷² Op. Cit.

⁷³ “É assente na doutrina administrativa que o mérito do ato administrativo é insidicável pelo Poder Judiciário, o qual só deve analisar se a Administração, no exercício de apreciação discricionária com relação a alguns elementos do ato administrativo, observou os mandamentos legais, não cabendo perquirir sobre a conveniência e a oportunidade do ato, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes”.Op. cit.

É postulando o mérito do ato administrativo, entretanto, que se formou forte corrente jurisprudencial que admite a interpelação do judiciário de forma a condenar a administração em obrigações de fazer, consistentes na adoção de medidas positivas de proteção ao meio ambiente.

Segue um desses julgados da 5ª Egrégia Câmara Civil do TJSP:

É pacífico que ao Poder Judiciário cabe o controle da legalidade do agir administrativo, mas não de sua conveniência ou oportunidade. A perquirição sobre a legalidade abrange a própria legitimidade dos atos, no sentido da capacidade e competência para exercê-los.

Mirra (2004) aduz que o poder judiciário, portanto, está de fato politicamente legitimado a julgar demandas de natureza ambiental. Cabe ao Judiciário o papel de dar respostas às exigências sociais, inclusive no plano de proteção ambiental. O autor acrescenta que: “O Judiciário constitui, efetivamente, legítimo canal por meio do qual se permite ao universo axiológico da sociedade impor as suas pressões. O juiz, exercendo o poder nacional em nome do Estado, dita decisões que são providas de imperatividade e que podem influir no conteúdo da Constituição ou das leis, no significado dos textos legais, ou, mesmo, nas diretrizes políticas do próprio Estado”.

De acordo com a análise dos dados, pode-se inferir que o Judiciário, ao interpor a sua autoridade nessa matéria, não interviria em competência estrita do Poder Executivo. Apenas faria valer o cumprimento da legislação e a garantia de direitos atinentes à sociedade.

No caso do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, o Judiciário poderia fazer valer não só o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desde sua criação, como demandaria da administração um envolvimento maior e mais efetivo para atingir a finalidade que a unidade propõe. A ação do Judiciário na unidade implicaria, ainda, soluções mais adequadas às famílias envolvidas. À administração cabe cumprir a lei, e o Judiciário seria o palco das argumentações e reivindicações de outras entidades envolvidas (famílias atingidas, organizações não-governamentais etc.). O juiz é que pode dirimir conflitos de forma a tornar menos árdua as questões envolvidas.

Estende assim a questão investigativa além da viabilidade da imposição coativa ao Poder Executivo, pela via judicial, como também na criação de uma ação judicial, através de um processo de criação e implantação de parques, para a adoção de medidas administrativas necessárias à proteção do meio ambiente e desenvolvimento regional.

Essa sujeição do Poder Executivo pela via judicial não se confrontaria com o princípio da discricionariedade administrativa, tendo em vista que o Poder Judiciário atuaria como um guardião de um direito fundamental, o de um meio ambiente equilibrado e sadio, bem como de outros direitos que estão envolvidos na criação de unidades de conservação.

Como salientou Comparato, citado por Mirra (2004), é necessário compreender que a transformação do Estado contemporâneo, engendrada pela Revolução Industrial, impôs a reconsideração das finalidades da organização dos poderes, calcadas até então na idéia de segurança e conservação da sociedade, para se alcançar a necessária transformação social, com vistas ao grande ideal de igualdade de todos os homens em todos os planos. No âmbito das instituições jurídicas, o que se observou foi uma mudança do eixo central das atividades estatais, da legislação para a administração, da proclamação e aplicação do Direito para a elaboração e execução de programas de ação, de políticas públicas. Os objetivos a serem atingidos por essas políticas passaram a se impor, desde então, como normas obrigatórias, ao próprio governo, organizando-se, por via de consequência, todo o sistema jurídico em função desses objetivos concretos das políticas públicas. Nesses termos, prossegue: "(...) se o Estado contemporâneo tem por finalidade última a transformação social, segue-se que a sociedade como um todo ou os diferentes grupos por ela beneficiados têm em conjunto o direito à aplicação dos programas de ação conducentes a esse resultado. E, se têm esse direito, devem ter também uma ação judicial que o assegure" (Fábio Konder Comparato).

