

NORBERTO HAUER JUNIOR

**AS RELAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE
PROTEÇÃO INTEGRAL – O CASO DO PARQUE NACIONAL DO SUPERAGÜI**

**CURITIBA
2007**

NORBERTO HAUER JUNIOR

**AS RELAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE
PROTEÇÃO INTEGRAL – O CASO DO PARQUE NACIONAL DO SUPERAGÜI**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor José Antônio Peres Gediel.

**CURITIBA
2007**

RESUMO

A necessidade da conservação *in situ* dos ecossistemas ainda não devastados tornou-se um tema central entre os estudiosos do meio ambiente. A importância da manutenção desses ambientes é tão grande que a Constituição brasileira de 1988 determina que devem ser criados espaços territoriais especialmente protegidos com aquele fim. Atendendo essa necessidade foi criada a Lei 9.985/2000 instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa lei reuniu em um único instrumento normativo as diversas categorias de unidades de conservação que existiam esparsas pelo ordenamento jurídico brasileiro e tem como ponto positivo a preocupação com as populações tradicionais que existem nas unidades de conservação. Porém peca ao não prever instrumentos suficientes para solucionar os conflitos existentes nas unidades de conservação de proteção integral criadas sem a adoção de critérios técnicos e científicos antes de sua vigência, nas quais ainda vivem populações tradicionais. Ainda, os poucos instrumentos existentes não têm sido utilizados por falta de recursos ou por opção do Poder Público. Nesse contexto se insere o Parque Nacional do Superagüi, unidade de conservação de proteção integral criada em 1989 e ampliada em 1997 na qual existem diversas comunidades de pescadores caiçaras residindo em seu interior, que atualmente se encontram desamparadas pelo Poder Público e impossibilitadas de realizar diversas de suas atividades tradicionais por serem consideradas incompatíveis com os objetivos da unidade de conservação.

Palavras-chave: unidades de conservação; Lei 9.985/2000; Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Parque Nacional do Superagüi; populações tradicionais.

SUMÁRIO

1. Introdução	p. 1
2. Unidades de Conservação no Direito Brasileiro	p. 4
2.1 Breve Histórico das Unidades de Conservação	p. 5
2.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação	p. 6
2.2.1 <i>Unidades de Conservação de Proteção Integral</i>	p. 6
2.2.1.a <u>Estação Ecológica</u>	p. 7
2.2.1.b <u>Parque Público</u>	p. 7
2.2.2 <i>Unidades de Conservação de Uso Sustentável</i>	p. 9
2.2.2.a <u>Área de Proteção Ambiental</u>	p. 10
2.2.2.b <u>Área de Relevante Interesse Ecológico</u>	p. 11
2.2.2.c <u>Reserva Extrativista</u>	p. 12
2.2.2.d <u>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</u>	p. 13
2.2.3 <i>Regime Jurídico das Unidades de Conservação</i>	p. 14
2.2.3.a <u>Criação</u>	p. 15
2.2.3.b <u>Visitação e pesquisas científicas</u>	p. 16
2.2.3.c <u>Modificação dos limites</u>	p. 17
2.2.3.d <u>Plano de manejo</u>	p. 18
2.2.3.e <u>Gestão das unidades de conservação</u>	p. 19
2.2.3.f <u>Populações tradicionais</u>	p. 21
2.2.3.g <u>Reserva da Biosfera</u>	p. 26
3. Análise Crítica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	p. 28
3.1 Análise crítica da Lei 9.985/2000	p. 28
3.2 Problemas referentes à gestão de unidades de proteção integral criada antes da Lei 9.985/2000 sem a situação fundiária regularizada	p. 31
4. O Parque Nacional do Superagüi	p. 40
4.1 Localização	p. 40
4.2 Flora e fauna e sua proteção jurídica	p. 41
4.3 A presença humana no Parque	p. 42
4.3.1 <i>A ocupação histórica</i>	p. 42
4.3.2 <i>As comunidades tradicionais caiçaras</i>	p. 44
4.3.3 <i>A comunidade indígena guarani Mbya</i>	p. 46

5. A evolução da proteção ambiental da área do Parque e suas conseqüência para a população local	p. 48
5.1 Evolução das unidades de conservação no Município de Guaraqueçaba	p. 48
5.2 A criação e ampliação do Parque Nacional do Superagüi	p. 50
5.3 A relação das comunidades caiçaras com o Parque	p. 54
5.4 A relação da comunidade indígena com o Parque	p. 60
6. Considerações Finais	p. 66
7. Bibliografia	p. 71

Índice de figuras anexas: Cartas Temáticas.

Carta 1: Localização regional do Parque Nacional do Superagüi e vias de acesso a partir de Curitiba	p. 77
Carta 2: Localização das áreas de preservação permanente no Parque Nacional do Superagüi	p. 78
Carta 3: Comparação entre limites originais e atuais do Parque Nacional do Superagüi	p. 79
Carta 4: Análise da delimitação do Parque Nacional do Superagüi e áreas de conflito	p. 80

1. INTRODUÇÃO

Cada vez mais a natureza e seus recursos estão sendo pressionados pelos seres humanos. A evolução da tecnologia dentro do regime capitalista vigente e o decorrente aumento do consumo de produtos industrializados, vêm elevando os níveis de poluição e de exploração dos recursos naturais a níveis jamais vistos pela humanidade. Isso, juntamente com a expansão das fronteiras agrícolas e crescimento desordenado das grandes cidades, fez com que a proteção dos ecossistemas ainda preservados ganhasse importância a partir da década de 1970, tendo como um de seus temas centrais a conservação *in situ* desses ambientes. Por isso o tema das unidades de conservação pode ser considerado um dos mais importantes do Direito Ambiental na atualidade.¹

Nesse sentido, em 2000 foi promulgada a Lei n.º 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Essa lei buscou consolidar em um único diploma legal as principais categorias de unidades de conservação, as quais se encontravam reguladas de maneira esparsa por diversas leis.

A despeito de ser resultado de um grande esforço de sistematização legal com objetivos louváveis, tal como a proteção de ecossistemas ameaçados, a promoção do desenvolvimento sustentável, o incentivo à pesquisa científica e a valorização dos conhecimentos e culturas das populações tradicionais, a referida lei apresenta diversas imprecisões técnicas e não traz soluções para os impasses e conflitos entre populações tradicionais e Poder Público que surgiram nas unidades de conservação criadas antes de sua vigência.

Tendo em vista tal situação, esse trabalho pretende realizar uma análise das relações entre tais populações e as unidades de conservação em que vivem e dos instrumentos legais que permitiriam a solução desses impasses. Também será investigado se as disposições da Lei 9.985/2000 sobre as populações tradicionais estão sendo seguidas e o tratamento dispensado a estas pelo Estado.

Nesse contexto, que se dá o estudo do caso do Parque Nacional do Superagüi, uma unidade de conservação de grande importância ecológica na qual, apesar de não ser permitido o uso direto de seus recursos naturais, apresenta

¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Coleção Ponto de Partida*. v. 1 – Espaços Ambientais Protegidos e Unidades de Conservação. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1993. p. 13.

populações tradicionais em seu interior realizando atividades contraditórias aos objetivos da categoria de unidade de conservação escolhida. Representando um retrato fiel da realidade das unidades de conservação brasileira.

Essa situação é conseqüência de diversos fatores, entre eles o fato de grande parte das unidades de conservação anteriores à Lei 9.985/2000 ter sido criada de maneira casuística e aleatória, sem que tivessem sido realizados os estudos técnicos e científicos necessários para o seu estabelecimento. Isso ocorreu principalmente em relação às primeiras unidades de conservação criadas até meados da década de 1970 e no período compreendido entre os anos de 1982 e 1997.²

Além disso, também houve adoção de um modelo de proteção ambiental excludente, criado nos Estados Unidos a partir da situação histórico-social específica desse país, que vivia uma rápida expansão capitalista, na qual o ser humano era visto como destruidor da natureza, independente do meio social em que estava inserido.³

Por esse motivos, a existência de populações humanas no interior de unidades de conservação de proteção integral se tornou um problema constante, considerado por alguns autores “*um tema central na questão das áreas protegidas em escala mundial e também no Brasil...*”⁴

Tendo em vista a situação em que se encontram as unidades de conservação brasileiras, têm grande importância diversas iniciativas que buscam solucionar o impasse acima descrito, a partir de experiências inovadoras que tentam conjugar a presença humana com a existência das unidades de conservação, apostando na gestão compartilhada destas unidades do Estado com as populações tradicionais, na busca do uso sustentável de seus recursos naturais.⁵

² JORGE PÁDUA, Maria Tereza. *Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos?* In: Anais do I Congresso de Unidades de Conservação. Apud: CZAJKOWSKI, Silvia. *O Parque Nacional do Superagüi e Alternativas para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Tese de Doutorado em Geociências e Meio Ambiente. Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, 2004. p. 10 e 11.

³ DIEGUES, Antônio Carlos. *As Populações em Áreas Naturais Protegidas da Mata Atlântica*. in: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 37. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

⁴ *Idem*.

⁵ Entre outros, é possível citar as experiências realizadas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Mamirauá, no Parque Nacional do Jaú e na Reserva Extrativista do Alto Juruá.

Tais iniciativas são muito importantes pois muitas unidades de conservação ainda não estão com sua situação fundiária regularizada, de modo que a população em seu interior vive sob a constante ameaça de ser obrigada a deixar o local em que vive há gerações, como também não estão sendo atendidos os fins para os quais a unidade foi criada. Existindo, portanto, um aparente conflito de interesses em que tanto população local como a proteção do meio ambiente podem sair derrotados.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

A criação das unidades de conservação é um dos meios existentes de “... *proteger e preservar o bem de uso comum do povo que a Constituição Brasileira criou e chamou de **meio ambiente ecologicamente equilibrado*** [em seu art. 225].”⁶ Daí a importância do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para a manutenção dos ecossistemas.

A Lei do SNUC foi criada visando a regulamentação do art. 225, parágrafo 1.º, inc. I, II, III e IV da Constituição Federal, a qual determina que o Poder Público deve definir, em todas as Unidades da Federação, *espaços territoriais* e seus componentes a serem *especialmente protegidos*. Como a lei faz referência a *unidades de conservação* e a Constituição a *espaços territoriais especialmente protegidos*, sendo que somente aquelas possuem definição legal, mesmo assim pouco esclarecedora, mantiveram-se as dúvidas na doutrina se tais expressões seriam sinônimas.

A posição predominante na doutrina⁷ é que os espaços territoriais especialmente protegidos seriam gênero do qual as unidades de conservação seriam espécie. Pois as unidades de conservação são *espaços territoriais* aos quais se aplicam garantias adequadas de *proteção*, diferenciando-se das demais espécies de *espaços territoriais especialmente protegidos* porque devem ser *instituídos pelo Poder Público com limites definidos*. Assim, as unidades de conservação demandam declaração expressa do Poder Público e possuem maiores restrições.

Partindo dessa concepção, Antônio Herman Benjamin estabelece cinco pressupostos para a configuração jurídico-ecológica das unidades de conservação: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial e regime especial de proteção e administração.⁸ Que ajudam em sua diferenciação das demais espécies de espaços territoriais especialmente protegidos.

⁶ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 10.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 230. e BENJAMIN, Antônio Herman. *O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação*. **Revista Direito Ambiental**, n. 21, jan./mar. 2001, São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 37-38.

⁸ BENJAMIN, A. H. *Ibidem*. p. 38.

Nesse mesmo sentido, afirma Carlos Frederico Marés de Souza Filho: “*Sendo assim, as unidades [de conservação] são uma especialização dos espaços protegidos e, normalmente possuem regras próprias de uso ou manejo.*”⁹

Portanto, o conceito de Unidade de Conservação (art. 2º, I) na Lei 9.985/2000 é o seguinte: “*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.*”

2.1 Breve Histórico das Unidades de Conservação.

A noção de áreas de proteção ambiental é bastante antiga, havendo diversas referências documentadas, sendo que muitas dessas áreas de proteção tornaram-se, nos dias atuais, parques nacionais de grande importância. Diversas foram as razões na antiguidade que motivaram a criação de tais áreas, como a proteção de certos animais e florestas, a criação de reservas de caça para reis e imperadores e o caráter sagrado dessas áreas.¹⁰ Eram sistemas sociais diferentes dos existentes hoje, por isso os objetivos de proteção dessas áreas também eram diversos.

Por isso tem-se considerado que as unidades de conservação, em suas configurações recentes, tiveram sua origem com a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, que foi seguida pela criação de diversos outros Parques Nacionais e Estaduais pelo mundo devido à pressão de grupos conservacionistas, que buscavam a proteção de locais de natureza exuberante.¹¹

No Brasil, a preocupação com a proteção de espécies naturais teve início com a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1811, seguindo-se a este a criação de outros em Salvador, em Cuiabá, em Aracaju, em Ouro Preto e em Olinda, estes em 1825. Também foram criados diversos Horto Florestais a partir de 1910.¹²

Quanto a criação de unidades de conservação propriamente ditas, há notícias que já em 1876 o engenheiro André Rebouças, inspirado pela criação do Parque Nacional de Yellowstone, tentou criar dois parques nacionais, um na Ilha do Bananal

⁹ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 12.

