CONFLITOS DE INTERESSES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS COMO DESTINATÁRIAS DE UM FIM PÚBLICO.

CONFLICTS OF INTEREST IN CONSERVATION AREA: POPULATION TRADITIONAL AS ADDRESSED END OF PUBLIC.

ARAUJO JR., Miguel Etinger de [*]; MEDA, Renata Vieira [**].

RESUMO: O Sistema Nacional de Unidades de Conservação instituído pelo artigo 225, inciso III da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 9.985/2000 tem como objetivo a criação e conservação de unidades de conservação, sob o regime especial da Administração Pública. A observação na criação destas unidades permite observar interesses colidentes de entes públicos distintos, que podem ser solucionados pautados no critério da competência pelo interesse maior, baseado em condicionantes socioambientais, levando-se em consideração o direito de permanência das populações tradicionais, e abordando também a possibilidade de seu reassentamento em casos de extrema necessidade. Será trazido um estudo de caso sobre o conflito de interesses abordado na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade que envolve matéria de competência de entes políticos distintos em área de proteção ambiental, bem como o estudo da possível implantação de uma Reserva Extrativista, onde se pretende demonstrar este conflito, e inclusive propor a permanência da população tradicional, promovendo não somente a sustentabilidade estritamente ambiental, mas a sustentabilidade social com a devida participação pública nestas unidades.

Palavras-chave: Unidades de Conservação; Poder Público; Conflito de Interesses; Populações Tradicionais.

ABSTRACT: The National System of Conservation Units established by Article 225, item III of the Constitution and regulated by Law 9.985/2000 aims at the creation and conservation of protected areas under the special regime of Public Administration. An observation in the creation of conservation can perceive conflicting interests of different public entities, which can be solved guided by the criterion of interest greater, based on social and environmental conditions, in which is embodied the right of residence of traditional populations, considering yet the possibility of the resettlement. Will brought a case of conflicts of interest in declaratory actions of constitutionality involving jurisdiction of distinct political entities in the area of environmental protection, as well as the study of the possible deployment of an extractive reserve, which aims to demonstrate the conflict of competence of public entities distinct, and propose the permanence of traditional population, promoting not only the strictly environmental sustainability, but social sustainability with due public participation in these units.

Key-words: Conservation Units; Power Public; Conflict of Interests; Traditional Populations.

---

[*] Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina/PR. Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Advogado. Endereço eletrônico: miguel.etinger@gmail.com

[**] Bolsista pela Entidade Financiadora CAPES. Mestranda pelo Programa de Direito Negocial da UEL - Universidade Estadual de Londrina/PR. Endereço eletrônico: renatameda@hotmail.com

INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para a conservação da natureza, em especial na criação de unidades de conservação, estão envolvidas em uma série de fatores que precisam ser observados para se compatibilizar proteção ao meio ambiente, atividade econômica e respeito à comunidades já estabelecidas nestes locais. A situação compreende, dentre outros aspectos, estudos ecológicos sobre a flora e a fauna, a situação fundiária, a ocupação de seres humanos e as atividades econômicas envolvidas na área. Diante do plexo de interesses envolvidos nas unidades de conservação, não é rara a resistência na criação delas, seja por entes políticos, pessoas, ou ainda por grupos que residem, exploram, ou planejam explorar os recursos naturais, o que em muitos pontos, pode levar a interesses colidentes, extremamente prejudiciais para a criação dessas unidades.

No caso da criação das unidades de conservação tem-se como necessário assegurar a conservação de extensões significativas dos ambientes naturais, isto é, limitar ou proibir a exploração de recursos naturais, destacando que a conservação nessas áreas pode variar de acordo com o tipo de unidade: no caso de unidades de conservação de proteção integral, a restrição é mais severa.

Parte-se, portanto, para a análise doutrinária e de casos concretos acerca da questão dos conflitos de interesses existentes em áreas de proteção, como a referida Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADIn 4252-1 que versa sobre conflito de interesses entre entes públicos distintos sob o mesmo espaço territorial, bem como o caso da Ação judicial proposta em face da implantação de Reserva Extrativista – RESEX, que pressupôs interesses colidentes entre entes públicos distintos, merecendo destaque a preocupação com a população tradicional.

