

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS - UNISANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

LAÍSE HELENA SILVA MACEDO

DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI Nº 9985/2000 QUE
TRATA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

SANTOS

2017

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS - UNISANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI Nº 9985/2000 QUE TRATA DO
SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Área de concentração: Direito Ambiental

Aluna: LAÍSE HELENA SILVA MACEDO

Orientador: Prof. Dr. EDSON RICARDO SALEME

Santos, março de 2017

M141p Macedo, Laíse Helena Silva
A Preservação Ambiental na Legislação Brasileira:
ao papel da compensação ambiental no licenciamento
ambiental de empreendimentos / Laíse Helena Silva
Macedo; orientador Edson Ricardo Saleme.- 2017.

128 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Mestrado em Direito, com ênfase na área de concentração - Direito Ambiental e Sustentabilidade.

Bibliografia:

1. Dissertações. 2. Concessão de uso especial para fins de moradia. 3. Política urbana. 4. Regularização Fundiária. I. Saleme, Edson Ricardo. II. Universidade Católica de Santos. III. Título.

CDU 1997 -- 34(043.3)

Ao meu companheiro Paulo Roberto Hörlle (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Nesse momento há muito a agradecer. Primeiro ao meu filho Francisco da Motta Macedo Neto, que amorosamente me acompanha nessa aventura em busca de conhecimento. Também Carolina Macedo Haddad e Nathalia Macedo Haddad, por compreenderem e aceitarem a divisão injusta de afetos durante o período de dedicação ao curso de mestrado.

Aos meus pais, Francisco da Motta Macedo e Hilva Silva Macedo, exemplo de dedicação aos estudos e busca de conhecimento,

Ao meu orientador, Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme, por sua paciência, carinho e dedicação, consignando aqui minha admiração por seu vasto e abrangente conhecimento, que extrapola os limites do direito ambiental, bem como pela clareza na exposição. Prof. Saleme foi uma ponte segura e firme que me permitiu cruzar esse rio turbulento chamado direito ambiental.

Aos professores da minha vida, tanto os bons quanto os maus, por terem plantado em mim essa vontade de saber sempre mais. Especialmente Arago Bachx, meu inesquecível professor de matemática, que permanece em meu coração e em minhas lembranças, lecionando amor pelo conhecimento, disciplina, dedicação aos estudos, humildade e perseverança.

"Como é que se pode comprar ou vender o céu, o calor da terra? Essa ideia nos parece estranha. Se não possuímos o frescor do ar e o brilho da água, como é possível comprá-los?

Cada pedaço dessa terra é sagrado para meu povo. Cada ramo brilhante de um pinheiro, cada punhado de areia das praias, a penumbra na floresta densa, cada clareira e inseto a zumbir são sagrados na memória e experiência de meu povo. Seiva que percorre corpo das árvores carrega consigo as lembranças do homem vermelho.

(...)

Portanto, quando o Grande Chefe em Washington manda dizer que deseja comprar nossa terra, pede muito de nós. O Grande Chefe diz que nos reservará um lugar onde possamos viver satisfeitos. Ele será nosso pai e nós seremos seus filhos. Portanto, nós vamos considerar sua oferta de comprar nossa terra. Mas isso não será fácil. Esta terra é sagrada para nós.

Essa água brilhante que escorre nos riachos e rios não é apenas água, mas o sangue de nossos antepassados. Se lhes vendermos a terra, vocês devem lembrar-se de que ela é sagrada, e devem ensinar às suas crianças que ela é sagrada e que cada reflexo nas águas límpidas dos lagos fala de acontecimentos e lembranças da vida do meu povo. O murmúrio das águas é a voz de meus ancestrais.

Os rios são nossos, saciam nossa sede. Os rios carregam nossas canoas e alimentam nossas crianças. Se lhes vendermos nossa terra, vocês devem lembrar e ensinar a seus filhos que os rios são nossos irmãos, e seus também. E, portanto, vocês devem dar aos rios a bondade que dedicariam a qualquer irmão.

Sabemos que o homem branco não compreende nossos costumes. Uma porção de terra, para ele, tem o mesmo significado que qualquer outra, pois é um forasteiro que vem à noite e extrai da terra aquilo de que necessita. A terra não é sua irmã, mas sua inimiga, e, quando ele a conquista, prossegue seu caminho. Deixa para trás os túmulos de seus filhos e não se importa. A sepultura de seus antepassados e não se incomoda. Rapta da terra aquilo que seria de seus filhos e não se importa. A sepultura de seu pai e os direitos de seus filhos são esquecidos. Trata sua mãe, a terra, e seu irmão, o céu, como coisas que possam ser compradas, saqueadas, vendidas como carneiros ou enfeites coloridos. Seu apetite devorará a terra, deixando somente um deserto.

(...)

Portanto, vamos meditar sobre sua oferta de comprar nossa terra. Se decidir aceitar, imporei uma condição: o homem branco deve tratar os animais desta terra como seus irmãos.

Sou um selvagem e não compreendo qualquer outra forma de agir. Vi um milhar de búfalos apodrecendo na planície, abandonados pelo homem branco que os alvejou de um trem ao passar. Eu sou um selvagem e não compreendo como é que o fumegante cavalo de ferro pode ser mais importante que o búfalo, que sacrificamos somente para permanecer vivos.

O que é o homem sem os animais? Se todos os animais se fossem, o homem morreria de uma grande solidão de espírito. Pois o que ocorre com os animais, breve acontecerá com o homem. Há uma ligação em tudo.

Vocês devem ensinar às crianças que o solo a seus pés é a cinza de nossos avós. Para que respeitem a terra, digam a seus filhos que ela foi enriquecida com as vidas de nosso povo. Ensinem às suas crianças o que ensinamos às nossas, que a terra é nossa mãe. Tudo que acontecer à terra, acontecerá aos filhos da terra. Se os homens cospem no solo, estão cuspidos em si mesmos.

Isto sabemos: a terra não pertence ao homem; o homem pertence à terra. Isso sabemos: todas as coisas estão ligadas como o sangue que une uma família. Há uma ligação em tudo.

O que ocorrer com a terra recairá sobre os filhos da terra. O homem não tramou o tecido da vida: ele é simplesmente um de seus fios. Tudo o que fizer ao tecido, fará a si mesmo.

Mesmo o homem branco, cujo Deus caminha e fala com ele de amigo para amigo, não pode ser isento do destino comum. É possível que sejamos irmãos, apesar de tudo. Veremos. De uma coisa estamos certos - e o homem branco poderá vir a descobrir um dia: nosso Deus é o mesmo Deus. Vocês podem pensar que O possuem, como desejam possuir nossa terra: mas não é possível. Ele é o Deus do homem, e Sua compaixão é igual para o homem vermelho e para o homem branco. A terra lhe é preciosa, e feri-la é desprezar seu criador. Os brancos também passarão, talvez mais cedo que todas as outras tribos. Contaminem suas camas, e uma noite serão sufocados pelos próprios dejetos.

Mas, quando de sua desaparecimento, vocês brilharão intensamente, iluminados pela força do Deus que os trouxe a esta terra e por alguma razão especial lhes deu o domínio sobre a terra e sobre o homem vermelho. Esse destino é um mistério para nós, pois não compreendemos que todos os búfalos sejam exterminados, os cavalos bravios sejam todos domados, os recantos secretos da floresta densa impregnados de cheiro de muitos homens e a visão dos morros obstruída por fios que falam. Onde está o arvoredor? Desapareceu. Onde está a água? Desapareceu. É o final da vida e o início da sobrevivência." (Pronunciamento do chefe indígena da tribo Seattle, em 1854, em resposta à oferta de compra de grande parte das terras, por parte do Presidente dos Estados Unidos da América, oferecendo em troca a concessão de outra reserva. Distribuído pela ONU - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA. Tradução de Irina O. Bunning. In SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 14a. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 76-79)

"Olhai, irmãos: Chegou a primavera. A terra casou-se com o Sol, e em breve veremos os frutos desse amor. Todos os grãos estão despertos e os animais também. Esse grande poder é igualmente a fonte de nossa vida. Por isso é que os nossos companheiros - homens e animais - têm os mesmos direitos que nós sobre esta terra.

Escutai, irmãos: agora devemos contar com uma outra raça.

Eram poucos e fracos quando nossos antepassados os encontraram pela primeira vez; agora são numerosos e fortes.

É uma coisa estranha, mas eles querem lavrar a terra. Neles, a cupidez é uma doença muito espalhada. Fizeram muitas leis, os ricos podem fugir a elas, mas os pobres, não. Tomam o dinheiro do pobre e do fraco para ajudar o rico e o poderoso. Dizem que a nossa mãe terra pertence a eles, apenas. E repelem os vizinhos. Mutilam nossa mãe terra com suas casas e seu lixo. Forçam a terra a dar frutos fora da estação e, se ela recusa, dão a ela remédio, lá deles. Este povo é como um rio na cheia que na primavera sai do leito e destrói tudo em sua passagem. Não podemos viver lado a lado. Há sete anos fizemos um acordo com os homens brancos. Eles tinham prometido que a terra dos búfalos sempre seria nossa. Agora ameaçam tomá-la de nós.

Devemos ceder-lhes, irmãos, ou dizer-lhes: Tereis que nos matar antes de roubardes nossa terra? (Sitting Bull - Touro Sentado - Líder Sioux - discurso proferido na festa Pow Wow, EUA, 1875. In SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 14a. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 79)

RESUMO

Aqui se apresentam os problemas mais frequentes relacionados à compensação ambiental estabelecidos no artigo 36 da Lei 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O tema, de grande relevância no meio jurídico nacional, busca identificar os principais problemas no uso da compensação ambiental para financiar o Sistema de Unidades de Conservação. Na prática, buscaram-se meios para obtenção de recursos provenientes de empresários que queiram desenvolver atividades impactantes ao ambiente para manutenção e criação de novas áreas a serem preservadas no território brasileiro. O instituto surge com a Resolução Conama 10/87, que exigia apenas dos empreendimentos que atingissem florestas ou outros ecossistemas, ampliou-se pela Resolução Conama 2/96, que permitiu a utilização dos recursos em outras unidades de conservação públicas, não somente na Estação Ecológica. Os principais problemas do instituto da compensação ambiental serão aqui evidenciados na prática e aqui se questionarão diversas dúvidas que pairam sobre o instituto e sua aplicabilidade. Neste sentido serão verificados se o instituto segue a estrita orientação legal e quais os fundamentos, objetivos e natureza jurídica da compensação ambiental nos termos do art. 36 do SNUC. O trabalho se socorrerá da doutrina e jurisprudência e os posicionamentos do STF e do TCU no deslinde de questionamentos relacionados ao instituto. O método aqui empregado será o hipotético-dedutivo e a metodologia será predominantemente a bibliográfica.

Palavras-chave: Compensação Ambiental. Natureza Jurídica. Unidade de Conservação.

ABSTRACT

This paper intends to discuss the most frequent problems related to environmental compensation established in article 36 of Law 9.985 / 2000, which created the National System of Conservation Units (SNUC). The issue of great relevance in the national juridical environment system seeks to identify the main problems in the use of environmental compensation to finance the System of Conservation Units. In practice, means are sought to obtain resources from entrepreneurs who want to develop activities that impact the environment to maintain and create new areas to be preserved in Brazil. The Institute came up with Conama Resolution 10/87, which required only those projects that reached forests or other ecosystems, expanded by Resolution Conama 2/96, which allowed the use of resources in other public conservation units, not only in the Station Ecological. The main problems of the environmental compensation institute will be here observed in practice and many doubts shall be presented regarding the institute and its applicability. In this sense, it is investigated if the institute follows the strict legal orientation and what the grounds, objectives and legal nature of the environmental compensation under the terms of art. 36 of the SNUC. The work will benefit from the doctrine and jurisprudence and the positions of the STF and the TCU in the delimitation of questions related to the institute. The method used here will be hypothetic and deductive and the methodology will be predominantly bibliographical.

Key words: Environmental Compensation. Legal Nature. Conservation Units.

PRINCIPAIS SIGLAS EMPREGADAS NESTE TRABALHO:

AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural
CNPT	Centro Nacional de Populações Tradicionais
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
ETEP	Espaço Territorial Especialmente Protegido
EUA	Estados Unidos da América
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RESEX	Reserva Extrativista
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TEBI	Teoria do Equilíbrio de Biogeografia Insular
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
UIPN	União Internacional para a Proteção da Natureza
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> (Fundo Mundial de Fauna)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	13
1.1 ANÁLISE CONSTITUCIONAL PRÉVIA.....	13
1.2 HISTÓRIA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.....	17
1.3 A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	28
2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUAS MODALIDADES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE	55
2.1 UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	55
2.1.1 Estação Ecológica	55
2.1.2 Reserva Biológica	56
2.1.3 Parque Nacional	56
2.1.4 Monumento Natural	57
2.1.5 Refúgio da Vida Silvestre	58
2.2 UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL.....	58
2.2.1 Área de Proteção Ambiental	58
2.2.2 Área de Relevante Interesse Ecológico.....	59
2.2.3 Floresta Nacional	60
2.2.4 Reserva Extrativista.....	60
2.2.5 Reserva de Fauna	61
2.2.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável.....	61
2.2.7 Reserva Particular do Patrimônio Natural.....	62
2.3 PLANO DE MANEJO	63
2.4 RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS	64
3 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	66
3.1 AVALIAÇÕES DE IMPACTO (EIA-RIMA)	71
3.2 ESPÉCIES DE LICENÇA E FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	73
3.2.2 Natureza Jurídica das Licenças	76
3.2.3 Dos princípios do desenvolvimento sustentável (econômico e social) – precaução e prevenção.....	86
4 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SNUC	90
4.1 NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	94
4.2 ESCOLHA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL	109
4.3 VALOR ECONÔMICO A SER DESTINADO (DISCUSSÕES JURISPRUDENCIAIS)	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é a pesquisa sobre o instituto da compensação ambiental, previsto no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, e sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Trata-se de tema de grande relevância para os profissionais do direito e para a sociedade brasileira, uma vez que busca identificar os principais problemas no uso da compensação ambiental para financiar o Sistema de Unidades de Conservação, buscando-se soluções que facilitem a utilização desta captação de recursos na proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme preceitua a constituição brasileira de 1988.

O Ministério do Meio Ambiente, no estudo "Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação" apresenta as fontes tradicionais de financiamento das unidades de conservação. Nele indicou a insuficiência das fontes públicas para a gestão e proteção das UCs e seus entornos. Isto ameaça a viabilidade de todo o sistema, principalmente quando avaliado a longo prazo, considerando a necessidade de seu aperfeiçoamento e ampliação.

Atualmente existe área de mais de 1,5 milhão de quilômetros quadrados de unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Para gerir esse território, maior que muitos países europeus, considerando as dimensões continentais do Brasil, com sua grande variedade de ecossistemas as estimativas de custos apresentam valores da ordem de bilhões.

As Unidades de Conservação (UCs) trazem benefícios que vão muito além das primeiras motivações para as suas instituições. Muito além do lazer e da apreciação de belas paisagens. As UCs protegem mananciais de água, regulam o clima, contém erosões, mantêm a diversidade e as riquezas das espécies, como também as riquezas culturais, com retornos imediatos e remotos de benefícios sociais e econômicos, trazendo alternativas sustentáveis de desenvolvimento.

Desta forma, a busca e consolidação de diferentes mecanismos de financiamento se faz necessária e deve ser implementada em todo o seu potencial, visando o ideal incremento de recursos físicos, humanos e financeiros no manejos das UCs, diminuindo-se a pressão exercida sobre a nossa biodiversidade e possibilitando a consolidação, manutenção, fiscalização e expansão do nosso Sistema Nacional de Unidades de Conservação, cumprindo-se as metas nacionais e internacionais.

Entre as possíveis fontes de recursos para a manutenção dessa proteção ambiental encontra-se a compensação ambiental, cuja previsão legal está no art. 36 da Lei do SNUC, Sistema Nacional de Unidades de Conservação(Lei n° 9.985, de 18/6/2000).

O objetivo central deste trabalho é o mecanismo de compensação ambiental que, em sentido amplo, refere-se às medidas de substituição de um bem por outro equivalente, não sendo diferente o conceito de compensação ambiental que visa reduzir as consequências de um impacto ambiental ou prejuízo causado ao meio ambiente, com uma ação de proteção ambiental que possua valor aproximado ao dano efetivo ou potencial.

O instituto surge com a Resolução Conama n° 10/87, que exige a implantação de Estação Ecológica dos empreendimentos que atingissem florestas ou outros ecossistemas, e foi ampliado pela Resolução Conama n° 2/96, que permitiu a utilização dos recursos em outras unidades de conservação públicas, não só em Estação Ecológica.

Os principais problemas do instituto da compensação ambiental serão aqui evidenciados na prática e aqui se questionarão diversas dúvidas que pairam sobre o instituto e sua aplicabilidade. Como questão inicial pergunta-se se vem sendo implementado, dentro da legalidade estrita, ou seja, na forma prevista em lei, o instituto em sua integridade? Quais os fundamentos, objetivos e natureza jurídica da compensação ambiental do art. 36 do SNUC? Como a doutrina e jurisprudência abordam o instituto da compensação ambiental? Os posicionamentos do STF contribuíram para aperfeiçoar o instituto e o sistema de unidades de conservação? A

compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC está atingindo satisfatoriamente as finalidades de sua criação?

A pesquisa utilizará o método hipotético-dedutivo, com a análise da doutrina nacional, fundamentado em estudo teórico sobre o tema. Utilizará, ainda, o método dialético, principalmente no confronto entre desenvolvimento econômico e proteção da natureza para, em síntese, buscar conciliar os dois interesses.

Será conduzida segundo o modelo de tipologia pura, com abordagem qualitativa, pela qual se objetiva explicar e descrever as questões aqui propostas, procedendo-se a pesquisa histórica, comparada e bibliográfica. Pode-se também, caso se apresente conveniente, proceder pesquisa documental e estudo de caso.

Desta forma, busca-se apresentar uma pesquisa básica sobre o tema, objetivando gerar novos e úteis conhecimentos direcionados ao avanço da ciência; bem como uma pesquisa aplicada, direcionada à obtenção de conhecimentos práticos para a solução do problema específico da aplicabilidade da compensação ambiental.

Assim, abordaremos também o problema sobre o ponto de vista qualitativo, com a interpretação do fenômeno e a atribuição de significados, usando método descritivo e análise indutiva de dados, com processo e seu significado como focos principais da abordagem. Por outro lado, não usaremos métodos e técnicas estatísticas, ainda que se use, como exemplos práticos, a forma de cálculo da compensação ambiental em alguns estados da federação.

Como procedimento técnico será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, constituída basicamente na revisão da literatura sobre o assunto através da pesquisa em livros, artigos, material disponibilizado na internet, textos legislativos e documentos pertinentes, considerando pareceres de comissões legislativas, exposições de motivos, debates legislativos e razões de veto.

O trabalho foi estruturado em capítulos, principiando, no Capítulo 1 com o esclarecimento sobre as Unidades de Conservação, sua história no mundo e no

Brasil. O segundo capítulo trata das Unidades de Conservação na legislação brasileira com suas modalidades.

O terceiro capítulo aborda o Licenciamento ambiental que, mesmo não fazendo parte da Lei do SNUC, é a fonte geradora da Compensação Ambiental. Para tanto, trataremos das espécies de licenças e das avaliações de Impacto EIA-RIMA, necessárias para instalação e operação de empreendimentos com potencial geração de impactos ambientais significativos. Abordando a natureza jurídica da licença, bem como os princípios do desenvolvimento econômico sustentável.

Já o capítulo 4 traz a análise da Compensação ambiental em si, como recurso para implantação e manutenção do Sistema de Unidades de Conservação abordando sua história, as principais divergências jurisprudenciais e doutrinárias, as divergências nas regulamentações e aplicações, os problemas na escolha da unidade de conservação e no cálculo do valor a ser destinado.

Nas considerações finais se busca responder as questões postas nesta introdução e outras considerações que possam ser consideradas pertinentes, destacados os estudos e reflexões realizados sobre o instituto da compensação ambiental e suas idiossincrasias.

1 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

As Unidades de Conservação, que integram o Sistema Nacional regulado pela Lei nº 9.985/2000, Lei do SNUC, são de reconhecida importância para a preservação e conservação ambiental brasileira, mas para a instituição, manutenção e fiscalização das Unidades de Conservação, para a verdadeira efetivação desse sistema há necessidade de recursos financeiros. Dentre as fontes de fomentos do SNUC, podemos citar exemplificativamente as associadas ao orçamento público, à cobrança de ingressos dos visitantes, os recursos provenientes de cooperação internacional e os recursos advindos das ações de compensação ambiental.

Ocorre que, se por um lado, a compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC é considerada como instrumento capaz contribuir com a provisão de recursos para o Sistema. Por outro, o processo de implementação do mecanismo tem se apresentado conflituoso e conturbado, trazendo muita indefinição e dificuldades para uma efetiva contribuição financeira para o sistema, fugindo da finalidade que da lei.

1.1 ANÁLISE CONSTITUCIONAL PRÉVIA

A Constituição Federal dispõe que *"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."*¹ Para a consecução e efetividade desse direito constitucional, dentre outras atribuições, determinou ao Poder Público como dever:

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção...²

¹ art. 255, *caput*, da Constituição Federal

² art. 255, parágrafo 1o., inciso III, da CF.

Assim, Classificada por SIRVINSKAS como microssistema, ou seja, espaço territorial especialmente protegido ou bioma, que pode se apresentar na esfera de interesse municipal, estadual ou federal, as Unidades de Conservação ambiental, ou simplesmente UCs, podem ser criadas pelos Poderes Públicos visando à proteção da flora e fauna, ameaçada de extinção ou não, mas que apresente relevante valor natural que justifique sua preservação, impedindo ou limitando a exploração pelo homem. (1, p. 562)

A análise do sistema de unidades de conservação exige que seja o tema situado no contexto constitucional. Nesse aspecto, inovou a Carta Republicana ao adotar, no texto de seu art. 225, §1º, III, a expressão “espaços territoriais” a serem especialmente protegidos, a qual passa a designar áreas cujo propósito seja o de proteção dos atributos ambientais, cabendo sua instituição ao Poder Público.

Como bem salienta Figueiredo (2, p.285), é importante observar que o legislador constituinte atribuiu ao Poder Público a maior parcela de responsabilidade no que se refere ao Direito Ambiental e, via de consequência, o dever de definir as Unidades de Conservação e seus limites.

A partir de então, a legislação infraconstitucional encampou o uso do termo, tendo-se, a título de exemplo, a alteração promovida pela Lei nº 7.804/1989 na Lei nº 6.938/1981, a qual elevou tais espaços à condição de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como a própria Lei nº 9.985/2000, destinada à regulamentação do dispositivo constitucional supracitado.

Tais espaços territoriais, como se pode inferir da dicção da Constituição, deverão ser definidos por quaisquer entes da Federação, tratando-se de competência administrativa comum, podendo estar localizados e áreas públicas ou privadas. Neste ponto, ganha especial relevo a necessidade de compatibilização entre a propriedade privada e o direito de terceira geração ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O fato de o meio ambiente passar a ser previsto como bem de uso comum do povo não implica na perda da propriedade pelo particular, mas o vincula à estrita obediência das prescrições legais voltadas à preservação ambiental.

Assim sendo, os espaços territoriais especialmente protegidos, uma vez assim declarados, estarão sujeitos a um regime jurídico de direito público, o que consubstancia verdadeiro domínio eminente estatal sobre as áreas definidas como tal. É a inteligência que se extrai do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Recurso Extraordinário nº 134.297, já nos idos de 1995, o qual reconheceu que determinada reserva florestal na Serra do Mar representaria “limitação administrativa que afeta o conteúdo econômico do direito de propriedade”.

Igualmente decorre da previsão constitucional o fato de que, uma vez criado o espaço territorial, por decreto ou lei, apenas lei em sentido estrito da entidade política instituidora poderá suprimi-los ou alterá-los. Trata-se, indubitavelmente, de disposição que visa a dificultar ao máximo qualquer espécie de restrição à proteção ambiental no país, sendo compatível, inclusive, com o sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes constituídos.

A despeito de certa controvérsia doutrinária acerca da abrangência do termo “espaços territoriais”, é o mesmo comumente considerado gênero, do qual uma de suas espécies seriam as unidades de conservação, objeto do presente capítulo. Édis Milaré (3) adota a divisão entre espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo – a designar todas as áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e a reserva florestal legal – e em sentido estrito, estes últimos compreendendo as unidades de conservação típicas, ou seja, aquelas com expressa previsão na Lei nº 9.985/2000, bem como as atípicas, que, apesar da ausência de previsão, se amoldem aos conceitos da legislação de referência.

Situadas as unidades de conservação no ordenamento jurídico pátrio, pode-se passar ao estudo de algumas das disposições da Lei nº 9.985/2000, cujo propósito foi o de instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, de forma a regulamentar o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição da República, em louvável esforço de agrupamento, sistematização e evidente incremento à proteção até então existente, que se resumia a áreas esparsas, sujeitas a grande dificuldade gerencial. Aqui, importa ressaltar que diversos de seus dispositivos foram ainda mais profundamente regulamentados com o advento do Decreto nº 4.340/2002.

Um dos maiores méritos da nova lei foi o de estabelecer um conceito para unidades de conservação. Dispõe o art. 2º, I que por unidade de conservação se entende o *"espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção."*

Do conceito legal acima podem-se extrair os pressupostos que permitem a configuração jurídica de uma unidade de conservação. Na síntese do Professor Milaré, são eles: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração (3).

Um dos aspectos mais relevantes no que tange à criação de uma unidade de conservação é a exigência contida no §2º do art. 22 da lei em comento. Deve ela ser precedida de estudos técnicos, bem como de consulta pública, dispensada esta última apenas para a criação de Estações Ecológicas ou Reservas Biológicas (§4º). Trata-se de norma com profundo viés democrático, visto que viabiliza a oitiva da população local, ao passo em que comunica acerca das diversas implicações resultantes da criação da unidade de conservação. Para que tal desiderato seja atingido, todas as explanações devem se dar de modo claro e em linguagem acessível, na forma do art. 5º, §2º do Decreto nº 4.340/2002.

Já os objetivos do SNUC se encontram elencados no art. 4º, dentre os quais se destacam a manutenção e recuperação da diversidade biológica, a promoção do desenvolvimento sustentável e a subsistência das populações tradicionais. É da conjugação de tais relevantes valores que resulta a opção por cada uma das modalidades de unidades de conservação, conforme se verá mais adiante.

1.2 HISTÓRIA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

A pesquisa de Lisa Davenport e Moadhu Rao, sobre a história da proteção da herança biológica no mundo pela instituição de áreas protegidas, demonstra que a ideia de impedir ou limitar a exploração pelo homem em determinado território não é nova. Muito embora em seus primórdios prevalecessem razões de ordem religiosa, a função de proteção ambiental dessas áreas mantinha-se presente. Apontam os citados autores que os primeiros registros de medidas conservacionistas tiveram promulgação na Índia, no século IV A.C., quando foram proibidos o uso e as atividades extrativistas em florestas sagradas. Já os Assírios, 700 A.C, criaram reservas de caça, semelhantes aos enclaves de caça do Império Persa (entre 550 e 350 A.C.) (4, p.53). Tais reservas, também comuns na Idade Média, objetivavam a proteção da fauna com o fim específico de manutenção de estoques para a prática da caça. Era a proteção do meio ambiente e da fauna com o propósito de manutenção de recursos para o deleite humano, o que se assemelha muito à visão antropocêntrica³ de proteção da natureza⁴. Assim, como ensinam Davenport e Rao, a própria palavra parque está ligada, na sua origem, às reservas territoriais para proteção da caça, considerando que "parc", em inglês e francês arcaicos, era a designação de uma área de solo cercada, protegida por ordem ou concessão real, destinada ao *habitat* de animais de caça (4, p. 54).