¹⁰ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 6-7.

¹¹ BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 33.

¹² SILVA, J. A. da. *Obra citada*. p. 232

e outro em Sete Quedas.¹³ Apesar disso, o primeiro parque nacional criado no país foi de Itatiaia, em 1937. Este foi seguido pela criação de diversos outros parques, como o Parque Nacional do Iguaçu em 1939, porém foram criados sem a utilização de critérios técnicos ou científicos, impulsionados somente pela beleza cênica dos locais protegidos.¹⁴

2.2 O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC)¹⁵

Antes da lei do SNUC (lei nº 9.985/2000) diversas categorias de unidades de conservação já haviam sido criadas por leis esparsas, o que aquela fez foi basicamente reunir as diversas categorias de unidades de conservação em um único diploma legal, realizando algumas alterações numas e criando e extinguindo outras. Porém, mesmo assim alguns tipos de unidades de conservação ficaram de fora do SNUC.

A lei 9.985/2000 divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável.

2.2.1 Unidades de Proteção Integral

Estas unidades têm como objetivo a **preservação**¹⁶ da natureza, admitindo tão somente o uso indireto dos recursos naturais existentes em tais áreas, que se dá através de pesquisas científicas e visitação. Ou seja, deve haver a “*manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana*” (art. 2, VI Lei 9.985/2000).

¹³ MILANO, Miguel Serediuk. *Unidades de Conservação: Conceitos básicos e princípios gerais de planejamento, manejo e administração*. In: Manejo de áreas naturais protegidas. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p.10.

¹⁴ JORGE PÁDUA, M. T. *Obra citada*. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 10-11; WWF, World Wildlife Fund. *Áreas Protegidas ou Espaços Ameaçados? Relatório do WWF sobre o grau de Implementação e Vulnerabilidade das Unidades de Conservação Federais Brasileiras de Uso Indireto*. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 10-11.

¹⁵ Como o objetivo do presente trabalho não é esgotar o tema das unidades de conservação, mas sim estudar as relações entre estas e as populações tradicionais residentes em seu interior, tendo como foco o caso do Parque Nacional do Superagüi, será realizado o apenas os estudos dos aspectos das unidades de conservação que tenham pertinência com o tema proposto.

¹⁶ A lei nº 9.985/2000 traz o conceito de **preservação** em seu art. 2º, inciso V: “*conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais*”.

As unidades de proteção integral de acordo com a lei do SNUC são as seguintes:

1. Estação Ecológica;
2. Reserva Biológica;
3. Parque Público;
4. Monumento Natural;
5. Refúgio da Vida Silvestre.

Estação Ecológica

As *estações ecológicas* foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro pelos art. 1.º a 7.º da lei 6.902/1981 e suas disposições continuam em vigor, a despeito da lei 9.985/2000, que trata dessa categoria de unidade de conservação em seu art. 9º.

É uma unidade de conservação criada com o objetivo de preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Para isso, são permitidas alterações dos ecossistemas em casos específicos, quais sejam: medidas visando a restauração de ecossistemas modificados; manejo de espécies para preservar a diversidade biológica; coleta de componentes dos ecossistemas com fins científicos; e pesquisas científicas que causem impactos sobre o ambiente, as quais estão restritas a uma área correspondente a 3% da extensão total da unidade, sendo que tal área não pode ser maior que 1.500 hectares¹⁷. Porém, pelo menos 90% de sua área deve ser destinada à preservação da biota em caráter permanente, conforme definição do Poder Executivo.

Parques Públicos.

Como foi visto, os parques públicos surgiram nos Estados Unidos com a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, com o objetivo principal de propiciar a contemplação e entretenimento de seus visitantes.¹⁸ O surgimento dessa

¹⁷ A sigla *ha* significa *hectare* que é uma medida de área (1 ha = 10.000 m²).

¹⁸ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *A presença de populações tradicionais nas áreas protegidas*. In: Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União . Brasília: ESMPU, ano 4, n. 14, jan./mar., 2005. p. 43 e 44. Disponível em : <<http://www3.espmu.gov.br/linha-editorial/boletim-cientifico/BOLETIM%2014.pdf>> último acesso: 9 out. 2007.

categoria de unidade de conservação ocorreu em meio a uma ocupação desordenada do território norte-americano num período de expansão capitalista,¹⁹ durante a “marcha para o oeste”, que produziu muita devastação, com intensa extração de madeira e caça de animais.²⁰ Por isso o princípio que rege essa categoria de unidade de conservação é de que os seres humanos não fazem parte da natureza, não devendo interferir na área protegida. Por isso que os parques públicos são unidades de conservação de proteção integral, tolerando somente o uso indireto de seus recursos.

Os parques públicos foram instituídos pelo art. 5.º do Código Florestal e foram regulamentados pelo Decreto 84.017/1979. A Lei 9.985/2000 os traz em seu art. 11.

Seus objetivos são a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, a realização de pesquisas científicas, atividades educacionais, recreação e turismo. Ou seja, neste tipo de unidade de conservação, diferente dos anteriores, devido à relevância e beleza do ecossistema protegido, a visitação não só é permitida, como é incentivada.

Porém, deve-se ressaltar que as atividades de turismo e recreação estão sujeitas ao que dispuser o Plano de Manejo da unidade, sem o qual tais atividades não são permitidas.

O modelo dos parques públicos apresenta diversas deficiências, Elísio Melandri²¹ realizou algumas críticas aos parques italianos que se encaixam bem ao caso brasileiro:

- Os parques não levam em consideração a população no seu entorno, não prezando pela interação entre comunidade humana e ambiente cultural;
- A população local recebe poucos benefícios pela existência dos parques, além dos decorrentes do turismo, o qual nem sempre é positivo para a região;
- Os parques visam somente a proteção da natureza, pouco interessando a novas formas de desenvolvimento e uso racional de recursos em favor das populações;
- As pesquisas científicas têm caráter secundário;
- Não têm objetivo de formar especialistas;

¹⁹ DIEGUES, A. C. *Obra citada*. p. 37.

²⁰ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 6.

²¹ MELANDRI, Elísio. *Parchi e Reservi Naturali*. Apud: RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Aspectos Jurídicos das Unidades de Conservação*. **Revista de Direito Ambiental**, n.1, jan./mar., 1996. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 122.

- Como seu principal objetivo é a proteção de áreas com grande beleza cênica, pouco se contribui para a conservação de recursos genéticos dos principais ecossistemas do planeta;
- Poucas vezes adotam-se critérios ecológicos para a seleção das áreas em que serão criados os parques.

2.2.2 Unidades de Uso Sustentável

Estas unidades têm como objetivo a **conservação da natureza**²², ou seja, deve haver ao mesmo tempo a proteção dos recursos naturais existentes em sua área com o uso sustentável de parte dos mesmos, admitindo-se a presença humana e a realização algumas atividades econômicas.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

... uso sustentável consiste precisamente em não se utilizar parte do bem, para se poupar recursos para gerações futuras, que é o que está na base do conceito de desenvolvimento e uso sustentáveis. Quer dizer, Área de Uso Sustentável é a que fica submetida a uma proteção parcial dos atributos naturais, admitida a exploração de partes dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável, entre outras restrições legais.(grifos no original)^{23 e 24}

A lei do SNUC (art. 14) prevê traz em seu texto as seguintes unidades de conservação de uso sustentável:

- a) Área de Proteção Ambiental;
- b) Área de Relevante Interesse Ecológico;
- c) Floresta Nacional;
- d) Reserva Extrativista;
- e) Reserva de Fauna;

²² A lei nº 9.985/2000 traz o conceito de **conservação da natureza** em seu art. 2º, inciso II: “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do meio ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral”.

²³ *Ibidem*. p. 241.

²⁴ A Lei 9.985/2000 também traz uma definição de *uso sustentável*: “Art. 2º (...) XI – uso sustentável : exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

- f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Área de Proteção Ambiental (APA)

As APAs foram originalmente previstas pelo art. 8º da Lei 6.902/1981, o qual permanece em vigor com alguns ajustes decorrentes do art. 15 da Lei 9.985/2000²⁵, sendo regulamentadas pelo Decreto n 99.274/1990 e a Resolução nº 10/1988 do CONAMA.

Tratam-se de áreas geralmente extensas e com relativa ocupação humana, sua proteção se justifica pela necessidade de proteção dos atributos naturais e culturais existentes na área, visando incrementar a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, assim como proteger a diversidade biológica. Através de regras que disciplinam e orientam a sua ocupação e a utilização dos recursos naturais.

Ou seja:

*As áreas criadas passam a ser especialmente protegidas, não se alterando nem a situação dominial nem a destinação e sua vocação natural, de tal modo que o que previamente existia dentro da área antes de ser declarada de proteção ambiental, continuará existindo, sejam regiões urbanas, sejam rurais, sejam produtivas ou de lazer. A mudança de situação é que a APA criada passará a reger-se por normas muito mais rígidas de preservação que o resto do país.*²⁶

As atividades desenvolvidas no interior das APAs, estas somente poderão ser realizadas após estudo de impacto ambiental. Porém, as que já eram realizadas antes de sua criação poderão ter continuidade se compatíveis com o plano de manejo e sua execução se dê de maneira sustentável.²⁷ São proibidas ou limitadas as seguintes atividades:

a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;

²⁵ *Ibidem*. p. 242.

²⁶ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 27.

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7ª ed. rev. e amp. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 648.

- b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terra e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.²⁸

Ainda, afirma Carlos Frederico Marés de Souza Filho, as APAs deverão obrigatoriamente ter zonas de vida silvestre que poderão suportar certas atividades humana ou não, caracterizando-se como zonas de conservação ou preservação da vida silvestre, respectivamente. As APAs também comportam a existência de outras unidades de conservação em seu interior.²⁹

Tendo em vista tais características há autores que entendem que não se tratam de unidades de conservação em sentido estrito. Paulo de Bessa Antunes entende que elas devem ser vistas como “*áreas submetidas a um regime especial de gestão ambiental*”.³⁰ Já José Afonso da Silva afirma que elas têm “... *regime jurídico semelhante ao do zoneamento*.”³¹

Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)

A introdução das ARIEs no ordenamento jurídico brasileiro se deu pelo art. 9º, VI da Lei 6.938/1981, tendo sido regulamentadas pelo Decreto 89.336/1984. Atualmente esta forma de unidade de conservação está prevista no art. 16 da Lei 9.985/2000, porém as disposições anteriores não foram totalmente revogadas, pois o referido artigo não esgota a matéria.³²

Estas unidades de conservação devem corresponder a áreas de pequena extensão, em que haja pouca ou nenhuma ocupação humana. Devem possuir características naturais extraordinárias ou abrigar exemplares raros da biota regional. Seu objetivo é a manutenção desses ecossistemas pela regulação do uso admissível dessas áreas, visando a conservação da natureza.

²⁸ *Idem.*

²⁹ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 28.

³⁰ ANTUNES, P. de B. *Obra citada*. p. 649.

³¹ SILVA, J. A. *Obra citada*. p. 242. Sobre o “zoneamento” verificar p. 267 e ss. da obra referida.

³² *Ibidem*. p. 244.

Quanto as atividades que podem ser realizadas nas ARIEs, Carlos Frederico Marés de Souza Filho afirma que:

Três limitantes emolduram as atividades possíveis nas ARIEs:

1. *a conservação do ecossistema;*
2. *a proteção à espécie localmente rara de biota;*
3. *a harmonia da paisagem.*

*A Resolução CONAMA n.º 12, de 14 de setembro de 1989 autoriza expressamente o pastoreio equilibrado e a colheita limitada de produtos naturais, como formas de exploração possíveis nas ARIEs.*³³

Por último, no que toca o conceito de “*área de pequena extensão*”, José Afonso da Silva entende que, preferencialmente, as ARIEs devem ter menos de 5.000 ha³⁴, isso decorre da regulamentação anterior que previa que as ARIEs tivessem extensão inferior a acima referida.

Reserva Extrativista (ReSex)

Essa forma de unidade de conservação é “*produto direto das lutas dos seringueiros da Amazônia pela preservação de seu modo de vida e pela defesa do meio ambiente*”³⁵, cujo um dos protagonistas foi o sindicalista Chico Mendes, que morreu assassinado.