Ato contínuo é feita uma análise sobre as populações tradicionais, onde a conciliação dos interesses segue parâmetros como a primazia do interesse maior, consubstanciada em ato discricionário do Poder Público, a quem foi atribuído escolher a categoria de unidade de conservação a ser implantada, como condição a inserir as populações tradicionais, haja vista que possuem o direito de permanência no território, baseado no princípio da dignidade humana e no direito à cultura.

A relevância da pesquisa consiste em definir, mediante políticas públicas, a integração da vida econômica e social das populações tradicionais em áreas de proteção, ressalvadas regras mais severas para determinadas áreas de proteção, sendo assegurado o direito de permanência, condicionada à utilização sustentável dos componentes da

biodiversidade e repartição de benefícios derivados do acesso a recursos genéticos, e inclusive proteção ao conhecimento tradicional associado.

O estudo será feito com base no método dedutivo e análise de caso concreto.

No presente trabalho foram identificadas experiências referentes às medidas para implantação de unidades de conservação por entes federados diferentes sobre o mesmo espaço territorial, podendo levar a interesses colidentes, tanto ambientais como econômicos e sociais, merecendo destaque a questão das populações tradicionais que residem naquela região.

Foram apresentados parâmetros que se concentraram na possível conciliação dos interesses, consideradas primeiramente as condicionantes socioambientais em que o ente competente se baseia para a implantação da unidade, bem como o ato discricionário do Poder Público em escolher a categoria que mais se adéqua para a permanência das comunidades locais.

1 SNUC - SISTEMA NACIONAL DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

O paradoxo em que o Homem necessita do meio ambiente equilibrado para ter uma vida digna, e ao mesmo tempo é o seu maior degradador, indica a necessidade de se criar mecanismos que impeçam a ocorrência de um cenário de destruição. Dentre estes mecanismos, tem-se na metade do século XIX, a ideia de definir espaços para a conservação da natureza. No final do mesmo século, criaram-se as unidades de conservação, no mundo e no Brasil, vinculadas ao interesse pela preservação de áreas terrestres ou aquáticas detentoras de características naturais excepcionais, bem como pela proteção de exemplares especiais contidos na flora e na fauna.

A criação de espaços especialmente protegidos foi inicialmente elencada pela Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n° 6.938/81 como um dos instrumentos capazes de proteger ou reduzir os impactos da atividade antrópica no meio ambiente, previsto no artigo 9°, inciso VI do dispositivo legal.

Posteriormente, a Lei n° 9.985/2000 regulamentou o artigo 225, inciso III da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC para a criação de áreas protegidas no Brasil.

Inseridas que estão no Sistema Nacional de Unidade de Conservação, as unidades de conservação são entendidas como espaços territoriais públicos ou privados, que por ato do Poder Público, são destinadas ao estudo e a preservação, tendo em vista que são áreas protegidas, definidas geograficamente, para alcançar objetivos específicos de conservação.

Essas áreas protegidas são denominadas tecnicamente pela Lei nº 9.985/2000 como unidades de conservação, haja vista que devem ser conservadas e/ou preservadas, considerando-se o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente, podendo variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

Insta ainda salientar que, as unidades de conservação devem estar inseridas em um contexto ambientalista na qual envolva seus funcionários, comunidade local, população circunvizinha, turismo, entre outros envolvidos.

No processo de concretizar a definição jurídica das unidades de conservação, tem-se instituído no Brasil a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental, inspirada no primeiro Parque Nacional Brasileiro, em Itatiaia, localizado no Estado do Rio de Janeiro, razão principal para a criação da unidade.

A definição do SNUC, concebida por Paulo de Bessa Antunes (2000, p.537) compila-se no conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, cujos objetivos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos, de modo que sejam planejadas e administradas integradas com as demais unidades de conservação.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, quais sejam as Unidades de Proteção Integral, composta por Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, por outro lado as Unidades de Uso Sustentável, composta por Áreas de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, compilando, assim, 12 categorias de unidades de conservação.