Ressalta-se ainda que, na concepção atual de direito e justiça, a idealização de uma ação para a criação de unidades de conservação propiciaria a aplicação do ordenamento jurídico e defesa de direitos fundamentais. O

Judiciário faria o papel de guardião da legislação e, de incluído, incluiria os excluídos na esfera de direitos garantidos pelo ordenamento jurídico. Atuaria não só como um co-ator da administração pública na obrigação de fazer, mas como agente interventor, que, podendo, intervém como garantidor da aplicação da lei e equilíbrio entre todos os entes envolvidos, governamentais ou não.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das estratégias para a conservação da biodiversidade é a criação de áreas protegidas. Entretanto, encontra-se longe de atingir, em âmbito federal, o mínimo de 10% de unidades de proteção integral por bioma recomendado mundialmente. Cerca de 1,5% do território mineiro, ou 909.153,11 ha, é constituído de unidades de proteção integral – como Parques Nacionais e Reservas Biológicas.

Diferentemente do que muitos acreditam, as unidades de conservação não representam obstáculos ao desenvolvimento. Elas prestam serviços ambientais a toda a sociedade e podem garantir renda às comunidades que vivem no local ou no entorno, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e ecoturismo, além de favorecer a pesquisa científica.

Para isso, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído em 2000 pela Lei nº 9.985, uniformizou os critérios para criação e gestão das unidades de conservação. Integrou sob um mesmo marco legal as unidades dos governos federal, estadual e municipal. No entanto, ainda não foi totalmente regulamentado nem dispõe da infra-estrutura e dos recursos humanos necessários à sua efetivação. Outro desafio para o fortalecimento do SNUC é a garantia da participação popular, permitindo à sociedade agir como co-autora e criando o sentimento de co-responsabilidade pela conservação.

O presente estudo demonstrou que as ações da administração pública, no Estado de Minas Gerais, são eivadas de vícios que impedem a aplicação efetiva da legislação em unidades de conservação. As ações oportunas e convenientes da administração pública, quando não contradizem o ordenamento jurídico, não atendem às suas diretrizes e objetivos. Exemplo disso é a criação e implantação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro. Criado para propiciar preservação de ecossistemas frágeis, pesquisa científica e turismo, não possui uma estrutura adequada que propicie o atendimento dessas proposições. O poder discricionário da administração pública leva a cabo uma estrutura que padece por falta de apoio interinstitucional, auxílio técnico, infra-estrutura adequada, recursos humanos e financeiros, plano de manejo etc.

Diante disso, faz-se necessário pautar que a imposição coativa ao Poder Executivo, pela via judicial, através de um processo de criação e implantação de parques, submete à apreciação do Judiciário as medidas administrativas na tutela de direitos que permeiam a implantação de parques nacionais. Essa medida torna-se necessária tanto à proteção do meio ambiente como ao desenvolvimento regional e, ainda, ao cumprimento eficaz do ordenamento jurídico.

O Poder Judiciário no Estado prestar-se-ia a um papel ainda mais social, como um canal legítimo para as pressões serem impostas. Atribuir-se-ia a função jurisdicional ambiental, trazendo a idéia de sua prévia interpretação, porque, antes de se aplicar a norma ao caso concreto, aquela deve ser interpretada. Dessa forma, a ação judicial corresponderia ao meio para que as exigências sociais se tornem de fato concretas. O Judiciário dita decisões providas de imperatividade e que podem influir em todos os aspectos do arcabouço legal contingente e das políticas do próprio Estado.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert*. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático – Para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional – **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Rio Grande do Sul, v. 16, p. 203, 1999. *Kiel – Alemanha Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck.