Sobre o assunto, afirma Carlos Frederico Marés de Souza Filho: “*Os ambientalistas se aperceberam, então, entre encantos e perplexos, que a sobrevivência dos povos da floresta significava a sobrevivência da própria floresta, e se iniciaram campanhas mundiais pela preservação da Amazônia e seu povo.*”³⁶

Nessa época já havia regime jurídico de proteção das terras indígenas, as quais deviam somente ser demarcadas. Porém, para os demais “*povos da floresta*” ainda não havia regime jurídico que garantisse a proteção deles e de suas tradições. A partir disso que se desenvolveu o modelo das Reservas Extrativistas, que já haviam sido citadas pela Lei 6.938/1981. Em 1987 o INCRA pela Portaria n.º 627 passou a considerar a possibilidade de assentos extrativista na Amazônia. E em

³³ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 42.

³⁴ SILVA, J. A. *Obra citada*. p. 244.

³⁵ ANTUNES, P. de B. *Obra citada*. p. 652-653.

³⁶ SOUZA FILHO, C. F. M. *Obra citada*. p. 61.

1990 foi publicado o Decreto n.º 98.897 que criou as reservas extrativistas, sendo que a primeira a ser criada foi a ReSex do Alto Juruá, no Acre, pelo Decreto n.º 98.863/1990.³⁷

Atualmente as ReSex são regidas pelo art. 18 da Lei 9.985/2000, que define ReSex como sendo: “... *área utilizada por populações tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem **como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações**, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.*” (grifo nosso)

Assim, as ReSex são unidades de conservação cujo domínio deve ser público, sendo o seu uso concedido às populações tradicionais extrativistas através de contrato de concessão real de uso em benefício dessas populações a título gratuito, conforme dispõe o art. 7º do Decreto-lei 271/1967³⁸ e atendidas a normas do art. 23 da Lei 9.985/2000, do Plano de Manejo da unidade e do referido contrato.

As populações residentes devem se comprometer a participar na preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade, sendo-lhes vedada a utilização de espécies localmente ameaçadas de extinção ou a realização de práticas que danifiquem seus habitats, assim como é proibida a prática de atividades que impeçam a regeneração do ecossistema. Afirma, ainda, José Afonso da Silva que implicará na rescisão contratual quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão *inter vivos*.³⁹

Por último, é proibida a caça profissional e a amadorística e a exploração de recursos minerais. Já a exploração dos recursos madeireiros é admitida se realizada de maneira sustentável e em de maneira complementar às outras atividades realizadas na unidade.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)

Essa forma de unidade de conservação trata-se de uma inovação da Lei 9.985/2000, com o objetivo conjugar a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento das populações tradicionais através da conservação e

³⁷ *Ibidem*. p. 61-63.

³⁸ SILVA, J. A. *Obra citada*. p. 246.

³⁹ *Idem*.

aperfeiçoamento de seus conhecimentos e técnicas de manejo do ambiente. Esse modelo foi inspirado em um modelo de gestão ambiental desenvolvido na Unidade de Conservação de Mamirauá, no Estado do Amazonas (Lei Estadual 2.411/1996).⁴⁰

De acordo com o art. 20 da Lei do SNUC:

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

A área dessa unidade, tendo em vista sua configuração e objetivos, deve obrigatoriamente ser de domínio público. O uso das áreas ocupadas por populações tradicionais deverá reger-se pelo art. 23 da Lei 9.985/2000 por meio de contrato real de concessão de uso – tal como ocorre com as Reservas Extrativistas.⁴¹

As atividades que poderão ser desenvolvidas em seu interior deverão atender às seguintes condições:

- o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação deverá sempre ser considerado;
- será admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas às limitações e ao zoneamento determinado pelo Plano de Manejo da unidade.

Assim, o Plano de Manejo irá definir o zoneamento da unidade, definindo zonas de proteção integral, de uso sustentável, de amortecimento e corredores ecológicos para disciplinar a utilização da área pelas populações tradicionais residentes.

2.2.3 Regime Jurídico das Unidades de Conservação

Criação

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ver supra.*

A criação das unidades de conservação está disciplinada no art. 22 da Lei 9.985/2000. Este artigo prevê que a sua criação deve se dar por “*ato do Poder Público*”, porém não esclarece a natureza dos que atos podem ser utilizados. Assim, entende a doutrina que as unidades poderão ser criadas por decreto do Poder Executivo Federal, estadual ou municipal, uma vez que as unidades previstas no SNUC podem ser criadas por qualquer dessas esferas de poder.⁴² Dependendo da categoria da unidade de conservação, o seu nome será alterado de acordo com o ente federativo que a criar (por exemplo: Parque Estadual, quando criado pelo Estado; Floresta Municipal, quando criada pelo Município).

Também é possível que sua criação se dê por lei. José Afonso da Silva inclusive entende que este é o método mais apropriado, “*já que o ato impõe obrigações e restrições de direitos*”.⁴³

A Lei 9.985/2000 ainda traz como exigência para a criação de unidades de conservação a necessidade de realização prévia de estudos técnicos e de consultas públicas visando a publicidade do ato, para que a população local e outras partes interessadas possam se manifestar. E também para identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, parágrafo 2º).

Porém, o art. 22, parágrafo 3º da Lei 9.985/2000 dispensa a consulta pública para a criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica, justifica-se a não obrigatoriedade por não haver público diretamente interessado na criação dessas áreas e para evitar eventuais manobras em favor “*outros grupos*”.⁴⁴ Tal previsão é contraditória, pois desse modo as populações existentes no interior e entorno das áreas que serão transformadas em unidades de conservação dessas duas categorias não poderão participar e emitir sua opinião, contrariando, assim, os objetivos e diretrizes dessa lei estabelecidos em seus artigos 4º e 5º.

Apesar de a maioria das unidades de conservação serem criadas pelo Poder Público, elas não serão obrigatoriamente de posse e domínio públicos (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Público e Reserva de Fauna), podendo existir unidades criadas em propriedades particulares (Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Particular do

⁴² Esse entendimento é corroborado por boa parte dos maiores nomes do Direito Ambiental brasileiro. Porém, Antonio Herman Benjamin vai mais além ao afirmar que as unidades de conservação podem ser criadas também por resolução do CONAMA e até mesmo por sentença (BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 51-52).

⁴³ SILVA, J. A. *Obra citada*. p. 251.

⁴⁴ *Ibidem*. p. 252.

Patrimônio Natural⁴⁵), coexistirem áreas públicas e particulares no interior de uma mesma unidade (Área de Proteção Ambiental) ou ser a unidade de domínio público, porém sendo permitida a presença de comunidades tradicionais em seu interior (Floresta Nacional,⁴⁶ Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável).

Caso existam propriedades particulares no interior das categorias cuja área deve ser de domínio público, as mesmas deverão ser desapropriadas e seus proprietários indenizados. Já nas unidades em que é admitida a propriedade privada em seu interior, o proprietário deverá atender aos limites e restrições criados pelo Poder Público para a sua utilização. Caso isso não ocorra, o Poder Público deve realizar a desapropriação da área.

Visitação e pesquisas científicas

A visitação e a pesquisa científica são permitidas em todas as categorias de unidades de conservação existentes na Lei 9.985/2000. Porém, há diferentes níveis de restrições de acordo com a categoria da unidade e seus objetivos.

Quanto a visitação, em regra é livre, devendo atender às normas e restrições previstas no plano de manejo e no regulamento da unidade, assim como aquelas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração. Maior grau de restrição em relação às visitas apresentam as categorias Estação Ecológica e Reserva Biológica, em ambas somente são permitidas as com fins educacionais. Na Reserva Extrativista e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável as visitas somente são permitidas se atenderem aos interesses locais.

Quanto a realização de pesquisas científicas, é permitida mediante autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade, estando sujeita às restrições e condições determinadas por este e também por regulamento. Em alguns casos, como na Floresta Nacional, na Reserva Extrativista e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável a pesquisa científica também deve ser incentivada. Sendo que na última deve ser voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com o seu meio e à educação ambiental.

⁴⁵ Esta última criada por iniciativa do próprio proprietário da área transformada em unidade de conservação.

⁴⁶ Esta categoria, em princípio, deve ser de posse e domínio públicos, porém admite a permanência de populações tradicionais em seu interior.

Modificação dos limites

Diferente do que ocorre com a criação, a modificação dos limites das unidades de conservação segue um “**regime especial de modificabilidade**”,⁴⁷ com objetivo de conferir perenidade às unidades criadas.⁴⁸

Para a mera ampliação dos limites das unidades de conservação (sem modificação de seus limite originais, exceto pelo aumento proposto) ou a sua transformação total ou parcial em unidade de conservação de grupo mais protetivo, o art. 22, parágrafos 5º e 6º da Lei 9.985/2000 prevê que podem ser feitos por instrumento normativo de mesmo nível hierárquico que o da criação da unidade. Ou seja, não haveria necessidade que tais alterações fossem feitas através de lei, a despeito da previsão constitucional que determina que as alterações e supressões em espaços territoriais especialmente protegidos podem ocorrer somente através de lei (art. 225, parágrafo 1º, III da CF).⁴⁹

O importante é ressaltar que, seja feita a ampliação ou transformação da unidade de conservação feita por lei, seja feita por decreto, é necessário que sejam obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos pelo parágrafo 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000.

Quanto à desafetação ou redução dos limites das unidades de conservação, atendendo à previsão constitucional supra referida, somente podem ser realizadas através de lei específica (o art. 22, parágrafo 7º Lei 9.985/2000). Isso ocorre a despeito de a Constituição trazer as expressões “alteração” e “supressão”, ao passo que na Lei do SNUC as expressões utilizadas são “desafetação” e “redução de limites”. Assim, observa Antonio Herman Benjamin, as expressões “alteração” e “redução de limites” devem ser vistas como sinônimas, englobando esta última duas vertentes: uma espacial e outra funcional. Já as expressões “supressão” e “desafetação” têm sentido similar, pois a supressão somente poderá ser realizada concomitantemente a desafetação da área.⁵⁰

⁴⁷ Expressão utilizada por Antonio Herman Benjamin com base em José Afonso da Silva. BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 48.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Quanto a essa questão a doutrina não é uníssona, havendo diversas opiniões conflitantes.

⁵⁰ *Ibidem*. p. 49.

Plano de manejo

O plano de manejo (art. 27 e 28 da Lei 9.985/2000), de acordo com o inciso XVII do art. 2º da Lei do SNUC, é 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.”

Esse documento é de elaboração obrigatória a todas as unidades de conservação, tendo sido estabelecido um prazo de cinco anos da data de criação da unidade para que isso ocorra. Se ao fim desse prazo o plano não tiver sido elaborado, os órgãos executores da unidade poderão ser réus de Ação Civil Pública.⁵¹

Do mesmo modo que a não elaboração, a não execução do plano de manejo também poderá ensejar o ajuizamento de ações contra o órgão responsável pela unidade de conservação, isso pois ambos são de grande importância para que haja efetiva implementação daquela, seguindo tal linha de pensamento há inclusive um acórdão julgado pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que trata da necessidade de execução do plano de manejo do Parque Nacional dos Aparados da Serra.⁵²

O plano de manejo deverá abranger não só a unidade de conservação, mas também sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, sempre buscando promover a integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Deverão as comunidades residentes no interior das unidades de conservação de uso sustentável que permitem a presença humana permanente em seu interior ter ampla participação na elaboração, atualização e implementação dos respectivos planos de manejo dessas unidades. Paulo Affonso Leme Machado entende que a participação popular deveria ser obrigatória mesmo nos planos de manejo de

⁵¹ *Ibidem*. p. 772.

⁵² “**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARQUE NACIONAL DOS APARADOS DA SERRA. ALEGAÇÃO E ABANDONO. PLANO DE MANEJO DO PNAS – EXECUÇÃO. CONDENAÇÃO. IBAMA. PROCEDÊNCIA. Comprovada por inquérito civil, prova testemunhal, inclusive dos próprios servidores do IBAMA, e documental a situação de abandono do Parque Nacional dos Aparados da Serra, o que pode levar a prejuízos irreversíveis no ecossistema local, pela falta de execução do seu Plano de Manejo, correta a decisão que condenou o apelante a executar o plano. Apelação improvida.”(TRF4, APELAÇÃO CÍVEL, 95.04.00301-0, Quarta Turma, Relator Dirceu Almeida Soares, DJ 28/04/1999)

unidades que não têm população residente.⁵³ A sua participação é importante, pois as populações do entorno das unidades de conservação são as que têm maior contato com estas e que sentem as conseqüências da aplicação plano de manejo, assim seus conhecimentos sobre a área podem ser de grande valia para a elaboração do plano de manejo.

O plano de manejo é, na prática, a lei interna das unidades de conservação,⁵⁴ devendo trazer em seu conteúdo não só os objetivos específicos da unidade de conservação, mas também os objetivos e diretrizes gerais da Lei do SNUC. Assim, deverá prever, por exemplo, como será a visita pública ou as atividades e os locais em que estas poderão ser realizadas pelas populações residentes, determinando o zoneamento da unidade de conservação.⁵⁵

Como conseqüência disso, as alterações, atividades ou modalidades de utilização da unidade que se dêem em desacordo com o seu plano de manejo são proibidas. E nas unidades de proteção integral todas as atividades e obras desenvolvidas antes da elaboração de seu plano de manejo deverão se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade de seus recursos, assegurando-se às populações tradicionais eventualmente residentes as condições e meios necessários à sua subsistência.