Com efeito, ainda Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 533-540) aponta que as Unidades de Proteção Integral têm por objetivo básico a preservação da natureza, admitindo o uso indireto de seus recursos naturais, salvo os casos previstos na lei do SNUC, ao passo que as Unidades de Uso Sustentável destinam-se à compatibilização entre a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, portanto, cada modelo de unidade de conservação corresponde a um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais, entre outros.

Esta diversidade de modalidades de unidades de conservação, de acordo com o documento “Desafio do Desenvolvimento Sustentável” (1998, p.71), totaliza o percentual de 3,7% do território brasileiro, somadas as áreas federais, com as estaduais e municipais.

É notório que a legislação sobre a SNUC foi sancionada com o objetivo de serem cumpridos os preceitos legais dela inerentes, todavia, infrutífera será a criação de unidades de conservação se não houver recursos para a manutenção das mesmas. De toda forma, o desrespeito ao cumprimento dos mandamentos jurídicos, ensejará ônus aos cidadãos.

Portanto, remanescendo nesta senda, o SNUC está regulamentado pela Lei n° 9.985 de 18 de julho de 2000, mediante o Decreto n° 4.340 de 22 de agosto de 2002, que estabelece os critérios a serem aplicados para a criação das Unidades de Conservação.

1.1 LEGISLAÇÃO

O estudo da evolução da legislação acerca destes espaços territoriais especialmente protegidos é um indicativo de como vem se dando a correlação de forças dos interesses que atuam nestes espaços, e que foram delimitados anteriormente: proteção ambiental, interesse econômico, comunidades tradicionais, dentre outros. Um breve estudo desta evolução será demonstrado adiante.

Como visto, o Primeiro Parque Nacional Brasileiro foi instituído em Itatiaia, Estado do Rio de Janeiro. Tal criação se fez no ano de 1937 com base em dispositivos legais constantes do Código Florestal de 1934.

Ato contínuo, em 1943, mediante a expedição do Decreto Legislativo n° 3, de 13 de fevereiro de 1948, foi aprovada a Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América, que introduziu no sistema jurídico brasileiro outras categorias de unidades de conservação. Posteriormente, em 1965 surgiu a Lei n° 4.771 (antigo Código Florestal), estabelecendo novos critérios para áreas protegidas.

Após longa tramitação, o Projeto de Lei n° 2.892/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional e deu origem à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentando o artigo 225, §1°, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e instituindo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, posteriormente regulamentado pelo Decreto n° 4.340 de 22 de agosto de 2002.

Desta ideia de evolução histórica legislativa, adotar-se-á a posição de Edis Milaré (2007, p. 653) na qual aponta que a legislação foi fruto de longo processo de gestão, que nascida após incertezas, acabou por contribuir em frear a devastação dos predadores em face do patrimônio natural e o meio ambiente do país, buscando por fim, minimizar os impactos, redimindo o que estava perdido e desenvolvendo o que se encontrava sadio.

Estabelecidas estas breves considerações sobre o surgimento da Lei n° 9.985/2000, iniciar-se-á um estudo mais detalhado sobre aspectos legais relevantes condizentes à criação das unidades de conservação.

O primeiro ponto está localizado no artigo 2°, inciso I do dispositivo legal, que prevê o conceito de unidades de conservação como proposição elencada por ato normativo do Poder Público, podendo ser de competência federal, estadual e municipal, para exercer a gestão de espaços territoriais com ecossistemas relevantes:

> Art. 2° 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.

Ainda nesta senda, verifica-se na lei em comento, que estudos técnicos e consultas públicas devem ser precedentes à criação das unidades de conservação, visando à localização, à dimensão e aos limites mais adequados para a unidade, sendo que tais procedimentos devem ser especificados por regulamento, obedecendo aos princípios do interesse público, da motivação, da publicidade.

Um segundo aspecto que deve ser mencionado diz respeito ao fato de que todas as unidades de conservação devem implantar Planos de Manejo, conforme o artigo 27 do SNUC, objetivando promover a integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, abrangendo sua área total, bem como a zona de amortecimento e corredores ecológicos, constituindo-se em documento de grande eficácia para gestão da unidade. O documento deve ainda, ser elaborado no prazo de 5 anos contados da criação da respectiva unidade.