ALMEIDA, Ronaldo César Vieira de. **O sistema estadual de unidades de conservação do Estado de Minas Gerais**: diagnóstico dos instrumentos de planejamento e gestão e perspectivas. [S.l.], 2004. 23 p.

ARRUDA, Rinaldo Vieira. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1., 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP, UNILIVRE, 1997.

BENJAMIN, A. Herman. Direito ambiental das áreas protegidas. In: – **O regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232-316.

BRASIL, Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 19 de julho de 2000.

CAMARGOS, Regina M. F. **Unidades de conservação em Minas Gerais**: levantamento e discussão. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 95.

CUNHA, José Ricardo. Fundamentos axiológicos da hermenêutica. In: BOUCAULT, C.E.; RODRIGUEZ, J.R. (Org.). **Hermenêutica plural** – possibilidades jusfilosóficas em contextos imperfeitos. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 309-351.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Retórica e hermenêutica nas origens do Direito**. Disponível em: <<http://www.hottopos.com;vidtw17/pfc.retdir.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2004.

DERANI, Cristiane. Título do Livro. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF/MG. Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e Entorno – Contribuições para elaboração do plano de manejo integrado e participativo do PESB e entorno. **Anais do Simpósio...** Viçosa, MG, julho de 2000. 141 p.

ELIAS, Paulo Sá. A lei pode ser mais sábia que o próprio legislador. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 27 jun. 2001. Caderno Doutrina & Jurisprudência. p. 2.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: Ed. RT, 1980.

FILHO, Henyo T. Barreto. Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: **Workshop “Sociedades Caboclas Amazônicas: Modernidade e invisibilidade”**. São Paulo, SP, 2002.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 49.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 194.

GALLIANO, A. G. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Harbra, 1986.

GOHN, Maria da Glória M. A formação da cidadania no Brasil através das lutas e movimentos sociais. **Cidadania-Textos**, v. 1, n.1, p. 1-18, 1994.

GUERRA, Gustavo Rabay. Efetividade e pensamento crítico no Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=15>>. Acesso em: 14 set. 2004.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995. p. 459.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda., 1976. p. 75/76.

JÚNIOR, José Cretella. **Dicionário de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

LIMA, G. Souza. O SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação: avanços, falhas e desafios – **Revista Ação Ambiental/Unidades de Conservação**, Viçosa, 2002. p. 8-10.

LIMA, G. Souza. **Criação, implantação e manejo de unidades de conservação no Brasil**: estudo de caso em Minas Gerais. Viçosa, MG: UFV, 2003.

LIPPERT, F. A. Gernot. Tendências e problemas contemporâneos dos direitos fundamentais – **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Rio Grande do Sul, n. 13/14 - 97, p. 123.

LUCIAN, Juliana Balbinot. A discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados. *Jus Navigandi*, Teresina: Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5299>>. Acesso em: 6 jun. 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Inflação legislativa. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17.02.1998. p. A-2.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade – fundamentos, natureza e limites. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 122, outubro/dezembro.

MELLO, Rogério Luís Marques de. **Da legitimidade do poder disciplinar no Estado Democrático de Direito** – Disponível em: <<http://www.datavenia.net/artigos/>>. Acesso em: 10 maio 2004.

MERCADANTE, Maurício. Título do capítulo. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA., 2000.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <<http://www.ecoambiental.com.br/mleft/ALVAROLUIS.htm>> Acesso em: 20 maio 2004.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **A hermenêutica jurídica de hans-george Gadamer e o pensamento de Santo Tomás de Aquino**. Disponível em: <<http://cristianemarinho.vilabol.uol.com.br/14.html>>. Acesso em: 30 ago. 2004.

NETO, Paulo Nogueira. O Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação – IBUC. In: MILANO, Miguel Serediuk. (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.161-162.

NOBRE JÚNIOR, Edson Pereira. O Direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: **Âmbito Jurídico**, mar/2001. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0019.htm>>. Acesso em: 12 maio 2004.