Gestão das unidades de conservação

As unidades de conservação serão geridas por um Conselho Consultivo ou Deliberativo – no caso das Reserva Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável –, o qual será presidido pelo chefe da unidade de conservação. Esta gestão deverá ocorrer de maneira colegiada, devendo participar do Conselho não só representantes dos diversos órgãos públicos de áreas afins a ambiental, como também, quando for possível, representantes da sociedade civil, da comunidade científica, populações tradicionais, entre outros que tenham alguma ligação com a unidade. Devendo haver paridade entre a representação social e governamental (art. 17, parágrafos 1º, 2º e 3º Decreto 4.3440/2002). As competências do Conselho Consultivo e Deliberativo estão determinadas no art. 20 do Decreto 4.340/2002.

⁵³ *Ibidem.* p. 774.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Ibidem.* p. 773.

O art. 30 da Lei 9.985/2000 traz a possibilidade de as unidades de conservação serem geridas por organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) com objetivos afins ao da unidade, uma inovação em relação à gestão das unidades de conservação. A realização de tal parceria está regulada nos arts. 21 e seguintes do Decreto 4.340/2002.

Para ocorrer a gestão compartilhada de uma unidade de conservação, deverá ser firmado termo de parceria com o órgão responsável pela unidade, nos termos da Lei 9.790/1999. De acordo com o art. 22 do Decreto 4.340/2002, poderão realizar a gestão de unidades de conservação as OSCIPs que atenderem os seguintes requisitos:

I – tenha dentre os seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e

II – comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

A seleção da OSCIP que irá gerir uma unidade de conservação se dará por meio da publicação de um edital com no mínimo 60 dias de antecedência da data da realização do certame, nos termos da Lei das Licitações Públicas n.º 8.666/1993.

Porém, ressalta Paulo de Bessa Antunes: “A escolha a ser feita é diferente da licitação clássica, pois a OSCIP interessada deverá apresentar a sua proposta de gestão em função e um termo de referência elaborado pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.”⁵⁶

É importante ressaltar, ainda, que a OSCIP a qual couber a gestão de uma unidade de conservação deverá encaminhar, anualmente, ao órgão executor e ao conselho consultivo desta relatórios de suas atividades.

Populações tradicionais

A Lei 9.985/2000 faz diversas referências às populações tradicionais, trazendo um posicionamento que busca “valorizar ao mesmo tempo o ser humano e a natureza”.⁵⁷

⁵⁶ ANTUNES, P. de B. *Obra Citada*. p. 660-661.

⁵⁷ MACHADO, P. A. L. *Obra citada*. p. 783.

Isso pode ser visto no art. 4º da referida lei que enumera entre os objetivos do SNUC o seguinte:

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

No art. 5º dessa lei também é possível perceber a importância dada às populações tradicionais. Devendo o SNUC reger-se por diretrizes que:

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.

Entre outras previsões que tratam da participação das populações locais – entre elas as tradicionais – na criação, implementação, gestão e administração de unidades de conservação, devendo isso ocorrer sempre tendo em consideração as necessidades econômicas e sociais locais (art. 5º, III, V, VIII e IX).

Atendendo a tais objetivos e diretrizes, lembra José Afonso da Silva, a Lei 9.985/2000 previu a possibilidade de permanência das populações tradicionais nas Florestas Nacionais e trouxe em seu texto as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, cujos objetivos são a proteção e desenvolvimento das populações tradicionais.⁵⁸

Apesar de tal importância dada às populações tradicionais a definição de *população tradicional*, que trazia a Lei 9.985/2000 no inciso XV do art. 2º, foi vetada, a definição deveria ser a seguinte:

*XV – POPULAÇÃO TRADICIONAL: grupos humanos diferenciados, vivendo já, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para a sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.*⁵⁹

⁵⁸ SILVA, J. A. da. *Obra citada*. p. 253 e 254.

⁵⁹ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 192.

Entre os motivos que justificaram o veto Silvia Czajkowski aponta o fato de a definição ter sido considerada muito abrangente, podendo, em uma interpretação extensiva, beneficiar “... *toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais.*”⁶⁰

Contudo, o veto não trouxe maiores problemas, pois ainda ficou aberta a possibilidade à doutrina de elaborar uma definição. Nesse sentido, afirma Paulo Affonso Leme Machado:

*Pode-se extrair do art. 17, parágrafo 2º, e do art. 20 orientações para a definição. A população tradicional é a população que exista numa área antes da criação da unidade de conservação, cuja existência seja baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais.*⁶¹

Desse modo, conclui o referido autor, são duas as condições para analisar a população presente em uma unidade de conservação: 1) *tempo de presença* e 2) *modo como vem utilizando os recursos naturais.*⁶² Lembra, ainda, que não estão abrangidos pelo conceito de população tradicional os empregados de propriedades situadas no interior da unidade de conservação, pois, nesse caso, “... *haveria duas indenizações ao mesmo tempo: aos proprietários das terras e aos seus empregados.*”⁶³

Maiores problemas, porém, traz a interpretação do art. 42 da lei do SNUC, que traz o regime indenizatório das populações tradicionais que habitam unidades de conservação em sua presença não seja permitida.

Esse artigo prevê que as populações tradicionais na situação acima descrita deverão ser “... *indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.*” O reassentamento dessas populações, dispõe o parágrafo 1º do art. 42, deverá ser priorizado pelo Poder Público.

⁶⁰BRASIL. Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Ibidem*. p. 193.

⁶¹ MACHADO, P. A. L. *Obra citada*. p. 782.

⁶² *Idem*.

⁶³ *Idem*.

Enquanto isso não ocorrer, deverão ser previstas, em regulamento, normas tratando do prazo de permanência e suas condições, buscando compatibilizar a presença e as atividades das populações tradicionais com os objetivos da unidade de conservação.

Para José Afonso da Silva⁶⁴ e Paulo Affonso Leme Machado,⁶⁵ as normas previstas no art. 42 da Lei 9.985/2000 podem ser aplicadas sem ressalvas, pois são compatíveis aos objetivos e diretrizes dos SNUC. Porém, Antônio Herman Benjamin,⁶⁶ faz duras críticas às previsões do referido artigo.

Para este autor há um conflito de normas entre o art. 5º, X – que prevê caber ao Poder Público garantir “... meios de subsistência alternativos **ou** a justa indenização pelo recursos perdidos” – e o art. 42 – que prevê que as populações tradicionais “... serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes **e** devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordadas pelas parte”. Entende o autor que, no art. 42, o legislador quis dizer “ou” e não “e”, pois poderia ocorrer o absurdo de a população tradicional ser indenizada e não deixar a unidade de conservação, se sempre discordasse do local proposto para o reassentamento.

Antônio Herman Benjamin também afirma que a previsão do parágrafo 2º do art. 42 é inconstitucional:

Isso pela simples razão de que ou a modalidade de Unidade de Conservação admite a permanência das populações tradicionais e a norma perde seu sentido, ou tal coexistência é incompatível e a tais pessoas precisam ser retiradas da Unidade, já que a Constituição Federal veda, sem exceção, “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.⁶⁷ (grifos no original)

Assim, para o autor, a permanência de populações tradicionais, mesmo que em caráter transitório, em unidades de proteção integral, será sempre inaceitável.⁶⁸

Porém o posicionamento proposto por Antonio Herman Benjamin está bastante distante da realidade das unidades de conservação brasileiras. Primeiramente é importante deixar claro que as ocupações das populações

⁶⁴ SILVA, J. A. da. *Obra citada*. p. 252-254.

⁶⁵ MACHADO, P. A. L. *Obra citada*. p. 781-783.

⁶⁶ BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 53-55.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 54.

⁶⁸ *Idem*.

tradicionais se tratam, muitas vezes, de pequenas áreas em regiões distantes dos grandes centros – como geralmente são as unidades de conservação – que têm pequeno valor comercial.⁶⁹

Além disso, muitas vezes as populações tradicionais detêm somente a posse dessas áreas de maneira não regularizada. Nesse sentido são válidas as constatações de Antônio Carlos Diegues: *“Por outro lado, a grande maioria dos moradores tradicionais não tem sequer os documentos de posse ou propriedade, tendo dificuldades até de entrar com ações de usucapião.”*⁷⁰

E de Paulo de Bessa Antunes: *“Por fim, há que se consignar que a propriedade, registrada em cartório e titulada, não é uma característica muito marcante em nosso meio rural. Ao contrário, a regularidade fundiária é, ainda, um horizonte distante. Logo, a maioria das populações deslocadas é constituída por posseiros.”*⁷¹

Então, se não forem reassentadas em locais onde possam manter suas atividades e costumes, dependendo somente da indenização paga pelo Poder Público, as populações tradicionais, possivelmente, terão de se deslocar para as regiões periféricas das cidades, onde os imóveis são mais baratos, sendo forçados a se adaptar a uma nova realidade, à qual não estão acostumados.

Porém, deve-se destacar, que há casos em que as populações tradicionais sequer chegam ser indenizadas, Antônio Carlos Diegues traz um exemplo dessa situação:

*Em muitos casos, os moradores tradicionais **foram simplesmente expulsos de seus territórios, sem que ao menos um assentamento aceitável tenha sido providenciado em outras áreas.** Muito freqüentemente, as muitas moradores tradicionais, depois de esperarem inutilmente por uma solução por parte do Governo, **acabam deixando as áreas protegidas sem ao menos serem indenizados,** ingressando numa situação de pobreza e até miséria, morando nos arredores das cidades em bairros novos sem nenhuma infra-estrutura.⁷² (grifo nosso)*

⁶⁹ “Há que se considerar, sobretudo, o fato de que áreas destinadas a unidades de conservação – principalmente na Amazônia – são de baixo valor pois, dotadas de pouca infra-estrutura, distantes de mercado, etc.” (ANTUNES, P. de B. *Obra citada.* p. 643).

⁷⁰ DIEGUES, A. C. *Obra citada.* p. 41.

⁷¹ ANTUNES, P. de B. *Obra citada.* p. 644.

⁷² DIEGUES, A. C. *Obra citada.* p. 42

Ou, quando reassentados em locais de características diversas das que eles encontravam na área em que residiam, não poderão utilizar seus conhecimentos, pois inúteis. Por isso a importância de que a expressão “e”, da cabeça do art. 42 da Lei 9.985/2000, seja interpretada em seu sentido de adição e não de opção.

Quanto a previsão do parágrafo 2º do art. 42 de se compatibilizar a presença das populações tradicionais aos objetivos da unidade de conservação até que seja possível realizar o seu reassentamento, Antônio Carlos Diegues constata que essa também não é uma prática adotada pelo Poder Público que, ao invés de promover tal compatibilização, dificulta ao máximo a presença das populações tradicionais nas unidades de conservação:

*Nesse sentido, a ação do Estado perversa pois **mesmo que reconheça a existência dessas populações tradicionais moradoras da área antes da criação das unidades de conservação, inibe os exercícios das atividades econômicas tradicionais** (extrativismo, pesca, pequena agricultura) que garantem sua sobrevivência, sem apresentar-lhes soluções viáveis. Em consequência disso, freqüentemente, muitos moradores foram obrigados a migrar de ‘espontânea vontade’, sem nenhuma indenização.⁷³ (grifo nosso)*

Ou seja, em muitos casos sequer há tal tentativa de compatibilização, sendo, por conseguinte, totalmente desrespeitada, na prática, a diretriz do inciso X do art. 5º da Lei 9.985/2000 de se garantir às populações tradicionais meios alternativos de subsistência ou a justa indenização pelos recursos perdidos.

Por derradeiro, é importante ressaltar que a inaplicabilidade do parágrafo 2º do art. 42 da Lei 9.985/2000, apontada por Antônio Herman Benjamin, não está de todo incorreta.

Sobre aquele parágrafo, afirma Paulo de Bessa Antunes: “A norma não pode ser aplicada em **todas as situações**, pois, em se tratando de unidades de conservação que serão criadas, a imissão na posse pelo poder público somente ocorre após o ajuizamento da ação expropriatória e do depósito da indenização.”⁷⁴

Como ocorre com as unidades de conservação estaduais criadas no Estado do Paraná, onde a “... criação dessas unidades [se dá] somente após a solução dos problemas fundiários.” Justificando por que em somente 6 das 30 unidades de

⁷³ *Ibidem*. p. 41.

⁷⁴ ANTUNES, P. de B. *Obra citada*. p. 644.

conservação de proteção integral desse Estado têm moradores em seu interior.⁷⁵ Porém, isso é caso raro no Brasil, onde até 1997 apenas “... 40% da área dos parques nacionais não [estava com a situação fundiária] regularizada.”⁷⁶

Desse modo, fica claro que a previsão parágrafo 2º do art. 42 deve realmente ser posta em prática, sob pena de serem desrespeitados os objetivos e diretrizes da Lei 9.985/2000, assim como o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição Federal).