Salienta-se que, o artigo 22, §7° da Lei estabelece que havendo necessidade de modificar os atributos da unidade de conservação, não basta a simples alteração do plano de manejo, mas a desafetação[1] ou redução dos limites da unidade de conservação, somente permitida através de lei específica, podendo ser verificada pela primeira parte do inciso III, §1° do artigo 225, da Constituição Federal, o que implica que a unidade já esteja sob o domínio público:

> A matéria já está prevista [...] 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. [...] (MACHADO, 2011, P. 905).

---

[1] Desafetação é o fato ou manifestação de vontade do poder público, mediante o qual o bem e domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do administrado

Ademais, quando houver dúvida ou discrepância de entendimentos científicos acerca do conteúdo do Plano de Manejo, invoca-se o princípio da precaução, e considerando haver potencialidade de significativo impacto ao meio ambiente, realizar-se-á, mediante procedimentos administrativos, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Em relação a este artigo 27, merece atenção a crítica feita por Paulo Affonso Leme Machado (2011, p.917) ao que tange a não previsão da participação pública na totalidade dos planos de manejo, sendo somente disposta a obrigatoriedade da participação pública no Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Áreas de Proteção Ambiental. Tal ponto parece ser um fator considerável no que diz respeito às comunidades tradicionais localizadas nestes espaços, que é o tema central deste estudo.

O terceiro ponto que merece destaque é observado no artigo 36 da Lei que dispõe acerca da compensação ambiental destinada a instituir e manter unidades de conservação, prevendo a obrigatoriedade do licenciamento ambiental em atividades causadoras de significativos impactos ambientais, através do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA.

Exige-se o EIA como instrumento necessário a caracterizar o empreendimento que causará o impacto ambiental, sendo fixado pelo órgão licenciador os valores a serem despendidos pelo empreendedor. Trata-se de medida de equidade, visando-se a restituição (compensação) de um bem lesado, devendo ser pago no momento da implantação. Ou seja, na primeira fase do procedimento de licenciamento ambiental: licença prévia ou até a segunda fase, que é fase da licença de instalação.

O montante de recursos a ser compensado pelo empreendedor deverá ser fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Neste particular ainda se tem divergência quanto ao valor a ser fixado como compensação: seria **(i)** o mínimo de 0,5% do valor total do empreendimento, nos termos do artigo 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, **(ii)** não se aplicaria este percentual de 0,5%, conforme decisão proferida na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 de 2008 (ainda não transitada em julgado), ou **(iii)** o previsto no Decreto 6.848/2009, especificamente no artigo 31-A que fixou o teto de 0,5% sobre o valor do empreendimento.

Para Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 914) o recurso que o empreendedor deverá utilizar terá uma relação inegável com a área cujos prejuízos ambientais possam ocorrer, neste efeito, o órgão licenciador responsável pela fixação do montante, não poderá indicar unidades de conservação que não estejam na área de influência do projeto, na sua

bacia hidrográfica ou na sua microrregião geográfica, considerando que os recursos preferencialmente arrecadados junto à área (Resolução CONAMA 10/1987) devem dirigir-se para unidades de conservação existentes naquela área, sejam elas federais, estaduais ou municipais, independente do órgão licenciador ser federal, estadual ou municipal.

Ato contínuo, os recursos da compensação ambiental serão utilizados para a criação de novas unidades de conservação, bem como para a gestão de outras existentes, como por exemplo, na implantação de Planos de Manejo que implicam na promoção da integração da vida econômica e social das comunidades vizinhas, culminando na transparência da gestão da unidade.

Como se observou acima existe diversos pontos que implicarão na proteção de algumas áreas, sendo elas reservadas e submetidas a regras mais severas, como forma de alcançar objetivos específicos de conservação.

1.2 JUSTIFICATIVA PARA A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Verificados alguns pontos principais sobre o processo de criação das unidades de conservação, serão tecidas algumas considerações acerca das justificativas que precedem esta criação.