NOGARA, Paulo José; DIEGUES, Antônio Carlos. **O nosso lugar virou um parque: estudo sócio-ambiental do Saco de Mamanguá-Parati**. 2. ed. Rio de Janeiro. São Paulo: NUPAUB/SP, 1999.

OLIVEIRA, Juarez de. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva. 1996. p. 100-101.

OLIVEIRA, Lyria Chaves de Andrade. **Produtores rurais e Parque Nacional: um estudo de caso na Serra da Canastra/MG**. Lavras, MG: Escola Superior de Agricultura de Lavras, 1992.

PÁDUA, José Augusto de. **Ecologia e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987. p. 13-62.

PÁDUA, José Augusto de. **Um sopro de destruição**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PERLINGIERI, Pietro. **II diritto civile nella legalità costituzionale**. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1991. p. 433-4.

SCHNEIDER, Jéferson. Direitos humanos e a reforma do poder judiciário. Disponível em: <<http://www.mt.trf1.gov.br/judice/judice.html>>. Acesso em: 6 jun. 2004.

SUCUPIRA, Tálman. Ambientalismo. Direito Ambiental. O comportamento de algumas empresas. **Revista da Faculdade de Direito da USF**, v. 16, n. 2-99, p. 205.

VIEIRA, Paulo Freire. Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil – Contribuição de Ignacy Sachs. [S.l.]: Pallotti/APED, 1998.

WEBER, Jacques; VIEIRA, Paulo Freire. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. [S.l.]: Cortez, 1996.

ANEXOS

DIPLOMAS LEGAIS

LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000.

Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

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

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

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

IV - recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da

manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII - conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

XV - (VETADO)

XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII - 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;

XVIII - 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; e

XIX - 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.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

DA NATUREZA – SNUC

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

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

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

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

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

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

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

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

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

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

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

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

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

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

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - Órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

CAPÍTULO III

DAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:

I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;

II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;

III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;

IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Art. 10. A Reserva Biológica 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.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 11. O Parque Nacional 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.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

§ 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

§ 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 4º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é 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 e 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.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Art. 16. 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.

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

Art. 17. A Floresta Nacional é uma 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.

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá 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 tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por 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 residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Art. 19. A Reserva de Fauna é 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.

§ 1º A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.

§ 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.

§ 4º A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável 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.

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica.

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por 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 residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

§ 6º O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

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

§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

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

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

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

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

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

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Art. 24. O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação.

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º 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.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. 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.

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Art. 30. 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.

Art. 31. É proibida a introdução nas unidades de conservação de espécies não autóctones.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 2º Nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.

Art. 32. Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.

§ 1º As pesquisas científicas nas unidades de conservação não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos.

§ 2º A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração.

§ 3º 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.

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser 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.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

CAPÍTULO V

DOS INCENTIVOS, ISENÇÕES E PENALIDADES

Art. 37. (VETADO)

Art. 38. A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei.

Art. 39. Dê-se ao art. 40 da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a seguinte redação:

"Art. 40. (VETADO)

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre." (NR)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena." (NR)

"§ 3º"

Art. 40. Acrescente-se à Lei nº 9.605, de 1998, o seguinte art. 40-A:

"Art. 40-A. (VETADO)

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural." (AC)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso Sustentável será considerada circunstância agravante para a fixação da pena." (AC)

"§ 3º Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade." (AC)

CAPÍTULO VI

DAS RESERVAS DA BIOSFERA

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por:

I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;

II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e

III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Art. 43. O Poder Público fará o levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza, no prazo de cinco anos após a publicação desta Lei.

Art. 44. As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Estão dispensados da autorização citada no *caput* os órgãos que se utilizam das citadas ilhas por força de dispositivos legais ou quando decorrente de compromissos legais assumidos.

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;

IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;

V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes

equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Art. 50. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes.