Reserva da Biosfera

Além das categorias de unidades de conservação previstas nos art. 7º e seguintes da Lei 9.985/2000, essa lei traz a previsão das Reservas da Biosfera, em seu art. 41. Essas reservas

*... não integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, porque não se trata propriamente de Unidades de Conservação nacionais, mas de caráter internacional, como está reconhecido naquele dispositivo legal, cujo parágrafo 5º diz que a Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental “O Homem e a Biosfera” (MAB), estabelecido pela UNESCO, organização da qual o Brasil é membro.*⁷⁷

O art. 41 apresenta a seguinte definição para essa categoria de unidade de conservação:

A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Ainda, determina o parágrafo 1º do art. 41, as Reservas da Biosfera devem ser constituídas por: áreas-núcleo, de proteção integral da natureza; zonas de amortecimento, cujas atividades são restritas àquelas que não causem dano às

⁷⁵ DIEGUES, A. C. *Obra citada*. p. 38.

⁷⁶ JORGE PÁDUA, M. T. *Sistema brasileiro...* Apud: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 13.

⁷⁷ SILVA, J. A. da. *Obra citada*. p. 260.

áreas-núcleo; e zonas de transição, sem limites rígidos, nas quais é permitida a ocupação e manejo sustentável dos recursos naturais.

As áreas das Reservas da Biosfera poderão ser de domínio público ou privado, sendo possível, inclusive, serem integradas por outras unidades de conservação, desde que respeitadas as normas legais que disciplinam cada categoria específica.

Sua gestão será realizada por um Conselho Deliberativo (diverso daqueles responsáveis pela gestão das Reservas Extrativistas ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável que porventura existam em seu interior), formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme estiver disposto no regulamento do ato de constituição da unidade. Devendo a sua presidência caber preferencialmente a quem couber a sua administração.

3. ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

3.1 Análise crítica da Lei 9.985/2000

Como foi visto no capítulo anterior a Lei 9.985/2000 buscou consolidar em um único diploma legal as principais categorias de unidades de conservação do direito brasileiro. Apesar de ser louvável tal iniciativa, ela apresenta certos pontos positivos e negativos que merecem ser vistos com calma.

Muitos dos problemas dessa lei são atribuídos ao longo período de tramitação legislativa ao qual foi submetida. Motivo pelo qual, desde logo, essa lei nasceu com “*pitadas de velhice*”.⁷⁸ Além disso, é uma lei que possui diversas deficiências técnicas, além de ser incompleta e lhe faltar harmonia.⁷⁹

Inicialmente, é preciso analisar algumas das imprecisões terminológicas existentes na Lei 9.985/2000. A primeira delas aparece já em sua ementa, pois esta lei afirma ser a regulamentação do art. 225, parágrafo 1º, I, II, III e VII, da CF, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Porém, em nenhum momento a CF faz referência a *unidades de conservação*, mas utiliza sim o termo *espaços territoriais especialmente protegidos*.

Outra imprecisão terminológica é a confusão entre **conservação** e **preservação**. A Lei 9.985/2000 traz o significado desses dois termos em seu art. 2º, porém ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de **Conservação** ignora a existência de categorias de *espaços territoriais especialmente protegidos* que têm como objetivo a **preservação** da natureza. Assim, há unidades de **conservação** que na verdade tratam-se de unidades de **preservação**.^{80 e 81}

Essa confusão entre os termos **preservação** e **conservação** da natureza pode ser vista novamente no art. 20 que institui as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, entre os objetivos dessa categoria, que é de uso sustentável, está a

⁷⁸ BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 36.

⁷⁹ Nesse sentido: BENJAMIN, A. H. *Ibidem*. p. 36; e JORGE PADUA, M. T. *Análise Crítica...* p. 51.

⁸⁰ BENJAMIN, A. H. *Ibidem*. p. 36.

⁸¹ Apesar de tal crítica, continuaremos a utilizar a expressão “*unidade de conservação*” nesse trabalho por ser a expressão mais utilizada pela doutrina especializada.

preservação da natureza, o que pressupõe, entretanto, a não interferência humana. Sendo o seu real objetivo, portanto, a *conservação da natureza*.⁸²

Além disso, a própria denominação dada a essa categoria de unidade de conservação é infeliz, pois “... *nega o desenvolvimento sustentável como macro-objetivo de **toda e qualquer** atividade econômica, valor maior esse que não pode ficar ‘cantonizado’ em bolsões de Unidades de Conservação que abriguem populações tradicionais*” (grifos no original).⁸³

Também é preciso dizer que muitas das categorias tratadas no capítulo anterior são confusas e algumas sequer são necessárias. Maria Tereza Jorge Pádua⁸⁴ atribui tal problema à antiga forma que eram administradas as unidades de conservação. Estas estavam subordinadas a dois órgãos distintos (IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – e SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente), que eram ligados a diferentes ministérios. De modo que foram criadas categorias semelhantes, cada uma subordinada a um desses órgãos. A Lei 9.985/2000 perdeu uma grande oportunidade de solucionar tal problema.

Exemplo disso são as Estações Ambientais, Reservas Biológicas e Parques Públicos. Essas três categorias apresentam objetivos semelhantes de proteção integral e pesquisa científica, com maior ou menor grau de intangibilidade, a maior diferença entre essas categorias é que a visitação nos Parques Públicos é livre, ao passo que nas outras duas não. Seria possível, portanto, a reunião dessas três categorias em uma só.

Também seria possível, a partir de um pequeno esforço interpretativo, realizar a fusão de outras categorias de unidades de conservação.⁸⁵

- a) Florestas Nacionais, Reservas Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável: essas três categorias apresentam características bastante semelhantes, tais como a possibilidade de se realizar atividades extrativistas e de residirem populações tradicionais em sua área;
- b) Refúgios da Vida Silvestre e Áreas de Relevante Interesse Ecológico: pois possuem objetivos de manejo idênticos;

⁸² JORGE PADUA, M. T. *Análise crítica...* p. 55.

⁸³ BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 47.

⁸⁴ JORGE PADUA, M. T. *Obra citada*. p. 54.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 55.

- c) Reserva de Fauna: os objetivos de pesquisa dessa unidade de conservação podem ser realizados em diversas outras categorias de unidades de conservação, principalmente as de uso sustentável, sendo, pois, inútil a criação de unidade de conservação exclusiva para tal finalidade.

Outra questão já tratada acima é a incoerência dos critérios adotados para reunir as unidades de conservação em grupos de proteção integral e de uso sustentável. Enquanto as Reservas Particulares do Patrimônio Natural estão classificadas entre as de uso sustentável, sem que seja possível o uso direto de seus recursos naturais; os Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre, apesar de classificadas como unidades de proteção integral, permitem ou toleram diversas atividades de utilização dos recursos naturais, quando situadas em áreas privadas (ex.: exploração florestal, exploração agrícola ou pecuária e introdução de espécies exóticas).⁸⁶

A Lei 9.985/2000 inovou com a possibilidade de aplicação dos recursos financeiros gerados nas unidades de proteção integral em unidades desse mesmo grupo (art. 35), assim como trouxe a obrigação de as empresas usuárias recursos hídricos provenientes de unidades de conservação realizar contribuições financeiras por sua utilização. Porém, mesmo com tais iniciativas, ainda faltam outros mecanismos de financiamento para possibilitar a implementação efetiva das unidades de conservação, sendo que muitas delas se encontram atualmente em estado deplorável.⁸⁷

Apesar disso tudo, há alguns pontos dessa lei que merecem destaque positivo. O primeiro deles é a importância dada às populações tradicionais e o estabelecimento de iniciativas que promovem a transparência e a participação daquela e da sociedade civil organizada no estabelecimento e gestão das unidades de conservação. Seja através da realização de consultas à população (art. 22), seja pela criação de conselhos consultivos e deliberativos com participação paritária do Poder Público e das populações locais (art. 29), ou pela possibilidade de haver gestão compartilhada de unidades de conservação por organizações da sociedade civil de interesse público e Poder Público (art. 30).⁸⁸

⁸⁶ *Ibidem.* p. 55 e 56.

⁸⁷ *Ibidem.* p. 52 e 58.

⁸⁸ *Ibidem.* p. 52.

Também é importante ressaltar que os critérios adotados pela Lei 9.985/2000 para a instituição de unidades de conservação não se pautam somente na beleza cênica da área a ser protegida, mas leva em consideração também a proteção da biodiversidade e outras características de natureza geomorfológica, espeleológica, arqueológicas, paleontológica e cultural e os recursos hídricos e edáficos (art. 4º).⁸⁹

Por último, é necessário fazer referência à questão das desapropriações de áreas destinadas às unidades de conservação. A previsão do art. 45 de excluir das indenizações a espécies arbóreas imunes ao corte, as expectativas de lucros cessantes, os juros compostos e as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade, é de grande valia para reduzir a atuação da “*máfia da desapropriação*”.⁹⁰

3.2 Problemas referentes à gestão de unidades de proteção integral criada antes da Lei 9.985/2000 sem a situação fundiária regularizada.

A despeito dos avanços e defeitos da Lei 9.985/2000, alguns dos maiores problemas enfrentados pelas unidades de conservação no Brasil ocorrem em áreas protegidas criadas muito antes do advento dessa lei.

Tais problemas são resultado da criação de unidades de conservação sem a adoção de critérios científicos e consultas às populações residentes na área e em seu entorno. Isso, somado à ausência de recursos financeiros e humanos suficientes, fez com que muitas das unidades de conservação não fossem efetivamente implementadas, ou seja, são projetos que não saíram do papel.

De acordo com Maria Tereza Jorge Pádua⁹¹ as primeiras unidades de conservação criadas no Brasil não atendiam quaisquer critérios técnicos ou científicos, sendo sua criação justificada pela beleza cênica do local, fenômenos geológicos espetaculares e, até mesmo, por oportunismo político. Por isso, muitas delas apresentavam pequena extensão e não protegiam diversos ecossistemas de grande relevância, como a caatinga, o cerrado, o pantanal mato-grossense e o ecossistema marinho. Até mesmo a Amazônia não estava representada, sendo que

⁸⁹ BENJAMIN, A. H. *Obra citada*. p. 39.

⁹⁰ *Ibidem*. p. 56.

⁹¹ JORGE PÁDUA, M. T. *Sistema brasileiro... Apud: CZAJKOWSKI, S. Obra citada*. p. 10 e

lá as primeiras unidades de conservação somente foram criadas a partir de meados da década de 1970.

A autora ainda afirma, que foi somente a partir de 1976 que passaram a ser discutidos os critérios que seriam adotados para reger a criação de unidades de conservação. Porém, entre 1982 até 1997 diversas unidades voltaram a ser criadas de maneira aleatória.

Essa ausência de critérios, somada ao modelo de conservação excludente adotado – importado de países temperados, com realidades sócio-culturais distintas da brasileira e pautados em uma concepção biocêntrica das relações sociedade-natureza⁹² –, fez com que diversas unidades de conservação de uso indireto fossem criadas em áreas povoadas. Pesquisa realizada entre 1992 e 1994 considerando apenas os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Espírito Santo, demonstrou que 39% das unidades de proteção integral possuíam pessoas residindo em seu interior. A situação pior era a dos parques nacionais, dos quais 83% apresentavam moradores em seu interior.⁹³

A presença de pessoas morando no interior de unidades de conservação de proteção integral também é conseqüência da ausência de recursos para a sua implementação. Exemplo maior de tal situação é que em 40% da área dos parques nacionais não havia sido realizada regularização fundiária até 1997.⁹⁴

Pesquisa realizada pela WWF – World Wildlife Found – em unidades de conservação de uso indireto com mais de 6 anos de criação, apontou os seguintes resultados em 1999:

- **Implementação** – das 86 unidades avaliadas, 47 (54,6%) encontravam-se em situação precária, não oferecendo condições de cumprir com o papel para o qual foram criadas; 32 (37%) foram consideradas minimamente implementadas e somente 7 (8,4%) foram consideradas razoavelmente implementadas;
- 96% das unidades da região Norte apresentavam menos da metade do **número ideal de funcionários**. Esse percentual é de 73% na média nacional. O Parque Nacional do Jaú, AM, por exemplo, na época o maior do Brasil e o segundo maior parque de floresta tropical do

⁹² PEDROSO Jr., Nelson Novaes. *Etnoecologia e conservação em áreas naturais protegidas: incorporando o saber local na manutenção do Parque Nacional do Superagüi*. Dissertação de Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais. São Carlos: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, UFSCar, 2002. p. 2 e 66.

⁹³ DIEGUES, A. C. *Obra citada*. p. 38-39.