Antes de adentrar especificamente neste tema, deve-se tecer alguns comentários acerca da sobreposição de criação de unidades de conservação por entes federativos diferentes, situação não rara de acontecer como já salientado pela doutrina:

> [...] pretende-se analisar eventual situação em que a iniciativa de um Estado-membro implicar nível mais elevado de proteção ambiental que a pretensão veiculada por ente federal (por exemplo: proposta de criação de unidade de conservação de proteção integral pelo estado em contraposição à proposta de criação de unidade de conservação de uso sustentável pela União, em relação ao mesmo espaço territorial). (COSTA NETO, 2013, p. 102)

Considerando que a proteção da flora é de competência comum, evidencia-se a necessidade de tratamento uniforme das questões referentes à proteção das florestas e demais formas de vegetação, evitando-se assim, a proteção fragmentada, ineficaz.

Com efeito, ao se analisar o artigo 225, §4° da Constituição Federal de 1988, verifica-se a institucionalização de um patrimônio nacional, devendo-se promover uma ampla proteção a determinados ecossistemas, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, entre outros biomas.

Neste sentido, Raul Machado Horta (1995, p.356) registra que o Texto Constitucional de 1934 já considerava a dúplice competência legislativa - federal e estadual - sobre as mesmas matérias, num campo de domínio comum, ao passo que à legislação estadual, reservou-se um papel supletivo ou complementar, portanto, a distribuição de competência ganhou dimensão pautada no equilíbrio de atuação dos entes políticos, com vistas à reunião de esforços e realização de metas comuns conducentes ao bem-estar da coletividade.

Nicolau Dino Neto (2013, p. 118) demonstra que a competência específica da União deve ter preferência sobre as competências genéricas dos demais entes políticos. Desta premissa é o que se pode afirmar como o mesmo trilhado por Luis Roberto Barroso (2008, p. 113) "os entes locais, no exercício de suas próprias competências, não podem restringir ou inviabilizar o exercício de competências de caráter nacional atribuídas à União".

Tal preocupação também é compartilhada por Juliana Santilli (2005, p.123-124), diante de um recorte que reside na superposição de uma unidade de conservação de uso sustentável estadual em área na qual a União pretenda implantar unidade de conservação federal do tipo "reserva extrativista". De um lado tem-se a atuação legítima do Estado, sobretudo a competência material comum para proteger o meio ambiente, e por outro lado, tem-se o interesse federal quanto à unidade de conservação do tipo "reserva extrativista".

Além destas questões, o cenário adquire maior complexidade quando se passa a inserir a questão de comunidades que residem naquelas regiões onde se pretende implantar uma unidade de conservação.

Partindo-se do modelo de convergência de propósitos entre proteção ambiental e desenvolvimento, cujo marco significativo, em se tratando de populações locais, é a garantia do modo de vida necessário à subsistência física e à reprodução cultural de comunidades tradicionais, deve-se respeitar e valorizar o seu conhecimento e sua cultura, promovendo-as social e economicamente.

Como visto, fica evidenciado a preocupação com a população tradicional[2], que se revela dentre os objetivos primordiais do SNUC, conforme artigo 4°, inciso XIII da Lei 9.985/2000, onde se nota que os objetivos estão fundamentados na conservação da biodiversidade, bem como na conservação da sociodiversidade, dentro de um contexto que se

[2]O inciso II, artigo 3° da Lei 11.428/2006 define população tradicional como aquela que vive "em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental.

privilegia a interação do homem com a natureza, portanto, a promoção ao desenvolvimento sustentável.

Destaca-se a ideia que merece relevância para as populações tradicionais cuja territorialidade deve ser compreendida como algo indispensável à sua reprodução física e cultural, e não apenas vista como dimensão espacial, portanto, transcende os limites do espaço geográfico, desenvolvendo-se formas específicas de uso de determinada região, como inclusive a proteção ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético.

2 ESTUDO DE CASOS CONCRETOS: CONFLITO DE INTERESSES

Na falta de uma legislação mais transparente acerca dos modos de proteção do ambiente, seja quanto às questões de competências federativas, seja quanto ao maior ou menor nível de proteção, e também na falta de um arranjo entre estes entes federativos, será o Poder Judiciário a instância onde eventuais conflitos serão dirimidos.