§ 1º O Cadastro a que se refere este artigo conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do Cadastro.

Art. 51. O Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País.

Art. 52. Os mapas e cartas oficiais devem indicar as áreas que compõem o SNUC.

Art. 53. O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.

Parágrafo único. O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborarem relações equivalentes abrangendo suas respectivas áreas de jurisdição.

Art. 54. O Ibama, excepcionalmente, pode permitir a captura de exemplares de espécies ameaçadas de extinção destinadas a programas de criação em cativeiro ou formação de coleções científicas, de acordo com o disposto nesta Lei e em regulamentação específica.

Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

Art. 58. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação, no prazo de cento e oitenta dias a partir da data de sua publicação.

Art. 59. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 60. Revogam-se os artigos 5º e 6º da Lei 4771, de 15 de setembro de 1965; o artigo 5º da Lei 5.197. de 3 de janeiro de 1967; e o artigo 18 da Lei 6.938. de 31 de agosto de 1981.

Brasília, 18 de julho de 2000; 179^o da Independência e 112^o da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL

José Sarney Filho

Publicado no D.O. de 19.7.2000

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Esta Lei, com fundamento no art. 8º, item XVII, alíneas *c*, *h* e *i* , da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de Defesa Ambiental.

DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEMA.

DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - Integrarão, também, o CONAMA:

- a) representantes dos Governos dos Estados, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;
- b) Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio;
- c) Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;
- d) dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República.

Art 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação da SEMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

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;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Art 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no " *caput* " deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Art 11 - Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no " *caput* " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º - Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecer o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967.

Art 15 - É da competência exclusiva do Presidente da República, a suspensão prevista no inciso IV do artigo anterior por prazo superior a 30 (trinta) dias.

§ 1º - O Ministro de Estado do Interior, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não excedente a 30 (trinta) dias.

§ 2º - Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República.

Art 16 - Os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios poderão adotar medidas de emergência, visando a reduzir, nos limites

necessários, ou paralisar, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, as atividades poluidoras.

Parágrafo único - Da decisão proferida com base neste artigo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, ao Ministro do Interior.

Art 17 - É instituído, sob a administração da SEMA, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais e à indústria ou comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Art 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei.

Art 19 -(VETADO).

Art 20 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Mário David Andrezza

DIPLOMAS LEGAIS

LEI 4.504 de 30.11.1964 – Estatuto da Terra - Dispõe sobre o Estatuto da terra - Regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, função social, trabalhador rural, populações indígenas, entidades privadas, imóvel rural, propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio, exploração rural, terras públicas, terras particulares, desapropriação, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Fundo Nacional, zoneamento, tributação, imposto territorial rural, ITR, IR, imposto de renda, colonização, inseminação, mecanização, economia rural, semente, mudas.

LEI 4.771 de 15.09.1965 – Novo Código Florestal - É instituído o Novo Código Florestal, uso nocivo, preservação permanente, patrimônio indígena, interesse público, parques, reservas, florestas, imune de corte, comércio de plantas, registro, licença, extração, reserva legal, contravenções, penalidades, autoridades, competência, semana florestal, moto-serras, IBAMA, Conselho Florestal, municípios.

LEI 5.197 de 03.01.1967 – Proteção à Fauna - Dispõe sobre a proteção à fauna, animais, espécies, desenvolvimento, cativeiro, silvestre, ninhos, abrigos, criadouros, naturais, propriedades do Estado, utilização, perseguição, destruição, caça, apanha.

LEI 6.902 de 27.04.1981 – Estação Ecológica e APA - Dispõe sobre criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental - APAs, ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, a proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista, preservação, biota, zoneamento, ibama, exploração, corte de árvores, uso de armas, uso de redes indenização, interesse público, bem-estar, penalidades, multas.

LEI 7.347 de 24.07.1985 – Lei de Ação Civil Pública - É disciplinada a Ação Civil Pública de Responsabilidade Por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens de Direitos do Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico, interesses difusos.