⁹⁴ JORGE PÁDUA, M. T. *Obra citada*. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 13.

mundo, contava com somente 5 funcionários (dois do Ibama e três prestadores de serviço) para administrar e fiscalizar sua área de 22.720 km², superior ao estado do Sergipe.

- *62% das unidades de conservação no Brasil apresentavam **uso incompatível** com a finalidade prevista em lei.*
- *Quase 45% das unidades de conservação possuíam menos da metade dos **recursos financeiros** necessários para a sua implementação.*
- *Quase 28% das unidades de conservação não apresentavam **infra-estrutura** adequada, não possuindo sequer sede administrativa; igual percentual com menos da metade de sua área regularizada.*
- *100% das unidades de conservação da região Sul não possuem **Plano de Manejo**.*
- ***Vulnerabilidade** – 43,1% das unidades avaliadas foram consideradas mediantemente ou muito vulneráveis à ação do homem, enquanto 56,9% foram consideradas pouco vulneráveis.*
- *41% das unidades de conservação de uso indireto apresentavam mais da metade da área de seu **entorno** desmatada. Boa parte desse entorno está ocupado por agricultura intensiva, pólos industriais, centros urbanos ou empresas de mineração.⁹⁵ (grifos no original)*

Nesse sentido, é de grande importância a seguinte constatação de Silvia Czajkowski:

***A realidade**, no entanto, demonstra que **contrariando as disposições legais sobre a matéria**, pessoas freqüentemente são encontradas morando dentro de parques. Como relatado por FVA (1998a) [Fundação Vitória Amazônica], trata-se de atuar diante fatos consumados: a unidade está criada, não há plano de manejo para a mesma e há pessoas morando em seu interior e entorno imediato, explorando em maior ou menor grau seus recursos naturais.⁹⁶ (sublinhados no original) (negrito nosso)*

Por isso a busca por novas alternativas, que possibilitem a coexistência das populações tradicionais com as unidades de conservação e permitam que essas sejam realmente implementadas, é muito importante. De modo que seja incrementada a participação das populações locais na criação, implementação e gestão das unidades de conservação, mesmo nas de proteção integral, pois os objetivos para os quais foram criadas estão longe de ser alcançados pela mera aplicação da Lei 9.985/2000.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que a aproximação entre populações tradicionais e unidades de conservação é uma tendência mundial

⁹⁵ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 13 e 14.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 33.

baseada na relação de dependência entre tais populações e os recursos naturais presentes nas áreas em que vivem, o que faz dessas populações interessadas diretos na conservação de tais áreas, criando formas de manejo sustentável peculiares.

A importância da criação de unidades de conservação com o apoio da população local é o tema de trabalho de Edmund Barrow e Neema Pathak,⁹⁷ esses dois autores afirmam que, cada vez mais, o modelo de proteção ambiental adotado no século XX – em que aqueles que são mais impactados pela criação de áreas protegidas não participam das decisões sobre a criação e o gerenciamento dessas áreas – tem se mostrado inviável, seja pela falta de recursos e de funcionários ou pela hostilidade das populações locais em relação a criação da unidade de conservação.

Como solução os autores apontam a necessidade de adoção de novos modelos de proteção baseados no uso sustentável das áreas protegidas, cuja gestão deve ser realizada pelas populações locais e indígenas. Para isso defendem um maior reconhecimento estatal dessas áreas que eles chamam de “*community-conserved areas*”, que são áreas habitadas e protegidas por populações tradicionais independente de qualquer reconhecimento estatal.

A participação da população local na criação de unidades de conservação é importante, pois a partir da opinião dela e dos resultados de estudos técnicos e científicos é possível determinar qual categoria de unidade de conservação se adapta melhor à área que será protegida. Também é relevante a opinião das populações do entorno da área que mantém relações com esta, visando evitar futuros conflitos, e viabilizando a unidade de conservação.⁹⁸

A Lei 9.985/2000 prevê mecanismos de consulta à população local e participação na criação de unidades de conservação de proteção integral e ainda vai mais além ao prever sua participação na implementação e gestão das unidades de conservação de uso sustentável. Porém, há diversas unidades de proteção integral que foram criadas antes de 2000, logo, antes que a consulta à população local fosse obrigatória.

⁹⁷ BARROW, Edmund; e PATHAK, Neema. *Conserving “unprotected” protected areas – communities can do and do conserve land-scapes of all sorts*. Disponível em: <<http://www.iucn.org/bookstore/HTML-books/PA-protected-landscape-approach/PartI-section5.html>> Acesso em: 24 set. 2007.

⁹⁸ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 23.

Como solução para os conflitos entre populações tradicionais e unidades de conservação de proteção integral criados antes de 2000, a Lei 9.985/2000 trazia em seu corpo o art. 56, com a seguinte redação:

Art. 56 *A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral criada em função de legislação anterior, obriga o Poder Público, no prazo de 5 (cinco) anos a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, adotar uma das seguintes medidas:*

I – reassentar a população tradicional, nos termos do art. 42 desta Lei; ou

II – reclassificar a área ocupada pela população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto em regulamento.

Porém, o referido artigo e seus incisos foram vetados.⁹⁹ Justificou-se o veto ao inciso I por este tratar de reassentamento de populações, o que seria matéria de política fundiária do Governo Federal, não tendo relação com a problemática do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O que é mais estranho no veto a esse inciso é que o art. 42 nele referido, apesar de tratar da mesma matéria, não foi vetado.

Já o inciso II foi vetado por ter sido considerado inconstitucional, pois traz a possibilidade de revisão da categoria da unidade de conservação, tornando-a menos restritiva, pelo Poder Público, sendo que o art. 225, parágrafo 1º, III da Constituição determina que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei.

Assim, restou como único meio para buscar a revisão da categoria de unidades de conservação de proteção integral com populações tradicionais em seu interior criadas antes de 2000 a via legislativa. Ou seja, cabe a tais populações requerer perante o Poder Legislativo a criação de lei específica que atenda as suas necessidades, o que é muito difícil, tendo em vista a morosidade do processo legislativo¹⁰⁰ e a falta de força política dessas populações.

Sem essa possibilidade de revisão, diversas unidades de conservação de proteção integral criadas antes da Lei 9.985/2000 apresentam conflitos entre as populações tradicionais e o Poder Público que estão longe de serem solucionados.

⁹⁹ *Ibidem.* p. 193.

¹⁰⁰ *Ibidem.* p. 198.

Analisando os resultados de pesquisa realizada pelo Nupaub entre 1992 e 1994, Antônio Carlos Diegues fez a seguinte constatação:

Em praticamente todas as unidades consideradas existem problemas com os moradores tradicionais, sobretudo quando estes continuam com suas práticas ancestrais de agricultura, artesanato e extrativismo.

*(...) para os caiçaras-pescadores artesanais, a maior porcentagem dos conflitos se origina na extração florestal (89%), construção e reforma (78%), pesca, caça e fiscalização (67%).*¹⁰¹

Também é necessário ressaltar que essas unidades de conservação, apesar de terem sido criadas há mais de cinco anos, que é o prazo estipulado por lei para a elaboração do plano de manejo, ainda não o fizeram.¹⁰²

Ou, quando há plano de manejo, é “... comum a contratação de serviços especializados para a elaboração de planos, ao invés destes serem resultantes de processos de planejamento conduzidos prioritariamente por aqueles que serão seus executores.”¹⁰³ (grifos no original)

Isso pode causar diversos danos à população se sua presença não for considerada na elaboração do plano de manejo:

*O caso típico é o plano de manejo da Ilha do Cardoso, produzido em 1976, em que sequer se menciona a presença de centenas de famílias de moradores tradicionais caiçaras e em que se proíbe as atividades de subsistência delas, obrigadas assim a migrar para a cidade de Cananéia, onde passaram a engrossar o número de moradores pobres dos bairros periféricos.*¹⁰⁴

Sobre a presença de populações tradicionais em parques públicos, o ex-presidente do Ibama, Hamilton Nobre Casara, emitiu a seguinte opinião:

... é preciso analisar cada situação. Num parque temos um plano de manejo, definindo áreas intangíveis e áreas de uso público, sendo que, dentro destas serão terceirizados serviços como cantina, restaurantes, hotelaria, atividades alheias às atribuições do aparelho do

¹⁰¹ DIEGUES, A. C. *Obra citada*. p. 41.

¹⁰² A título de exemplo, já foi citado acima que 100% das unidades de conservação da região sul com mais de 6 anos de existência não possuíam plano de manejo em 1999. (WWF, World Wildlife Fund. *Obra citada*. Apud: CZAJKOWSKI, Sílvia. *Obra citada*. p. 13)

¹⁰³ MILANO, S. M. *Planejamento de Unidades de Conservação: um meio e não um fim*. Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Apud: CZAJKOWSKI, Sílvia. *Obra citada*. p. 24.

¹⁰⁴ DIEGUES, A. C. *Obra citada*. p. 41.

*Estado. Será que deveriam ser retiradas as populações que estão ali há 70, 100 anos para, num segundo momento, recolocar pessoas responsáveis pelos serviços terceirizados? Quando se tiram as comunidades tradicionais, elas levam consigo a cultura local, que poderia, talvez, ser o principal ingrediente para alavancar atividades de ecoturismo, na área de uso público do plano de manejo. Então, é preciso que se considere todo o contexto: conservar não significa isolar. Podemos isolar e continuar perdendo diversidade biológica ou genética. A meu ver, o caminho não é isolar e trabalhar com instrumentos de ostensividade, mas educar para que a proteção venha do entendimento.*¹⁰⁵

Tendo em vista tal perspectiva de trabalho, é importante fazer referência ao Parque Nacional do Jaú (AM), onde está sendo realizada uma experiência de gestão compartilhada entre Poder Público, a organização não-governamental Fundação Vitória Amazônica e a população local, com a elaboração de um plano de manejo participativo. Apesar das dificuldades, o projeto tem progredido, superando a tradição de não participação de populações tradicionais na consolidação de unidades de conservação de proteção integral.¹⁰⁶

Outro exemplo a ser seguido é o modelo desenvolvido no entorno da Reserva Biológica do Una, o modelo é diverso daquele adotado no Parque Nacional do Jaú, naquela tem-se procurado realizar a regularização fundiária da área da reserva. Isso tem sido feito de maneira lenta, porém das 100 famílias que moravam em seu interior, hoje restam apenas 13 que estão em processo de negociação com o Ibama. O diferencial da proteção da Reserva Biológica do Una está na proteção de seu entorno, para isso foi realizado o mapeamento da região e um diagnóstico sócio-econômico, “*com informações das atividades econômicas predominantes e do perfil da comunidade, indicando as principais aspirações dos proprietários rurais*”. Assim, com a participação da população local, tem sido incentivada a realização de atividades que sejam, ao mesmo tempo, não predatórias ao meio ambiente e lucrativas.¹⁰⁷

A partir de iniciativas como as acima descritas, que permitem às populações locais exporem suas opiniões e que possibilitem para elas uma melhora em seu

¹⁰⁵ JOHN, Liana. *Casara anuncia novas estratégias para o IBAMA*. O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 5 de maio de 2001. Seção: Ciência e Meio Ambiente. Entrevista de Hamilton Nobre Casara. *Apud*: CZAJKOWSKI, Silvia. *Obra citada*. p. 34.

¹⁰⁶ CZAJKOWSKI, Silvia. *Obra citada*. p. 33; e MILLER, Carlos. *Parque Nacional do Jaú*. in: RAMOS, A.; CAPOBIANCO, J. P. (org.). *Obra citada*. p. 50-52.

¹⁰⁷ PINTO, Luiz Paulo. *Proteção do Entorno da Reserva Biológica do Una*. in: RAMOS, A. ; CAPOBIANCO, J. P. (org.). *Obra citada*. p. 64 e 65.

nível de vida, é possível eliminar diversos conflitos com tais populações, que se tornam aliadas da unidade de conservação, inclusive auxiliando em sua proteção. Isso ocorre, por exemplo, na Amazônia, onde a população ribeirinha auxilia na vigilância para evitar a pesca predatória. Somando-se, assim, aos 160 servidores do Ibama, um pequeno exército de 800 pessoas.¹⁰⁸

Portanto: “*Torna-se necessário avançar na questão da presença humana em unidades de conservação de proteção integral, **construindo, pela prática, alternativas ainda não consolidadas juridicamente**, isto é, a integração real de uma população residente ao manejo efetivo de um parque nacional.*”¹⁰⁹ (grifo nosso)

Assim, é indispensável que o direito se adapte a essas situações de fato, sob pena de as leis tornarem-se letra morta, perdendo sua aplicabilidade. A necessidade de uma revisão se mostra iminente, seja na configuração de algumas categorias de unidades de conservação de proteção integral, abrindo espaço para a presença de populações tradicionais em seu interior e a participação dessas populações de daquelas que moram em seu entorno em sua gestão, seja alterando a categoria a qual pertence a unidade de conservação em concreto através de lei específica, a fim de a adequá-la à sua realidade de uso.