Ainda na Índia, no século III A.C., encontramos nas gravações das leis do Imperador Asoka a proibição de queima das florestas com o intuito de preservação da natureza e dos seres vivos, bem como a criação de reserva da natureza (5), mas as raras exceções em que se pode vislumbrar uma preocupação com a proteção integral somente confirmam a regra de que, nos seus primórdios, os espaços

³ "Antropocentrismo, ecocentrismo e biocentrismo são concepções genéricas atribuídas pelos cientistas em face da posição do homem no meio ambiente. Antropocentrismo coloca o homem no centro das preocupações ambientais, ou seja, no centro do universo. Ecocentrismo, ao revés, posiciona o meio ambiente no centro do universo. Biocentrismo, por sua vez, procura conciliar as duas posições extremas, colocando o meio ambiente e o homem no centro do universo." (1, p.97)

⁴ Cabe aqui lembrar o alerta de 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, como um todo holístico, integrado por elementos bióticos e abióticos." (10, p.277)

ambientais protegidos eram criados em razão de atividade religiosa ou com o fim de caça, ou seja, para utilização de determinado recurso natural pelo homem.

Exemplos pontuais de proteção abrangente começaram a surgir próximo ao fim da Idade Média e início da Moderna, como as leis florestais do rei Canuto, no início do séc. XI, na Bretanha (4, p. 53). Em 1423, a proteção integral da floresta de Bialo Wiesa, na Polônia, decretada pelo rei Jagellon (6, p.20). Também, no séc. XVI, a destinação à preservação perpétua do Bosque de Haia pelo Príncipe de Orange e Netherlands, atendendo ao magistrado de Hügue (7, p.152). Importante, ainda, a reserva estabelecida na França por pintores da escola de Babizon, nos bosques de Fontainebleau, em 1853, com superfície de 624 ha, e oficializada por Decreto de 13 de agosto de 1861 (7; 8).

Só se pode afirmar que a ideia de proteção de áreas naturais no mundo ocidental surge na Europa durante a Idade Média, também é correto dizer que as medidas protecionistas eram direcionadas à proteção de recursos para o exercício da caça. Para MILANO (9, p.6), inclusive as medidas de proteção de áreas naturais tomadas pelos países europeus até meados do séc. XIX tinham fundamentação utilitarista, ou seja, relacionada ao suprimento de madeira, frutos, essências, água ou qualquer outro recurso.

Seguindo essa linha de raciocínio, MILANO (9) afirma ainda que o advento da Revolução Industrial é o marco fundamental do surgimento dos primeiros movimentos de proteção de áreas naturais, atribuídos à necessidade de espaços de recreação ao ar livre para o grande número de trabalhadores das fábricas.

Por outro lado, DAVENPORT & RAO (4, p.54) apresentam o argumento da transformação e degradação rápidas e sem precedentes das terras, alterando sobremaneira as paisagens naturais, consequência da Revolução Industrial, como responsável pelo surgimento de um movimento na defesa da criação de áreas protegidas.

Seja por qualquer dessas razões ou por ambas, o certo é que os apelos para a criação de áreas protegidas surgem exatamente nas nações que apresentavam industrialização em larga escala, destacando-se os EUA, com

discussões relacionadas à necessidade de proteção ampla da natureza, não apenas para o fornecimento de recursos ou como área de lazer urbano, mas já com a ideia de garantia da "*herança natural das futuras gerações*." (9, p.6).

Na defesa de um "*parque da nação, contendo homens e animais, todos na selvageria e frescor de sua beleza natural*" (9, p.6), nas palavras do artista e explorador norte-americano George Catlin, era demandada a criação do Parque Nacional Yellowstone, considerado como a primeira área protegida a constituir um verdadeiro avanço em termos de preservação da natureza, uma vez que o Ato do Congresso Americano, datado de 1º de março de 1872, impedia a exploração que alterasse as características naturais da área, destinando-a à preservação, lazer e benefício das gerações futuras; proibia, ainda, qualquer interferência ou exploração de recursos de madeira, depósitos minerais e peculiaridades naturais dentro da área, mantendo-se a perpetuidade do seu estado natural. (9, p.7)

A criação do Parque Nacional de Yellowstone teve como seu maior defensor o naturalista John Muir e é considerada uma importante vitória dos preservacionistas⁵.

Antes disso, em 1864, também decorrente da ação de Muir, o Congresso dos EUA doa o Vale de Yosemite e o *Mariposa Grove of Giant Sequoias* ao Estado da Califórnia, com o fim de estabelecimento de reserva pública estadual, com cláusula de inalienabilidade. Ocorre que, em 1890, em razão da degradação do vale pela ação de madeireiros, Muir e Robert Johnson conseguem convencer o Congresso a criar o Parque Nacional de Yosemite⁶.

Iniciando-se nos EUA, a ideia romântica e preservacionista de criação de Parques Nacionais se disseminou pelo mundo no fim do século XIX. Paralelamente, em contrapartida aos ideais preservacionistas, aparecem as propostas de utilização

⁵ Já na criação do Parque Nacional de Yellowstone se pode sentir o embate entre o pensamento preservacionista, que tem o Muir como principal expoente, e o conservacionista. O primeiro, defendendo a proteção integral. O segundo, a possibilidade de exploração racional dos recursos pelo homem.

⁶ Disponível em: < www.yosemite.national-park.com>. Acesso em 25/08/2016. Ver: RUSSEL (1947); RUNTE (1990).

sustentável e racional dos recursos naturais, que tem em Gifford Pinchot⁷ o principal elaborador, sendo conhecida como corrente conservacionista.

No contexto do início do século XX, fervilhando o embate conceitual relacionado aos objetivos da conservação da natureza, o presidente norte-americano Theodore Roosevelt (1901-1909) buscou empreender ações que agradassem tanto aos conservacionistas quanto aos preservacionistas. Assim, nomeou Pinchot Secretário de Estado para a Conservação, mas também incorporou terras ao Parque Nacional de Yosemite, além de criar reservas naturais, monumentos nacionais e mais cinco parques nacionais (11, p. 82).

Não só nos EUA, como também nos principais eventos ocorridos pelo mundo, pode-se distinguir a alternância desses dois pensamentos de proteção da natureza, seja visando à utilização de recursos naturais de forma racional, seja priorizando a criação de espaços protegidos. Desta forma, em 1903, foi fundada a primeira organização ambiental internacional, a *Fauna and Flora Preservation*; e em 1913, foi realizada em Berna, na Suíça, uma Conferência Internacional para a Proteção da Natureza, com a participação de 17 países, aprovando a criação de uma comissão permanente para proteção ambiental (obstaculizada pelo advento da Primeira Grande Guerra). Em 1928, por ação do holandês P. J. Van Tienhoven, foi criado o Ofício Internacional para a Proteção da Natureza em Bruxelas e Amsterdã, que atuou até a deflagração da Segunda Guerra Mundial, retornando em 1934 como L'Office International pour la Protection de la Nature (OIPN), ficando encarregado da internacionalização da proteção da natureza. (12, p.41)

A Convenção para Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, realizada em Londres, 1933, segundo BRITO, estabelece um conceito universal para os parques nacionais como áreas protegidas, dentro dos seguintes parâmetros: a) controle pelo poder público, com proibição de alteração dos limites ou alienação sem autorização legislativa; b) ter como finalidade a propagação, proteção e preservação da fauna silvestre e da vegetação nativa, bem como a preservação de objetos de interesse estético, geológico, pré-histórico, arqueológico ou outro interesse científico, para o benefício e o desfrute do público em geral; c) visando à proibição da caça,

⁷ A conservação, para Pinchot, tem por base três princípios: o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção do desperdício; e o desenvolvimento dos recursos naturais para todos. (6, p. 21)

abate ou captura da fauna, e à proibição da destruição ou coleta da fauna, exceto sob a direção e controle das autoridades responsáveis; d) áreas onde seriam construídas instalações para auxiliar o público em geral a observar a fauna e a flora (6, p. 23).

A Conferência para a Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, realizada em Washington, aconteceu sete anos após a Conferência de 1933, ou seja, em 1940, dando origem à Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países de América, também conhecida como "Convenção Pan-americana", de natureza multilateral e abrangência regional, subscrita por todos os países da América do Sul, com exceção da Guiana e da Guiana Francesa. (6, p. 24)

O Brasil aderiu à "Convenção Pan-americana" em 1940, mas sua ratificação ocorreu somente em 1948, entrando em vigor no ano de 1965.

O ato de 1940 apresentava como objetivo a proteção e conservação, no seu ambiente natural, de exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e fauna indígenas, incluindo aves migratórias, em número suficiente e em locais que sejam bastante extensos para que se evite, por todos os meios humanos, a sua extinção; bem como proteger e conservar as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, as regiões e os objetos naturais de interesse estético ou valor histórico ou científico, e os lugares caracterizados por condições primitivas dentro dos casos aos quais a Convenção fazia referência.

Dentre os dispositivos, as partes se obrigavam aos seguintes deveres: a) criar parques nacionais, reservas nacionais, monumentos naturais e reservas de regiões virgens; b) notificar à União Pan-Americana a criação de parques e reservas naturais, monumentos naturais e reservas de regiões virgens, e a legislação e sistemas administrativos adotados; c) acordar que os limites dos parques nacionais não serão alterados, nem alienada parte alguma deles, a não ser pela ação de autoridade legislativa competente, e que as riquezas neles existentes não serão exploradas para fins comerciais; d) proibir a caça, a matança e a captura de espécimes da fauna e a destruição e coleção de exemplares da flora nos parques nacionais; e) adotar ou recomendar aos seus respectivos corpos legislativos a

adoção de leis e regulamentações que assegurem a proteção e conservação da flora e fauna, das paisagens, etc.; f) adotar medidas apropriadas para a proteção das aves migratórias de valor econômico ou de interesse estético ou para evitar a extinção que ameace uma espécie determinada; g) tomar as medidas necessárias para a superintendência e regulamentação das importações, exportações e trânsito de espécies protegidas de flora e fauna, e de seus produtos, pelos seguintes meios: 1) concessão de certificados que autorizem a exportação ou trânsito de espécies protegidas de flora e fauna ou de seus produtos; 2) proibição da importação de quaisquer exemplares de fauna ou flora protegidos pelo país de origem, e de seus produtos, se estes não estão acompanhados de um certificado expedido de acordo com as disposições do parágrafo 1 do artigo IX autorizando sua exportação.⁸

Cabe ressaltar que tanto a Convenção de 1933 quanto a Pan-americana trazem uma visão preservacionista, mas ao mesmo tempo antropocêntrica com relação à proteção ambiental, com ênfase na beleza cênica para a instituição de parques nacionais. Além disso, a presença humana não é admitida em tais áreas, exceto para a visitação.

Além da beleza cênica, outros objetivos foram se incorporando ao conceito original para a criação dos parques, priorizando-se, cada vez mais, a conservação da biodiversidade nas áreas escolhidas.

Importante fato para a história das Unidades de Conservação foi a fundação da UIPN- União Internacional para a Proteção da Natureza, em 1948, em congresso organizado pelo governo francês e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em Fontainebleu, com a participação de 33 países, inclusive o Brasil, com instâncias que tratavam de questões relativas aos parques nacionais.

Com um viés conservacionista, realiza-se a *Conferência Científica das Nações Unidas para Conservação e Utilização de Recursos Naturais*, para intercâmbio entre cientistas e técnicos, em 1949, nos EUA (12, p.46).

⁸ <http://www.mma.gov.br/port/gab/asin/inter01.html>, acessado em: 26/08/2016.

Em 1960, dentro da UIPN, foi instalada a CPNAP - Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, tendo como objetivo a promoção e o monitoramento dos parques nacionais e outras áreas, dedicadas à proteção dos recursos naturais, bem como orientar o manejo e manutenção de tais áreas. Ainda em 1960, foi lançado o *Red data book*, que listava os animais ameaçados de extinção, mas já se apresentava maior preocupação com a necessidade de se proteger o *habitat*, e não espécies determinadas. (6, p.25)

Tal tendência, de dar maior ênfase à conservação e não só à proteção, pode ser observada inclusive com a alteração da nomenclatura da UIPN, que a partir de 1965 passou a se denominar UICN - União Internacional para Conservação da Natureza. Além do que, verifica-se uma mudança de visão nas reuniões técnicas para debater pesquisas realizadas sobre conservação.

Interessa salientar que em 1962, a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, em Seattle, já apresentava como resultado a possibilidade da existência de exceções ao princípio básico da não exploração dos recursos naturais nas áreas protegidas (6, p. 26).

Desde a Conferência de Seattle, incluindo-se as experiências dos parques nacionais já estabelecidos, vai se desenhando um novo conceito para essa espécie de área natural protegida, que se estabelecerá em 1969, na 10ª Assembleia Geral da UICN, em Nova Déli - Índia, ficando definido que um Parque Nacional deve ter uma área extensa, respeitando as seguintes condições:

- a) que um ou mais ecossistemas não estivessem materialmente alterados pela exploração e ocupação humana, e onde espécies de plantas e animais, e sítios geomorfológicos e habitats fossem de especial interesse científico, educacional e recreativo, ou contivessem paisagens naturais de grande beleza;
- b) que a mais alta autoridade competente do país tomasse medidas no sentido de prevenir ou eliminar, na medida do possível, a exploração ou a ocupação de toda a área, e mantivesse, efetivamente, os aspectos ecológicos, geomorfológicos ou estéticos que justificaram o estabelecimento da referida área; e,
- c) que fosse permitida a entrada de visitantes sob condições especiais, para fins educativos, culturais e recreativos. (6, p. 27)

Assim, como bem esclarece MILANO, é visível a evolução das preocupações com a conservação da natureza nas áreas protegidas. O conceito original de áreas silvestres preservadas para manutenção da beleza cênica para futuras gerações transcendeu para um conceito que visa à preservação da biodiversidade *in situ*, destacando-se a inclusão, na definição de área protegida, dos objetivos de preservação de recursos genéticos, manutenção do equilíbrio ecológico e climático, desenvolvimento de pesquisa científica, manejo dos recursos naturais e proteção dos recursos hídricos (9, p. 9).

Por ser considerada rígida a classificação de unidades de conservação definida em Bordeaux (1956), que distinguia entre reservas naturais e zonas de proteção, sem apresentar uma visão ecossistêmica, a UICN, em 1967, publicou nova proposta de classificação mundial das UCs, dividindo-as em *Parques Nacionais* e *Reservas Análogas*. Assim, Parques Nacionais são áreas onde o governo central impõe o respeito às seguintes condições: 1) estatuto de proteção geral; 2) superfície mínima; 3) turismo organizado com finalidade naturalista. Reservas Análogas são outros territórios em que sejam respeitadas as condições acima especificadas, mas não há autorização para o turismo no local, ou sua instituição não é de natureza nacional (a reserva é instituída por outras entidades, tais como Estados, Municípios, Cantões ou Províncias). Assim, as Reservas Análogas se assemelham os Parques Nacionais, mas está ausente, alternativamente, alguma das condições próprias a este último (13, p. 40).

A Conferência da Biosfera, realizada em Paris (1968), direcionada ao convencimento das nações menos desenvolvidas sobre a necessidade da conservação, apresenta a preocupação crescente com o uso e conservação racionais da biosfera, tendo em vista os aspectos devastadores do impacto humano sobre a mesma, tais como a poluição do ar, das águas e os desmatamentos.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972), é considerada como marco fundamental para o avanço das preocupações ambientais no âmbito internacional, visto que, pela primeira vez, o meio ambiente do planeta, com seus problemas de ordem social, econômica e

política, fora objeto de debates intergovernamentais com o propósito de se buscar medidas corretivas para os problemas detectados.

Estocolmo apresenta resultados importantes, como a criação do PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; o progresso do pensamento ambientalista; a distinção das prioridades dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no que diz respeito à questão ambiental; o envolvimento de organizações não governamentais; e, principalmente, ter colocado a questão ambiental na agenda internacional.

Ainda nos anos 70, as áreas naturais protegidas crescem significativamente, ampliando sua extensão em cerca de 80%, em virtude do aumento da preocupação internacional com a rápida perda da biodiversidade no planeta. As novas visões de proteção integral, que excluem a intervenção humana nas áreas protegidas, favorecem a instauração de importantes conflitos em razão da existência de populações locais que sobrevivem exatamente da utilização de recursos naturais e são desalojadas para se implantar áreas protegidas, como o que ocorreu com vários grupos étnicos na África (alguns destes conflitos sem solução até os dias atuais). Surge então o programa da UNESCO, o Homem e a Biosfera, defendendo a criação de reservas da biosfera, comportando a presença humana nas áreas protegidas, visando o equilíbrio entre o homem e seu entorno, com a proteção da natureza e da cultura, estabelecendo-se as primeiras reservas da biosfera em 1976 (6, p.28/30).

Destacamos ainda, em 1972, a realização do 2º Congresso Mundial de Parques Nacionais em Yellowstone, visando ao aumento de áreas protegidas mundialmente, e acrescentando os ecossistemas marinhos, insulares, polares e florestas tropicais no conceito de áreas que necessitam de proteção (9, p.8). No mesmo ano, a 11ª Assembleia Geral da UICN, em Banff, no Canadá, trouxe a incorporação do conceito de zoneamento às definições de parques nacionais anteriormente delineadas, reconhecendo-se que comunidades humanas, especificadas em razão de características culturais, podem fazer parte dos ecossistemas protegidos, o que se chamou de Zonas Antropológicas (6, p. 30; 13, p.41)

É interessante destacar a importância da 11ª Assembleia Geral da UICN, que, em vez de manter a definição de modalidades de áreas protegidas, fortaleceu a divisão por zonas, podendo uma mesma área apresentar vários tipos destas zonas em seu interior (6, p. 30; 13, p. 41) .

Assim, consequência da 11a. Assembleia Geral da UICN, o sistema de zonas se apresenta com as seguintes divisões: a) *zonas naturais protegidas*: zona de proteção integral, zona de manejo de recursos e zona primitiva; b) *zonas antropologicamente protegidas*: zona de ambiente natural com culturas humanas autóctones, zona com antiga forma de cultivo e zona de interesse especial; c) *zona protegida de interesse arqueológico ou histórico*: zona de interesse arqueológico e zona de interesse histórico. (6, p. 30; 13, p.41)

Ainda sobre a Declaração de Estocolmo, 1972, produzida em um dos mais importantes eventos internacionais sobre meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, com a participação de 1200 delegados de 114 Estados, que se apresenta dividida em princípios e já se inicia declarando ser o meio ambiente direito humano fundamental⁹. Também demonstra a preocupação com a extinção da espécies que constituem a riqueza biológica da terra no seu princípio 4o., declarando que os seres humanos têm "a especial responsabilidade de resguardar e manejar de forma inteligente a herança de fauna silvestre e seu habitat, agora seriamente ameaçados por uma combinação de fatores adversos" (10, p.282)

Se por um lado a Declaração de Estocolmo é o resultado da tentativa de conciliar interesses de países com realidades grau de desenvolvimento diferentes. Por outro, como bem nos lembra BENJAMIN (10, p.283), o Brasil, à época, liderava o bloco contrário a uma posição mais firme de proteção e seu voto foi de abstenção, mesmo se tratando de um plano de ação que visava mais a avaliação do impacto e a importância da educação ambientais, não se tratando de uma visão romântica de retorno à pré-história.

⁹ Princípio 1- "Todo Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, em um meio ambiente no qual a qualidade lhe permita viver na dignidade e bem- estar. Ele tem o dever solene de proteger e de melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, políticas promovendo ou perpetuando o apartheid, segregação racial, discriminação, colonialismo ou outras formas de opressão e dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas".

Mesmo enfrentando oposições, a Declaração de Estocolmo serve de marco para as preocupações ambientais ocuparem as agendas nacionais e internacionais, sendo o alicerce para as legislações ambientais de diversos países, como também de regras internacionais visando a proteção ambiental. No mesmo sentido, McCormick (12) ressalta quatro resultados importantes da Conferência de Estocolmo. Primeiro, uma nova ênfase sobre o meio ambiente, progredindo da visão limitada de proteção da natureza e conservação dos recursos naturais para uma perspectiva mais globalizantes de má utilização da biosfera, além de trazer o meio ambiente para o debate político. Segundo, surgiu um compromisso conciliatório entre as diferentes posições, defendidas por países mais e menos desenvolvidos, sobre o meio ambiente, sendo surpreendente a influência da posição dos países menos desenvolvidos no reconhecimento das necessidade de maior equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, o que passou a orientar as políticas internacionais. Terceiro, a presença marcante das ONGs e dos cidadãos trouxe um papel mais importante da sociedade civil com relação à questão ambiental e, mesmo tendo pouca influência no resultado da conferência em si, o número de ONGs cresceu pós-Estocolmo, que além de enfatizar os problemas comuns e as necessidades de respostas combinadas, aumentou o intercâmbio entre as ONGs participantes. Por fim, o quarto produto de Estocolmo foi a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA), desenvolvendo programas de monitoramento ambiental global, como a medição de poluição, desflorestamento e desertificação etc. (12, p.111)

Vinte anos após a Declaração de Estocolmo, permeados por uma série de reuniões e documentos internacionais, em 1992, tem lugar no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como a Rio-92, contando com a participação de 178 países e 1400 organizações não governamentais, consolidando a agenda ambiental internacional e sendo responsável por diversos tratados internacionais tendentes à proteção da biodiversidade.

Ainda em 1992, em Caracas, aconteceu o 4o Congresso Mundial de Parques Nacionais, onde se verificou um considerável aumento do número de áreas protegidas no mundo, bem como seus problemas de gestão. (14).

Em 2002, foi a vez da conferência realizada em Johannesburgo, África do Sul, mas apelidada de Rio + 10, por ocorrer após dez anos da Conferência do Rio em 1992, marcando o esforço comum de estimular a *compliance* com os regimes criados na Rio-92 (15, p. 196). Infelizmente a avaliação deste encontro não foi positiva, uma vez que se constatou até retrocessos comparados ao quadro de proteção ambiental de 1992.

Em 2012 acontece a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, também na cidade do Rio de Janeiro. A Rio+20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), evento importante no cenário internacional de proteção ambiental, mas que também deixou a desejar em relação as expectativas de avanço nas conquistas da Rio-92.

1.3 A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

Com relação a história da Unidades de Conservação no Brasil pode-se dizer que é característico de toda sociedade humana o consumo de recursos naturais. Portanto, não seria correto considerar que os impactos ao meio ambiente, no que diz respeito ao território brasileiro e americano em geral, teriam se iniciado com a colonização europeia. Entre os diversos povos ameríndios que habitavam o continente - como os Sambaquis, ou mesmo os Tupinambás, povo que os assimilou – era possível se observar o uso irrestrito de práticas como a agricultura de coivara que ao fim e ao cabo provocavam uma intensa degradação do meio natural. Ocorre, entretanto, haja vista a escala produtiva desses povos, que a degradação que provocavam, em que pese a intensidade dos danos das suas práticas, não chegava a gerar um desequilíbrio nos ecossistemas nos quais as praticavam (16).¹⁰

Poderemos, por outro lado, enxergar no processo colonizatório, e na própria normatização sobre o uso dos recursos naturais pelo colonizador, um fator de

¹⁰ Ver também: DIAMOND (17); DOUROJEANNI (18)

transformação de escala em relação aos danos ambientais praticados pelos povos nativos do continente. A colonização portuguesa no Brasil só passa a se tornar interessante à partir da extração e comércio do Pau-Brasil, cuja madeira havia se tornado mercadoria valiosa para a corte portuguesa, já que possuía um alto valor comercial no velho continente.

Foi necessário, portanto, ainda no começo do processo colonizador português, a criação de normas e regulamentos que dispusessem sobre a extração e comercialização do Pau-Brasil, em especial para se garantir que os recursos advindos de tal exploração fossem revertidos à coroa portuguesa. É, dessa forma, equivocada a leitura que alguns historiadores do direito fazem quanto a indicar tais instrumentos normativos como sendo a gênese de uma legislação de proteção de recursos naturais, tratando como se o interesse econômico da Coroa pudesse ter, ainda durante a instituição do Governo Geral (1548) no território brasileiro, a mesma natureza de legislações que no futuro visariam proteger os recursos naturais da exploração desequilibrada e predatória.

Parecerá evidente, assim, que o Regimento do Pau-Brasil, expedido em doze de dezembro de 1605, em que se exigia a expedição de licença Real para a extração de madeira, em quantidades determinadas, inclusive sob pena de morte e confisco dos bens do infrator, não se tratava de uma legislação de proteção ambiental. Ainda que houvesse punição até mesmo para àqueles que ateassem fogo nas matas onde houvesse Pau-Brasil¹¹, as restrições impostas nunca tiveram o intuito, e sequer promoveram, qualquer diminuição no processo de degradação ambiental da região, pelo contrário, é à partir da regulamentação que a cultura extrativista e predatória ganha força no país, havendo investimentos consistentes da Coroa portuguesa no processo de colonização brasileira para, ao contrário de proteger, extrair os recursos naturais cujo comércio passava beneficiar diretamente a Realeza (19).

Haverá, no mesmo sentido, quem reconheça essa natureza de proteção ambiental nas Ordenações Manuelinas, cuja compilação tem seu termo em 1514, onde sua aplicação na Colônia trouxe, ainda que sem critérios que levassem em

¹¹ Nesse sentido: WEINER (20); MAGALHÃES (25).

consideração as peculiaridades do território, medidas que restringiam o uso de determinados elementos do ambiente natural, como a proibição da caça de alguns animais, ou da pesca em certos locais ou épocas, o que poderia ser identificado como noções iniciais de zoneamento ambiental.

No entanto, é preciso ter cuidado ao fazer esse tipo de afirmação ignorando a natureza da motivação legislativa, tratar qualquer mera restrição ao uso de recursos naturais como uma legislação protetiva é um erro grave. A caça e a pesca no Brasil, não era um fator de desequilíbrio ambiental naquele período, a sua proibição em determinadas épocas e locais, nesse sentido, feita sem qualquer consideração em relação às especificidades do território, foi mero fruto de reprodução de realidades europeias, que em nada condiziam com as necessidades ambientais brasileiras. Numa analogia grosseira, do mesmo modo que não se tratavam de normas ambientais, não se tratará, nos dias de hoje, de uma norma de saúde coletiva a restrição que a religião judaica impõe ao consumo de carne suína, ainda que tal pudesse ter início num contexto em que se procurava diminuir o risco de doenças.

Poderíamos, talvez, falar das Ordenações Filipinas, aprovadas em 1603, durante o reinado de D. Filipe II, como o verdadeiro prelúdio do que seria uma legislação de proteção aos recursos naturais, já que esta trazia pela primeira vez, ainda que poucos, alguns dispositivos que demonstravam certa preocupação com a conservação dos recursos naturais (para a sustentabilidade da sua exploração), que não se restringiam a mera garantia do beneficiamento comercial da corte portuguesa. (20, p. 21).

Após o período extrativista do Pau-Brasil, a exploração extensiva da terra pela monocultura da cana-de-açúcar, passou a ser o principal fator de degradação ambiental no território brasileiro. A utilização de queimadas, sem o devido tratamento e repouso do solo, entre outras diversas práticas agrárias oriundas da monocultura escravista, produziu um esgotamento excessivo da terra, um desmatamento considerável das florestas nativas para abrir espaço para o plantio, bem como a contaminação dos rios e a sua degradação, provocando a morte de diversos animais aquáticos (21). Não houve, no entanto, qualquer preocupação dos colonizadores portugueses no sentido de criar regulamentos para se melhorar a

eficiência e diminuir os impactos ambientais de tais culturas. O que mostra que a preocupação com os recursos naturais entre os portugueses, nesse período, ainda se restringia a um caráter de garantia de monopólio extrativista e monocultor, sem buscar um equilíbrio que garantisse a continuidade de tais explorações.