O primeiro estudo de caso concreto refere-se ao conflito de interesse em área de proteção ambiental, relativamente à arguição de inconstitucionalidade da lei estadual de Santa Catarina n° 14.675/2009, ADIn 4252-1, sobre a qual entendeu o Ministro relator Celso de Mello acerca de dispositivos estaduais incompatíveis com as disposições da Lei Federal n° 4.771/1965 (antigo Código Florestal).

O Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, aprovado em 31 de março de 2009, trouxe grandes debates acerca da proteção ao meio ambiente, ocasionando conflitos de interesses ambientais e econômicos. Os primeiros eram defendidos sob o fundamento da preservação do meio ambiente, e os interesses econômicos fundamentados pelo incentivo em reduzir as áreas de preservação das propriedades a fim de possibilitar maior aproveitamento econômico.

Neste efeito, a ADIn foi proposta pelo Procurador Geral da República que insurgiu em relação ao suposto vício de inconstitucionalidade material acerca da competência concorrente entre União, Estados, e Distrito Federal para dispor sobre a proteção do meio ambiente. Afirmou que a lei estadual violou a competência legislativa da União para editar normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente, conforme o artigo 24, §§ 1° a 4°, inciso VI da Carta Magna, bem como apontou suposta ofensa ao princípio do meio ambiente equilibrado, na conformação que lhe dá o artigo 225 da Constituição Federal.

Neste sentido, não se pode olvidar a contribuição de Odete Medauar (1988, p.29), que em se tratando de competência concorrente, fundamenta na primazia concedida à União

para a elaboração de normas gerais, legislando no interesse nacional, editando uma norma modelo a fim de tratar pontos relevantes e evitar a insegurança jurídica:

> se a Constituição Federal atribui competência à União para editar normas gerais sobre certa matéria, determina em decorrência que tais disposições fixadas em lei federal hão de ser observadas pelos Estados e Municípios, sem que se cogite, no caso, de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados-membros ou Municípios.

Ato contínuo, ao Estado lhe é atribuída competência em suplementar a legislação federal, editando normas sobre questões de peculiaridade regional. Entretanto, se houver inércia de lei federal sobre normas gerais, os Estados irão exercer a competência legislativa plena.

Neste contexto, foram declarados inconstitucionais os incisos do artigo 28 da legislação estadual, os quais não foram editados no exercício da competência suplementar do ente federado, não podendo prevalecer a lei estadual em detrimento da proteção conferida pela legislação federal existente sobre o tema, portanto, declarados inconstitucionais por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre a matéria.

O §1° do artigo 28 do referido diploma estadual versa sobre atividades de interesse social, dispondo sobre o interesse exclusivo de proprietários praticarem atividades de significativo impacto, ou seja, trata-se de suprimir a função ecológica da área de preservação permanente em benefício da produção econômica.

Neste contexto, a ADIn 4252-1 (DJ: 19/10/2009, p.916), aponta que esses dispositivos, consoantes em legislação estadual, pretendem manter atividades de proprietários que tenham suprimidos a vegetação ou estejam ocupando áreas de preservação permanente, de Reserva Legal ou da Mata Atlântica, comprometendo a integridade de seus atributos, em desacordo com as normas gerais de caráter nacional.

O segundo estudo de caso refere-se à criação da Reserva Extrativista Renascer - RESEX, na unidade federativa do Estado do Pará, em que o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Cautelar e de Ação Civil Pública pelo objetivo em assegurar a criação da RESEX e impedir a superposição de unidades de conservação estaduais de interesses conservacionistas incompatíveis com a garantia de direitos de comunidades tradicionais.

Com efeito, de acordo com Nicolau Dino Costa Neto (2013, p. 117) analisa-se acerca da implantação de uma RESEX que se baseia na proteção do meio ambiente, no uso sustentável dos recursos naturais, bem como na regularização fundiária em benefício das comunidades tradicionais, ao passo que a criação de uma área de proteção ambiental – APA –

considera não necessariamente tais aspectos, mas sim o uso sustentável dos recursos florestais sob o ponto de vista econômico.