Somente desse modo poderão ser sanadas as falhas ocorridas no passado, quando tais unidades foram criadas de maneira aleatória e sem a consulta e participação dos verdadeiros interessados – as populações locais ou tradicionais.

Apesar de nomes consagrados entre estudiosos do meio ambiente defenderem a participação efetiva das populações que sofrerão as restrições decorrentes da implantação de uma unidade de conservação no processo de criação desta e das previsões de realização de consultas públicas para que essas populações possam expressar sua opinião, evitando problemas de implementação e vulnerabilidade, como os vistos neste capítulo, ainda há decisões do Poder Judiciário que vão de encontro à ampla participação popular na criação de unidades de conservação.

EMENTA: AGRAVO. DIREITO AMBIENTAL. SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE LIMINAR EM AÇÃO POPULAR. MEIO AMBIENTE. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. LEI 9.985/00. PARQUE NACIONAL DA SERRA DO ITAJAÍ. DESNECESSIDADE DE

¹⁰⁸ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 34.

¹⁰⁹ *Idem*.

REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM TODOS OS MUNICÍPIOS. – Criando o Poder Executivo Federal, depois de anos de estudos, Parque Nacional, com o louvável objetivo de preservar a Mata Atlântica e seus recursos naturais, indispensáveis para evitar problemas ambientais no futuro, vai contra o interesse público suspender a sua implantação porque não teriam sido realizadas audiências públicas em todos os municípios, providência esta não prevista na Lei 9.985/00 ou na Resolução CONAMA 09/87. (TRF4, AGRAVO NA SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE LIMINAR, 2004.04.01.041192-0, Corte Especial, Relator Vladimir Passos de Freitas, DJ 06/04/2005)

4. O PARQUE NACIONAL DO SUPERAGÜI

Concluída a análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e identificadas suas características e alguns de seus principais problemas, é possível realizar o estudo do Parque Nacional do Superagüi, o qual é exemplo perfeito do estado em que se encontram as unidades de conservação brasileiras.

Esse parque é uma unidade de conservação do grupo de proteção integral, criado antes do advento da Lei 9.985/2000, ou seja, quando ainda não era obrigatória a realização de consultas à população da área escolhida para se tornar parque e de seu entorno.

O Parque Nacional do Superagüi foi criado pelo Decreto Federal 97.688 de 25/04/1989 e ampliado pela Lei 9.513 em 1997, exatamente no segundo período em que houve a criação de diversas unidades de conservação de maneira aleatória (1982-1997) de acordo com Maria Tereza Jorge Pádua¹¹⁰ (como já foi visto acima). Também é muito clara nessa unidade de conservação adoção do modelo de proteção ambiental utilitarista-excludente já referido, cuja principal categoria é o Parque Nacional.

Também justifica a escolha do Parque Nacional do Superagüi como caso a ser estudado a existência de diversos dos problemas de implementação vistos no capítulo anterior. Como por exemplo: a falta de verbas; dificuldade de monitoração e fiscalização devido à falta de funcionários; a presença de populações em seu interior e entorno imediato em constante conflito com a unidade de conservação.¹¹¹

4.1 Localização

O Parque Nacional do Superagüi está localizado no Município de Guaraqueçaba, no litoral norte do Estado do Paraná (carta 1)¹¹². Sua área total é de 33.988 ha e abrange as ilhas das Peças e do Superagüi, excluindo a área de 5 comunidades dessas ilhas, também fazem parte do parque as ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho, diversas ilhas menores e porções marítimas de baías circundantes e uma porção continental correspondente à Bacia do Rio dos Patos.

¹¹⁰ JORGE PADUA, M. T. *Obra citada*. Apud: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 11.

¹¹¹ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 1.

¹¹² *Ibidem*, p. 301. Localização Regional do Parque Nacional do Superagüi no Paraná e na Área de Preservação Ambiental de Guaraqueçaba e vias de acesso. Sem escala, versão reduzida.

A Ilha do Superagüi, que dá nome ao parque, é uma ilha artificial, tendo sido separada do continente em 1953 com a abertura do canal do Varadouro. O parque faz parte de uma região costeira chamada de Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia e Paranaguá (Lagamar).

4.2 Flora e fauna e sua proteção jurídica

A flora do Parque está dividida em dois ambientes fisionômica e ecologicamente distintos: a floresta **ombrófila densa** e as áreas de **formações pioneiras**. As primeiras correspondem às áreas de Floresta ou Mata Atlântica, as últimas são as áreas de mangues, marismas e restingas. Estas últimas ocorrem próximas às praias, já na zona de dunas¹¹³ (carta 2).¹¹⁴

Quanto à fauna presente no parque, há uma grande variedade de aves, mamíferos e répteis, como diversas espécies de gaviões, garças e pica-paus; onças, veados, raposas, tamanduás e lontras; e cobras (coral, jararaca, caninana), lagartos e jacarés, respectivamente.¹¹⁵

Dentre os animais existentes no parque, deve-se destacar: o mico-leão-de-cara-preta (*Leontopithecus caissara*); o papagaio-da-cara-roxa ou chauá (*Amazona brasiliensis*); a suçuarana ou onça-parda (*Felis concolor*); e o bugio (*Alouatta fusca*).¹¹⁶ Também há notícias recentes do reaparecimento de guarás (*Eudocimus ruber*), espécie que se considerava extinta na região.¹¹⁷ Todos estes incluídos na Lista Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção, divulgada pelo Ibama através da Portaria nº 1.522, de 19 de dezembro de 1.989 e da Portaria nº 45-N, de 27 de abril de 1.992.

Tanto a fauna quanto a flora, além da proteção especial recebida pela existência da unidade de conservação, também recebem tutela do ordenamento jurídico nacional através da Constituição Federal (art. 225, VII), da Lei 9.605/1998 (que dispõe sobre as sanções penais e administrativas por condutas e atividades

¹¹³ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 68-71.

¹¹⁴ *Ibidem*. p. 318. Macrozoneamento para a região do Parque Nacional do Superagüi segundo IPAERDES (1995). Sem escala, versão reduzida.

¹¹⁵ PEDROSO Jr., Nelson Novaes. *Obra citada*. p. 19.

¹¹⁶ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 72.

¹¹⁷ LUCRECIA, Mauren. *Guará volta a ser visto no litoral: pássaro estava ausente no PR havia 30 anos*. **Gazeta do Povo**, 26 de agosto de 2006. Seção: Paraná Disponível em <<http://canais.rpc.com.br/gazetadopovo/imprensa/parana/conteudo.phtml?id=594131>> Acesso em: 15 jun. 2007.

lesivas ao meio ambiente), da Lei 4.771/1965 (que instituiu o Código Florestal) e da Lei 5.197/1967 (que é a chamada Lei de Proteção à Fauna).¹¹⁸

Além dessa proteção geral, é importante ressaltar algumas tutelas específicas. Quanto à fauna, o parágrafo 4º, I do art. 29 da Lei 9.605/1998 prevê como qualificadora dos tipos penais estabelecidos pela cabeça do referido artigo e pelos incisos I, II e III de seu parágrafo 1º, o fato de o crime ser praticado “... *contra espécie rara ou considerada ameaçada de extinção.*”

Quanto à flora, é importante ressaltar a proteção constitucional dedicada à Mata Atlântica (art. 225, parágrafo 4º), que é considerada patrimônio nacional e tem sua utilização condicionada por lei. Assim como a proteção dedicada às dunas, às restingas e aos mangues pelo art. 2º, f da Lei 4.771/1965, que os considera *áreas de preservação permanente*, por efeito direto da lei, ou seja, sem que seja necessária demarcação oficial da área. Esses três ecossistemas também recebem proteção especial da Lei 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

4.3 A presença humana na área do parque

4.3.1 A ocupação histórica

A presença humana a região das ilhas das Peças e do Superagüi é bastante antiga, isso pode ser comprovado pela existência diversos sambaquis¹¹⁹ com idades entre 1540 e 7803 anos. O que demonstra a existência de diversas populações anteriores à indígena.¹²⁰

O nome Superagüi é de origem Tupi-Guarani e significa sereia ou rainha dos peixes, porém a etnia das populações indígenas que habitavam a área do Parque Nacional do Superagüi ainda é discutida, há autores que afirmam ter sido a área

¹¹⁸ SILVA, J. A. *Obra citada*. p. 192; e MACHADO, P. A. L. *Obra citada*. p. 731.

¹¹⁹ Os Sambaquis são considerados sítios arqueológicos, são montanhas de conchas formadas por populações primitivas onde é possível encontrar restos de alimentos (principalmente conchas, mas também escamas e vértebras de peixes e ossos de animais), alguns artefatos utilizados por essas populações e até restos mortais de seres humanos, pois os sambaquis também eram utilizados para realizar sepultamentos. (BIGARELLA, João José. *Matinho: Homem e Terra – Reminiscências...* 2ª ed. rev. e amp. Matinhos: Prefeitura Municipal de Matinhos/Fundação João José Bigarella para Estudos e Conservação da Natureza, 1999. p. 27-37)

¹²⁰ VIVEKANANDA, Guadalupe. *Parque Nacional do Superagüi: a presença humana e os objetivos de conservação*. Dissertação de Mestrado em Conservação da Natureza. Curitiba: Setor de Ciências Agrárias, UFPR, 2001. p. 32-34.

ocupada por índios Carijós, enquanto outros afirmam serem os Tupiniquins que habitavam a área do Parque. Seja como for, tanto estes como aqueles foram extintos na região, afirmam os autores que essas populações teriam sido apreendidas pelos Vincentistas, no caso dos Carijós, ou mortos nas lutas travadas com os colonizadores e pelas doenças trazidas por estes, no caso dos Tupiniquins.¹²¹

Guadalupe Vivekananda¹²² narra a colonização portuguesa do complexo estuarino-lagunar de Iguape-Cananéia e Paranaguá, do qual faz parte o Parque Nacional do Superagüi, com base em diversos autores. Diz a autora que essa colonização teve seu início em 1501, a partir desse ano foram enviadas expedições vindas de Portugal com o objetivo de exploração e sondagem da costa brasileira. Mas a região da baía de Paranaguá passou a chamar a atenção dos colonizadores somente a partir de 1532 com a chegada de uma expedição colonizadora a São Vicente (hoje Município do Estado de São Paulo). Nessa época, portugueses vindos do litoral paulista se relacionavam bem com os índios locais, que os auxiliavam no tráfico de escravos.

A partir de 1585 o aprisionamento de índios Carijós fez com que muitas pessoas oriundas do litoral paulista fossem a Paranaguá em busca de índios, o que tornou mais conhecidas as possibilidades oferecidas pela região. Sendo que em 1614 o bandeirante Diogo Unhate requereu e conseguiu o istmo de Superagüi por sesmaria.

Ainda, em 1767 a coroa portuguesa fundou a vila São José do Ararapira, no extremo norte da península do Superagüi, porém sua história é desconhecida.¹²³

Posteriormente, a partir de 1853, foi fundada na península do Superagüi a colônia agrícola suíça, formada por 10 famílias suíças, 5 francesas e 2 alemãs, totalizando 85 pessoas. As atividades predominantes nessa colônia eram as plantações de café, uva, arroz e banana e sua produção era vendida em Paranaguá e em outros centros do litoral sul do Brasil. Também teve grande importância a extração de madeira, que era destinada à construção da ferrovia Curitiba-Paranaguá e à exportação, pelo porto do Rio de Janeiro. Nessa época a ilha prosperou, existindo lá cartório, correio e uma escola pública. “Atualmente, como testemunhos

¹²¹ *Ibidem.* p. 34.

¹²² *Ibidem.* p. 34-36.

¹²³ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada.* p. 80.

*desta época restam apenas ruínas, entre a floresta em estágio avançado de regeneração, e os descendentes.”*¹²⁴

4.3.2 As comunidades tradicionais caiçaras

Atualmente existem dez comunidades caiçaras no entorno próximo do Parque Nacional do Superagüi e sete dentro de seus limites (Barra do Ararapira, Vila Fátima, Barbados, Canudal, Colônia Superagüi, Ararapira¹²⁵ e Vila de Rio dos Patos, sendo que estas duas últimas não possuem mais habitantes). Além dessas comunidades, também há vários casos de famílias isoladas (por exemplo, há quatro famílias na Praia Deserta e outras nas ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho).¹²⁶

Essas comunidades são formadas por populações caiçaras. Estas, define Antônio Carlos Diegues:

*... são comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos povos indígenas, dos colonizadores portugueses e dos escravos africanos (em menor grau). Apresentam uma forma de vida baseada na agricultura itinerante, pequena pesca, extrativismo vegetal e artesanato. Os caiçaras ocorrem principalmente nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina. As comunidades caiçaras sempre mantiveram contatos com cidades que surgiram no interior de seu espaço, em maior ou menos intensidade. Possuem um grande conhecimento acumulado sobre a biodiversidade da floresta e do mar, bem como engenhosos sistemas de manejo. A especulação imobiliária e a criação de áreas protegida nos espaços anteriormente ocupados pelos caiçaras têm provocado seu deslocamento para a periferia de grandes centros e a desorganização de suas atividades tradicionais.*¹²⁷

¹²⁴ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 37.