Diferente, no entanto, foi o que ocorreu durante a colonização holandesa, no século XVII, na região nordeste do país, onde se editou normas cuja preocupação com relação ao equilíbrio ecológico serão mais consistentes, havendo a proibição do abate de cajueiros, obrigando a preservação das reservas aquáticas, e o plantio de roças de mandioca na proporção da quantidade de escravos que possuísse o senhor da terra. (20, p. 31)

A mineração atinge seu auge e decadência durante o período colonial sem que haja no entanto qualquer preocupação com os seus impactos ambientais. Durante a o auge da mineração e o começo da monocultura do café, no século XVIII, será possível identificar algumas normas no sentido de se proteger certos recursos, e garantir o equilíbrio de alguns ecossistemas, como os mangues, as matas e diversos recursos florestais.

Um alvará que tinha por condão a proteção de ecossistemas de mangue encontrados nas capitanias do Rio de Janeiro, Pernambuco, Santos e Ceará, é expedido ainda em 1760 (20, p. 31). As Cartas Régias (1797) determinavam como sendo de exclusividade da Coroa Portuguesa, os ecossistemas existentes ao longo da costa ou às margens dos rios que permitissem a passagem de embarcações que pudessem transportar madeira. O Regimento de Cortes de Madeiras, de 1799, estabeleceu limitações ainda mais rígidas para o desmatamento. No entanto, as medidas adotadas não atingiam as principais causas de impactos ambientais da época, quais sejam a monocultura de café e a extração de minérios, atingindo somente o já decadente extrativismo do Pau-Brasil, cuja decadência se dá, em grande parte, pela exploração desmedida que se fez nos primeiros séculos de colonização.

O expansionismo do império napoleônico que motivou à fuga da família real de Portugal para o Brasil, e a unificação do Reino, dando fim ao período colonial brasileiro também teve os seus efeitos na legislação ambiental. Já em 1808, o

Jardim Botânico do Rio de Janeiro é criado como espaço ambiental cuja finalidade era a produzir um ambiente específico para o desenvolvimento de plantas tropicais, bem como o plantio de especiarias vindas das Índias. Na mesma época também é criado o Museu Nacional do Rio de Janeiro. O Jardim Botânico em 1938 passa a ser tombado pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Há ainda mais um espaço ambiental cuja criação é atribuída a esse período histórico, qual seja, a Ilha do Governador, que no ano de 1808 fora criada para a prática de caça esportiva pela família real portuguesa, carente dos hábitos europeus pouco presentes no continente tropical, conforme ensinará MAGNANINI (7, p.152). Ainda em 1809, no sentido de combater o tráfico de Pau-Brasil, foi expedida uma ordem que concedia liberdade aos escravos que delatassem a extração e venda ilegal de tapinhõa e pau-brasil.

Após a independência do Brasil, no primeiro império, a preocupação ambiental é expressada em diversos textos de um dos principais conselheiros de Dom Pedro I, o Primeiro Ministro de seu governo, José Bonifácio. Em diversos escritos contestava o modelo sob o qual a exploração dos recursos naturais do período colonial havia sido fundado, baseado na monocultura extensiva em gigantescos latifúndios, na mão-de-obra escrava, na ausência de preocupação com a degradação do solo, defendendo por outro lado, já naquela época, uma espécie de reforma agrária onde houvesse a transição para um modelo de pequenas propriedades, onde os trabalhadores fossem livres e donos da terra. Nesse sentido, foi ele o responsável pelas instruções de reflorestamento da costa em 1802, mesmo no período colonial. Também é de sua iniciativa a criação, durante o Brasil Império, de um setor específico na gestão do governo brasileiro, que tratasse das matas e bosques, nos mesmos moldes dos setores que já existiam para tratar de temas como Obras, Mineração, Indústria, etc. (22)

A criação do Parque Nacional de Yellowstone inspirou André Rebouças na publicação de um artigo, ainda durante o período imperial, no ano de 1876, em que defendia a criação de dois parques nacionais no país, adotando o modelo que havia sido instituído nos Estados Unidos. O primeiro parque iria desde as Sete Quedas até Foz do Iguaçu, o segundo seria para a proteção da Ilha do Bananal. Pretendia o

engenheiro que a geração dele preservasse o que para ele eram as duas maiores belezas naturais, deixando-as livres da intervenção predatória do homem, como forma de presentear as gerações futuras que poderiam admirar as mesmas belezas (23, p.355). A proposta de André Rebouças, no entanto, ficou restrita às suas aspirações, nunca chegando a se concretizar na prática.

É também durante o período Imperial que, para resolver dificuldade com relação ao abastecimento de água na cidade do rio de janeiro, em 1862, ocorreu um imenso processo de reflorestamento na região da Floresta da Tijuca, que era responsável pelas principais vias fluviais que garantiam a água da cidade (11).

O advento da República, por outro lado, não pareceu trazer nenhuma preocupação maior com a proteção ambiental, sendo que o mais próximo de uma referência ao uso dos recursos naturais estabelecido na constituição de 1891 se tratava do dispositivo sobre a competência legislativa da União sobre minas e terras, que aparecia no inciso XXIX do art. 34. É evidente, portanto, que o tema da preservação ambiental era pouco relevante para o governo e a sociedade da época.

Entretanto, é durante esse período que irá surgir todo um movimento de cientistas, em especial na cidade de São Paulo, defensores de uma política Conservacionista, que se preocupasse com uma gestão racional dos recursos naturais, a sustentabilidade do seu aproveitamento (11, p. 85). Eles foram responsáveis por uma série de propostas governamentais, sendo que poucas obtiveram realmente êxito, sendo exceção, por exemplo, a criação da Seção de Botânica da Comissão Geológica e Geográfica, em 1896, que ficou sob a tutela de Derby, na Serra da Cantareira, e deu origem à primeira reserva florestal da região, sendo que a sua função era a de garantir as condições favoráveis para as vias fluviais que abasteciam o sistema de águas de São Paulo. Outra proposta que obteve êxito nesse período, é atribuída a Loefgren, em 1899, e se tratava da criação do Serviço Florestal Botânico, um órgão governamental cujo objetivo era a garantia da conservação dos ecossistemas naturais presentes no estado de São Paulo (24, p.248).

O governo federal, à partir doações como a de Ihering¹², entre outros meios, irá em 1909, criar ainda mais duas reservas ambientais em São Paulo, quais sejam a de Alto da Serra (próxima a vila de Cubatão) e a de Itatiaia¹³ (11, p. 86). Vale mencionar, também, uma outra reserva, que data do ano de 1911, no antigo território do Acre, com quase 3 milhões de hectares, porém, que nunca chegou a ser implementada na prática, ainda que reste o decreto 8843 como registro histórico dessa intenção (25, p. 41).

Percebe-se que, nesse período que vai do final do século XIX até o começo do século XX, principalmente pela influência desses pesquisadores conservacionistas, as medidas governamentais que tratam da proteção dos recursos naturais, já não eram mais meros instrumentos de proteção econômica de recursos que eram interessantes financeiramente para a Coroa - como o que ocorreu majoritariamente durante o Brasil Colônia - mas sim de verdadeiros instrumentos voltados para uma ótica conservacionista em relação ao meio ambiente.

Poder-se-ia considerar o decreto legislativo 4421 de 1921, como mais um instrumento de legislação ambiental, haja visto que com ele fora instituído o Serviço Florestal do Brasil, onde se afirmava que haveria o objetivo de proteger e garantir um aproveitamento racional dos recursos florestais. No entanto, Drummond será enfático ao apontar que a criação desse Serviço teve por objetivo real a organização da secção florestal de uma exposição que comemorava os 100 anos da independência do Brasil, no Rio de Janeiro. Após a exposição o órgão ficara responsável pela arborização da cidade carioca até meados de 1934, quando finalmente, após a promulgação do Código Florestal, passou a exercer o papel que constava nos seus objetivos (19). Durante a república velha, podemos ressaltar também a criação do departamento de Recursos Naturais Renováveis, no ano de 1925.

¹² médico e ornitólogo alemão Hermann Von Ihering que criou, em 1909 com recursos próprios, a Estação Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba. Mais tarde, sentindo-se desprestigiado, abandonou a cidadania brasileira e retornou à Europa. (24, p.252)

¹³ A reserva florestal de Itatiaia fora adquirida pelo governo federal a conselho de Loefgren. (24, p.276)

Tem, então, início a era Vargas e pode-se perceber um crescimento significativo da discussão e da implementação de medidas reais para a preservação ambiental. São criados parques nacionais para garantir a conservação de áreas naturais de rara beleza cênica, os instrumentos passam a adquirir mais consistência e a atrair cada vez mais defensores. A proteção do meio ambiente ganhará, nesse período, ares de afirmação da criação de uma identidade nacional. Todo um movimento de intelectuais, cientistas, funcionários públicos, passam a se ligar a ideias ambientalistas. Inspirados nas ideias de Alberto Torres acreditava-se num projeto de nação que estava diretamente relacionado com a valorização das pessoas e dos recursos naturais, que seriam as chaves para o progresso. Os recursos advindos da natureza, bem como a sua beleza, eram provas da grandeza do país, e fontes da ideia de nacionalidade, de onde o povo criaria laços afetivos com o seu solo natal, e cujas belezas e recursos deveriam ser preservados, garantindo-os como um patrimônio natural do país (11, p. 86). Era nesse sentido que se fazia necessária a intervenção estatal para a sua preservação.

Foi, portanto, pela sua natureza nacionalista, que tal movimento ambientalista passou a ganhar força durante o período do Governo Vargas. Obtiveram sucesso seja no que tange a instituição de novos parques nacionais, como também na propositura de novas legislações e normas que objetivassem a preservação do meio ambiente. É nesse sentido, que no ano de 1934, à partir desses ideais ambientalistas, pode ser realizada na cidade do Rio de Janeiro a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, que estabeleceu diretrizes ambientais e deu uma cara para a ideia de proteção da Natureza, antes difusa em diversas outras questões (11).

Participaram da conferência algumas figuras célebres da república como José Bonifácio(sobrinho-neto do conselheiro de Dom Pedro I), André Rebouças, Joaquim Nabuco, entre outras. As críticas a degradação do meio ambiente eram contundentes constantes. Mesmo antes da conferência, prenunciando o clima do que estaria por vir, Roquete Pinto alertava em um artigo a velocidade gigante com que a flora e a fauna estariam sendo devastadas, algo que foi mencionado por várias pessoas durante o evento.

Observe-se que, a ideia de nação e a proteção ambiental, o que poderia aparecer como elementos contraditórios em países europeus, encontrou no Brasil de Vargas uma conciliação tal que se tornaram aspectos quase indissociáveis. Era numa cultura nacionalista onde as práticas de proteção ambiental e de proteção da nação, encontravam-se dentro de um sistema de completa coerência interna. Os argumentos trazidos pela conferência acabavam por adotar tanto um discurso de preservação de recursos por questões de utilidade, quanto pela preservação das belezas da natureza, e da própria identidade nacional, que possuía por tanto um grandioso valor estético (11).

Três notas emitidas pela Conferência irão merecer nossa atenção, no que diz respeito aos parques nacionais. A primeira trata-se de uma síntese do que havia escrito Roquete Pinto em seu artigo que possuía o título *Parques Nacionais*. Assim como André Rebouças, Roquete Pinto defendia a criação desses Parques, no entanto enxergava neles uma característica que estava para além de recreativa, educativa, cultural, estética, tratava-se da sua importância para a produção científica, tratando os parques até mesmo como centros de pesquisa. A segunda procurou resumir outro artigo sobre mesmo título, de autoria da professora Ada Pereira da Fonseca, e que concebia o *Parque Nacional* como uma obra artística. Tratava-se de uma ideia que acreditava que a intervenção do homem deveria ser no sentido de melhorar o ambiente natural, agrupando novas espécies, contribuindo para o estudo da silvicultura e do paisagismo, e promovendo o reflorestamento das regiões. A terceira nota diz respeito a uma publicação feita no suplemento da revista *L'Afrique Française*, em 1934, que também ressaltava não apenas o caráter utilitário da preservação ambiental, como também a sua importância científica e estética.

A Conferência também foi importante para se discutir as áreas que deveriam ser objeto de preservação no país, trabalhando estudos sobre o solo, subsolo, flora e fauna. Ressaltou-se também a importância de elaboração de normas de proteção ambiental, e da atuação estatal no sentido de garantir o cumprimento dessas normas (11). É nessa perspectiva que serão decretados os Códigos Florestal¹⁴ e de Águas¹⁵, bem como medidas de proteção aos animais.

¹⁴ Dec. n° 23.793/1934.

Estará, assim disposto no Código Florestal de 34, a proteção de alguns espaços produtivos: florestas de rendimento; florestas remanescentes; florestas protetoras; florestas modelo; bem como os parques nacionais (florestas de domínio público onde seriam limitadas as atividades humanas prejudiciais para a fauna e flora). No mesmo ano, será criado ainda, os Serviços de Defesa Sanitária Animal e Vegetal, o Serviço de Integração, Reflorestamento e Colonização (5).

É verdade que a constituição de 1934 não chegou a tratar de forma mais específica da questão ambiental, mas não se pode negar que houve uma transformação significativa em relação ao regime constitucional anterior. A separação das riquezas do solo e das quedas d'água, para efeito de exploração e aproveitamento da propriedade; a atribuição das competências legislativas sobre o meio ambiente natural, e cultural, atribuindo à união competência privativa e aos estados supletiva quanto ao meio ambiente natural, e concorrente entre união e estados para legislar sobre o meio ambiente cultural; entre outros dispositivos, demonstram um significativo avanço quanto a carta constitucional precedente, avanço esse que pode ser atribuído ao modo como um movimento ambientalista encontrou no Brasil guarida dentro de um ideal nacionalista próximo ao Vargasismo (19).

O primeiro Parque Nacional do país será criado no ano de 1937, ligado à ideia de monumento público natural, que a nova constituição, outorgada no mesmo ano, trouxe. A criação do parque, em Itatiaia, assim terá por objetivo resguardar o valor estético e científico da região. Diversas figuras proeminentes, ligadas ao movimento ambientalista que se afigurava, como por exemplo Hubmayer, argumentavam a importância do parque em Itatiaia pela proximidade que havia da capital paulista o que oferecia um grande potencial para realização de pesquisas científicas, bem como uma excelente opção de descanso para recuperação física e psicológica após o trabalho cansativo nas cidades (5).

Mais dois parques serão instituídos ainda em 1939, quais sejam o Parque da Serra dos Órgãos que se localizará no estado do Rio de Janeiro, e o Parque Nacional do Iguaçu, que se encontrava no Paraná. Ao Serviço Florestal Federal foi

¹⁵ Dec. n°24.643/1934.

dada a atribuição de zelar pela sua conservação, além de administrar todos os Parques Nacionais. Nesse sentido, o ambientalismo da década de 30 foi marcado por medidas de controle da exploração dos recursos naturais, associada com a criação de Parques Nacionais.

Na Década seguinte novas medidas ambientais continuaram a ser tomadas, entre elas, podemos destacar os Decretos-leis nº 2.014/40, nº 3.583/41, nº 5.894/43, e nº 6.912/44, onde respectivamente se autorizava a promoção de fiscalização das florestas pelos governos estaduais; proibia-se a derrubada de cajueiros; regulamentava-se a proteção aos animais; além de reorganizar o Serviço Florestal Federal, responsável pelos Parques Nacionais, que teria à partir de então uma seção própria para esse assunto. Entre as atribuições do Serviço Florestal Federal, será incluída, não somente a responsabilidade sobre os parques nacionais, bem como a promoção da pesquisa, conservação e gerência também de museus herbários.

Em 1946 a nova carta constitucional prevê a possibilidade da desapropriação por interesse social, no seu art. 141, § 16. A lei nº 4.132/62, que regulamentou o dispositivo irá considerar como de interesse social entre outras coisas, a proteção e preservação dos solos, cursos e mananciais de água, bem como as reservas florestais. O movimento ambientalista, no entanto, não foi bem sucedido na promoção de transformações mais significativas em relação a uma defesa constitucional do meio ambiente natural, o que demonstra que ainda não estavam fortalecidos o suficiente a esse respeito.

Quanto às políticas ambientais internacionais, podemos destacar ainda, no período da década de 40 a Convenção para a Proteção da Flora da Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América, assinada no ano de 1940, aprovada no ano de 1948 pelo decreto legislativo n. 3, mas que somente foi ratificada em 1966, à partir do Decreto nº 58.054, do mesmo ano. Novos tipos de unidade de conservação, além dos que já eram previstos pela legislação brasileira, foram estabelecidos pela Convenção. Entre eles podemos ressaltar: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural, e Reserva de região virgem. No entanto, caberá ressaltar que pouquíssimas foram as unidades de conservação criadas

nesse período, podendo-se listar entre elas: Floresta Nacional do Araripe-Apodi, no Ceará, em 1946; o Parque Nacional de Paulo Afonso, na Bahia, em 1948 (hoje extinto).

Observe-se com isso que há nessa década um significativo declínio da força dos movimentos conservacionistas, ainda que normas de conservação continuassem a ser editadas. Isso se comprova pelo teor da legislação que fora editada sobre o tema, a falta de incorporação de normas constitucionais, o freio no processo de criação de parques nacionais, entre outros fatos, onde fica evidente a ausência de uma agenda governamental quanto ao meio ambiente na década de 40. Entretanto, não se pode ignorar que a criação de espécies de organizações não governamentais de proteção ao meio ambiente continuam com força desde a década de 30, entre elas, a Sociedade de Amigos das Árvores e a Sociedade de Amigos de Alberto Torres, fato que demonstra que a sociedade civil ainda se mobilizava num crescente de preocupação com o meio ambiente.

Até o ano de 1959, no entanto, os avanços quanto a implementação de unidades de conservação serão bastante escassos. Podemos apontar entre as criadas no período somente a Reserva Biológica de Serra Negra, em Pernambuco, em 1950. À partir de 1959, porém, há um significativo avanço, quando no mesmo ano, já três novos parques nacionais são instituídos: Parque Nacional de Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul, o Parque Nacional do Araguaia, em Goiás; e o Parque do Ubajara, no Ceará.

Na década de 60, eternamente manchada pelo golpe militar de 1964, as políticas ambientais, no entanto, continuaram a evoluir em ritmo muito mais acelerado do que o das décadas anteriores. Ainda em 61, antes do golpe, são criadas várias novas unidades de conservação, entre elas: o Parque Nacional de Emas, no Estado de Minas Gerais; o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, no Estado de Goiás; o Parque Nacional do Caparaó, também no Estado de Minas; o Parque das Sete Cidades, localizado no Piauí; o Parque de São Joaquim, em Santa Catarina; Parque da Tijuca, no Rio; Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal; o Parque de Monte Pascoal, na Bahia; Parque de Sete Quedas, no Paraná (hoje

extinto), além de diversas outras reservas florestais e algumas florestas protetoras, como a Floresta Nacional de Jaíba.

No que tange a edição de normas, a década de 60 também apresentará importantes avanços em relação a legislação de proteção ao meio ambiente precedente. Ainda no ano de 1961, onde há a explosão de novas unidades conservação, é editado o Decreto nº 50.877/61, cujo teor dizia respeito a proteção das águas quanto à poluição, em especial o lançamento de dejetos tóxicos e oleosos nos rios e mares. Para tanto, definiu-se poluição de modo bastante abrangente, o que apontará para uma importante transformação na orientação que as políticas ambientais estavam sofrendo naquele período.

A definição do Decreto referido, ao contrário do que era feito anteriormente, não restringiu o conceito de poluição à critérios econômicos, ou sequer meramente humanos, ainda que esses continuassem presentes. É nesse sentido que o ato normativo definiu como poluição, toda alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas que não somente pudessem prejudicar uso sustentável dos recursos nas atividades econômicas (agrícolas, comerciais e industriais), mas também nas atividades recreativas (lazer), ou que pudessem provocar danos à saúde, à segurança e ao bem-estar das pessoas, e mais ainda, não só às pessoas mas que pudessem prejudicar a fauna, provocando desequilíbrios no ecossistema e colocando em risco a diversidade de espécies.

Em 1967 criou-se o Conselho Nacional de Poluição Ambiental, que também ampliou o conceito de poluição, definindo-o como toda a “alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar)”.

Em 1964, o conceito de função social da propriedade passa a integrar o nosso ordenamento jurídico. A partir da Lei nº 4.504/64, o Estatuto da Terra, na qual vinculou-se seu emprego a sua função social pressionado o governo, entre outros setores, pelos nascentes movimentos do campo, e em especial pelo próprio trabalho da igreja católica com as pastorais da terra. Com efeito, podemos considerar tal evento como um fator importante para a história da legislação ambiental em virtude da progressiva inclusão de uma dimensão ambiental dessa função social, o que atualmente se torna cada vez mais consistente.

No ano de 1965 é editada a Lei nº 4.197 que obriga as empresas concessionárias de serviços públicos a utilizarem somente madeiras “preservadas”, no intuito de coibir o desmatamento. No mesmo ano, também entra em vigor o Código Florestal de 1965¹⁶, proposto pelo poder executivo, e que disciplinou entre outras coisas a criação de unidades de conservação de uso indireto (parques nacionais e reservas biológicas), e de uso direto (florestas nacionais), reservas florestais e parques de caça florestais. Em 1967, será criado o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, que fica responsável pela administração dessas unidades.

É a partir do Código Florestal de 65 que se divide conceitualmente as unidades de proteção integral e as de uso direto (atualmente uso sustentável). A definição de Floresta de Preservação Permanente também aparece como substituta das Florestas Protetoras do Código de 34. Além disso se estabelece a reserva legal, que foi instrumento relevante na proteção das florestas ligada a função social das terras nas quais estão inseridas.

O Código de Caça de 1967 também nos parecerá importante ser referido no que tange a proibição expressa de utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha, de animais silvestres. Também em 67, por iniciativa da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza – FBCN –, foi realizado o Primeiro Simpósio Brasileiro sobre Conservação da Natureza (6).

Considerando os imensos progressos da década de 1960 em relação ao meio ambiente, tal não se expressará de forma tão consistente no texto constitucional de 67, durante a ditadura militar. Será possível notar, somente algumas referências diluídas sobre a matéria do meio ambiente. Por essa razão, muito embora algumas normas importantes tenham sido editadas, a Constituição não refletiu, em toda sua extensão, a preocupação ambiental, que já envolvia alguns setores do governo e membros da sociedade.

Em que pese ainda o projeto de desenvolvimentismo capitaneado pelo governo militar, na década de 70 veremos crescer ainda mais certos grupos que se

¹⁶ Lei nº 4.771/65.

destacarão na luta pela preservação ambiental. Em 1971, por exemplo, a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural – AGAPAN é criada. Este é o primeiro grupo responsável pelas denúncias quanto aos riscos à saúde causados pelo uso abusivo de agrotóxicos. Por conta da pressão dessas organizações será possível a criação de diversos dispositivos normativos no período.

Eram, no entanto, gritantes as contradições entre o projeto de desenvolvimento da ditadura militar e as normas de proteção ao meio ambiente que foram editadas. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) evidencia isso claramente. Imensos projetos de infraestrutura e estímulos ao uso indiscriminado da terras conduz a imensos impactos ambientais desconsiderados pelo poder público (25, p. 46). O desenvolvimento industrial indiscriminado do Estado de São Paulo, ocorrido na década de 70 foi também responsável por imensos impactos em relação a poluição atmosférica, das águas e do solo, aumentando a incidência de doenças decorrentes da poluição.

As críticas sofridas durante a Conferência de Estocolmo (26, p. 30), levou o Brasil a assumir compromissos, tais como o da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente-SEMA, que fora instituída pelo Decreto nº 70.030, ligada ao Ministério do Interior. A SEMA passará então a instituir estações ecológicas e áreas de proteção ambiental (6). Tal secretaria não obteve grande sucesso em relação aos objetivos de se controlar a poluição e a degradação ambiental, haja visto o projeto de desenvolvimento implementado pelo governo que não havia cessado. No entanto, vale ressaltar a importância da instituição de diversas estações ecológicas, ainda que conforme as oportunidades políticas e não à partir de critérios científicos¹⁷. Nesse período, ressaltou-se também, passaram a coexistir assim dois órgãos responsáveis por áreas protegidas ambientalmente, o SEMA e o IBDF, o que comportava atribuições que se confundiam entre si.

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) do governo militar refletiu, em que pese as limitações do projeto de desenvolvimento do

¹⁷ O Decreto federal nº 86.061 criação das estações ecológicas: Estação Ecológica de Iquê, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Taiamã, no Mato Grosso; Estação Ecológica de Uruçui-una, no Piauí; Estação Ecológica de Anavilhanas, no Amazonas; Estação Ecológica de Maracá, em Roraima; Estação Ecológica de Maracá-jipioca, no Amapá; Estação Ecológica Rio Acre, no Acre; Estação Ecológica Aracuri-esmeralda, em São Paulo.

governo, uma preocupação quanto a repercussão gerada pela conferência de Estocolmo, contendo em seu corpo, portanto algumas medidas efetivas de proteção ambiental, o que levou a uma mudança na estratégia de desenvolvimento da Amazônia realizada até então (27).

Na década de 70, ainda, veremos um aperfeiçoamento na definição legal de poluição com o Decreto nº 76.389 de 75 onde passou a envolver: “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância sólida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias em níveis capazes direta ou indiretamente de: I – prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – criar condições adversas às atividades sociais e econômicas; III – ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais”. No mesmo ano é editada ainda o Decreto-lei nº 1.413 que estabeleceu normas de controle da poluição industrial.

A edição do Decreto nº 84.017, de 1979, veio para regulamentar os parques nacionais. Tal instrumento, teve como base os congressos mundiais sobre parques nacionais, bem como as Assembleias internacionais da UICN. O documento, no entanto, deixa de prever regiões que garantissem a permanência dos povos tradicionais que vivessem nos Parques, o que demonstra a predominância no Brasil de uma certa corrente preservacionista que procura impedir a permanência dos diversos grupos tradicionais nas áreas de conservação. Em dezembro de 1979, a Lei nº 6.766 estabelece regras sobre o parcelamento do solo urbano também é instituída.

Em que pese os esforços anteriores, é somente à partir do terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1979-1985) que efetivamente começa a ser instituída uma política ambiental séria de abrangência nacional. Nele haverá previsão expressa em relação a ênfase que o programa terá quanto a preservação dos recursos naturais e quanto a prevenção, controle e combate a todas as formas de poluição. Nesse diapasão, a década de 80 irá ser palco para edição de diversas normas ambientais bastante técnicas, tais como a lei de diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (Lei nº 6.803/80), ou as Leis nº

6902/81 e nº 6.938/81, a primeira que regulava as estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, delegando a sua gestão exclusivamente ao SEMA, e a segunda que regulamenta os instrumentos da política nacional do Meio Ambiente. Todas essas legislações, interagem, portanto, para dar consistência ao desenvolvimento de uma política ambiental de nível nacional, e não meros instrumentos esparsos e diluídos.

Cumprido salientar que até o final da década de 70, ainda não havia no Brasil uma organização consistente de princípios científicos que pudessem ser utilizados como critério de escolha das áreas onde iria ser instituída unidades de conservação. Nesse período, a criação de unidades de conservação ainda era, em geral, ligada a fatores estéticos e de recreativos, entre outros, não havendo uma avaliação da relevância científica da instituição daquela área.

O primeiro ensaio de implementação de critérios científicos para a seleção de áreas para instituição de unidades de conservação no Brasil, será, de acordo com Bensusan, aquele instituído no Projeto RADAM, que ocorreu na Amazônia brasileira entre os anos 73 e 83. Os critérios, nesse projeto, se baseavam em fenômenos geomorfológicos singulares, ainda que a maioria das áreas identificadas o tivessem sido principalmente pela inviabilidade de outro uso econômico. Em 1976, no entanto estudos utilizando os dados do Projeto, trazem uma proposta diferente daquela que vinha sendo aplicada, na qual as prioridades passariam a ser áreas com alta concentração de endemismo, identificadas segundo a Teoria dos Refúgios do Pleistoceno, que se baseava na concentração de vegetação, aves, répteis e lepidópteros.