LEI 7.735 de 22.02.1989 – Ibama - Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, SUDEPE, pesca, Ministério da Agricultura, IBAMA, Meio Ambiente, política nacional, preservação, conservação, recursos naturais, Senado.

LEI 9.605 de 12.12.1998 – Lei dos Crimes Ambientais - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

LEI 9.784 de 29.01.1999 – Processo Administrativo - É regulado o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, normas básicas, direta, indireta, proteção, direitos, administrados, fins, preceitos, função, administrativa.

LEI 12.582 de 17.07.1997 – Regimento do IEF - Dispõe sobre a reorganização do Instituto Estadual de Florestas - IEF -, no Estado de Minas Gerais, preservação, conservação, fauna, flora, recursos naturais renováveis, biomassa, biodiversidade, equilíbrio ecológico, cobertura vegetal, ecossistemas, florestais, florestamento, reflorestamento, prevenção, controle, combate, queimas, incêndios, recursos pesqueiros, ictiológica, mananciais, recomposição florestal.

DECRETO 24.114 de 12.04.1934 – Reg. Defesa Sanitária Vegetal - É aprovado o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal.

DECRETO 24.643 de 10.07.1934 – Código de Águas - É decretado o Código de águas, águas públicas, águas particulares, propriedade das águas, direitos sobre as águas, código de águas.

DECRETO 89.336 de 31.04.1984 – Reservas Ecológicas - Dispõe sobre as Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Preservação Permanente, Estações Ecológicas, públicas, particulares, naturais, regional, proteção, Zona de Vida Silvestre, Biota Natural, Conservação Ambiental, Recursos Ambientais, degradação, natural, Estados, Municípios, Federais, Distrito Federal, Recurso, Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

DECRETO 98.897 de 30.01.1990 – Reservas Extrativistas - Dispõe sobre as reservas extrativistas, biota, conservação ambiental.

DECRETO 99.274 de 06.06.1990 - Regulamenta a Lei N. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras Providências.

DECRETO 2.120 de 13.01.1997 - São feitas algumas mudanças no que dispõe sobre a criação de Reservas Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

DECRETO LEI 221 de 28.02.1967 – Código de Pesca - Dispõe sobre o Código de Pesca, proteção, estímulos, pesca, comercial, desportiva, científica, água, mergulho, atividade, mar, zonas, indústrias pesqueiras, obras, vegetais, animais, meio de vida, plataforma, embarcações, autorizadas, pesquisa, produção, natural, taxa, região, Ministério da Marinha, Defesa Nacional, Capitania dos Portos, Senado, SUDEPE, pescadores, pescador, Estado, aparelhos, exploração, efluentes, órgãos, resíduos, importação, exportação, espécies aquáticas, evolução, Meio Ambiente.

DECRETO LEI 1985 de 29.01.1940 – Código de Minas - Dispõe sobre o Código de Mineração, recursos minerais, produção mineral, produtos minerais, substâncias minerais, regime de concessão, regime de autorização, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, regime de licenciamento, regime de permissão, lavra garimpeira, regime de monopolização, direitos minerários, substâncias fósseis, indústria mineral, minas, mina manifestada, mina concedida, lavra, edifícios, construções, máquinas, aparelhos, instrumentos, mineração, pedreira, cascalheiras, cascalho, mineral, minerais, jazidas, águas minerais, águas subterrâneas, pesquisa mineral, levantamentos geológicos, escavações, escavação, corpo mineral, minérios, engenheiro de minas, geólogo, iluminação, ventilação, transporte, sinalização, segurança, aglomeração, instalações, energia, abastecimento, água, condicionamento de ar, solo, subsolo, garimpagem, fiação, matérias-primas minerais, minerais radioativos.