Confronta-se pretensões de entes políticos distintos, de um lado a União pela criação de uma reserva extrativista e por outro lado, o Estado-membro visando implementar área de proteção ambiental, logo, resolve-se pelo critério da prevalência do interesse maior da abrangência que se liga à implantação da reserva extrativista, na qual a Lei n° 11.284/2006 assegura sua criação com base em condicionantes socioambientais.

Neste cenário entre integração de proteção ambiental e desenvolvimento, merecem destaque os direitos das populações tradicionais que almejam a garantia do modo de vida necessário à subsistência física e à reprodução cultural, promovendo-as social e economicamente.

A partir da análise destes exemplos, é possível compreender melhor os interesses distintos para criação de unidade de conservação e como consequência os direitos das populações tradicionais.

Estas foram decisões pontuais, como sói ocorrer nas atividades do Poder Judiciário. A questão não está pacificada, necessitando-se de um maior debate entre os setores envolvidos para que se consiga chegar a um consenso.

É neste sentido que se pretende no próximo capítulo apresentar algumas contribuições teóricas para que esta conciliação de interesses não precise bater às portas do Poder Judiciário, o que nem sempre é garantia de melhor decisão.

3 PARÂMETROS PARA A CONCILIAÇÃO DE INTERESSES NAS UC’s

É sabido que o crescimento econômico tem grandes impactos no meio ambiente (Alier, 2011, p.33), e tal impacto incide também nas populações mais vulneráveis, na medida em que há um deslocamento das fontes de recursos naturais e das áreas de descarte de resíduos.

Vale mencionar a contribuição de Diegues (2001, p.45) que aponta a ecologia social, como uma decorrência do capitalismo, ou seja, a degradação ambiental está diretamente relacionada com os imperativos do capitalismo, demonstrando a relação homem/natureza.

Como já visto, as Unidades de Proteção Integral são constituídas pelas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Por outro lado, as Unidades de Uso Sustentável são compostas pelas seguintes modalidades: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse

Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular Natural (Lei nº 9.985/2000, artigos 10 a 21).

A partir da análise dos dispositivos de lei referentes às categorias apresentadas, verifica-se a presença humana em algumas categorias de áreas protegidas. Márcia Leuringer (2007, p.163) aponta que as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável são tratadas de forma separada pela lei, entretanto, poderiam ser agrupadas, visto que o conceito de população tradicional é mais abrangente e englobaria, portanto, o conceito de população extrativista tradicional.

Ora, em ambas as categorias mencionadas referentes ao grupo de Unidades de Uso Sustentável há a preocupação com os problemas sociais das populações tradicionais, cabendo ao Poder Público tomar as precauções adequadas a fim de zelar pela sobrevivência destas e preservar a natureza.

O primeiro passo para o acesso à conciliação dos interesses segue o critério da prevalência do interesse maior, conforme já demonstrado, que assegura a criação das unidades de conservação com base em condicionantes socioambientais:

> Cuida-se, assim, de constatar que, em determinadas matérias, é necessário assegurar proteção suficiente ao bem ambiental, como também tratamento uniforme e primazia ao interesse de âmbito nacional ou geral, valendo-se, pois, o ordenamento jurídico, de mecanismos de atuação subsidiária e, ainda, da preponderância como parâmetro para a solução de tensões entre interesses protagonizados por entes políticos distintos, ressalvada a possibilidade de adoção de níveis mais elevados de proteção no plano local em face de particularidades que justifiquem tal proceder (COSTA DINO, 2013, p.125).

O segundo parâmetro para a conciliação de controvérsias é também atribuído ao Poder Público, fazendo-se necessário considerar a escolha da categoria de unidades de conservação a ser implantada. Embora seja um ato discricionário, insta proteger a presença de população tradicional nestas áreas protegidas, optando a Administração Pública por alcançar um duplo objetivo, quais sejam proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais, especialmente porque a elas são asseguradas o direito de permanecerem em seu território.