O Brasil possuía, à época, o irrisório número de 18 parques nacionais e 6 reservas biológicas federais, isso era correspondente a meros 0,28% do território nacional. Para se ter uma ideia, no território da Amazônia, por exemplo, só havia um único Parque Nacional, parque que só havia sido criado no ano de 1974.

É então que, à partir de 1979, com base no documento elaborado em 1976, e as diretrizes da UICN que veremos ser proposta a Primeira Etapa do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação para o Brasil, que estabeleceu que a Amazônia deveria ter atenção prioritária na propositura de criação de novas áreas

de proteção ambiental. É a partir de então que critérios técnicos são estabelecidos para instituição e gestão de áreas de proteção ambiental. Os dispositivos técnicos, entretanto, confundiam-se com os objetivos de cada categoria de manejo, o que é apontando de forma bem sucinta (6, p. 61).

Serão, desta maneira, arrolados os seguintes objetivos na introdução do Plano:

- a) escolher, através de critérios técnico-científicos e inventariar, a nível nacional (em especial na Amazônia), as áreas de potencial interesse, como unidades de conservação;
- b) identificar as lacunas e as áreas protegidas de maior importância do atual Sistema de Parques;
- c) estabelecer critérios técnico-científicos de significância das áreas a incluir no Sistema;
- d) rever a conceituação geral, designadamente no que toca a objetivos de manejo e categorias de manejo, precisando-os e aumentando-os, se aconselhável;
- e) propor as áreas prioritárias para o estabelecimento, planificação, manejo e administração desse Sistema. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN, 1979)

Com a primeira etapa do plano foram propostas a criação imediata de mais 13 unidades de conservação, sendo que nove destas foram implementadas já no ano de 1979. À partir de então, o Brasil passou a ter 34 unidades de conservação, sendo 24 parques nacionais e 10 reservas biológicas, o que corresponderá a 1,2% de toda a extensão territorial brasileira(mais que triplicando as áreas de conservação) (28).

Além disso foi proposto também , o alargamento do rol de categorias de manejo previstas pela legislação. Deveria, portanto, as novas categorias conseguir abranger os seguintes tipos: parque nacional, reserva biológica, monumento natural, santuário ou refúgio da vida silvestre, estação ecológica, rio cênico, rodovia parque, reserva de recursos (reserva florestal), parque natural, floresta nacional, reserva indígena, reserva de fauna, parque de caça e monumento cultural, além das categorias mundiais reserva da biosfera e reserva do patrimônio mundial.

A edição da Lei nº 6.938, no ano de 1981, já citada anteriormente será de imensa importância para a promoção dessa política estabelecida pelo plano nacional. É evidente os avanços significativos trazidos pela Lei nº 6.938/81 no que tange a concretização de ações ambientais no país. Estabeleceu-se, no diploma legal, como objetivo de uma política nacional, a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental que fosse propícia à vida, com o intuito de assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana.

Diversos conceitos legais são firmados, a exemplo o de meio ambiente, o de poluição, o de degradação, o de poluidor, bem como o de recursos ambientais. As competências dos diversos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais que atuem em relação à proteção do meio ambiente passa também a ser mais bem definidas, formando assim um sistema mais coeso e integrado de proteção.

Outrossim, a lei que regulamenta a política nacional do meio ambiente também irá prever novos instrumentos para a intervenção do estado na proteção ambiental entre eles se destacará a possibilidade de instituição dos ETEP (espaços territoriais especialmente protegidos) que foi incluída no ano de 1989 por meio da Lei nº 7.804 que alterou o art. 9 do diploma referido acrescentando o inciso VI no seu rol. É, também, pela Lei nº 6.938/81 que se determinará a responsabilidade civil objetiva por danos causados ao meio ambiente. O Ministério Público, também irá ganhar papel relevante na proteção do ambiente natural com o advento dessa lei, sendo que irá recair sobre as suas atribuições a propositura de ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, atribuição essa que será transformada na ação civil pública ambiental nos anos seguintes, pela via da Lei nº 7.347/85. Não obstante, a lei dispunha também sobre a criação do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), que mais tarde veio a ser regulamentado pelo Decreto nº 88.351/83, e cujas as competências atualmente foram alteradas pela Lei nº 8.028/90. Entre as competências do CONAMA destacam-se: o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; decisão, como última instância administrativa, sobre penalidades impostas pelo IBAMA; estabelecimento de normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores e

estabelecimento de 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.

Em 1982 será colocada em prática a Segunda Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil. Com o objetivo de aprofundar os avanços e superar as dificuldades encontradas durante a primeira etapa, a segunda etapa, entretanto, continuará tropeçando em alguns dos problemas que procurou enfrentar, entre eles o uso excessivo de terminologias para unidades de conservação simultaneamente a uma falta de categorias de manejo para se atingir objetivos nacionais de proteção, sendo que os objetivos de cada categoria acabavam se confundindo com os critérios de seleção das mesmas, algo que sequer era elaborado em profundidade. Tampouco pode-se falar que conseguiu ser resolvido o problema das sobreposições de unidades de finalidades diferentes, ou sequer a confusão que ocorria em relação às atribuições dos diversos entes federativos, que permaneciam mesmo após as louváveis iniciativas da Lei nº 6.938/81 (6. p. 64; MINISTÉRIO DA AGRICULTURA; IBDF; FBCN, 1982). Não é por acaso, portanto, que somente quatro unidades de conservação, dentre as 18 propostas, foram criadas nessa etapa do plano¹⁸, contabilizando-se, no total das duas etapas, a proteção de 8,82 milhões de hectares com Parques Nacionais, bem como 2,36 milhões de hectares com reservas biológicas.

No ano de 1986, a resolução do CONAMA nº 01 veio regulamentar as diretrizes gerais sobre a realização dos Estudos de Impactos Ambientais, onde para que seja concedida a licença para qualquer atividade modificadora do meio ambiente será obrigatória a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório derivado desse estudo (EIA/RIMA), que deverá ser apreciado pelo órgão ambiental estadual ou supletivamente pelo órgão federal, sendo ou não aprovado. O advento dessa resolução é um ponto paradigmático na proteção do meio ambiente, haja visto que pela primeira vez passará a se exigir um estudo prévio dos impactos ambientais e medidas reais para compensá-los por parte daquele que explora uma

¹⁸ As unidades criadas na IIa Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação foram: 1) Reserva Biológica de Abufari, no Amazonas (Dec. nº 87.585/82); 2) Reserva Biológica de Guaporé, em Rondônia (Dec. nº 87.587/82); 3) Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre (Dec. nº 97.839/89); 4) Parque Nacional do Monte Roraima, em Roraima (Dec. nº 97.887/89).

atividade econômica, fazendo com que se assumam os custos ambientais da atividade que opera (19).

O meio ambiente na década de 80, passará então a estar no centro dos debates políticos, instrumentos de proteção ambiental vão ganhando cada vez mais consistência, em que pese as deficiências e dificuldades é inegável o esforço técnico e legislativo que é dispendido na defesa do meio ambiente na década de 80. Todo esse processo culminará na Constituição Federal de 1988, onde veremos um tratamento diferenciado e privilegiado ao meio ambiente, relegando ao tema, inclusive, capítulo próprio. No artigo 225 da Carta Cidadã é declarado o Direito ao Meio Ambiente equilibrado como um direito fundamental, e no mesmo caminho a responsabilidade pela sua proteção e preservação será do Estado e da Coletividade, expressando assim o seu caráter público e privado. Quanto ao poder público os incisos do § 1º do referido dispositivo trazem um rol de medidas a serem realizadas para que o Direito Fundamental ao Meio Ambiente equilibrado possa ser efetivado. É de salientar a preocupação do legislador constituinte, neste interim, quanto a apontar medidas a serem realizadas para efetivar o direito, demonstrando certo receio de que mais uma vez o texto constitucional seja tratado como mera letra morta.

Aqui poderemos dizer que será obrigação do poder público: a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico de espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País e fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; a definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos, que somente por lei poderão ser alterados ou extintos; a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação; o controle da poluição, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente; a promoção de educação ambiental, a proteção da fauna e da flora.

Outra novidade foi a inclusão de disposições sobre responsabilidade por danos ambientais no texto Constituinte. Tratado no § 3º do 225, a responsabilidade

por danos ambientais estabelecida na constituição implicará sanções penais e administrativas que serão independentes da obrigatoriedade de reparação dos danos. É a partir daí que se extrai do texto constitucional a novidade da responsabilização criminal das pessoas jurídicas, o que, em que pese a defesa dos doutrinadores de Direito Ambiental, vai de encontro com toda a teoria do Direito Penal, e até hoje tem gerado muita divergência quanto à sua aplicação.

Quanto ao § 4º do art. 225 da CF há uma grande discussão sobre a abrangência do seu conteúdo. Tal dispositivo declara a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como Patrimônios Nacionais cujo uso será feito de acordo com as leis e procurando condições que garantam a proteção do meio ambiente. Há, quanto a isso, quem defenda até mesmo que toda a área desses biomas tivesse passado imediatamente para a propriedade da União. Parecerá mais razoável, entretanto, a tese de que a definição de Patrimônio Nacional caberá como uma espécie de afetação que recai sobre a propriedade daquelas áreas, e que obriga ao estado e à coletividade garantirem a sua integridade ecológica.

No sentido de garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado que fora previsto no texto constitucional, o ano de 1989 será marcado pela edição da Lei nº 7.735 que cria o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), ao fundir e reorganizar quatro diferentes órgãos de proteção ao meio ambiente (SEMA, IBDF, SUDEPE e SUDHEVEA) e a Lei nº 7.797 que criará o FNMA (Fundo Nacional do Meio ambiente), cujo objetivo será o custeio de projetos que promovam o uso racional dos recursos naturais, gerando dessa forma um desenvolvimento sustentável.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente tem como função arrecadar (a partir de doações, dotações orçamentárias, entre outras formas, como as multas ambientais) e aplicar recursos em projetos relativos à pesquisa e educação sobre o meio ambiente, às unidades de conservação, ao manejo florestal, ao aproveitamento econômico racional dos recursos e manutenção de equilíbrio ecológico da flora e fauna nativas. No que diz respeito a arrecadação de multas ambientais para o FNMA, apesar do art.73 da Lei nº 9.605/98 determinar que fossem revertidas ao

Fundo Nacional do Meio Ambiente todas as multas por infrações ambientais, o art. 3º do Decreto nº 9.605/99 estabeleceu que apenas 10% do valor arrecadado deveria ser destinado ao FNMA. O conflito entre as normas gera um debate jurídico sobre a possibilidade de um decreto, ato administrativo normativo, dispor diversamente da legislação pertinente ao caso. Em que pese as alterações posteriores, ainda hoje estabelece-se, por meio do Decreto nº 6.514/08 que revogou o Decreto nº 9.605/99, que somente 20% das multas sejam destinadas ao Fundo.

À partir da década de 90, em consonância com todo um movimento internacional que motivou e circundou a conferência da ECO-92¹⁹, realizada no Rio de Janeiro, e de onde se gerou uma série de documentos sobre a proteção do Meio Ambiente; as legislação ambiental passou a fazer cada vez mais parte consistente do ordenamento jurídico brasileiro, com a profusão de leis no sentido da defesa do meio ambiente, o que permitiu-se falar pela primeira vez em um direito ambiental como matéria autônoma do direito, ramo do direito que não é um apêndice do direito administrativo, cível ou criminal, ainda que perpasse por todos esses. Entre as leis que surgiram nesse período ressalte-se: a Lei nº 9.433/97²⁰ que dispõe sobre Recursos Hídricos; a Lei no 9.605/98 que trata dos crimes ambientais; e a Lei nº 9.985/00 que disporá sobre o Sistema Nacional de Unidades Conservação.

É nesse período que, segundo SANTILLI (27), se apresenta uma nova fase da proteção ambiental na qual criação de mecanismos de gestão compartilhada de bens socioambientais aparecerá no controle preventivo dos danos, não se limitando a legislação ao controle repressivo de práticas lesivas. Um exemplo, nesse sentido, será a cobrança pelo uso da água, introduzida pela Lei nº 9.433/97, outro, ainda mais evidente, será a criação de instrumentos de participação social na gestão ambiental, trazido pelo mesmo diploma, quando entre seus fundamentos, no inciso VI, encontra-se que *“a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”* Outrossim, a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGREH, inclui a previsão de órgãos de participação social, como é o caso do

¹⁹ ou RIO-92, denominações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

²⁰ A Lei nº 9.433/97, em seu art. 5o, também arrola outros instrumentos que são: os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes; a compensação a municípios.

CNRH(Conselho Nacional de Recursos Hídricos) ou dos Comitês de Bacia.

No mesmo sentido, a Lei nº 9.985/00, que instituiu o SNUC, apesar de não englobar todos os espaços protegidos no território nacional, representou, sem sombras de dúvidas, um avanço significativo para os instrumentos de gestão pública participativa dos espaços ambientais, estabelecendo um regime jurídico muito mais consistente em relação as unidades de conservação abarcadas.

Pela redação da Lei nº 9.985 as unidades de conservação se dividiram em dois gêneros: As unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável; onde por tal divisão procurou-se conciliar a proteção do ambiente natural e a preservação das culturas tradicionais. É evidente aqui a transição de um ambientalismo meramente preservacionista, fechado numa lógica que separa a cultura do meio ambiente, o social do ambiental, para um ambientalismo preocupado com as questões sociais inerentes a ele, em que as preocupações ambientais se realizam à partir das sociais e vice e versa, ligando o social ao ambiental de tal maneira que um não se possa realizar plenamente um sem ou outro, tornando necessária, assim, uma preocupação socioambiental.

Outro elemento que corrobora a tese dessa tendência para uma lógica socioambiental, oriunda do embate entre preservacionistas e sócio-ambientalistas durante a elaboração da lei que instituiu o SNUC, é a expressão, no que tange as diretrizes do Sistema, de uma preocupação constante com a participação social, bem como, com as necessidades das populações locais e das culturas tradicionais, conforme se observará principalmente nos incisos II,III,IV,V,VIII, IX, X e XII, do artigo 5º. da Lei do SNUC, transcritos abaixo:

“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;

(...)

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;

(...)

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

Pode-se ressaltar, por outro lado, as Leis nº 11.284 e nº 11.428 que tratam da gestão de florestas públicas e da proteção do Bioma Mata Atlântica, ambas editadas em 2006. Ainda que com mecanismos distintos, os dois diplomas demonstram a intenção de se procurar uma exploração sustentável dos recursos naturais. O termo sustentabilidade ganha especial destaque nesse período, demonstrando a força crescente dos sócio-ambientalistas.

É preciso ter em consideração, no entanto, que a tal mudança de paradigma, trazida pelos sócio-ambientalistas não colocava-os sempre em oposição aos preservacionistas, havendo muitos casos a concordância mútua em relação a necessidade de posturas extremamente rígidas para coibir a degradação provocada pelo uso econômico dos recursos naturais. A necessidade de coibir o desmatamento crescente da Floresta Amazônica levou em grande parte a um consenso desse gênero entre as correntes ambientalistas quando da movimentação em relação à edição da Medida Provisória nº 1.511/96. É de se ressaltar, no entanto, que as sucessivas reedições, em especial à partir dos interesses da bancada ruralista no congresso, levou a significativos retrocessos em relação ao

projeto inicial, em alguns casos tornando o grau de proteção ao meio ambiente inferior até mesmo à redação original do código florestal de 1965. É evidente, portanto, que os ganhos que haviam sido obtidos pela MP, restaram imensamente prejudicados.

Em que pese a imensa mobilização da sociedade, onde preservacionistas e sócio-ambientalistas se uniram contra as medidas cada vez mais agressivas que passaram a ser propostas para alteração do Código Florestal, é de se salientar, que depois de diversas tratativas, em maio de 2012, sob protestos e rejeição da sociedade civil organizada, foi aprovada a Lei nº 12.651, que institui o Novo Código Florestal, onde diversas medidas protetivas foram desconstruídas, com especial destaque para redução significativa da reserva legal em algumas propriedades da Amazônia Legal.

Diversas organizações internacionais e nacionais tem feito imensas críticas sobre os retrocessos promovidos pelo novo código. Por não levar em consideração o zoneamento físico e ecológico do Brasil como um todo, o novo diploma teria deixado de lado a relevância da diversidade de ecossistemas e biomas do país, tomando em consideração somente os interesses econômicos de setores minoritários da sociedade brasileira. Organizações internacionais, como a WWF e o Greenpeace, demonstraram imensa preocupação quanto ao Brasil estar perdendo a liderança que possuía na responsabilidade ecológica global. Nesse contexto, a conferencia das nações unidas sobre o desenvolvimento sustentável, a RIO +20, sediada no Rio de Janeiro, ocorre no mesmo ano da publicação do novo código florestal criticado pelos ambientalistas. Tal fato expõe a contradição gritante entre a política interna e externa do Brasil.

Conclui-se, desta forma, que a evolução da legislação ambiental brasileira se deu em diversas direções, seja pela preservação do ambiente natural pela criação de unidades territoriais protegidas, seja pelo controle do uso dos recursos naturais, entre outros, alcançando grandes conquista ao longo da sua história, em especial nos últimos 30 anos. Ocorre, no entanto, que em virtude de diversas pressões econômicas, do lobby que tem sido dentro do congresso nacional e dos governos brasileiros, grande parte das conquistas dos últimos anos tem estado sob

constante ameaças, sob a perspectiva de retrocessos como os que ocorreram com o novo código florestal.

2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUAS MODALIDADES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE

As unidades de conservação se dividem em dois grandes grupos, cujas subdivisões totalizam doze categorias, cada qual a realçar um ou alguns dos objetivos do próprio sistema nacional. Trata-se de rol taxativo, somente se admitindo outras formas mediante expressa autorização do CONAMA. A despeito de suas peculiaridades, todas as categorias possuem, como traço comum, a primazia da finalidade conservacionista, ínsita à própria conceituação das unidades.

2.1 UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Nesse grupo, cujas espécies estão previstas no art. 8º da Lei nº 9.985/2000, encontram-se unidades cujo foco é o afastamento da interferência humana, de forma a preservar a integridade do ecossistema. Admite-se, apenas em caráter excepcional, o uso indireto dos atributos naturais, devendo-se compreender este como o uso que não acarreta consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais. Para efeitos legais, constituem zona rural, na forma do art. 49 da mesma lei. Serão, ainda, dotadas de conselho de caráter consultivo, cuja composição se dá segundo o art. 29.

2.1.1 Estação Ecológica

Apesar de já existirem sob tal nomenclatura desde a edição da Lei nº 6.513/1977, as Estações Ecológicas passaram por uma profunda modificação de sua natureza com a atual Lei do SNUC. Além do sempre presente propósito de preservação da natureza, tal espécie possui como traço distintivo estar voltada à realização de pesquisas científicas. Estas devem ser previamente autorizadas pelo

órgão administrador da unidade, sujeitando-se às restrições pelo mesmo estabelecidas.

Conforme disposto no art. 9º, §2º da lei, a visitação pública é proibida, exceto para fins educacionais, desde que em consonância com o plano de manejo ou regulamento específico. Ademais, trata-se de área de propriedade pública, sendo certo que, no caso de vir a abranger terras particulares, estas deverão ser desapropriadas. Tal desapropriação, cujo caráter é evidentemente não sancionatório, deverá se dar na modalidade utilidade pública, na forma do Decreto-lei nº 3.365/41, com indenização em dinheiro.

Por fim, tem-se que as únicas formas de alteração admitidas nesta espécie de unidade são aquelas previstas no §4º do art. 9º da Lei nº 9.985/2000, voltadas à pesquisa científica, à restauração do ecossistema e ao manejo de espécies com o propósito preservacionista.

2.1.2 Reserva Biológica

A Reserva Biológica tem por finalidade essencial a preservação integral da biota e demais atributos naturais, admitindo-se intervenção humana apenas para recuperação e manejo de espécies, visando ao equilíbrio natural (art. 10, *caput*). Do mesmo modo que se observa com a Estação Biológica, admite-se a pesquisa científica autorizada e a visitação com fins educacionais, na forma de regulamento específico (§§2º e 3º).

Igualmente se trata de área de propriedade pública, devendo-se proceder à desapropriação das terras particulares por ela abrangidas (§1º).

2.1.3 Parque Nacional

Na forma do art. 11, os Parques Nacionais possuem como objetivo a preservação de ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica,

admitindo-se na área pesquisas científicas, atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico. Correspondem à mais antiga espécie de unidade de conservação, sendo pioneira no país a criação do Parque Nacional de Itatiaia, no ano de 1937.

Seu regime jurídico se assemelha ao das Estações Ecológicas. As pesquisas científicas dependem da devida autorização, e a propriedade é pública, sujeitando-se os particulares à desapropriação. A visitação pública é, todavia, permitida, em conformidade com o plano de manejo e com regulamento específico.

2.1.4 Monumento Natural

Os Monumentos Naturais possuem por escopo a preservação de sítios naturais raros ou de grande beleza cênica, conforme o *caput* do art. 12. Aqui, diferentemente das demais espécies até então analisadas, é admissível a propriedade privada em seu interior, desde que seja compatível o uso da área com o propósito da unidade (§1º), caso contrário, a desapropriação deverá ser realizada (§2º). Tal peculiaridade leva parcela da doutrina a defender que esta espécie de unidade de conservação seria mais bem enquadrada como unidade de uso sustentável.

Embora regulamentados pela Lei do SNUC, os Monumentos Naturais não se constituem em inovação, já tendo sido definidos na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América Latina, promulgada no Brasil desde o ano de 1966, por meio do Decreto nº 58.054.

Consoante o §3º, a visitação pública se sujeita às condições do plano de manejo e demais normas regulamentares. A pesquisa científica não foi expressamente regulamentada, porém, pode-se inferir que se sujeitará às mesmas exigências previstas para as demais unidades de conservação.

2.1.5 Refúgio da Vida Silvestre

Os Refúgios da Vida Silvestre estão diretamente voltados à preservação de ambientes nos quais ocorre a reprodução das espécies, ou que abrigam comunidades da flora local ou fauna residente ou migratória (art. 13). Da mesma forma do que se dá com os Monumentos Naturais, admitem propriedade privada em seu interior, desde que compatível com os objetivos da unidade (§§1º e 2º), sujeitando-se, portanto, à mesma crítica doutrinária de que não se encontram corretamente enquadradas. Assim como se observa com as demais unidades de proteção integral, admite a pesquisa devidamente autorizada, bem como a visitação pública, segundo normatização específica.

2.2 UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL

Como o próprio nome está a indicar, as unidades de uso sustentável têm por razão de existir a compatibilização entre a conservação dos recursos naturais e o seu uso sustentável. Aqui, necessário fazer referência à definição legal de “uso sustentável” contida no inciso XI do art. 2º da Lei nº 9.985/2000, segundo o qual consiste este na *“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”*. O grupo das unidades de uso sustentável é composto por sete espécies, abordadas a seguir.

2.2.1 Área de Proteção Ambiental

As áreas de proteção ambiental não representam inovação introduzida pela lei do SNUC, tendo sido criadas pela Lei nº 6.902/1981. Consoante previsão do art. 15, *caput* da Lei nº 9.985/2000, consistem em área geralmente extensa, com certo

grau de ocupação humana, com atributos bióticos, abióticos, estéticos ou culturais relevantes para a qualidade de vida, tendo por escopo preservar a diversidade biológica e disciplinar a ocupação, com foco na sustentabilidade.

Podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, sujeitas estas a possíveis restrições no que tange à utilização (§§1º e 2º). Pesquisas e visitas públicas far-se-ão em conformidade com as condições estabelecidas pelo órgão gestor da unidade (§3º). Poderá o proprietário igualmente estabelecer restrições a estas atividades em suas terras, desde que em consonância com as exigências legais (§4º).

Questão controversa reside na determinação de que espécie de conselho, deliberativo ou consultivo, deverá dispor a área de proteção ambiental, em razão de haver se quedado silente o §5º do art. 15 neste aspecto. Aqui, adota-se o posicionamento de José Eduardo Ramos Rodrigues (13), ao ponderar que, nas áreas predominantemente públicas, deverá o conselho ser consultivo, e, nas predominantemente privadas, deliberativo.

2.2.2 Área de Relevante Interesse Ecológico

Segundo dicção do art. 16, trata-se a área de relevante interesse ecológico de espaço de pequena extensão, com nenhuma ou pouca ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou exemplares raros de biota. Procura, além do uso sustentável em si, promover a manutenção de ecossistemas de importância regional ou local.

Igualmente ao que se vê nas áreas de proteção ambiental, pode ser constituída por terras públicas ou privadas, sujeitas estas a restrições. Diante da omissão legislativa, tem-se interpretado pela facultatividade de implantação de conselho, seja ele consultivo ou deliberativo.

2.2.3 Floresta Nacional

Revogando conceito constante do antigo Código Florestal de 1965, passou o art. 17 da Lei nº 9.985/2000 a definir floresta nacional como área coberta por vegetação predominantemente nativa, com o propósito de viabilizar o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e desenvolver a pesquisa científica.

Trata-se de área cujo domínio é público, devendo-se proceder à desapropriação de terras particulares em seu interior (§1º). Admite-se, todavia, a permanência de populações tradicionais que já a habitavam quando de sua criação (§2º). Tanto a visitação quanto a pesquisa são permitidos, sendo até mesmo incentivada esta última, sempre em conformidade com o plano de manejo e o regulamento próprio. Disporá de um conselho consultivo, com participação, entre outros, das populações tradicionais residentes, na forma do §5º do art. 17.

2.2.4 Reserva Extrativista

Segundo a doutrina, a criação da reserva extrativista, por meio da Lei nº 7.804/1989, teve por fundamento a proteção à atividade seringueira na Amazônia. Trata-se de peculiar espécie de unidade de uso sustentável, que corresponde a área utilizada por populações tradicionais cuja atividade básica seja o extrativismo, e, complementarmente, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte. Seu propósito é o de proteger os meios de vida e a cultura de tais populações, e ao mesmo tempo garantir o uso sustentável dos recursos naturais (art. 18, *caput*).

A reserva extrativista é de propriedade pública, consoante previsão do § 1º do mesmo artigo. Seu uso é concedido às populações tradicionais mediante celebração de contrato de concessão de direito real de uso, cujos contornos se encontram explicitados no art. 23, bem como no art. 13 do Decreto nº 4.340/2002.

Na forma dos §§ 3º e 4º do art. 18, a visitação pública e a pesquisa científica são permitidas, com expresse incentivo a esta última. A área será gerida por um

conselho deliberativo, com a participação das populações tradicionais (§2º). São proibidos a exploração de recursos minerais e a caça, amadora ou profissional (§6º), admitindo-se a exploração comercial de recursos madeireiros em situações especiais, em bases sustentáveis (§7º).

2.2.5 Reserva de Fauna

A reserva de fauna consiste em área natural com animais nativos, adequada para estudo científico (art. 19, *caput*). É de posse e domínio públicos, sujeitando-se as terras particulares em seu interior à desapropriação (§1º). A visitação pública é permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e respectivas normas (§2º). Proíbe-se a caça, amadorística ou profissional, porém admite-se a comercialização de produtos resultantes das pesquisas, observadas as restrições legais (§§ 3º e 4º).

2.2.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Trata-se a reserva de desenvolvimento sustentável de área natural a abrigar populações tradicionais, cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo do tempo e adaptados às condições ecológicas locais (art. 20, *caput*).

Nessa espécie de unidade, assume papel de grande destaque a participação das populações tradicionais, cabendo-lhes ativamente promover a preservação da natureza local. Para tanto, sustenta a doutrina que tais agrupamentos deverão ser devidamente preparados para tal desiderato, inclusive com o constante aperfeiçoamento das técnicas de manejo por eles desenvolvidas.

A área será de domínio público, sujeitas as terras particulares à desapropriação (§2º). O uso é permitido através da celebração de contrato de concessão de direito real de uso, nos mesmos moldes da reserva extrativista (§3º).

Sua gestão cabe a um conselho deliberativo, com participação das populações tradicionais residentes (§4º).