DECRETO LEI 84.017 de 21.09.1979 – Parques Nacionais - É aprovado o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, consideram-se, atributos naturais, destinam-se, fins, científicos, culturais, educativos, recreativos, criados, administrado, pelo, Governo Federal, Bens, União, ecossistema, Plano de Manejo, zona, uso, intensivo, extensivo, histórico, cultural, recuperação, lícito, infrator, multa.

DECRETO LEGISLATIVO nº 02 de 03.02.1994 – Ratificou a Convenção da Diversidade Biológica de 1992 - Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, período de 5 a 14 de junho de 1992.

Lista de Documentos do Instituto Estadual de Florestas – Belo Horizonte

• AÇÕES PARA CRIAÇÃO

1. Ofício 147/88 – Polícia Florestal.
2. Vistoria e Avaliação ao Parque Estadual da Serra do Brigadeiro pelo Instituto Estadual de Florestas - Ano 1989.
3. Ofício da Prefeitura de Tombos e Palmas a favor da criação do PESB.
4. Ofício da Associação dos Moradores de Rio Pomba a favor da criação do PESB.

• DECRETOS

1. Projetos de Lei nº 792/88
2. Lei nº 9.655 de 20/07/1988 – Autoriza o Poder Executivo a criar o PESB.
3. Decreto nº 1.493 de 09/11/1962 – Proteção às Matas da Serra do Brigadeiro
4. Decreto nº 38.319 de 27/09/1996 – Cria o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
5. Extrato Retificatório do Memorial Descritivo do PESB.

• SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

1. Retificação de erro no Memorial Descritivo
2. Relatório sobre o valor da Terra na Serra do Brigadeiro.
3. Vistoria técnica na área de criação do PESB.
4. Levantamento Fundiário do PESB.
5. Memorial descritivo do PESB.
6. Parecer técnico de aquisição da Fazenda Neblina pelo IEF.

7. Ofício nº 058/00 – Relatório das áreas já levantadas no PESB.
8. Escritura (Fazenda Neblina e Serra da Grama) de Compra e Venda e Dação em Pagamento referente ao Termo de Ajustamento de Conduta do Grupo ITAMINAS.
9. Escritura de Compra e Venda “Fazenda Serra da Grama”.
10. Memorial descritivo Fazenda Serra da Grama
11. Ofício nº 050/2001 – Situação Fundiária no PESB.
12. Ofício nº 055/2001 – Informações sobre a unidade.
13. Escritura de Compra e Venda da Fazenda Brigadeiro.
14. Planta da Fazenda Brigadeiro.
15. Título Hipotecário entre a Fazenda Brigadeiro e o Banco Econômico.
16. Contrato de Comodato da Fazenda Brigadeiro e BIOPROTEÇÃO.
17. Escrituras Públicas (Fazenda Pai Inácio).
18. Desapropriação de imóvel distrito de Bom Jesus do Madeira.
19. Registro de Imóvel denominado “Caroço”.

• **PROJETOS**

1. Levantamento Físico e Estrutura Fundiária como subsídio para uso da terra na área do entorno do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
2. Sugestões para criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro – Couto e Dietz (1976).
3. Relatório Projeto Serra do Brigadeiro – Levantamento Biótico – FAFILE.
4. Impacto ambiental e diagnóstico sócio-econômico da população residente e flutuante na área do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
5. Elaboração do Plano diretor do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e do entorno.

6. Relatório dos mamíferos ocorrentes no município de Carangola/ MG.
7. Simpósio – Contribuições para elaboração de um plano de manejo integrado e participativo – Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.