O terceiro e último parâmetro consiste em questionar se há evidentemente um conflito de direitos entre a criação de unidades de conservação e a permanência das populações tradicionais, sendo que as primeiras unidades de conservação foram os parques nacionais, que têm como objetivo a recreação da população urbana. Corrobora nesse sentido a Lei do SNUC que permite a permanência das populações tradicionais.

Note-se que Antonio Carlos Diegues (2001, p. 158) aponta que em princípio não há um conflito entre a preservação do meio ambiente e a convivência com populações tradicionais, o conflito somente aparecerá quando a categoria escolhida pelo administrador público for incompatível com a permanência dessas populações, sendo dever do Poder Público adequar a categoria a ser escolhida, de forma a evitar a retirada dessas pessoas, considerando que elas possuem o direito de permanência no território ocupado tradicionalmente, e que tal direito baseia-se principalmente no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à cultura.

Diante do reconhecimento dos direitos da dignidade da pessoa humana e da identidade cultural à populações tradicionais, Márcia Leuzinger (2007, p.47-48) aponta que em casos radicais, devem-se haver uma ponderação entre a garantia dos direitos fundamentais e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, sendo utilizado o reassentamento somente em último caso e devidamente justificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão das unidades de conservação envolve uma complexidade de aspectos e interesses que pode ser comparada com o significado desta própria expressão. Unidades de conservação envolvem um plexo de áreas de proteção a serem preservadas dependendo de um grau variável que pode ser estender desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

A justificativa para a criação de unidades de conservação obedece ao critério de prevalência do interesse da maior abrangência que atende a duas finalidades públicas, quais sejam a utilização sustentável de recursos naturais e a regularização fundiária, garantindo-se às populações tradicionais a posse de áreas necessárias à sua subsistência física e cultural, bem como o direito real de uso, sendo consideradas como um dos objetivos primordiais do SNUC, baseado na conservação da biodiversidade e da sociodiversidade, visando ao desenvolvimento sustentável.

Reconhece-se, portanto, conflitos de interesses na criação de unidades em áreas de proteção ambiental, e buscam-se soluções para a conciliação desses conflitos. Neste sentido a divergência por entes políticos distintos sobre o mesmo espaço territorial pode levar a interesses colidentes com o caso da ADIn e da criação das Reservas Extrativistas – Resex, envolvendo interesses econômicos, ambientais e sociais.

Um fato que não pode ser alijado dos interesses sociais diz respeito a uma parte da população especialmente interessada pela posse de áreas necessárias à sua subsistência física e cultural, que são as populações tradicionais que residem no espaço territorial das unidades protegidas.

Neste sentido, reconhece-se que as populações tradicionais devem ter os seus direitos de permanência protegidos quando da criação das unidades de conservação, considerando primeiramente o interesse do ente competente para a implantação, que deve estar baseado em condicionantes socioambientais. É de suma importância o ato discricionário do Poder Público na análise de qual categoria de unidade de conservação a ser implantada mais se adéqua aos interesses da população tradicional residente naquelas áreas, promovendo não somente a sustentabilidade estritamente ambiental, mas a sustentabilidade social com a devida participação pública nestas unidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIER, Joan Martinez. **O Ecologismo dos Pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Tradução Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BARROSO, Luís Roberto; DAIBERT, Arlindo (org.). **Direito ambiental comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COSTA DINO, Nicolau Neto. **Conflito de Interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências.** São Paulo: Revista de Direito Ambiental, 2013.

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

HORTA, Raul Machado. **Estado federal e tendências do federalismo contemporâneo. Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LEURINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: Direito ao Meio Ambiente Equilibrado e Direitos Culturais diante da Criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral e Domínio Público Habitadas por Populações Tradicionais.** Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: **A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed São Paulo, Revista dos Tribunais.2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais.** Revista de Informação Legislativa. Ano 25, n. 100, Brasília: subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1988.

O desafio do desenvolvimento sustentável. **Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Brasília, 1991

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. ADIN n° 3.378-6-DF, Relator: Ministro Carlos Brito, Brasília-DF, Julgamento: 9.04.2008. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2684447. Acesso 04/09/2013.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Petrópolis, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Relatório de Impacto Ambiental**. In: O Estado de São Paulo. 24.06.1988.