O §5º do art. 20 prevê condições para a realização de atividades no interior destas unidades. Ao lado da permissão de visitação e pesquisa, destacam-se a necessidade de verificação de equilíbrio entre tamanho da população e conservação, bem como o manejo sustentável na exploração dos recursos naturais, admitindo-se a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, obedecidas as limitações legais.

Por fim, tem-se que o plano de manejo da unidade promoverá o zoneamento da área, definindo o grau de proteção conferido a cada uma delas, com a criação, entre outros, de zonas de amortecimento e corredores ecológicos (§6º).

2.2.7 Reserva Particular do Patrimônio Natural

Diferentemente das demais unidades de conservação, tem-se aqui área integralmente privada, sobre a qual incidirá gravame de caráter perpétuo (art. 21, *caput*). Consiste em verdadeira tentativa de engajar o cidadão no processo efetivo de proteção dos ecossistemas, incentivado mediante a isenção de impostos (3).

Segundo previsão expressa do §2º do art. 21, somente serão admitidas na área atividade de pesquisa científica e visitação, com fins turísticos, recreativos e educacionais. Trata-se de atividades típicas de preservação, o que faz, segundo a doutrina, com que seu regime jurídico seja semelhante ao das unidades de proteção integral, em especial diante do veto ao inciso III do art. 21, §2º, que admitia o extrativismo nestas áreas.

Conforme disposição do §1º, o gravame sobre a área constará de termo de compromisso assinado pelo proprietário perante o órgão ambiental, e será averbado junto ao Registro Público de Imóveis. Em contrapartida, poderá o proprietário usufruir de isenção do Imposto Territorial Rural (art. 10 da Lei nº 9.393/1996), bem como prioridade na análise de pedido de concessão de crédito agrícola e de

recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente para implantação e gestão da própria reserva.

Por fim, dispõe o §3º que os órgãos integrantes do SNUC oferecerão orientação técnica e científica ao proprietário na elaboração do plano de manejo, ou de proteção e gestão da unidade.

2.3 PLANO DE MANEJO

Pela definição constante do art. 2º, inciso XVII da Lei nº 9.985/2000, entende-se por plano de manejo *“o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”*.

Do próprio conceito advém que toda e qualquer unidade de conservação será dotada do respectivo plano, o qual deverá abranger a integralidade da área da unidade, incluindo suas zonas de amortecimento e corredores ecológicos. Será elaborado dentro do prazo de cinco anos a contar da criação da unidade de conservação, por parte do órgão gestor ou do proprietário das terras, nas hipóteses admitidas em lei. Segundo disposição do art. 12 e incisos do Decreto nº 4.340/2002, será ele, em regra, veiculado por portaria, salvo nas hipóteses de reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, quando tomará a forma de resolução do conselho deliberativo.

Relevante notar que, na forma do disposto no art. 27, §2º da Lei do SNUC, em todas as unidades de conservação nas quais haja algum grau de ocupação humana, a aprovação do respectivo plano de manejo deverá contar com a participação das populações tradicionais locais, de forma a se buscar a efetivação do princípio da participação comunitária.

Consoante bem observado pela doutrina especializada, o plano de manejo possui natureza ao mesmo tempo preventiva e normativa. Nesse ponto, pertinente trazer à baila as palavras de Édis Milaré (3):

A respeito do caráter normativo do Plano de Manejo, é possível extrair da definição da Lei do SNUC que se trata de norma jurídica preordenada a disciplinar de forma expressa as condutas proibidas e admitidas em cada uma das áreas da unidade de conservação. Deveras, para cumprir sua finalidade, o Plano de Manejo deve fixar regras de uso e ocupação da unidade de conservação e de sua zona de amortecimento. Assim, o Plano de Manejo consiste em verdadeiro regulamento destinado a disciplinar as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento.

O art. 27, §4º da Lei do SNUC admite que o plano de manejo disponha acerca do cultivo de organismos geneticamente modificados (OGM's) nas áreas de proteção ambiental e nas zonas de amortecimento de quaisquer unidades, desde de que em consonância com as diretrizes técnicas elaboradas pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Enquanto não aprovado o plano e fixada a zona de amortecimento, serão observados os limites estabelecidos pelo Decreto nº 5.950/2006, que se propõe a regulamentar o art. 57-A da Lei nº 9.985/2000.

Por fim, conforme o art. 28 da Lei do SNUC, enquanto não elaborado o plano de manejo, todas as atividades desenvolvidas nas unidades de proteção integral devem se restringir à garantia da integridade dos recursos nelas havidos, admitindo-se apenas a subsistência das populações tradicionais. Entende a doutrina que, diante do silêncio da lei no que concerne às unidades de uso sustentável, serão nelas permitidas as atividades que já vinham sendo desenvolvidas em seu interior.

2.4 RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS

Conforme se vê do art. 6º da Lei nº 9.985/2000, o SNUC é constituído pela totalidade das unidades de conservação instituídas pelos mais diversos entes da Federação, sendo gerido por diferentes órgãos, em estrutura que em muito se

assemelha àquela já encontrada no Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Parte o SNUC de princípios e normas gerais, ramificando-se de forma a chegar às próprias unidades de conservação, sejam elas federais, estaduais ou municipais, com sua administração cotidiana.

Centralmente, com função de coordenação, encontra-se o Ministério do Meio Ambiente. Enquanto órgão consultivo e deliberativo, tem-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com atribuição de acompanhamento da implementação do sistema.

Como órgãos executores, tem-se, primariamente, o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBIO), e, em caráter supletivo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), além dos órgãos ambientais estaduais, distritais e municipais. Tais órgãos possuem a função precípua de implementar o próprio sistema, administrando as unidades de conservação,

Segundo já se observou acima, cada uma das unidades de conservação será dotada ainda de um conselho, deliberativo ou consultivo, conforme a determinação legal. Deixa claro o art. 17 do Decreto n° 4.340/2002 que sua presidência será exercida pelo chefe da unidade de conservação. Pela própria natureza da função, gozará tal chefe de relativa autonomia, de forma a solucionar problemas cotidianos sem a necessidade de interferência de órgãos superiores da Administração Pública.

Por fim, cabe pontuar a possibilidade prevista no art. 30 da Lei do SNUC, de que a gestão da unidade de conservação seja compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), entidades integrantes do terceiro setor, mediante instrumento firmado com o órgão responsável pela gestão. Trata-se, na forma do art. 21 do Decreto n° 4.340/2002, de termo de parceria, celebrado após processo de seleção carreado conforme art. 22 do aludido decreto. Importa ressaltar, nesse ponto, que vozes doutrinárias se opõem a tal possibilidade, entendendo-a por inconstitucional, por implicar a gestão das unidades de conservação em corriqueiro exercício de poder de polícia, indelegável aos particulares.

3 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, além de ser importante instrumento para implementar a política nacional de preservação ambiental, tem grande relevância para o estudo da compensação ambiental e da manutenção das UCs. Assim, como instrumento de intervenção estatal para a proteção ambiental, tem como pilar o princípio da prevenção, bem como, eventualmente, o princípio da precaução.

A Resolução n° 237/97 do CONAMA, artigo 1o., inciso I, define o Licenciamento Ambiental como:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Cabe ressaltar que a mesma definição, de forma mais sintética, também está contida no art. 2o, inciso I, da Lei Complementar n° 140/11.

Para Édis Milaré o licenciamento ambiental é considerado como ação típica e indelegável do poder executivo, visando exercer o necessário controle sobre as atividades humanas com impacto nas condições ambientais, compatibilizando o desenvolvimento econômico e o equilíbrio ecológico (3, p.789).

Importante destacar que o licenciamento não é sinônimo de controle ambiental, mas sim uma modalidade deste, i. é, o licenciamento ambiental é uma forma de controle, dentre as diversas maneiras possíveis de exercício do controle de atividades humanas que geram impactos ambientais (29, p.192-193).

Norma Sueli Padilha (30, p.148), evidenciando a natureza técnica do instituto, como instrumento de análise de degradação ambiental, compreende o licenciamento ambiental como:

(...) procedimento administrativo, pelo qual o órgão ambiental analisa os impactos ambientais decorrentes de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, para efeito de autorizar a localização, instalação, ampliação e operação.

Como atividade tipicamente estatal, no exercício do seu poder administrativo de polícia, o licenciamento ambiental não pode ser delegado ao particular e, em geral, é conduzido por órgãos da administração direta, autarquias ou fundações públicas. Ressaltando que a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB²¹, responsável pelo licenciamento ambiental no âmbito estadual, diferente das demais, se constituiu como uma sociedade de economia mista, espécie de sociedade por ações com predominância de capital e controle públicos.

Além disso, como processo administrativo que é, o licenciamento se apresenta na forma de uma sucessão encadeada e itinerária de atos administrativos tendentes a um resultado final e conclusivo (31, p. 491), sujeito ao princípio constitucional do devido processo legal, sendo uma garantia aos administrados do contraditório e ampla defesa e impondo ao órgão público transparência e imparcialidade.

Por fim, há necessidade de uma conclusão do processo administrativo consubstanciada no deferimento ou indeferimento da licença ambiental demandada.

Após se estabelecer os parâmetros conceituais do licenciamento ambiental, não menos importante é estabelecer suas bases históricas.

O embrião do licenciamento ambiental, para muitos autores, é o *National Environmental Policy Act* (NEPA), editado nos Estados Unidos em 1969. Se é verdade que nessa lei não há previsão específica para o licenciamento, inegável ter servido de alicerce para a criação do *States Environmental Protection Agency* (EPA), agência governamental responsável por aprovar ou rejeitar os *environmental impact statements* (EIS), documento similar ao relatório de impacto ambiental (RIMA). (32, p. 86-174).

²¹ A Lei nº118/1973 autoriza o poder executivo a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas (CETESB). Em 2009, a Lei nº13.542 alterou seu nome para Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

No âmbito nacional, a primeira regulamentação e utilização do licenciamento pode ser encontrada no Decreto-lei n° 134/75, do Estado do Rio de Janeiro, que determinava a necessidade das pessoas físicas ou jurídicas que desejassem se instalar no território da citada unidade da federação, cujas atividades fossem potenciais causadoras de poluição, de submeter os projetos de implantação à aprovação da FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. Por outro lado, a operação era autorizada pela CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental. (33, p. 292).

No mesmo ano de 1975, nacionalmente, foi editado o Decreto-lei n° 1.413/75, tratando da poluição ambiental provocada pelas atividades industriais, trazendo a possibilidade de suspensão das atividades industriais que não adotassem medidas de prevenção e correção dos impactos causados ao ambiente²² e, ainda, permitindo aos estados e municípios o estabelecimento de condições para o funcionamento das empresas.

Em seguida, o Estado de São Paulo aprova a Lei n° 9.97/76, instituindo que a instalação, construção, ampliação, operação e funcionamento das fontes de poluição, enumeradas em regulamento, estariam sujeitas à autorização prévia do órgão ambiental, mediante licenças de instalação e de funcionamento.

A Lei Federal n° 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), traz como importante instrumento para a implementação dessa política pública o licenciamento e a revisão de atividades poluidoras, efetivas ou potenciais (Art. 9o, inciso IV), exigindo-se o licenciamento obrigatório para todas as obras e atividades causadoras de degradação ambiental. Regulamentada pelo Decreto Federal n° 88.351/83, que é a base normativa do licenciamento ambiental tal qual hoje se encontra no Decreto 99.274/90, em vigor, com previsão da tríplice licença e exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA, conforme regulamentação do CONAMA. (Resolução CONAMA n° 01/1986).

A Constituição Federal de 1988, definitivamente, é o marco jurídico mais relevante para o licenciamento ambiental, seja por impor a obrigatoriedade de

²² não se trata de controle preventivo, mas pós-facto.

EIA/RIMA às obras e atividades causadoras de impacto ambiental (art. 225, parágrafo 1o., inciso IV) e, conseqüentemente, a análise prévia do empreendimento, seja por impor aos estados da federação a elaboração de constituições estaduais e com isso propiciasse, via poder constituinte decorrente, a normatização estadual obrigando o licenciamento ambiental, como ocorreu na constituição estadual do Amazonas, do Mato Grosso, de Minas Gerais, da Paraíba e de São Paulo (33, p. 288).

Sem analisar o divergência doutrinaria sobre a constitucionalidade do poder normativo do CONAMA, durante 14 anos o licenciamento ambiental foi regulado pela Resolução CONAMA n° 237/97.

Em dezembro de 2011, com a publicação da Lei Complementar n° 140, foi regulamentada a cooperação entre os entes federativos, evitando-se conflitos e atribuições e garantindo-se uma atuação administrativa eficiente (art. 3o., III). Medida que, para GRANZIEIRA (34, p. 432), merece elogios por esclarecer a divisão de atribuições e deixar claro que o licenciamento ambiental somente pode ser realizado por um único ente federativo (União, Estados ou Municípios), considerando que até então um único empreendimento era passível, pelo menos em tese, de ser licenciado por vários entes federativos.

Por outro lado a Lei Complementar é muito criticada e objeto da ADI n° 4.757 no STF, proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASIBAMA) em 2012, ainda pendente de julgamento.

Inegável é que, 23 anos depois, a lei complementar referida no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 finalmente entra em vigor como Lei Complementar n° 140/2011.

Importante salientar que a Lei n° 9.985/00, Lei do SNUC, trouxe duas formas de autorizações relativas ao licenciamento ambiental, seja no parágrafo 3o. do art. 36, seja no art. 46, conforme se transcreve:

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. (...)

§ 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.

(...)

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. (grifos nossos)

A doutrina e jurisprudência tem debatido a existência de caráter vinculante ou não da manifestação de outro órgão distinto do licenciador, no que tange o confronto do estabelecido na lei do SNUC e na Lei Complementar nº 140/11.

Eduardo Fortunato Bim (35, p. 94-98) apresenta três correntes sobre o tema. A primeira, defendida por parte da doutrina e pela AGU, é no sentido de que a Lei Complementar não alterou em nada a exigência de autorização, prévia ao próprio licenciamento, de natureza vinculante. A segunda corrente sustenta que o artigo 13 da Lei Complementar nº 140/11 regulamenta a participação dos outros entes federativos, mas não se aplica a outros órgãos do mesmo ente federativo, ou seja, a autorização do órgão gestor da UC do mesmo ente federativo que a do órgão licenciador é vinculante, as demais não. Por fim, a terceira posição apresentada por BIM é no sentido de ser somente opinativa a anuência do órgão gestor da UC, após o advento da Lei Complementar nº 140/11.

Incontestes é que, em se tratando de empreendimento causador de significativo impacto ambiental, imprescindível a apresentação pelo empreendedor do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o seu Relatório de Impacto

Ambiental (RIMA).

3.1 AVALIAÇÕES DE IMPACTO (EIA-RIMA)

O *National Environmental Policy Act* (NEPA), 1969, nos EUA, é considerado o primeiro diploma normativo a cuidar da obrigatoriedade de avaliação dos impactos ambientais. O NEPA regula também a criação do *Council on Environmental Quality* (CEQ), cuja atribuição é de assegurar a implementação do NEPA no âmbito federal, funcionando também como árbitro nos casos de divergência entre as agências públicas federais. (36, p. 46-47).

Na Europa, em 1976, a França passa a exigir estudo de impacto, modificando o sistema de licenciamento governamental de indústrias e outras atividades já existente e atribuindo a sua realização ao interessado. A Comissão Europeia adotou a Diretiva n° 337/85 obrigando os países membros a instituir procedimentos formais prévios de avaliação de impacto ambiental (AIA) (36, p. 50-51). Após essa Diretiva, os países membros passaram, então, a adotar a sistemática da AIA. Na Declaração do Rio, em 1992, a AIA aparece no conteúdo do Princípio 17:

Princípio 17 - A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente. (grifo nosso)

O art. 17 da CDB, Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992, aprovada no Brasil pelo **Decreto Legislativo n° 2, de 1994**, dispõe que:

Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve: a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos; b) Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta as consequências

ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica; (grifo nosso).

No início dos anos 80, com a difusão dos trabalhos técnicos do Banco Mundial, no sentido do estudo do impacto ambiental para o financiamento de grandes projetos, em sua maioria, construção de hidrelétricas, inspirados na Conferência de Estocolmo (1972), com a ONU apoiando uma política ambiental global, inicia no Brasil, as ideias e os métodos de previsão de impactos de grandes projetos. (37, p. 23 e 24).

Em que pese alguns estados da federação brasileira, a exemplo do Estado de São Paulo com a Lei Estadual nº 997/76, já possuem legislação que exigia, em certos casos, o licenciamento ambiental. (38, p. 63.), a primeira lei federal a estabelecer a necessidade de realização de estudos de avaliação de impacto, como ato prévio à decisão do poder público, foi a Lei nº 6.803/80, que tratava do zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, mas com um alcance muito restrito.

Com a Lei nº 6.938/81, também conhecida como Lei da PNMA, recepcionada pela Constituição de 1988, visando compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, instituiu a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (Art. 9º, III e IV). Considerada por Milaré como importante marco do ambientalismo brasileiro, a Lei da PNMA eleva a AIA à categoria de instrumento de política nacional, sem limitação ou condicionante, exigível em todos os projetos, sejam em áreas críticas de poluição ou não. (3, p.754)

Sanchez nos informa os diversos critérios utilizados para a triagem das atividades que tenham o potencial de causar impactos ambientais significativos, tais como: a) listas positivas; b) listas negativas; c) porte do empreendimento; d) localização; e e) recursos naturais potencialmente afetados. No Brasil é a Resolução CONAMA nº 01/86 que informa o rol de atividades em que o estudo seria obrigatório, ou seja, apresenta uma lista positiva, considerada meramente exemplificativa pela maior parte da doutrina.

Ao constitucionalizar a exigência do EIA, a CF de 1988 corrige o equívoco técnico infraconstitucional, deixando claro que tal estudo deve ser aplicado somente aos casos de significativo impacto, e não a qualquer atividade modificadora do meio ambiente, como referido na Resolução CONAMA n° 01/86.

Isto posto, cabe salientar que o EIA é um estudo técnico, realizado por uma equipe multidisciplinar contratada pelo interessado, compreendendo o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análise de laboratório etc, examinando as prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto. Já o RIMA é o relatório daí advindo, caracterizado por uma linguagem acessível a todos, inclusive àqueles sem formação específica na área, e que tem por objetivo conferir publicidade e transparência das consequências positivas e negativas da obra ou atividade. (3, p. 758)

3.2 ESPÉCIES DE LICENÇA E FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Resolução CONAMA n° 237/97, apresenta as espécies de licenças ambientais da seguinte forma:

Art. 8° - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - **Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - **Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou

sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (grifos nossos)

Cabe aqui esclarecer que a elaboração do EIA/RIMA, em que pese discordância doutrinária, deve ocorrer antes da expedição da Licença Prévia.

Importante esclarecer que as três fases do processo de licenciamento ambiental correspondem as três licenças autorizativas.

Assim, com a entrega o EIA/RIMA, prestados todos os esclarecimentos e requerida a licença prévia, será publicado edital informando sobre a disponibilidade do RIMA ao público. Contando-se prazo de 45 dias para requerer a realização de audiência pública, cujo objeto é a exposição do projeto e suas consequências aos interessados, bem como dar publicidade e transparência a atividade administrativa, nos termos da Resolução nº 09/87 do CONAMA.

Cabe salientar o caráter meramente informativo da audiência pública, uma vez que as impugnações apresentadas não obrigam a administração. Desta forma, não há impedimento para o órgão licenciador adotar posição contra-majoritária, ainda que se entenda necessária uma decisão fundamentada.

De acordo com a Resolução nº 09/1987 do CONAMA, a audiência pública acontecerá quando o órgão licenciador determinar, de ofício, ou mediante requerimento de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. Já no Estado de São Paulo, por força do constante no art. 192, § 2o, da Constituição Estadual, a realização de audiência pública é obrigatória.

Prosseguindo no procedimento de licenciamento, com ou sem audiência pública, estando o processo devidamente instruído, o processo é encaminhado ao um corpo técnico para emissão de parecer opinativo sobre o deferimento da licença prévia pela autoridade competente, avaliando-se nessa etapa o cabimento ou não do empreendimento.

Indeferido definitivamente o pedido, extingue-se o processo de licenciamento, mas o deferimento tem como consequência a expedição da licença

prévia (LP) e o fim da primeira fase do licenciamento ambiental.

Na fase seguinte, direcionada à instalação do empreendimento, é avaliada a execução do projeto de acordo com os parâmetros fixados do EIA/RIMA, visando o menor impacto ambiental.

Alguns documentos deverão ser apresentados pelo requerente da LI para instrução do processo, tais como Projeto Básico Ambiental (PBA), Plano de Compensação Ambiental (PCA) e, quando couber, o Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) e Inventário Florestal para emissão de autorização para supressão de vegetação.

Instruído o processo com os documentos necessários, ao contrário da proibição expressa na primeira fase, a regulamentação é omissa sobre a possibilidade do órgão ambiental solicitar esclarecimentos, complementação e vistorias mais de uma vez, entendendo-se pela manutenção da limitação com o fim de evitar a procrastinação processual.

Desta forma, excepcionando no caso concreto circunstâncias muito especiais, a pendência só será suscitada uma única vez e, após esclarecidas as dúvidas, o corpo técnico expedirá novo parecer, cabendo à autoridade competente a decisão final sobre a expedição da licença de instalação, desde que cumpridas as condicionantes estabelecidas da LP. Outrossim, sobreleva ressaltar que, diferente da LP, a LI e a LO apresentam menor discricionariedade por parte do órgão licenciador, podendo-se admitir a existência de direito subjetivo do empreendedor que cumpriu todas as exigências.

A última fase visa a emissão de licença de operação, autorizando o início das atividades do empreendimento. É a terceira fase do licenciamento ambiental. Como as demais, o requerente é o responsável pela apresentação dos documentos técnicos exigidos, i. é, Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais e o Relatório Final das Atividades de Supressão de Vegetação, quando couber.

Como na segunda fase, o órgão ambiental poderá requerer esclarecimentos, complementação e vistoria uma única vez. Expedido parecer final do corpo técnico e

cumpridas as condições contidas na LI, cabe a autoridade licenciadora decidir pela expedição ou não da LO, sendo este o fim do processo de licenciamento ambiental, mesmo que ainda seja mantida a fiscalização e existam causas de reversibilidade da LO.

Cabe salientar que foi exposto somente as linhas gerais para o processo ordinário federal de licenciamento ambiental, podendo os demais entes federativos, seguindo as diretrizes básicas da legislação federal, introduzir modificações. Ademais, algumas atividades, como por exemplo os empreendimentos *off shore* do ramo petrolífero, tem normativa distinta da geral.

Por fim, em empreendimentos de impacto pouco significativo e sem análise locacional, as duas primeiras fases serão concentradas e não se expedirá a LP, sendo observados todos os requisitos e documentos, tanto da LP quanto da LI, na expedição da LI.

3.2.2 Natureza Jurídica das Licenças

Em termos gerais as licenças ambientais podem ser definidas como um ato administrativo realizado por órgão de controle ambiental competente, com delimitação das condições que um empreendedor deverá seguir e estabelecendo restrições e limites que permitem um controle ambiental adequado. Por outro lado, elas também assinalam a conformidade da atividade econômica potencialmente danosa ao meio ambiente, desde que seguida as condições estabelecidas, com a política de proteção ambiental implementada pelo poder público.

Quanto ao procedimento ordinário de licenciamento podemos dividi-lo em três fases que estão ligadas cada uma a uma licença específica: a primeira diz respeito ao licenciamento prévio, a segunda ao licenciamento de instalação e a terceira ao licenciamento para operação.

Neste diapasão, pela licença prévia o órgão público manifesta estar em conformidade com as suas exigências o projeto apresentado, analisa as suas

especificidades, seja localização seja seu objeto e discrimina as exigências que deverão ser cumpridas durante as próximas fases do empreendimento. Quanto a licença de instalação, trata-se de procedimento posterior que autoriza, após cumpridas certas exigências a instalação do empreendimento, nos moldes dos planos já aprovados na fase anterior. Derradeiramente, a licença de operação tem como condão dar aval ao início da atividade econômica a ser realizada, devendo para essa ser concedida ser verificado o cumprimento das exigências discriminadas nas fases anteriores.

Em que pese não haver muita controvérsia quanto o conceito de licença ambiental, é preciso ressaltar que no tocante à sua natureza jurídica a doutrina e a jurisprudência tem travado debates intensos, cuja importância não se restringe à mero deleite acadêmico, visto que há relevantes consequências práticas, que serão objeto de análise nesse capítulo.

De antemão é preciso ressaltar que ainda que o legislador tenha utilizado propositadamente o termo licença ao definir o instrumento, atribuir automaticamente à sua natureza jurídica a mera terminologia utilizada nos parece ser recurso insuficiente ao que se pretende nesse trabalho, haja visto que tal subterfugio pouco nos dirá sobre sua substância. Cumpre ressaltar que não é raro, também, que os termos utilizados nos instrumentos normativos sejam inadequados, tendo a doutrina corriqueiramente a função de dar interpretação corretiva. Nesse sentido, é o que ocorre por exemplo com o Decreto-lei fluminense n° 134/1975 e a Lei paulista n° 997/1976, que tratavam o ato administrativo como autorização, fato histórico que, conjugado com a atual nomenclatura, demonstra a impropriedade de definir a natureza jurídica do instituto simplesmente por seu *nomen iuris*.

Atualmente podemos dividir em pelo menos três teorias principais no que concerne a natureza jurídica das licenças ambientais. A primeira teoria segue no sentido da terminologia legal, e atribui a licença ambiental a natureza de licença administrativa propriamente dita, com as características próprias desta espécie de instrumento. Dentre os principais defensores dessa tese estão Rodrigo Bernardes Braga (39, p.83) e Antônio Inagê de Assis Oliveira (33, p. 308-309). Os seus defensores, no entanto, não deixam de apontar especificidades próprias às licenças

ambientais, elencando inclusive princípios concernentes somente a esse instrumento. Somente repisam serem as características fundamentais similares àquelas do direito administrativo.

Já a segunda teoria, considera que, diferentemente do que leva a entender a terminologia adotada pelo legislador, as licenças ambientais teriam na verdade a natureza de autorizações administrativas.

Observe-se, portanto, que não se trata de mera diferença terminológica, ao atribuir a natureza de autorização administrativa e não licença, às licenças ambientais, toda a realidade jurídica é transformada.

É de se ressaltar que nas licenças haveria um direito que preexiste, ou seja o empreendedor possui o direito ao empreendimento, se estão preenchidos os requisitos legais, antes mesmo da licença, sendo a licença ato vinculado, cuja aprovação pelo poder público será obrigatória. Nesses caso a licença não tem o condão de gerar nenhum direito, mas sim declarar que esses direitos são exequíveis, atribuir a sua exequibilidade.

Por outro lado, no que tange às autorizações não se poderia falar de um direito anterior, pré-existente ao ato administrativo. A atividade será portanto vedada à todos, sendo autorizada de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade do poder público.

Por fim, a terceira teoria atribui natureza *sui generis* às licenças ambientais, ou seja, considera que possuem características próprias diversas das licenças e das autorizações administrativas. Tais peculiaridades fariam com que o instrumento não se encaixasse entre as classificações existentes.

Podemos perceber, nesse sentido que há um intenso debate em torno desse tema. As divergências da doutrina não se restringem à mera esfera conceitual, são por outro lado, tem seus efeitos amplamente atravessados na esfera prática, sendo que a compreensão e o seu estudo se faz mister, em especial para este trabalho que realizamos. Abordemos então o tema com maior profundidade.

Quando atribuímos uma natureza jurídica a certo instituto, o que desejamos é

compreender o instituto à partir de uma categoria específica, já estudada, encontrar uma categoria que determine o seu gênero, onde encontramos outros institutos cujas características se assemelham. Neste sentido, em se tratando de autorizações e licenças, as características dos gênero já foram amplamente esmiuçadas pela doutrina administrativista. Vejamos então algumas delas.