• **AMEAÇAS AO PARQUE**

1. Carta ao IEF: Solicitação de apoio policial para medir propriedade de Márcio de Souza Marques e de José Geraldo Manoel dos Santos.
2. Relatório Polícia Florestal/ 1988 (Desmatamento processado pela colonizadora Vila Rica S. A.).
3. Relatório Ocorrência de Incêndio na Serra dos Monges (1988).
4. Carta Prof. Virgílio Andrade – Denúncia abandono da Fazenda Brigadeiro (1988).
5. Ofício nº 047/93 – Comunicação de Incêndio, Denúncia de Extração de Madeira.
6. Ofício nº 051/93 – Relatório visita propriedade do Sr. Osmar Gazoni Bastos.
7. Relatório (1993) – Vistoria do Parque.
8. Ofício nº 004/95 – Relatório de atividades administrativas.
9. Relatório de atividades administrativas mês 04/95.
10. Relatório de incêndios – 2002.
11. Ofício de informação Parque Estadual Serra do Brigadeiro (Torre de Telefonia e Transmissão de Energia).
12. Denúncia (2000) de Pavimentação de Estradas (BR 101 E BR 120).

• **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

1. Atas das duas primeiras reuniões com a comunidade para criação do PESB.
2. Portaria nº 021 de 17/02/2004 – Criação do Conselho Consultivo.
3. Relatório: Composição do Conselho Consultivo (2004).

- **APOIO PREFEITURAS E INCENTIVOS FISCAIS**

1. Ofício ICMS Prefeituras: Pedra Bonita, Sericita, Muriaé e Miradouro.
2. Contrato de Comodato (Prefeitura e IEF).

- **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PRÓXIMAS AO PESB**

1. RPPN – Proprietário: Márcio de Souza Marques.
2. APA Municipal de Fervedouro.
3. APA Municipal de Muriaé.
4. Parque Municipal Pico do Itajuru.

- **MINERAÇÃO**

1. Termo de Compromisso Recíproco
2. Cessão de Direito Minerário
3. Alvará de Mineração

- **Artigos de Jornais e Revistas**

1. D'AVILA, Luiz Carlos. “Luta Rara Pela Preservação”
2. BARRETO, Omar. “Serra do Brigadeiro, a maior reserva de Mata Atlântica de Minas e nicho do raro macaco mono-carvoeiro – O esforço para salvar um pedaço do paraíso” – Março/1991 – Edição Veja Minas Gerais.
3. “Primate Conservation” – The Newsletter and Journal of the IUCN/SSC Primate Specialist Group – number 08/ September 1987
4. “Mais projetos para a Serra do Brigadeiro”

Lista de Documentos do Centro de Tecnologia Alternativa

1. Processo Participativo – Colegiado do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
2. Relatório das Reuniões Alegre/Miradouro.
3. Diagnóstico da Serra do Brigadeiro
4. Relatório ENGEVIX.
5. Ata nº 1 – Avaliação de Alternativas para conservação da Serra do Brigadeiro.
6. Informativos:
 - Você sabe alguma coisa sobre o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro?
 - Parque Florestal da Serra do Brigadeiro, você sabe o que é isto?
7. Boletim da Serra do Brigadeiro – Julho/99, junho/97 e julho/94.
8. Publicações em Jornais:
 - Hoje em Dia (22/08/1994 – Meio Ambiente) Parque Florestal ganha defesa de pesquisadores.
 - Hoje em Dia (04/02/96) Serra do Brigadeiro pode se transformar em parque.
9. Boletim do Centro Mineiro para Conservação da Natureza – Ano 3 – nº 4 – Maio/94 – “Diretor do CMCN denuncia: Atitudes pessoais prejudicam a criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro”.
10. Ofício da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais.
11. Proposta para instalação de uma Unidade de Conservação na Serra do Brigadeiro – Zona da Mata de Minas Gerais – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Muriaé.
12. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – Araponga – Setembro/2001.
13. Agricultura Sustentável e Conservação da Mata Atlântica na Serra do Brigadeiro: Uma experiência de desenvolvimento microregional promovida pelo CTA-ZM.

Lista de Documentos do PESB

1. Portaria nº deg. 32, de 05 de março de 2.002.
2. Pré-Zoneamento do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
3. Relatório de Mineração em relação ao Parque Estadual da Serra do Brigadeiro.
4. Memorial descritivo – Fazenda Serra da Grama.
5. Portaria nº 021, de 17/02/2004.