Podemos ressaltar, primeiramente a distinção no modo como se formará o convencimento do administrador. No caso da licença podemos verificar uma vinculação do administrador à normas que estabelecem os requisitos previamente. Por outro lado, quando vamos observar a autorização encontramos uma maior margem de atuação, de discricionariedade na tomada da decisão.

Quanto aos efeitos há ainda uma outra diferença que pode ser identificada na análise das licenças e autorizações. Enquanto a licença somente declarará o direito que já existia, garantindo a sua exequibilidade, a autorização faz constituir-se direito novo, que não existe antes do ato da administração pública.

Pode-se ainda diferenciá-las quanto ao seu grau de estabilidade. Nesse sentido os administrativistas apontam que enquanto as licenças administrativas são dotadas de estabilidade, as autorizações administrativas são institutos precários, haja vista que não garantem de modo absoluto a permanência do consentimento para a atividade que fora obtido, podendo à qualquer momento, à critério do poder estatal ser revogada a autorização.

Uma quarta característica, derivada dessa última, diz respeito a duração dos alvarás. Vejamos, por consequência direta da estabilidade da licença essa virá necessariamente ligada a um prazo determinado de vigência. Por outro lado, quando pensamos no caso da autorização em regra não haverá necessidade de qualquer prazo de vigência, sendo discricionário ao poder público a sua retirada a qualquer momento.

Há ainda uma distinção quanto as possibilidades de intervenção judicial. Neste caso, pode-se dizer que por se tratarem de atos vinculados as licenças admitem interpelação ao poder judiciário nos casos de indeferimento quanto ao mérito. Porém quanto às autorizações não poderá o poder judiciário discutir o mérito

do ato, haja visto se tratar de ato discricionário do poder público, exceto nos casos em que haja evidente excesso da administração quanto aos critérios de conveniência e oportunidade.

Por último, podemos ainda ressaltar a diferença que existe quanto a revogabilidade do ato. Enquanto a autorização poderá, a qualquer tempo, ser revogada em função do interesse da administração, a licença só poderá ser retirada nos casos em que se identifiquem vícios de validade na sua concessão, não poderá no entanto ser revogada, o que seria ato discricionário da administração.

Visto isso, pode-se compreender melhor as propriedades que qualificam um instituto como sendo uma licença ou uma autorização, podendo diferenciar um do outro. É à partir dessas características que a doutrina do direito administrativo irá atribuir uma ou outra natureza jurídica aos institutos que se propõe a estudar. É por isso que o estudo da natureza jurídica das licenças ambientais é de grande importância para que compreendamos melhor as repercussões que terão no mundo jurídico.

No caso das licenças e autorizações as diferenças encontram-se muito bem delimitadas pela doutrina e jurisprudência. No entanto, o processo de atribuir no caso concreto uma natureza jurídica a um instituto deve ser dialético, não estático. É nesse sentido que podemos reconhecer, por exemplo, que o consentimento do estado que habilita um indivíduo à dirigir veículos automotores terá natureza de licença, e portanto será passível de questionamento judicial em caso de indeferimento.

Portanto, vemos que diante de algumas características do ato administrativo – já abordadas anteriormente – podemos identificar que se trata de uma licença e à partir disso depreender outras características, no caso a possibilidade de intervenção judicial. No entanto, ainda que o exemplo suscitado seja simples, o mesmo não pode ser repetido quando se trata de certos institutos. Isso ocorre quando o instituto conta com predicados mistos, ora se assemelha com as licenças, ora com as autorizações.

Há de se observar aqui, também, o risco de se cair numa tautologia ao

analisar os institutos. Não é raro que, no afã de argumentar sob um certo sentido, uma certa definição jurídica, o argumento se encerra em si mesmo numa lógica falaciosa que é vazia de conteúdo. Por exemplo, grosso poder-se-ia dizer que a licença ambiental possui natureza de licença por ser irrevogável, já que é irrevogável por se tratar de uma licença. No entanto, tal afirmação encerra todo seu conteúdo em si própria, sendo que dessa forma sua lógica perde a função semântica.

Isso precisa ser colocado em pauta, principalmente quando levamos em consideração institutos que possuem características mistas, não os observando somente pelo viés de algumas características e ignorando a complexidade da figura como um todo. Nessas situações partir de uma definição à priori, que produz argumentações tautológicas viabiliza manipulações e mascara a real natureza do instituto.

Percebe-se, portanto, que mesmo as autorizações mais comuns, como é a de uso de bem público, podem ter seus atributos modificados e passam a usufruir delimitações específicas. Sendo assim, a atribuição de um prazo certo restringe a margem discricionária de revogabilidade do ato, passando a possuir características mais próximas da licença do que de autorização propriamente. Acreditamos que tal é exatamente àquilo que ocorre com as licenças ambientais.

É certo que a dificuldade encontrada pela doutrina em relação a definição da natureza jurídica desse instituto está na observação de que alguns de seus atributos são próprios a um gênero, enquanto outros são próprios de outro gênero. Não por acaso a corrente que credita as licenças ambientais natureza *sui generis* tem encontrado cada vez mais adeptos dentro do debate jurídico.

Para se resolver de maneira diversa, precisaríamos, no entanto eleger algum dos atributos como determinante sobre os outros. Só à partir dessa perspectiva parece-nos possível definir a natureza das licenças ambientais como sendo ou licenças ou autorização. Por essa perspectiva, o mais adequado seria que o elemento determinante dissesse respeito à forma de atuação da administração, ou seja, se ela será vinculada ou discricionária.

Isso porque tal característica é a determinante em relação às demais

características, é dela que as demais derivam. Nesse sentido tem caminhado a doutrina ao sempre iniciar os estudos das diferenciações entre licenças e autorizações por esse aspecto.

Deste modo, para que não haja tantos ambientes cinzentos, deveríamos passar a tratar como licença todos os atos onde a margem de atuação da administração é extremamente restrita, não havendo margem para discricionariedade, ou seja os atos vinculados. Por outro lado seriam autorizações todos aqueles que apresentassem a possibilidade de discricionariedade do administrador, ou seja, onde haja um juízo de valor, em outros termos os chamados atos discricionários. Nos demais casos, as outras características elencadas neste tópico deverão portanto ser consideradas como derivações destas duas, sendo consideradas apenas como suas consequências e não como determinantes da classificação da natureza jurídica do instituto que vier a ser estudado.

Conforme visto, são três as correntes principais em relação a natureza jurídica das licenças ambientais: A primeira é aquela que atribui natureza de licença administrativa; a segunda aquela que, em que pese o *nomen iuris*, atribui a natureza de autorização administrativa; e por fim, aquela que atribui natureza *sui generis*, por se tratar de um instrumento único, sem está enquadrado em qualquer outra denominação.

Tal distinção decorre da aferição de determinadas características associadas às licenças e outras às autorizações. Deste modo, dependendo do atributo escolhido tende-se a considerar de modo diferente a natureza do instituto. Propôs-se, para evitar o ambiente cinzento, que se tomasse como determinante a margem de atuação da administração. Sendo discricionário seria autorização, sendo vinculado tratar-se-ia de licença. Neste tópico buscaremos então compreender se as licenças ambientais são atos vinculados ou discricionários, e portanto investigaremos o conceito de discricionariedade.

Segundo ensina Andreas Krell, no decorrer dos séculos XVI a XVIII, na Europa, poderemos identificar o conceito de discricionariedade diretamente ligado à soberania do monarca, a expressão genuína da sua vontade, ou seja, era o fundamento do seu poder irrestrito (40, p.13). A Revolução Francesa, representará

então um divisor de águas, ao trazer as conquistas dos direitos individuais dos cidadãos, passa a ser estabelecidas limitações aos poderes de intervenção e coação das autoridades públicas. Nesse sentido, veremos uma proliferação legislativa sendo produzida pelos novos parlamentos, seja nos Estados Unidos, seja na Europa.

Aos poucos as prerrogativas do poder executivo passaram a ser retiradas ou limitadas, em especial no que tange a produção normativa. A vontade do monarca é transferida para vontade do parlamento, eleito pelo voto popular. Distingue-se Governo e administração, sendo o primeiro a relativo a atividade política livre. Surge, nesse contexto, um desafio: como conciliar a necessária liberdade de decisão do poder executivo com o cada vez mais fortalecido princípio da legalidade, nos recém-formados Estados de Direito?

Na medida do possível, pretendeu-se eliminar qualquer resquício de arbitrariedade mediante previsão legal – prévia e impessoal – de como o Estado deveria agir nas diversas situações que lhe eram colocadas. No entanto, como já alertava John Locke no século XVII, havia muitas questões que a lei não podia em absoluto prover e que deveriam ser deixadas a discricção daquele que tenha nas mãos o poder executivo, para serem por ele reguladas, conforme o exijam o bem e a vantagem do público. (41, p.529)

A dinâmica cada vez mais acentuada do mundo moderno demonstrou a impossibilidade de se conferir tratamento legal para toda a atividade estatal. Com efeito, a morosidade inerente à atividade legislativa, que depende de ampla discussão e amadurecimento das ideias, não é compatível com a celeridade com que certos problemas se colocam.

Essa é a origem imediata da contraposição entre vinculação e discricionariedade que, passados séculos, ainda é objeto de controvérsia não só no que tange à ciência jurídica, mas também com relação a todas as outras que, de uma forma ou de outra, se propõem a estudar o Estado de Direito e o correlato exercício de poder característico de sua organização.

A divisão aqui apresentada é a majoritariamente adotada por toda a doutrina

administrativista brasileira, pode ser encontrada em todo manual de direito administrativo. Não há também na jurisprudência qualquer divergência. Por este motivo também que se optou por escolher este critério para determinar com mais clareza a natureza jurídica das licenças ambientais.

Apesar disso, vale salientar, que na esteira de avançada doutrina germânica, Andreas Krell, coloca em questão a inflexibilidade dessa dicotomia (40, p. 19 et seq.). Para ele, tanto ser ato vinculado ou ser ato discricionário são extremos, limites no sentido matemático do termo, inalcançáveis, dois pontos hipotéticos que determinam uma linha de graduação (quantitativa e não qualitativa) dos atos concretos, que podem ser tanto mais vinculados tanto menos, ou inversamente tanto mais discricionários, tanto menos.

Nessa esteira, os atos seriam graduados de acordo com a determinação linguística dos conceitos jurídicos utilizados nas normas vigentes e aplicáveis à hipótese. Quanto menos subjetivismo a norma viabilizar, maior será o grau de vinculação do administrador, ao passo que expressões que admitam diversas interpretações conduziram a uma mais acentuada discricionariedade administrativa.

Assim, há conceitos que são objetivamente compreendidos, tais como a idade das pessoas, distância entre prédios e tamanho de imóveis. Esses, no máximo, dependerão de simples verificação aritmética, não passível de gerar interpretação divergente, salvo erro do sujeito. Esses, porém, ainda que bastante presentes no ordenamento jurídico, não são os únicos.

Haverá também conceitos que possuem natureza descritiva, de aferição empírica, que se faz à partir da observação de objetos cotidianos. Estes serão fundamentalmente dotados de forte imperativo linguístico, que se revela em sentidos comuns ou eventualmente em conhecimentos científicos. Nesse caso, novamente, o papel do intérprete será mais de revelador da norma, e menos de produtor pela interpretação da mesma.

Nos parece que esse grau de (in)determinação se enquadraria, em parte, a chamada discricionariedade técnica, com origem nos autores da Escola de Viena, que pretendiam englobar todas aquelas decisões que, não sendo discricionárias,

deveriam ser retiradas do controle jurisdicional, ante sua complexidade técnica.

Na Austria e na Alemanha o conceito de discricionariedade técnica surgiu com o objetivo de limitar a intervenção judicial sobre a atividade administrativa, já na Espanha serviu como fundamento para outra teoria. García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández propuseram a tese de que os conceitos indeterminados poderiam sempre serem determinados a partir das informações do caso concreto (42, p.393). Produzindo com isso, ao fim e ao cabo, um única conclusão ótima.

Deste modo, levando em consideração que mesmo os conceitos jurídicos que são considerados indeterminados seriam passíveis de determinação, haveria assim a possibilidade de uma atuação mais ampla da atividade jurisdicional, o que permitia ao poder judiciário julgar o mérito dos atos do administrador, avaliando estarem ou não de acordo com a norma em questão. Deste modo, expressões como “preço justo”, “doença grave”, “impacto ambiental”, não poderiam conferir discricionariedade ao poder público na execução dos atos que lhes coubessem, apenas lhes trariam o ônus de procurar uma interpretação ótima do mesmo, buscando determiná-los.

Em terras brasileiras, o conceito de discricionariedade técnica ainda não possui uma definição uniforme pela doutrina, ora se defende a tendência espanhola, qual seja, a que credita um caráter vinculado ao ato, ora se defende a *teoria do erro manifesto*, trazida pelo Conselho de Estado Francês. Em todo caso, não há mais nenhuma corrente, nem mesmo nos estados em que se originaram, que defenda a discricionariedade irrestrita da administração pública.

Concluindo, não obstante os conceitos objetivamente compreendidos e aqueles de natureza empírica descritiva, há também normas de natureza valorativa, normas cuja interpretação é aberta, e o significado dependerá sempre de uma valoração subjetiva do interprete. É nesse campo onde poderemos encontrar com mais clareza a ideia de discricionariedade administrativa, e aqui será onde veremos mais dificuldades em relação a possibilidade de intervenção judicial e mesmo a liberdade do revisor do administrador sobre os seus próprios atos.

Podemos dizer que nesse caso, não se trata meramente de um conceito indeterminado, mas sim que a própria produção da norma pressupõe um método

distinto daqueles vistos anteriormente. Não mais falaremos em uma complementação do conteúdo normativo pela técnica. Haverá a necessidade de avaliação subjetiva do administrador, que fundamentalmente não depende de critérios que possam ser intuídos uniformemente.

Deste modo, a aplicação da norma ao caso concreto se dará à partir da confrontação do texto legal, cujas expressões são abertas em termos conceituais, e os valores subjetivos, vinculados ao interprete do comando, e sendo assim, abrem-se ao administrador público uma série de possibilidades de ações, todas legítimas e razoáveis, devendo este optar por aquela que sua motivação se inclinar.

Mister se faz reconhecer que no campo discricionário da atuação da administração pública, a legitimidade das decisões tomadas independe das preferências de um juiz ou de um membro do ministério público, haja vista que ao exercer uma função pública o administrador possui legitimidade pela representação popular que lhe conferiu o povo por eleição, ou por delegação dos representantes eleitos. É portanto, que dentre diversas opções a que estivessem sujeitos um ato, nos atos discricionários, aquela eleita pelo administrador, sendo razoável deve prevalecer.

No entanto, ressalte-se que há uma exceção, qual seja aquela decisão que se mostre absolutamente contrária a vontade popular. Nessas situações, a vontade soberana do povo, de onde emana todo o poder, deve ser resguardada em detrimento daquela manifestada pelo seu representante.

3.2.3 Dos princípios do desenvolvimento sustentável (econômico e social) – precaução e prevenção.

A Constituição Federal refletiu a crescente preocupação da sociedade com o esgotamento dos recursos naturais e com a qualidade de vida, demonstrando em vários momentos a necessidade de compatibilizar a realização de eventos com a preservação do meio ambiente.

Já antes dela, o direito ambiental se delineia com uma princípios norteadores próprios, orientadores dos seus institutos e importantes para a compreensão e efetivação dos instrumentos disponíveis na legislação pátria, visando os fins constitucionais de desenvolvimento do país e preservação ambiental que, embora pareçam antagônicos, são perfeitamente conciliáveis quando analisados sob a égide do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Desta forma, o instituto jurídico do licenciamento ambiental é um dos instrumentos nacionais orientados pelo princípio do desenvolvimento sustentável, que busca o crescimento econômico e o desenvolvimento, sem afastar a tutela dos recursos naturais e a preocupação com o não esgotamento da natureza. Trata-se aqui de se manter uma postura de sustentabilidade ambiental, garantindo-se que gerações futuras possam usufruir tanto dos recursos naturais quanto do desenvolvimento social e econômico.

Luís Paulo Sirvinskas (1, p.145) esclarece que o termo *desenvolvimento sustentável* surge no fim dos anos 70 e ganha relevo em meados dos anos 80, no Relatório de Brundtland, da ONU, publicado em 1988 com o título "Nosso Futuro Comum". Na ECO 92 a expressão é definitivamente consagrada ao status de princípio.

Assim, do princípio em tela buscar equilibrar e integrar seus três suportes: a prosperidade econômica, o bem estar social e a proteção e preservação da natureza e seus recursos, visando o benefício da geração atual e futuras.

Dentro desta visão, inegável que o licenciamento ambiental é instrumento eficiente no esforço de compatibilizar os três suportes do desenvolvimento sustentável, uma vez que o poder público acompanha e fiscaliza os empreendimentos para a correção de impropriedades, prevenção e mitigação de danos ambientais certos, como também os incertos (mas possíveis).

Assim, podemos afirmar que também informam o instituto do licenciamento ambiental os princípios da precaução e da prevenção.

Alguns autores consideram como sinônimos estes dois princípios, podendo

se citar, exemplificativamente, Rui Piva (43, p. 51) e Roberto Tatsch Banunas (44). Sirvinskas (1, p. 148) vislumbra uma relação de gênero e espécie, afirmando que a prevenção, no sentido de antecipação fática, é gênero, contendo a espécie precaução, como atitude ou cuidado para evitar os danos ambientais.

Por outro lado, a doutrina majoritária os distingue, relacionando prevenção ao perigo concreto e precaução ao perigo abstrato, apontando o princípio da precaução como referência indispensável a qualquer abordagem que envolva risco.

O Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, vai tratar especificamente do princípio da precaução, conforme se transcreve:

Princípio 15 - De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Como se pode observar, o princípio da precaução vai muito além de medidas para afastar o perigo de dano, sendo uma precaução contra o risco anterior à existência do perigo, não exigindo certeza científica, mas a simples ameaça abstrata de dano, garantindo uma margem de segurança na suspeição do perigo, anterior ao perigo concreto. Sob este aspecto, pode-se afirmar, diferente do dizer de Sirvinskas (1), em que pese o respeito e admiração ao doutrinador, que o princípio da precaução é conteúdo do que o princípio da prevenção é conteúdo, atuando este na esfera do perigo, e aquele na esfera do risco, do perigo potencial. Assim, mesmo se reconhecendo etimologicamente que o termo prevenção guarda certa generalidade, inegável é a distinção entre os dois princípios.

A toda evidência, como a atividade do homem sobre o meio ambiente é potencialmente perigosa, o princípio da precaução sempre deverá ser mitigado considerando-se o direito ao desenvolvimento, sem imobilizar as atividades antrópicas.

Canotilho e Morato Leite (45, p. 156) destacam o princípio da precaução na Constituição brasileira:

(...)a atuação preventiva e o princípio da precaução emanam de vários dispositivos constitucionais, sendo que o último não está expresso na Constituição, mas claramente incorporado ao sistema, exercendo função normativa relevante. É possível destacar que o art. 225, §1º, II, III, IV e V da Carga Magna, bem como o art. 54, §3º da Lei nº9.605/98, que penaliza criminalmente quem deixa de adotar medidas precaucionais exigidas pelo Poder Público. Encontra-se, ainda, expressamente referido no art. 5º do Decreto Federal nº 4.297/2002, regulando o art. 9º, inciso II, da Lei nº6.938/81, e também no art. 2º do Decreto Federal nº 5.098/2004, tratando do acidente com cargas perigosas.

Édis Milaré (3, p. 263) assim distingue os dois princípios:

De maneira sintética, podemos dizer que a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos. Em outros termos, enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. (...)

No licenciamento ambiental os princípios citados têm grande relevância e informam todo o processo de concessão das licenças, tais como seus estudos, pareceres, condicionantes e decisões, com o controle e acompanhamento das obras e atividades, mesmo na sua fase embrionária de apresentação do projeto, com análise dos riscos para o meio ambiente e importância para o desenvolvimento socioeconômico, equilibrando esses fatores para benefício do planeta e da humanidade que nele habita, no presente e no futuro.

4 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SNUC

Antes de se falar sobre o instituto da compensação ambiental, necessário abordar algumas distinções. No direito ambiental os termos recuperação, reparação e composição se apresentam em diversas normas jurídicas. Salientamos que eles não são sinônimos, não podendo ser intercambiáveis. Recuperação do dano é busca ao estado anterior à lesão ambiental. O termo Reparação, juridicamente, é usado de forma mais ampla, podendo se falar em cessação do dano, da recuperação do bem e da própria compensação, quando não for possível a recuperação do bem ambiental lesado. Já a composição do dano ao meio ambiente é uma espécie de acordo de reparação do dano, podendo ser *in natura*, i. é, compensando uma área degradada irrecuperável com a recuperação de outra, ou *in pecunia*, por indenização, ou seja, através do pagamento em dinheiro. Ressaltamos que a indenização pode ocorrer mesmo havendo possibilidade de recuperação, uma vez que, em razão da lentidão na restauração do *status quo ante*, há de se compensado o tempo em que o ambiente ficará degradado.

Além desses termos, o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, trará o instituto da **compensação** ambiental, que também se apresenta na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

A Compensação tratada no Código Florestal diz respeito à Compensação de Reserva Legal, consistente em uma forma de possibilitar ao proprietário rural a manutenção da área produtiva de seu imóvel e desonerá-lo dos gastos com a recuperação, bastando para tanto a doação de uma área equivalente ao que seria sua obrigação de Reserva Legal, situada em uma Unidade de Conservação, conforme o artigo 66, § 5º, inciso III, do Novo Código Florestal.

A Compensação Ambiental tratada no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, objeto desse estudo, está relacionada ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

No dicionário, compensar é “1. Estabelecer equilíbrio entre; contrabalançar,

equilibrar; 2. Reparar o dano, o incômodo etc., resultante de: contrabalançar, 2 contrapesar (...)" (Novo Aurélio Século XXI, p. 512)

Desta forma, a compensação quase sempre pode ser associada a uma perda ou a um sacrifício; sendo que, no Direito, está, via de regra, associada a um DANO.

Por compensação ambiental, *lato sensu*, podemos entender que se engloba todas as medidas de substituição de um bem danificado por outro de valor equivalente. Portanto, tem por escopo reduzir um dano causado ao meio ambiente, entregando um benefício ambiental com um significado aproximado ao bem prejudicado.

YRIGARAY (46, p. 201) assevera que a compensação é oriunda do direito privado, se apresentando como uma das formas de extinção das obrigações, geralmente mediante acordo de vontades entre as partes. Desta forma, só muito recentemente o instituto da compensação foi transplantado para o direito público, o que pode servir como justificativa para as dificuldades apresentadas na sua implementação no direito ambiental (46, *idem, ibidem*).

Compensação ambiental, no conceito de SÍLVIA CAPPELLI (47, p. 362), é *"uma modalidade de reparação de danos ao meio ambiente objetivando restabelecer o equilíbrio ambiental, diante de um dano certo e irreversível, atual ou futuro, de forma substitutiva à reparação in natura"*.

O direito ambiental apresenta algumas espécies de compensação. Temos a Compensação por Dano já ocorrido: consistente em uma reparação em dinheiro ou uma reparação por equivalente. Há também a Compensação por dano presumido, como a Compensação para Supressão de APP, a Compensação para Supressão de Mata Atlântica e a Compensação de Reserva Legal. Por fim, temos a Compensação Ambiental da Lei do SNUC, que por se tratar de um instituto novo, traz grande divergência quanto à sua natureza jurídica e aplicação.

Podemos reproduzir a definição de CAPPELLI (47, p.373), para quem:

"A compensação ambiental da Lei do SNUC pode ser definida como

uma obrigação do empreendedor, preestabelecida em lei e baseada no princípio do usuário-pagador e na assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica, de apoiar a implantação ou manutenção de unidades de conservação, em todos os casos de licenciamento ambiental de empreendimentos com significativos e negativos impactos ambientais aos recursos naturais, assim detectados por EIA-RIMA. Deve ser mensurada por metodologia de avaliação e quantificação, e aplicada em unidades de conservação de proteção integral ou, excepcionalmente, de uso sustentável. Decorre dos impactos ambientais não mitigáveis e futuros, assim identificados no EIA/RIMA, correspondentes à fase de implantação de projetos e capazes de causar significativa degradação ambiental."

Pode-se apontar como origem histórica da Compensação Ambiental os projetos do setor elétrico brasileiro. (48, p. 9) Ela surge como uma forma de atenuar os danos incontestes de um grande projeto hidroelétrico que, em geral, causa inundação de imensas áreas para formação de reservatórios, o que constitui irreversível dano ecológico, com perda de espécies animais e vegetais.

Considerando a demanda energética, mas também a conservação da biodiversidade das áreas afetadas, surgiu a ideia de criação de áreas voltadas à conservação da biodiversidade impactada, para servir de testemunho das características ambientais originais.

Assim, o empreendedor que com o seu projeto alterasse o ambiente natural, ficaria obrigado a viabilizar uma UC de proteção integral com a finalidade precípua de garantir às gerações futuras uma área com características, na medida do possível, semelhantes às da área devastada.

Assim, a compensação ambiental inicia no setor elétrico, com a gestão ambiental das empresas estatais. A Reserva Biológica do Uatumã (Rebio Uatumã), por exemplo, foi criada pelo Decreto nº 99.277 de 06 de junho de 1990, e se localiza na margem esquerda do reservatório Usina Hidrelétrica Balbina, no rio Uatumã, a cerca de 180 km da cidade de Manaus é um caso interessante da aplicação desse mecanismo utilizado antes da Lei do SNUC que entrou em vigor em 2000, mas sim durante a regulamentação do CONAMA (1987), em que pese os questionamentos jurídicos sobre esta regulamentação.

Importante ainda o papel do Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto²³, que em entrevista intitulada "O Senhor da História" assim explica sua participação na criação do instituto:

(...)porque fui eu quem começou esta história de compensação no Brasil. Naquela época era mais fácil. Estava tudo começando, não tinha tanta oposição. Quando o Ministro Aureliano Chaves, que sempre gostou de meio ambiente, estava no Ministério de Minas e Energia, conversei com ele sobre a necessidade da compensação ambiental. Disse que quando se constrói uma hidrelétrica, todas as pessoas que têm bens na região afetada são compensadas. Mas a floresta que foi destruída não recebe nada e deveria existir uma compensação para plantio ou aquisição de uma nova floresta. Ele concordou e eu levei a questão para o Conama, que ampliou o conceito não só para hidrelétricas, mas para outras coisas que pudessem ter impacto negativo sobre a natureza. O problema é que as resoluções do Conama não têm força de lei.

A Compensação ambiental para empreendimentos não implantados, ou seja, de impactos futuros, foi instituída pela Resolução Conama 10/87 (exigida dos empreendimentos que pudessem destruir florestas e outros ecossistemas, em favor da implantação de uma Estação Ecológica, preferencialmente junto à área impactada). Posteriormente, foi substituída pela Resolução Conama 2/96, que ampliou o objeto da compensação ambiental, permitindo que o direcionamento dos recursos para outras unidades de conservação públicas de proteção integral, que não as estações 5 ecológicas antes beneficiárias.

Atualmente está disciplinada pelo art. 36 da Lei nº 9.985/00, arts. 31 a 34 do Decreto nº 4.340/02 (alterados pelo Decreto nº 6.848/09), visando a reparação de danos ambientais futuros e certos, não elimináveis, que são detectados no licenciamento ambiental de empreendimentos considerados potencialmente causadores de degradação.

“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

²³ verificar entrevista com o cientista neste sentido, "O senhor da história". Entrevista com Paulo Nogueira Neto ao "O Eco", sítio de jornalismo ligado aos temas do meio ambiente disponível em: <http://www.oeco.org.br/reportagens/10947-oeco16589/>, acesso em: 02/03/2017.

~~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. (* foi retirado no texto original em razão da decisão na ADI – 3378)

§ 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." (Lei nº 9.985/00)

Por fim, a Resolução CONAMA nº 371, de 05/04/2006, revogadora da Resolução nº 2/96, fixa as diretrizes para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos advindos da compensação ambiental.

Quanto ao licenciamento de empreendimentos causadores de impacto ambiental, cabe ressaltar que nem todo empreendimento estará sujeito à licença. Dentre as possíveis alterações ambientais, há as evitáveis e inevitáveis. Com relação as inevitáveis, há aquelas juridicamente toleráveis e alterações ambientais juridicamente intoleráveis. Desta forma, somente as alterações juridicamente toleráveis permitirão o licenciamento do empreendimento mediante o pagamento da compensação ambiental; as juridicamente intoleráveis reclamarão o indeferimento das licenças ambientais.

Discute-se, ainda, a existência de justa causa na compensação ambiental. Há quem defenda a falta de justa causa para a exigência da compensação ambiental (p.ex., ADI, promovida pela CNI, nº 3378) pois nenhum empreendimento será licenciado se puder causar danos ambientais. Sendo assim, pagará por danos que não os causará. A toda evidência, esse entendimento não se apresenta correto, porque não é certo que somente empreendimentos isentos de danos ambientais serão licenciados.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Desde a sua instituição, há polêmica acirrada quanto a natureza jurídica da compensação ambiental. No início, regulamentada apenas pelas Resoluções CONAMA nº 10/87 e nº 02/96, a discussão era em torno da necessidade ou não de lei para impor a obrigação. Com o advento da Lei do SNUC, os debates foram direcionados para a constitucionalidade, culminando com o ajuizamento pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) de ação direta de inconstitucionalidade no STF.

Com relação a natureza jurídica da compensação ambiental, as principais posições encontradas na doutrina pátria são as que a consideram como Tributo, como Preço Público ou como reparação de danos antecipada.

O argumento utilizado em defesa da inconstitucionalidade do art. 36 da Lei do SNUC era a sua natureza jurídico-tributária. Entre os defensores dessa corrente estão alguns autores de direito tributário, como Ricardo Berzosa Saliba (49, pp. 197-214; 50, p. 282), Sérgio Guerra (51, p. 129-145) e José Marcos Domingues (52, p. 125-146), e autores de direito ambiental, tais como Édis Milaré (53, p. 101-114) e Paulo de Bessa Antunes (29).

No agravo de instrumento nº 2005.01.00.060479-0, TRF - Tribunal Regional Federal - 1ª Região, referente ao mandado de segurança impetrado pela Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica, o relator deferiu medida liminar, limitando a cobrança da compensação ambiental em 0,5% dos custos totais da implantação do empreendimento e entendendo possuir o instituto natureza tributária. A decisão foi cassada pelo STF - Supremo Tribunal Federal, decisão proferida na Suspensão de Segurança nº 2875, em 5 de abril de 2006 (mesma data em que editada a Resolução CONAMA nº 371/2006).

Assim, para os que definem a compensação ambiental como TRIBUTO, o fundamento está no próprio art. 3º, do CTN, por a considerarem compulsória,

derivada de lei, com fato gerador na atividade lícita e se constitui em atividade administrativa vinculada.

Todavia, diverge a doutrina em relação ao tipo tributo. Uns, classificando como Imposto porque busca fundamento no art. 16 do Código Tributário Nacional, apresentando como fato gerador o desempenho de uma atividade econômica, isto é, uma atividade lesiva ao meio ambiente em função do empreendimento. Afirma ainda que a atuação estatal se faz *uti universi*, em favor da sociedade e não em face do empreendedor-contribuinte. Outros, classificam como CIDE (contribuição de intervenção de domínio econômico) em razão da cobrança ser originada do art. 149, da CF, onde se encontra o permissivo de que a União, ao editar leis, possa criar programas de estímulo de desenvolvimento de setores da economia, nas quais a intervenção estatal seja necessária, destacando-se a questão da defesa do meio ambiente.

Essas correntes sofrem oposição, tanto pela falta de lei complementar para discriminar o fato gerador desse tributo, como pela violação da competência tributária federal, pois, a se entender dessa forma, como corolário lógico, se deve entender que a União estaria delegando competência tributária à autoridade ambiental, violando, assim, o art. 7º, do CTN.

Um exame mais detido da conceituação de Tributo evidencia não ser adequado o enquadramento da compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC nessa categoria, uma vez que, salvo exceções contidas na CF, para que seja considerado tributo, os elementos essenciais que o constituem devem estar previstos em lei, sendo eles: o sujeito passivo, a base de cálculo e a alíquota, permitindo-se assim a cobrança por meio de atividade administrativa plenamente vinculada (54, p. 4451). Ora, a compensação ambiental não apresenta tais elementos e, portanto, não seria possível de cobrança.

Além disso, a discricionariedade é pressuposto para a exigência da compensação, no que se refere ao caráter significativo dos impactos ambientais (54, p. 4451), afastando o caráter de atividade administrativa plenamente vinculada. Ademais, a compensação ambiental pode ser executada diretamente pelo empreendedor, constituindo-se obrigação de fazer, que não cabe na definição de

tributo (55, p. 173-174). Sob outro aspecto, o fato da Lei do SNUC elevar o status da obrigação, regulando-a de em lei em sentido formal, não é suficiente para convertê-la em tributo (54, p. 4452.).

Mesmo que se entendesse pelo enquadramento da compensação ambiental no conceito de tributo, o que se faz com intuito meramente argumentativo, impossível seria sua adequação típica aos tributos existentes. Não seria Imposto, porque o fato gerador não constitui situação independente de qualquer atividade estatal específica com relação ao contribuinte (Art. 16 do CTN), até porque o licenciamento ambiental é atividade estatal. Por outro lado, há vínculo da receita proveniente da compensação, que deverá ser aplicado nas UCs, vinculação vedada aos (Art. 167, IV, da CF/88. Não se poderia afirmar ser um empréstimo compulsório, porque não é restituível e também não foi criada em razão de situação de calamidade pública, guerra ou motivo de urgência e de relevante interesse nacional (Art. 148 da CF/88). Contribuição de melhoria também não seria, considerando que este tributo depende da ocorrência de valorização de imóvel decorrente de obra pública (Art. 81 do CTN), o que em nada se assemelha à compensação ambiental. As contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, reguladas pelo art. 149 da CF/88, ficariam também afastadas, pois a compensação ambiental não foi instituída visando ao financiamento da saúde, educação e seguridade social, ao atendimento de categoria profissional ou econômica, ou mesmo o planejamento econômico e à regulação de setores da economia, e, tampouco, seria meio pelo qual o Estado visa buscar recursos financeiros para promover uma intervenção na ordem econômica. Por fim, também não seria taxa, considerando que não decorre do exercício do poder de polícia ou prestação de serviço público (Art. 77 do CTN), uma vez que seu valor é calculado em razão do grau de impacto do empreendimento, o que independe dos gastos com o licenciamento. Por estas razões, consideramos espancadas quaisquer das argumentações que defendam a existência de natureza tributária na compensação ambiental.

Em função do Princípio do usuário-pagador, ou seja, o empreendedor paga pelo uso dos recursos naturais. Parte da doutrina advoga estarmos diante de verdadeiro PREÇO PÚBLICO.

O princípio do usuário-pagador defende a existência de uma contrapartida remuneratória pela utilização do recurso natural. Assim, a cobrança da compensação ambiental se apresenta como preço público, cobrado pelo uso de um bem público.

O preço público, via de consequência, seria uma receita originária decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço, numa relação de cunho negocial em que está presente a voluntariedade (56, p. 35), já se podendo descartar tal afirmação, considerando que a voluntariedade do preço público não é compatível com a obrigatoriedade da compensação ambiental. Outrossim, a compensação ambiental tem como pressuposto o impacto ambiental negativo não mitigável, e não o uso dos bens ambientais (55, p. 193). Além do que, a compensação pode ser cumulada com o preço público (57, p. 47).

Ainda, para importantes doutrinadores, trata-se de responsabilidade civil por dano futuro ou reparação de danos antecipada. Assim, Erika Bechara (58), leciona:

“verdade que o fato da compensação ambiental ser exigida antes mesmo da concretização do dano que se quer compensar acaba por criar uma certa resistência da doutrina e dos tribunais em aceitá-la como medida reparatória (e não tributária). Contudo, para minar essa resistência basta percorrer a própria doutrina civilista que de há muito defende, em sede de responsabilidade civil, a possibilidade de reparação de danos futuros, contanto que certos, i.e, de ocorrência garantida (...) Assim posto, não parece haver óbices jurídicos à conclusão acima esposada, sobre a natureza jurídica da compensação: trata-se de reparação civil antecipada, equivale dizer, reparação por danos ambientais ainda não ocorridos porém antevistos no licenciamento ambiental, com segurança suficiente para se reputá-los certos”

Como se vê, essa importante corrente doutrinária vai tratar a compensação ambiental na seara da responsabilidade civil, caracterizando o dano no futuro e antecipando o dever de repará-lo, já que essa responsabilização pressupõe a existência de dano. Dentre seus defensores, podemos citar como: Erika Bechara (55, p. 5); Marcelo Abelha Rodrigues (59, p. 130) e Solange Teles da Silva (60, p. 125-137).

Paulo Afonso Leme Machado também defendia uma posição baseada na responsabilidade ambiental objetiva (61, p. 764). A partir da 13ª edição do seu livro

Direito Ambiental Brasileiro, passou a tratar a compensação ambiental como uma contribuição financeira, que encontra seu fundamento no princípio do usuário-pagador, muito embora mantenha a posição quanto a antecipação da cobrança por um dano ainda não caracterizado, a fundamentação não é mais na responsabilidade civil, mas sim no princípio do usuário-pagador (61, p. 785-787). Por outro lado, Machado amplia o princípio do usuário-pagador que passa a abranger também a responsabilidade civil e, portanto, não o afastando da corrente inicialmente por ele defendida. Entretanto, a amplitude apresentada pelo autor, acaba por tratar como equivalentes os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, o que não é doutrinariamente adequado, uma vez que tais princípios dizem respeito à internalização da variável ambiental nos custos da produção e do consumo, com caráter preventivo e de retribuição, e não a reparação do dano.

A dificuldade da doutrina recém exposta, está na impossibilidade de se calcular a reparação de um dano que ainda não aconteceu e, ainda, que não se pode nem garantir a sua exata caracterização e valoração.

A teoria clássica da responsabilidade civil, apresenta três pressupostos básicos: existência de dano; culpabilidade; e relação de causalidade (62, p. 3), conforme o artigo 159 da Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916, antigo Código Civil. Já o Código Civil em vigor, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, reconhece expressamente a possibilidade de lei específica estabelecer casos de responsabilização objetiva, o que também teria aplicação quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de terceiros (Art. 927). No caso da responsabilidade civil ambiental, regulada pela Lei da PNMA, regulamenta ser o poluidor obrigado, com ou sem a existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade (Art. 14, § 1º). Desta forma, por se tratar de responsabilidade objetiva, basta a configuração do dano e o nexo de causalidade entre ele e o fato ou ato lesivo ao meio ambiente (63, p. 418-419).

Na realidade, o que a corrente em análise acaba promovendo — em razão da importância e transcendência do bem tutelado — são estimativas ou presunções fáticas da ocorrência de danos, cuja aferição é difícil e incerta, —desde que indícios

justifiquem a sua adoção por meio da aplicação de máximas ou de regras de experiência (57, p. 31-32), que fogem do âmbito da responsabilidade civil. Além disso, a compreensão tradicional das relações de causa e efeito também não se coaduna com as características do dano ambiental, cuja cumulatividade e sinergia muitas vezes decorrem de uma causalidade circular, em que é difícil a separação entre fatores e danos interdependentes entre si (57, p. 33).

A posição em questão, desse modo, extrai também o dano e a sua relação de causalidade do conceito inicial de responsabilidade civil, não restando nenhum dos seus três fundamentos. A teoria criada para o tratamento da reparação do dano passa, com isso, a envolver aspectos de prevenção e precaução estranhos ao seu escopo, mais como uma tentativa de adaptá-la a casos sobre os quais não objetivava dispor do que pela compreensão de que tais situações efetivamente se enquadrariam no seu conceito.

Questiona-se, com isso, se pode continuar sendo tratada no âmbito da responsabilidade civil situação em que são afastadas a culpabilidade, o dano e o nexo de causalidade. Ou seja, se é adequado tratar a compensação ambiental como responsabilização civil, se ausentes, ou postergados para um futuro nem sempre certo, os pressupostos para a sua caracterização. Entende-se que não, ante a dificuldade de se manter a coerência interna da teoria. Como ressaltado no primeiro capítulo deste trabalho, as questões ambientais implicam necessidade de enfrentamento e discussão das teorias e formulações jurídicas existentes, que nem sempre se mostram suficientes para solucionar os problemas postos. É impositiva a busca de novos meios para tratá-los.

Além do problema relativo à teoria da responsabilidade civil, a corrente em apreciação enseja ainda discussão quanto à valoração econômica do eventual dano a ser reparado, ainda que de forma antecipada. A valoração de recursos ambientais pode ser definida como - o conjunto de métodos úteis para mensurar os benefícios proporcionados pelos ativos naturais e ambientais, os quais se referem aos fluxos de bens e serviços oferecidos pela natureza às atividades econômicas humanas. (57, p. 9). Os principais métodos desenvolvidos e utilizados para a valoração da biodiversidade compreendem, especialmente, três abordagens: a) o valor de uso

atual, que trata da utilização direta e indireta dos bens e serviços ambientais promovidos pela biodiversidade, inclusive como matéria-prima; b) o valor de uso futuro ou de opção, ou seja, quanto se estaria disposto a pagar para manutenção atual do recurso, optando-se por utilizá-lo ou não no futuro; e c) o valor de existência, referente à percepção subjetiva dos indivíduos quanto à importância de um determinado recurso (64, p. 266-267.). Além dessas abordagens, a economia ecológica, visando contornar algumas limitações verificadas em tais enfoques, como a dificuldade de retratar de forma agregada as preferências individuais, desenvolveu métodos alternativos, que também são muito utilizados, tais como abordagens deliberativas das quais participam aqueles mais diretamente afetados, e avaliações multicritério, que buscam incorporar diferentes visões e dimensões atribuídas à biodiversidade (64, p. 267-278). Para a análise de cada um dos valores citados, a teoria econômica desenvolve métodos específicos, que estão em constante processo de aperfeiçoamento e que envolvem, muitas vezes, questões extremamente complexas, que não cabem ser delineadas nos estritos limites do presente trabalho. Importa ressaltar, apenas, que essa valoração não é simples, como demonstram as seguintes questões: Qual o valor de um parque nacional? Qual o valor de uma espécie que pode ser extinta em razão de um projeto de desenvolvimento? São perguntas que revelam que, seja qual o método utilizado, somente é possível uma estimativa parcial dos valores da biodiversidade em termos monetários.

A avaliação dos impactos e possíveis danos a serem causados por um empreendimento ou atividade, por seu turno, é algo diverso da valoração econômica desses danos. A verificação do potencial impacto ambiental de um empreendimento ou atividade, em comparação com outros, é uma situação que sempre foi passível de ser aferida, levando-se em conta os respectivos EIAs. O entendimento de que a compensação ambiental deve corresponder à exata valoração econômica de possíveis danos a serem causados pela atividade ou empreendimento atribuí ao licenciamento ambiental, e ao EIA, uma complexidade ainda maior do que a já existente. Com essa compreensão, corre-se o risco de perpetuar discussões técnicas e jurídicas quanto aos valores calculados e despendidos a título de compensação ambiental — quando das licenças prévia e de instalação — e sua

correspondência com a valoração econômica do dano a ser futuramente caracterizado.

Por fim, cabe destacar que o entendimento que considera a compensação ambiental como responsabilidade civil ou reparação de danos antecipada pode dar margem a discussões quanto à responsabilização futura por esses danos, ao argumento de duplicidade de fundamentos, correndo-se o risco de permanecer o dano ambiental sem reparação. Conforme já ressaltado, constatado posteriormente dano ambiental não previsto ou não compensado, responde o empreendedor objetivamente pela recuperação e restauração ambiental desse dano a maior, tenha ou não adimplido com a obrigação constante do art. 36 da Lei do SNUC.

Há, ainda, a corrente que trata a compensação ambiental como espécie de compensação ecológica baseia-se na teoria de José Rubens Morato Leite quanto à reparação do dano ambiental. Segundo o autor, a compensação ecológica caberia quando a restauração natural do dano ambiental não fosse possível, subdividindo-se em quatro subespécies: jurisdicional; extrajudicial; preestabelecida ou normativa; e fundos autônomos (65, p. 104-123; p. 109-110).

A compensação jurisdicional seria aquela originária de uma lide ambiental, na qual ao degradador é imposta a obrigação de substituição do bem lesado por um equivalente ou de pagamento de certa quantia em dinheiro (66, p. 216). A extrajudicial decorreria da celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC), consoante disposto no art. art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85 (65, p. 111-112). Os fundos autônomos, por sua vez, seriam financiados por potenciais agentes poluidores por meio do depósito de quotas de financiamento para a reparação do dano, configurando-se como solução alternativa para a indenização do bem ambiental, a exemplo do *Superfund* (Como é conhecido o *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) de 1980, que estabelece taxas a serem pagas pelas indústrias químicas e de petróleo, visando à composição de fundo responsável por cobrir ações de limpeza de áreas

contaminadas e controle de resíduos perigosos, além de prover indenizações quando não possível a identificação do autor do dano.²⁴ (65, p. 114-115).

A compensação ambiental preestabelecida ou normativa seria aquela —formulada pelo legislador, independentemente das imputações jurisdicionais e administrativas, que serve para compensar os impactos negativos ao meio ambiente, oriundos da sociedade de risco(65, p. 112-113). Um exemplo seria exatamente a compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC. Essa espécie de compensação estaria apartada da responsabilização civil, penal e administrativa (66, p. 216-217), pois corresponderia a um sistema alternativo de compensação ecológica, que imporia —àquele que executa atividade com alto perigo de dano a obrigação de implementar e manter unidade de conservação (65, p. 112-113), servindo o sistema de responsabilidade como auxiliar, caso os mecanismos de prevenção e precaução não sejam eficazes.

Aderem a esse posicionamento de Morato Leite de que a compensação ambiental teria natureza reparatória, porém diferenciada da responsabilidade civil, entre outros: Heline Sivini Ferreira (67, p. 63-64); Márcia Leuzinger (68, p. 171-172).

Verifica-se, contudo, que, apesar de afastar a responsabilidade civil, essa posição decorre de teoria que trata da reparação de danos ambientais como gênero, ainda que defenda o seu estabelecimento normativo. Como visto, ao decorrer da previsão de impactos contemplada nos estudos que antecedem os atos autorizativos do licenciamento ambiental, a compensação ambiental refere-se a momento em que sequer é iniciada a intervenção real no meio ambiente, ou seja, antes de caracterizado qualquer dano. Por outro turno, baseando-se na previsão de impactos — que invariavelmente não ocorrerão da forma exata como previstos —, a compensação ambiental não substitui a responsabilidade por eventual dano, não previsto ou compensado, que venha a ser causado pelo empreendimento, ainda que regularmente licenciado. Assim, entende-se não ser adequado tratar a compensação ambiental no âmbito da reparação de danos, ainda que de forma ampla.

²⁴ Para mais informações sobre o *Superfund*, consultar: <<http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>>

Ademais, ao aproximar a compensação ambiental da reparação de danos, a corrente em análise abre ainda a possibilidade de discussão quanto à correlação da compensação com a valoração econômica do dano, o que leva às dificuldades já apontadas quanto a esse tema. Na realidade, como analisado, as normas que tratam da compensação ambiental envolvem a aferição do grau de impacto de empreendimento ou atividade submetido ao EIA a ser aplicado sobre o seu custo, e não a valoração econômica do impacto ou mesmo do dano ambiental que eventualmente venha a se caracterizar.

Complementando, como a análise do grau de impacto e o cálculo da compensação somente são possíveis no caso concreto, torna-se difícil a defesa da determinação normativa prévia da compensação.

De todo modo, reconhece-se que a obrigação constante do art. 36 da Lei do SNUC consiste em medida compensatória a impactos não mitigáveis previstos no EIA à biodiversidade, por meio da alocação de recursos para criação, implementação ou manutenção de UCs. Contudo, entende-se que esse fato não é a característica fundamental do instrumento, conforme apresentado a seguir.

Outra posição que pode ser defendida quanto à compensação ambiental é a que considera que o seu traço marcante seria a preponderância do aspecto econômico, caracterizando-se como instrumento econômico fundado no princípio do poluidor-pagador.

Entre autores que defendem esse entendimento, destacam-se: Maurício Mota e Ivan Faria Dutra. Considera-se, no âmbito do presente trabalho, que essa seria a característica fundamental da compensação ambiental, ainda que permaneça como medida compensatória a impactos não mitigáveis à biodiversidade, consoante exposto na sequência.

O art. 36 da Lei do SNUC, ao estabelecer que o empreendedor destinará parte dos recursos da execução da obra ou atividade para a implantação e manutenção de UCs, acaba promovendo a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis aos recursos naturais, no custo do empreendimento. Essa é a principal característica do princípio do poluidor-pagador.

Assim, apesar de vinculada ao licenciamento e estudo de impacto ambiental — que são instrumentos essencialmente regulatórios, fundados nos princípios da prevenção e da precaução —, a compensação ambiental possui características que a aproximam dos instrumentos econômicos decorrentes da aplicação do princípio do poluidor-pagador. Esse fato, todavia, não a retira do âmbito do procedimento de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto. A compensação ambiental deve ser observada como condicionante das licenças prévia ou de instalação, a depender do caso.

Diferentemente das demais condicionantes do licenciamento — que são estabelecidas para cada impacto previsto no EIA —, a obrigação constante do art. 36 da Lei do SNUC, ao ser dimensionada conforme o grau de impacto do empreendimento e ao incidir sobre o seu custo, promove a inserção da variável ambiental no planejamento econômico da obra ou atividade. Isso se dá porque, com a redução do respectivo grau de impacto, serão também minorados os custos a serem internalizados a título de compensação ambiental, ou seja, quanto menos impacto ambiental o projeto possivelmente causar, menor será o percentual da compensação a ser calculado sobre os seus custos.

Assim, apesar de se manter como condicionante do licenciamento, caracteriza-se a compensação ambiental como instrumento econômico baseado no princípio do poluidor-pagador, ao incidir sobre os custos previstos para a implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com o seu grau de impacto. Sua principal diretriz é, desse modo, promover a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis à biodiversidade, no custo do empreendimento.

Com isso, esses custos deixam de ser suportados somente pelo poder público e pela coletividade, cumprindo-se a função ambiental privada estabelecida pela Constituição.

A compensação ambiental não visa, desse modo, reparar danos. Não objetiva também somente a compensação de impactos, pois incentiva a sua redução, evitando que possíveis danos venham a ocorrer. Seu escopo é, portanto, preventivo, orientado para o futuro, e não reparatório, voltado para o passado.

Ademais, como a criação e manutenção de UCs é a melhor forma de proteção da biodiversidade, os recursos decorrentes da aplicação da norma vinculam-se a um resultado compensatório concreto. Desse modo, observa-se o conteúdo do princípio do poluidor pagador, que, como visto, não implica pagamento ou licença para poluir, devendo corresponder a uma efetiva melhora ou preservação do meio ambiente.

A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido pelo art. 225 da CF, pressupõe a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, em razão do caráter público e privado da função ambiental. Essa corresponsabilidade envolve, entre outras obrigações, a implementação e manutenção de espaços territoriais especialmente protegidos, com destaque para as Unidades de Conservação (UCs), tendo em vista que essa medida é apontada como uma das mais eficazes no sentido da preservação do meio ambiente. Nesse contexto, aos agentes privados responsáveis por empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental cabe, especialmente, contribuir para a manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), compensando os impactos negativos e não mitigáveis à biodiversidade a serem causados pela execução de suas atividades.

A obrigação constante do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC) — denominada compensação ambiental —, no sentido de o empreendedor responsável por obras e atividades de significativo impacto ambiental apoiar a implantação e manutenção de UCs revela-se, nessa esteira, como meio de compensar impactos negativos à biodiversidade. Como os empreendimentos de significativo impacto são objeto de licenciamento e estudo de impacto ambiental, é no âmbito desses procedimentos que o seu grau de impacto deve ser aferido, caso a caso, internalizando-se os seus custos. Com isso, fundamenta-se o instrumento no princípio do poluidor-pagador, compreendido na aceção de alocação de custos, com aspectos preventivos e redistributivos, independente da prática de qualquer ato ilícito ou ocorrência efetiva de dano ambiental.

O mecanismo da compensação ambiental, todavia, desde a sua instituição, tem sido objeto de discussões e questionamentos, que dificultam a sua efetiva

implementação. Um dos principais pontos de conflito diz respeito à sua natureza jurídica. A doutrina divide-se entre posições que o consideram inconstitucional, ante uma pretensa natureza jurídico-tributária ou de preço público, e outras que o tratam no âmbito da responsabilidade civil, reparação de danos ou instrumento econômico. Essas controvérsias culminaram com o ajuizamento, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3378 perante o STF, o que refletiu o posicionamento negativo dos agentes econômicos com relação ao instrumento. Após a análise dos antecedentes e das normas aplicáveis da compensação ambiental, bem como de questões envolvendo a função ambiental privada, princípios de direito ambiental, importância do SNUC e a incorporação e aplicação do licenciamento e estudo de impacto no Brasil, chegou-se à conclusão de que a característica central do instituto — que o diferencia das demais condicionantes compensatórias do licenciamento — seria a de promover a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis, no custo do empreendimento. Ao ser dimensionada de acordo com o grau de impacto do empreendimento e incidir sobre o seu custo, a compensação ambiental promove, ainda, a inserção da variável ambiental no planejamento econômico da obra ou atividade, tendo em vista que, ao se reduzir o seu grau de impacto, serão também minorados os valores a serem internalizados a esse título. Desse modo, constatou-se, igualmente, que a compensação ambiental não visa somente à compensação de impactos, mas incentiva também a sua redução. Não objetiva, do mesmo modo, a reparação de danos, e sim evitar que possíveis danos venham a ocorrer. Ainda assim, se, em decorrência da implantação do empreendimento de significativo impacto, restem configurados danos ambientais não previstos, mitigados ou compensados durante o seu licenciamento, responde o degradador objetivamente.

Não obstante, considerando os problemas inerentes ao instituto, ainda é prematura uma posição sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, sendo certo que o estudo trouxe mais dúvidas que certezas, considerando que todas as correntes doutrinárias são passíveis de críticas e não conseguem efetuar uma adequação típica precisa da Compensação Ambiental e os demais institutos jurídicos.

Atualmente, pode-se qualifica-la como preço público ou tarifa, que consiste na remuneração de um ente estatal como pagamento pela utilização de um bem ou recebimento de um serviço públicos, tendo natureza contratual e sendo consequência do princípio do usuário-pagador.

Além do artigo 36 da Lei nº 9.985/00, a Compensação Ambiental também é regulada pelo artigo 31 a 34 do Decreto nº 4.340/02 (alterado pelo Decreto nº 6.848/09) e Resolução do Conama nº 371/06 e diz respeito aos recursos destinados pelo empreendedor para apoio a implantação e manutenção de unidade de conservação, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ao meio ambiente, se fundamentando no estudo do impacto e seu relatório – EIA/RIMA.

Ainda com relação à Compensação Ambiental, importante a ressalva faz Paulo Affonso Leme Machado (61, p.94):

[...] Antes de se perguntar se os danos ambientais são compensáveis, é preciso perguntar se os danos ambientais são admissíveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.225 da CF). Esses danos ambientais inadmissíveis não podem, de forma alguma, ser classificados como compensáveis.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e em seu artigo 36 estabelece uma compensação ambiental devida por ocasião do licenciamento ambiental de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental.

Desse modo, a Lei nº 9.985/00 estabeleceu que o empreendedor possui o dever legal de apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação de proteção integral, através de uma quantia a ser paga a título de compensação.

Objeto de muita polêmica e questionamentos quanto a constitucionalidade, em sessão de 9 de abril de 2008, o Tribunal Pleno do STF julgou, por maioria, parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais para implantação do empreendimento", prevista no § 1º do artigo 36 da Lei nº 9.985/00. O valor da compensação, desse modo, deverá ser fixado proporcionalmente ao impacto

ambiental, em consonância com o EIA/RIMA, quando serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, nos termos da decisão do STF.

Essa decisão se encontra atacada por Embargos de Declaração opostos por ambas as partes litigantes - Confederação Nacional da Indústria, autora, e Presidente da República, réu -, com pedido de efeitos modificativos do resultado do julgamento, ainda não decididos.

Uma das questões mais controvertidas da Compensação ambiental diz respeito a sua natureza jurídica. Polêmica não sanada pela decisão do STF que circunda o tema sem, contudo, adotar uma das diversas correntes doutrinárias sobre o assunto.

4.2 ESCOLHA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

A Lei do SNUC, coloca fim aos debates sobre a legalidade e constitucionalidade da compensação ambiental prevista nas resoluções do CONAMA, regulando o instituto, nos termos do seu art. 36:

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. (grifo nosso)

Como visto, o art. 36 amplia a regra anterior, permitindo que as UCs de uso sustentável também sejam beneficiárias da compensação quando o empreendimento as afete diretamente.

A Lei do SNUC foi regulamentada pelo Decretos n° 4.340/2002, n° 5.566/2005 e, finalmente, pelo Decreto n° 6.848/2009.

Cabe salientar que o Decreto n° 4.340/2002, já trazia uma ordem de prioridade na aplicação dos recursos referentes à compensação ambiental, a saber: **a) regularização fundiária e demarcação das terras; b) elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; c) aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da UC, inclusive de sua área de amortecimento; e d) desenvolvimento de pesquisas e estudos necessários à criação de nova UC e para elaboração do plano de manejo (art.33).** Em se tratando de UC privada, o decreto restringe ainda mais a utilização dos recursos, determinando que somente serão aplicados para o custeio: **a) da elaboração do plano de manejo ou das atividades de proteção da UC; b) realização de pesquisas para a elaboração do plano de manejo, vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; c) implantação de programas de educação ambiental; e d) financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.**

Em 2006 foi editada a Resolução n° 371 do CONAMA, que teve a participação de vários órgão representativos de setores produtivos (69, p. 9-10.). Na definição das UCs a serem beneficiadas buscou observar, além dos critérios e ordem de prioridades previstos nos arts. 36 da Lei do SNUC e 33 do Decreto n° 4.340/2002, as seguintes diretrizes: **a) existindo uma ou mais unidades de conservação ou zonas de amortecimento afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade a ser licenciada, independentemente do grupo a que pertençam, deverão estas ser beneficiárias com recursos da compensação**

ambiental, considerando, entre outros, os critérios de proximidade, dimensão, vulnerabilidade e infraestrutura existente; e b) inexistindo UC ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto no 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA (Art. 13). Ainda, se permitiu o uso de recursos excedentes para a criação, implantação ou manutenção de outras UCs de proteção integral, podendo o empreendedor ou qualquer interessado apresentar sugestões sobre a utilização dos recursos.

O Decreto nº 6.848/2009 não altera a regulamentação anterior no tocante a escolha das UCs beneficiárias e prioridades na aplicação dos recursos.

4.3 VALOR ECONÔMICO A SER DESTINADO (DISCUSSÕES JURISPRUDENCIAIS)

Problema que ainda persiste no âmbito da compensação ambiental diz respeito ao valor econômico a ser destinado, sendo objeto de discussões tanto no STF quanto no TCU.

Assim, a Confederação Nacional da Indústria ajuizou a ADI 3.378 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), alegando a existência de violação dos princípios constitucionais da legalidade, da harmonia e independência dos poderes e da razoabilidade e proporcionalidade. Assevera, ainda, enriquecimento ilícito do Estado por cobrar indenização anterior ao dano. O STF, ao decidir o mérito da ADI em tela, julgou não haver violação aos princípios da legalidade, da separação dos Poderes e da razoabilidade; decidiu competir ao órgão licenciador estabelecer o quantum da compensação de acordo com o impacto ambiental apresentado no EIA/RIMA;

somente declarando inconstitucional a “**não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento**”, do §1o do artigo 36 da Lei do SNUC.²⁵

Assim, por maioria de votos — vencidos o Ministro Marco Aurélio, que declarava a inconstitucionalidade de todos os dispositivos impugnados, em razão da ofensa ao art. 225, §§ 2o e 3o, da CF, e o Ministro Joaquim Barbosa, que, apesar de julgar improcedente a ação, propunha interpretação conforme, sem redução de texto para fixar a compensação em 0,5% — o STF julgou constitucional a compensação ambiental, mas inconstitucional somente o limite mínimo do valor a ser estabelecido, ou seja, declarou a inconstitucionalidade do § 1o do art. 36 da Lei com SNUC, com redução do texto, apresentando a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1o, 2o E 3o DA LEI n° 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1o DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n° 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA.

3. O art. 36 da Lei n° 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão —não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, no § 1o do art. 36 da Lei n° 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do

²⁵ As principais peças processuais, inclusive o inteiro teor do Acórdão e a petição inicial, podem ser consultadas através do site de buscas do STF, disponível em:

< <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2262000>>

empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente.

A decisão foi objeto de embargos de declaração da Presidência da República pelas seguintes razões: a) necessidade de deixar claro que a expressão —custos totais previstos para a implantação do empreendimento permanece como parâmetro possível para o cálculo das compensações; b) obscuridade quanto à fixação de percentual como forma de mensuração dos valores devidos a título de compensação ambiental; e c) omissão quanto aos efeitos da decisão, solicitando que a eficácia seja reconhecida a partir de seis meses, no mínimo, após o trânsito em julgado ou, subsidiariamente, que seja reconhecida a eficácia *ex nunc* a partir do trânsito em julgado. A CNI argumenta em embargos de declaração que: a) a nova redação do § 1o do art. 36 não seria auto-aplicável; b) a declaração de inconstitucionalidade somente tenha eficácia a partir de 12 meses do trânsito em julgado ou da publicação de uma nova regulamentação.

Atualmente, quase 09 (nove) anos após ser impetrado os embargos de declaração, não foram ainda julgados.

Infelizmente, a decisão do STF, enquanto não apreciados os embargos de declaração, gera mais insegurança jurídica e dificuldades na implementação da compensação ambiental, o que compromete todo o sistema nacional de unidades de conservação.

Para Figueiredo (2, p.313) esta decisão é avaliada como enorme golpe conta o Direito Ambiental pátrio, além de ser um retrocesso para a causa ambientalista.

Aproximadamente um ano após o julgamento da ADI, foi publicado o Decreto nº 6.848/2009, com o fim de regulamentar o cálculo e cobrança da compensação ambiental. Esse Decreto alterou os arts. 31 e 32, e acrescentou os arts. 31- A e B ao Decreto nº 4.340/2002.

O novo Decreto repete a redação dada no Decreto nº 5.566/2005, com relação a responsabilidade na determinação do grau de impacto, com base no conteúdo do EIA/RIMA.

Interessante a evolução normativa no que tange aos impactos que deverão ser considerados no cálculo da compensação. Primeiro, se determinava considerar "os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de risco que pudessem comprometer a qualidade de vida da região ou causar danos aos recursos naturais". Com o advento do Decreto nº 5.566/2005, somente impactos negativos e não mitigados seriam considerados. Atualmente, a redação do Decreto nº 6.848/2009 fala apenas em impactos negativos a se considerar no cálculo da compensação.

O grau de impacto é parâmetro do cálculo percentual, entre 0 e 0,5%, que deverá ser multiplicado pelo valor do empreendimento com os descontos dos programas já determinados pelo órgão licenciador para se obter o valor da Compensação Ambiental.

A metodologia para o cálculo do impacto, bem como as categorias para cada empreendimento, com valor máximo e mínimo, e fórmula empregada, encontramos anexas ao Decreto nº 6.848.

Considera-se, ainda, a categoria da Unidade de Conservação atingida pelo empreendimento, com a soma de percentual já definido, que varia de 0 a 0,15%, dentro das 5 categorias de UC, partindo de 0% no caso de não atingir UC, até 0,15% quando atingir unidade de proteção integral.

O Decreto soluciona antiga polêmica determinando que as informações necessárias ao cálculo da compensação serão fornecidas pelo empreendedor antes da LI. O cálculo é realizado pelo IBAMA, que também define a destinação da compensação, considerando o Instituto Chico Mendes (ICM-bio), gestor das UCs.

O artigo 32, modificado pelo Decreto nº 6.848/2009, trata da constituição de câmara de compensação ambiental e suas responsabilidades.

Certamente, a maior polêmica oriunda da edição deste decreto está na limitação do valor da compensação em no máximo 0,5% do custo do

empreendimento — excetuando-se os custos indicados no § 3o do art. 31 —, conforme metodologia estabelecida no art. 31-A e seu anexo.

Sem contar que foi mantido o cálculo sobre o custo do empreendimento, a despeito do julgado no STF (2, p.312), muito embora se reconheça que essa forma de cálculo é a principal característica do instituto.

Em razão do novo Decreto, ajuizou-se no STF a Reclamação n° 8465²⁶, alegando, em síntese, que o Decreto n° 6.848/2009, ao estabelecer como base de cálculo o valor do empreendimento, descumpriu o Acórdão proferido na ADI n° 3378. Além disso, o decreto acaba transformando em teto o que era o valor mínimo legal.

Em decisão monocrática, datada de 08/04/2015 e com trânsito em julgado em 19/09/2015, o Ministro Relator Marco Aurélio, assim decide a Reclamação:

[...] É imprópria a irresignação. Consoante fiz ver ao indeferir o pedido de medida acauteladora, não há identidade material entre o ato impugnado e o que decidido na citada ação direta. Nesta, ocorreu a glosa de norma atinente ao piso da compensação ambiental. Ao editar o artigo 2º do Decreto n° 6.848/2009, houve a estipulação de teto, no que evidenciada a ausência de correlação com o acórdão dito inobservado. No mais, a reclamação tem respaldo na transcendência dos motivos determinantes do ato formalizado e não na inobservância do dispositivo dele constante. A leitura da inicial revela que o inconformismo está alicerçado na fundamentação do acórdão dito desrespeitado. Reiterados são os precedentes do Supremo no sentido de não se admitir, como base para pedido formulado em reclamação, o efeito transcendente. Confirmam a seguinte ementa: EMENTA: RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADO DESRESPEITO AO ACÓRDÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.868. INEXISTÊNCIA. LEI 4.233/02, DO MUNICÍPIO DE INDAIATUBA/SP, QUE FIXOU, COMO DE PEQUENO VALOR, AS CONDENAÇÕES À FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL ATÉ R\$ 3.000,00 (TRÊS MIL REAIS). FALTA DE IDENTIDADE ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O ACÓRDÃO PARADIGMÁTICO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.868, examinou a validade constitucional da Lei piauiense 5.250/02. Diploma legislativo que fixa, no âmbito da Fazenda estadual, o quantum da obrigação de pequeno valor. Por se tratar, no caso, de lei do Município de Indaiatuba/SP, o acolhimento do pedido da reclamação demandaria a atribuição de efeitos irradiantes aos motivos determinantes da decisão tomada no controle abstrato de normas. Tese rejeitada pela maioria do Tribunal. 2. Inexistência de identidade entre a decisão reclamada e o acórdão paradigmático. Enquanto aquela reconheceu a 7 Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 8239203.

²⁶ acompanhamento e decisão disponíveis no site de busca do STF <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2685313>>

RCL 8465 / DF inconstitucionalidade da Lei municipal 4.233/02 "por ausência de vinculação da quantia considerada como de pequeno valor a um determinado número de salários mínimos, como fizera a norma constitucional provisória (art. 87 do ADCT)", este se limitou "a proclamar a possibilidade de que o valor estabelecido na norma estadual fosse inferior ao parâmetro constitucional". 3. Reclamação julgada improcedente. (Reclamação nº 3.014, relator ministro Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgada em 10 de março de 2010, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 21 de maio de 2010) 3. Ante o quadro, nego seguimento ao pedido.²⁷

As discussões jurisprudenciais ainda seguem seu curso, sem uma decisão que realmente possa colocar fim às reiteradas dúvidas interpostas para aclarar pontos que inviabilizam determinadas atividades empresariais. É justamente nesta polêmica entre o ajuste do impacto e da atividade que a compensação incide e que se estabelece valor a título de compensação ambiental.

²⁷ decisão na íntegra disponível no site de busca do STF:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2685313>>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com mais de 1,5 milhão de quilômetros quadrados de unidades de conservação no território brasileiro, área maior que muitos países europeus, com grande variedades de ecossistemas, o custo para a manutenção das UC é de bilhões.

Os benefícios das UCs ultrapassam as primeiras razões de suas criações. Vai muito além da preservação de paisagens belas e manutenção de áreas de lazer. As UCs trazem alternativas sustentáveis de desenvolvimento e benefícios sociais e econômicos.

As origens das UCs se encontram nos EUA com a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, cercada do debate entre o pensamento preservacionista e o pensamento conservacionista.

Mesmo que os parques nacionais romanticamente tenham se disseminado pelo mundo, somente após a segunda grande guerra - responsável por uma interrupção na agenda ambiental - que a proteção da natureza ganha contornos e relevância internacional com a fundação da UIPN- União Internacional para a Proteção da Natureza, em 1948, em congresso organizado pelo governo francês e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em Fontainebleu, com a participação de 33 países, inclusive o Brasil, com instâncias que tratavam de questões relativas aos parques nacionais.

Após 100 anos do primeiro parque nacional, em 1972, ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo e considerada como marco fundamental para o avanço das preocupações ambientais no âmbito internacional, visto que, pela primeira vez, o meio ambiente do planeta, com seus problemas de ordem social, econômica e política, fora objeto de debates intergovernamentais com o propósito de se buscar medidas corretivas para os problemas detectados.

No Brasil, o primeiro Parque Nacional do país será criado no ano de 1937, ligado à ideia de monumento público natural, que a nova constituição, outorgada no mesmo ano, trouxe.

Durante a ditadura militar, em razão da pressão internacional, que traz uma agenda de proteção ambiental consistente, o Brasil foi premido a assumir compromissos ambientais e vemos, neste período, grande avanços na legislação e regulamentação protetiva.

Na Constituição Federal de 1988, onde veremos um tratamento diferenciado e privilegiado ao meio ambiente, relegando ao tema, inclusive, capítulo próprio. No artigo 225 da Carta Cidadã é declarado o Direito ao Meio Ambiente equilibrado como um direito fundamental, e no mesmo caminho a responsabilidade pela sua proteção e preservação será do Estado e da Coletividade, expressando assim o seu caráter público e privado. Quanto ao poder público os incisos do § 1º do referido dispositivo trazem um rol de medidas a serem realizadas para que o Direito Fundamental ao Meio Ambiente equilibrado possa ser efetivado. É de salientar a preocupação do legislador constituinte, neste interim, quanto a apontar medidas a serem realizadas para efetivar o direito, demonstrando certo receio de que mais uma vez o texto constitucional. Outra novidade foi a inclusão de disposições sobre responsabilidade por danos ambientais no texto Constituinte. Tratado no § 3º do 225, a responsabilidade por danos ambientais estabelecida na constituição implicará sanções penais e administrativas que serão independentes da obrigatoriedade de reparação dos danos. É a partir daí que se extrai do texto constitucional a novidade da responsabilização criminal das pessoas jurídicas.

À partir da década de 90, em consonância com todo um movimento internacional que motivou e circundou a conferência da ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, e de onde se gerou uma série de documentos sobre a proteção do Meio Ambiente; as legislação ambiental passou a fazer cada vez mais parte consistente do ordenamento jurídico brasileiro, com a profusão de leis no sentido da defesa do meio ambiente, o que permitiu-se falar pela primeira vez em um direito ambiental como matéria autônoma do direito.

Conclui-se, portanto, que a evolução da legislação ambiental brasileira se deu em diversas direções, seja pela preservação do ambiente natural pela criação de unidades territoriais protegidas, seja pelo controle do uso dos recursos naturais, entre outros, alcançando grandes conquistas ao longo da sua história, em especial nos últimos 30 anos. Entretanto, que em virtude de diversas pressões econômicas, grande parte das conquistas dos últimos anos tem estado sob constante ameaças, sob a perspectiva de retrocessos como os que ocorreram com o novo código florestal.

Quanto ao licenciamento ambiental, além de ser importante instrumento para implementar a política nacional de preservação ambiental, tem grande relevância para o estudo da compensação ambiental e da manutenção das UCs, pois se trata de instrumento de intervenção estatal para a proteção ambiental, tem como pilar o princípio da prevenção, bem como, eventualmente, o princípio da precaução.

Para falar da compensação ambiental, necessário abordar algumas distinções. No direito ambiental os termos recuperação, reparação e composição se apresentam em diversas normas jurídicas. Salientamos que eles não são sinônimos, não podendo ser intercambiáveis. Recuperação do dano é busca ao estado anterior à lesão ambiental. O termo Reparação, juridicamente, é usado de forma mais ampla, podendo se falar em cessação do dano, da recuperação do bem e da própria compensação, quando não for possível a recuperação do bem ambiental lesado.

A composição do dano ao meio ambiente é uma espécie de acordo de reparação do dano, podendo ser *in natura*, i. é, compensando uma área degradada irreversível com a recuperação de outra, ou *in pecunia*, por indenização, ou seja, através do pagamento em dinheiro. Ressaltamos que a indenização pode ocorrer mesmo havendo possibilidade de recuperação, uma vez que, em razão da lentidão na restauração do *status quo ante*, há de se compensado o tempo em que o ambiente ficará degradado.

Além desses termos, o artigo 36 da Lei n° 9.985/2000, trará o instituto da **compensação** ambiental, que também se apresenta na Lei n° 12.651/2012 (Código Florestal).

A Compensação tratada no Código Florestal diz respeito à Compensação de Reserva Legal, consistente em uma forma de possibilitar ao proprietário rural a manutenção da área produtiva de seu imóvel e desonerá-lo dos gastos com a recuperação, bastando para tanto a doação de uma área equivalente ao que seria sua obrigação de Reserva Legal, situada em uma Unidade de Conservação, conforme o artigo 66, § 5º, inciso III, do Novo Código Florestal.

A Compensação Ambiental tratada no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, objeto desse estudo, está relacionada ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

De acordo com a criação da compensação ambiental é forçoso reconhecer que a Lei do SNUC trouxe considerável avanço no sentido do ideal de preservação da natureza, com desenvolvimento socioeconômico, conciliando dialeticamente tais ideários para consecução do princípio do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, há de se admitir que a compensação ambiental é instrumento efetivo para a manutenção e ampliação do SNUC, mas ainda gera muitas controvérsias que dificultam a sua implementação, principalmente no que diz respeito a sua natureza jurídica, que no final irá refletir nas próprias decisões práticas de aplicação desse mecanismo.

As diversas controvérsias relativas ao instituto culminaram em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), número 3378, ajuizada no STF, refletindo o descontentamento dos empreendedores.

Da análise do instituto, ainda que sendo prematura uma solução definitiva sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, pode-se concluir que ele tem como uma de suas características mais marcantes a de promover a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis ao custo do empreendimento.

Neste sentido, a compensação ambiental, além de internalizar impactos negativos, incentiva sua redução. Não estando ligada a reparar danos presentes ou futuros, uma vez que, se em decorrência da implantação do empreendimento de

significativo impacto, se apresentem danos ambientais não previstos, mitigados ou compensados durante o licenciamento, teremos a responsabilidade objetiva do causador do dano, sem que se considere a compensação ambiental pretérita no cálculo da indenização em razão do dano.

Ainda que se admita a importância do Acórdão do STF na ADI 3378, a toda evidência ele trouxe mais insegurança jurídica ao tema, dificultando ainda mais a execução do mecanismo. Principalmente em razão do não julgamento dos embargos de declaração opostos pelas partes, mesmo que a Reclamação tenha sido julgada improcedente.

A solução por parte do STF das controvérsias é essencial para que haja o estabelecimento de um norte no que tange à compensação ambiental. Não se pode impor medida compensatória em que não haja definição clara de sua natureza jurídica. Isso é primordial para o estabelecimento de obrigações e real dimensionamento de custos envolvidos e a conveniência ou não de se estabelecer o local adequado para o desenvolvimento da atividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 14a Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- (2) FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- (3) MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10a. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.
- (4) DAVENPORT, Lisa & RAO, Madhu. **A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro**. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu, (orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: ed. UFPR e Fundação O Boticário, 2002, p. 52-73.
- (5) CARVALHO, José Cândido de Melo. **A conservação da natureza e recursos naturais no mundo e no Brasil**. In: ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. Anais... 1969, p.7-21.
- (6) BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2003.
- (7) MAGNANINI, Alceo. **Política sobre as unidades de conservação: dificuldades e sucesso no pensamento de Alceo Magnanini**. In: MILANO, M. S. (org.). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 151-160.
- (8) DORST, Jean. **Antes que a natureza morra**. São Paulo: Edgar Blucher, 1973.
- (9) MILANO, Miguel Serediuk. **Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade**. In: BENJAMIN, Herman Antônio, (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- (10) BENJAMIN, Antônio Herman. **Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação**. In: *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de

Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276 a 316.

(11) FRANCO, José Luís Andrade. **A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional**. Revista Varia História, no 26, Dossiê História e Natureza, Belo Horizonte: Departamento de História UFMG, 2002, p. 77- 96.

(12) Mc CORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

(13) RAMOS RODRIGUES, José Eduardo. **Sistema nacional de unidades de conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

(14) COLCHESTER, Marcus. **Conservation policy and indigenous peoples**. In: Environment Science & Policy, vol. 7, Issue 3, June 2004, ps. 145-153.

(15) LE PRESTRE, Philippe. **Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale**. Paris: Dalloz, 2005.

(16) DRUMMOND, José Augusto. **Devastação e preservação ambiental: os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1997a.

(17) DIAMOND, Jared. **Armas, germes e aço: os destinos das sociedades humanas**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2005.

(18) DOUROJEANNI, Marc. J. **Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservação de América latina**. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. Anais, v. 1. p. 36 a 57.

(19) DRUMMOND, José Augusto. **A legislação ambiental de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo**. Ambiente e sociedade, Ano II, no 3 e 4, 2o semestre de 1998, 1o semestre de 1999, p. 127-149.

(20) WEINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

(21) FREYRE, Gilberto. **Nordeste – aspectos da influencia da canna sobre a vida e a paisagem do nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora,

Coleção Documentos Brasileiros, 1937, vol. 4.

(22) DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

(23) URBAN, Teresa. **Saudade do Matão**: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

(24) DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

(25) MAGALHÃES, Juracy Perez. **A evolução do direito ambiental**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

(26) VARELLA, Marcelo. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

(27) SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

(28) PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Sistema brasileiro de unidades de conservação**: de onde viemos e para onde vamos? In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Anais. Curitiba: IAP; Unilivre; Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997, vol. I.

(29) ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

(30) PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

(31) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

(32) FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Paulo; MARI MORITA, Dione. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2013.

(33) OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental**

brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

(34) GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**, 3a ed. rev. e atual., São Paulo: Atlas, 2014.

(35) BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

(36) SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de textos, 2008.

(37) AB´SABER, Aziz Nacib e MÜLLER-PLANTENBERG, Clarita. **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul, experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2a ed. 2a reimpr., 2006.

(38) REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas.** Belo Horizonte: Forum, 2007.

(39) BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Considerações sobre o direito adquirido em matéria ambiental.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 35, p. 83, jul. 2004.

(40) KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados.** 2a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

(41) LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo** (1698). Trad.: Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

(42) ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: RT, 1991.

(43) PIVA, Rui. **Bem ambiental.** São Paulo: Max Limonad, 2001.

(44) BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de polícia ambiental e o município.** Porto Alegre: Sulina, 2003.

(45) CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

(46) YRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. **Compensação Ambiental: Solução ou Confusão?** Paisagem, Natureza e Direito, volume 1, BENJAMIN, Antonio Hermann (org), 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental do Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005, pp. 201-212;

(47) CAPPELLI, Sílvia. **Compensação ambiental do sistema nacional de unidades de conservação:** considerações Pós-Decisão do STF na ADI 3378. Revista Lusíada. Direito e Ambiente, Lisboa, nº. 2/3 de 2011, pp. 349-386. disponível em: <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/view/2143/2262>>, acessado em: 28/11/2015;

(48) FARIA, Ivan Dutra. **Compensação ambiental:** os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD43-IvanDutraFaria.pdf>; acesso em: 01/03/2017.

(49) SALIBA, Ricardo Berzosa. **A natureza tributária da compensação ambiental:** vícios de inconstitucionalidades. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, jan./fev. 2005a, p. 197-214.

(50) _____ . **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Quartier Latin, 2005b.

(51) GUERRA, Sérgio. **Compensação ambiental nos empreendimentos de significativo impacto.** In: Direito ambiental: temas atuais vistos por nós advogados. Mário Werneck et at. (coords.). Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 129-145.

(52) DOMINGUES, José Marcos. **O Supremo Tribunal Federal e a Compensação SNUC:** a ADI 3.378-DF. Revista Direito GV, São Paulo, n. 9, jan./jun. 2009, p. 125-146

(53) MILARÉ, Édis, e ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental:** questões controvertidas. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, Ano 11, n. 43, jul./set. 2006, p. 101-114.

(54) GODOI, Marciano Seabra de. **A compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000.** In: XVI Encontro Nacional do CONPEDI. Anais. Florianópolis: Fundação Boitex, 2008.p. 4448-4467.

(55) BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

(56) PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

(57) MOTA, Maurício. **Função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental decorrente do princípio do usuário pagador na nova interpretação do Supremo Tribunal Federal**. In: *Função social do direito ambiental*. Maurício Mota (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.3-68.

(58) BECHARA, Erika. **A compensação ambiental para a implantação de empreendimentos sujeitos ao EPIA/RIMA e para empreendimentos dispensados do EPIA/RIMA**, disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131101100137_8512.pdf>, acessado em: 25/11/2015;

(59) RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Aspectos jurídicos da compensação do art. 36, § 1º, da Lei Brasileira de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000)**. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Ano 12, n. 46, abr./jun. 2007, p. 130-145.

(60) FERREIRA, Gabriel Luis Bonora, e SILVA, Solange Teles da. **Análise dos fundamentos da compensação ambiental: a responsabilidade civil ex ante no direito brasileiro**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 44, n. 175, jul./set. 2007, p. 125-137.

(61) MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22a. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

(62) GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

(63) NERY JUNIOR, Nelson. **Aspectos principiológicos da responsabilidade civil por dano ambiental**. In: *Responsabilidade civil: estudos em homenagem ao professor Rui Geraldo Camargo Viana*. Rosa Maria de Andrade Nery e Rogério Donnini (coords.). São Paulo: RT, 2009. p. 417-423.

(64) MOTA, José Aroudo; BURSTYN, Marcel; CÂNDIDO JUNIOR, José. O.; e ORTIZ, Ramon A.. **A valoração da biodiversidade: conceitos e concepções**

metodológicas. In: Economia do meio ambiente: teoria e prática. 2ª ed. Peter H. May (org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 265-288.

(65) LEITE, José Rubens Morato. **Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica**. In: Aspectos processuais do direito ambiental. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas (orgs.). 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 104-123.

(66) LEITE, José Rubens Morato, e AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011.

(67) FERREIRA, Heline Sivini. **Compensação ecológica**: um dos modos de reparação do dano ambiental In: Aspectos processuais do direito ambiental. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas (orgs.). 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 56-72. p. 63-64.

(68) LEUZINGER, Márcia, **Natureza e cultura**: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da lei, 2009.

(69) CABRAL, Eugênia Rosa. **Participação e influência do empresariado industrial em processos de produção de regras ambientais no âmbito do CONAMA**. 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/VCSA-874SBR/tese_completo_eugenia_rosa.pdf?sequence=1>; acesso em: 01/03/2017.