¹²⁵ Sobre a comunidade de Ararapira, Sílvia Czajkowski faz a seguinte observação em nota de rodapé: “Ararapira: o último morador faleceu em julho de 1999, alguns dias antes de visita realizada à vila. Os demais moradores haviam se dispersado pela região, a maioria foi para Paranaguá. Casas típicas de madeira já se encontravam em estado de deterioração, a escola foi depredada, a igreja era a construção em melhor estado.” (CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 81)

¹²⁶ *Ibidem*. p. 194.

¹²⁷ DIEGUES, A. C. *Povos e águas: inventários de áreas úmidas brasileiras*. Apud: SERAFINI, Leonardo Zagonel. *Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais*. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR. p. 18. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=643> Acesso em: 27 set. 2007.

De acordo com Guadalupe Vivekananda,¹²⁸ a principal fonte de subsistência da população local é a pesca, sendo que o produto desta varia de acordo com a localização da comunidade, pois os habitantes não costumam se afastar de suas vilas para realizar suas atividades. Assim, há núcleos em que se pratica a pesca em alto-mar e outros em que predomina a pesca no interior das baías dos Pinheiros e das Laranjeiras e a captura de ostras. Há comunidades, inclusive, em que se realiza a criação de desse molusco.

Além da pesca, também é realizada a agricultura de subsistência por uma minoria, que cultiva mandioca, milho e banana.¹²⁹

Com a crescente visitação à região, algumas famílias construíram pousadas, restaurantes, lanchonetes e há outros que atuam como condutores de embarcação ou que produzem artesanato. Outra atividade realizada é a função de caseiros de veranistas, isso ocorre principalmente na vila de Ilha das Peças, onde alguns pescadores venderam terrenos a veranistas.¹³⁰

Quanto à infra-estrutura existente nas comunidades,¹³¹ até 2003, havia em todas elas escolas até a quarta série do Ensino Fundamental, porém, algumas se encontravam fechadas (comunidades de Canudal, Vila Fátima e Guapicum) e outras funcionavam de modo precário. O grande problema é que após completarem a quarta série as crianças ficavam sem atividades. Atualmente existe uma escola até a 8ª série do Ensino Fundamental na Barra do Superagüi. Mesmo assim, são de grande importância projetos como o *Escola das Águas* realizado nas comunidades da Barra do Ararapira, da Barra do Superagüi e vila de Ilha das Peças em que se buscou a complementação do Ensino Fundamental e atividade de educação ambiental.

Todas as comunidades possuem energia elétrica, as menores pelo sistema fotovoltaico e as maiores, como a das Peças e Barra do Superagüi, por cabos submarinos. Também há fornecimento de água de boa qualidade a todas as comunidades, porém esta não está sendo devidamente tratada e não há saneamento básico e a maioria das casas não possui módulo sanitário. A

¹²⁸ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 38.

¹²⁹ PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 20.

¹³⁰ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 39.

¹³¹ *Ibidem*. p. 39 e 40.

necessidade do saneamento básico é urgente, pois o lençol freático é superficial e as fossas sépticas tradicionais são ineficientes nos períodos de chuvas.¹³²

Em praticamente todas as comunidades há postos de saúde com agentes, porém a distribuição de remédios e materiais de primeiros socorros é inconstante.

O serviço regular de transporte é benefício exclusivo das comunidades maiores, a Prefeitura de Guaraqueçaba mantém este serviço para a Vila das Peças, partindo de Paranaguá ou de Guaraqueçaba. E também há balsas que partem de Paranaguá com destino à Barra do Superagüi, principalmente nos finais de semana e feriados, devido ao fluxo de turistas.

4.3.3 A comunidade indígena guarani Mbya

Como já foi visto, as comunidades indígenas históricas da região do Parque foram praticamente extintas, o que restou de sua cultura pode ser encontrado nas comunidades caiçaras, que descendem de índios, negros e colonos portugueses.

A comunidade indígena guarani Mbya, que hoje habita o Parque é oriunda de Mbya, que fica no leste do Paraguai e nordeste da Argentina. Esse grupo partiu de lá, passando pelo Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, até chegar ao litoral de São Paulo. Essa peregrinação teve início no século XIX, motivada pelos líderes religiosos que profetizavam o fim do mundo.¹³³

Do grupo que realizava a migração, somente cerca de 20 pessoas permaneceram na Ilha do Superagüi, o restante continuou rumo ao litoral paulista. Atualmente eles estão ocupando o Morro das Pacas, que teria sido indicado em sonhos pelos índios mais velhos.¹³⁴ A chegada desse grupo ocorreu em 1990. Portanto, após a criação da unidade de conservação.¹³⁵

O cacique Alcides justificou um dos motivos da permanência do grupo no Parque: *“Em cada lugar por onde eu passava tinha alguém que mostrava um papel, dizendo que aquela não era a minha terra, que o dono era outro e eu tinha de ir embora. Aqui ninguém mostrou papel, só vieram conversar, então eu fiquei.”*¹³⁶

¹³² CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 82-83.

¹³³ *Ibidem*. p. 42.

¹³⁴ *Aqui ninguém mostrou papel, então eu fiquei, diz cacique*. O ESTADO DE SÃO PAULO, 23 de março de 2001. Seção: Ciência e Meio Ambiente. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 201.

¹³⁵ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 41.

¹³⁶ *Aqui ninguém mostrou papel, então eu fiquei, diz cacique*. O ESTADO DE SÃO PAULO, 23 de março de 2001. Seção: Ciência e Meio Ambiente. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 84.

Essa comunidade indígena tem costumes muito diferentes dos das comunidades caiçara, aqueles desmatam mais do que precisam para as suas plantações de subsistência e tiveram dificuldades no cultivo da mandioca, tendo sido ajudados por moradores locais.¹³⁷ Além disso, as comunidades locais alimentam-se basicamente de pescados, enquanto a comunidade indígena tem como base alimentar a caça de animais como: veados, tatus, pacas, capivaras, onças e jacarés.¹³⁸

A comunidade indígena também é acusada de vender animais silvestres, principalmente o papagaio-da-cara-roxa. Isso vem gerando conflitos com o restante da população local, além de um impasse entre Ibama e Funai – Fundação Nacional do Índio – devido aos objetivos de manejo do Parque.¹³⁹

O número exato de pessoas integrando a comunidade indígena atualmente é desconhecido, contudo, sabe-se que além do grupo original que permaneceu na ilha mais algumas famílias se alojaram na área com o decorrer dos anos. As poucas informações que se tem sobre o número de indivíduos são contraditórias e oriundas de jornais pela ausência de estudos científicos publicados, estimando-se que o número de pessoas esteja entre 29 e 40 indivíduos.¹⁴⁰

¹³⁷ A mandioca tem importância meramente secundária na alimentação tradicional Guarani, cuja base é a cultura do milho. (SCHADEN, E. *Apud*: VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 41)

¹³⁸ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 84.

¹³⁹ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 41

¹⁴⁰ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 84.

5. O HISTÓRICO DA CONSERVAÇÃO DA ÁREA DO PARQUE E SUAS CONSEQÜÊNCIAS PARA A POPULAÇÃO LOCAL

5.1 O histórico da conservação da área do Parque Nacional do Superagüi

A proteção ambiental das ilhas das Peças e do Superagüi teve seu início em 1970 com o tombamento de ambas, pela inscrição da Ilha do Superagüi sob o nº 27 no Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico da Divisão do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Paraná.¹⁴¹ O tombamento trata-se de medida tomada pela Administração Pública visando a proteção de prédios históricos ou de grande beleza e obras de arte. Porém, também pode ser, e vem sendo, utilizado como um mecanismo de proteção ambiental muito eficiente.

A inscrição de um bem no livro de tomo determina diversos condicionantes à utilização do bem protegido, por isso o processo de tombamento da Ilha do Superagüi foi contestado pela Companhia Agropastoril Litorânea do Paraná (CAPELA) em 1984. O objetivo desse grupo era tomar posse das ilhas do Superagüi e das Peças para criar búfalos e desenvolver um pólo turístico. Porém, a demanda desse grupo não vingou, tendo se concretizado o Tombamento da Ilha do Superagüi em 1985, estabelecendo-se proibições para:

- a) realização de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar a biota que abriga;*
 - b) realização de obras de terraplanagem;*
 - c) exercício de atividades que ameacem as espécies de fauna e flora;*
 - d) abertura de novas vias de comunicação e implantação de projetos de urbanização, sem prévia autorização da Curadoria do Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná;*
 - e) quaisquer atividades nos terrenos de marinha definidos como acrescidos na forma dos Artigos 2º e 3º do Decreto-Lei Nº 9760, de setembro de 1946, que impliquem em qualquer tipo de edificação ou alteração do ambiente natural;*
 - f) quaisquer edificações ou alterações no ambiente natural ao longo da Praia Deserta nos primeiros 200 m medidos horizontalmente a partir do máximo da preamar;*
 - g) edificações com mais de um pavimento ou com altura superior a 5 m;*
- Determinou, ainda, que:*
- a) projetos agropecuários serão vinculados à preservação de área cinco vezes maior;*
 - b) as áreas que forem objeto de incentivos fiscais na forma da lei Nº 5160, ficam destinadas unicamente ao manejo sustentado de palmito (*Euterpe edulis*);*

¹⁴¹ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 42.

c) qualquer interferência antrópica na paisagem natural fica sujeita à prévia autorização da Curadoria do Patrimônio Histórico e Artístico, sem prejuízo de outros dispositivos legais.¹⁴²

Ainda antes da concretização do tombamento da Ilha do Superagüi, em 1982 foi criada pelo Decreto 87.222/1982, a Estação Ecológica (Lei 9.985/2000, art. 9º) de Guaraqueçaba, com uma área total de cerca de 14.000 ha, dos quais 1.325 ha e 580 ha eram áreas de manguezais nas ilhas do Superagüi e das Peças, respectivamente.¹⁴³

Em janeiro de 1985, foi criada a Área de Proteção Ambiental (Lei 9.985/2000, art. 15) de Guaraqueçaba pelo Decreto 90.883/1985, que contava com uma área de 314.000 ha, incluindo em seus limites as ilhas das Peças e do Superagüi. Nesta última foram considerados Zona de Vida Silvestre os morros das Pacas, Canudal e Superagüi, a partir da curva de nível de cota altimétrica de vinte metros. Também foram considerados Zona de Vida Silvestre quaisquer locais onde fossem encontrados sambaquis, sítios arqueológicos e outros testemunhos da cultura dos paleoíndios do Brasil.¹⁴⁴

Ainda em 1985, também foram criadas as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Lei 9.985/2000, art. 16) das ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho pelo Decreto 91.888/1985.¹⁴⁵

Em 1989, foi realizado o Zoneamento do Litoral Paranaense pelo IPARDES, determinando as atividades que poderiam ser realizadas na região de Guaraqueçaba, tendo em vista existência da área de proteção ambiental, foi dada importância particular às ilhas, por serem locais excepcionais para estudos sobre endemismos.¹⁴⁶ Ainda nesse ano foi criado o Parque Nacional do Superagüi pelo Decreto 97.688/1989, o qual teve sua área ampliada em 1997 pela Lei 9.513/1997, conforme será visto melhor a seguir.

Ainda, em 1991, foi criada a Reserva da Biosfera Vale do Ribeira-Serra da Graciosa e, em 1999, as unidades de conservação da região – incluindo o Parque Nacional do Superagüi – receberam da Unesco – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – o título de Sítio do Patrimônio Natural da

¹⁴² *Ibidem.* p. 43.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada.* p. 53.

¹⁴⁶ VIVEKANANDA, G. *Obra citada.* p. 43.

Humanidade, compondo o Sítio denominado Costa Sudeste. Isso não trouxe implicações para a área do Parque, mas as áreas do seu entorno foram estabelecidas como zonas-tampão, sendo nelas permitidas somente atividades adequadas e harmoniosas com os objetivos de preservação do Parque, que é considerado uma área núcleo.

5.2 A criação e ampliação do Parque Nacional do Superagüi

O Parque Nacional do Superagüi foi criado em 1989 pelo Decreto 97.688/1989, com o objetivo de preservar remanescentes da Mata Atlântica e espécies ameaçadas de extinção. A sua criação seguiu uma tendência de conservação existente naquela época de se proteger as áreas menos habitadas daquela porção do litoral paranaense sob categorias mais restritivas de proteção ambiental.¹⁴⁷

Os limites originais do parque abrangiam quase a totalidade da Ilha das Peças, ficando excluídas as áreas das comunidades de Tibicanga, Bertiooga e vila de Ilha das Peças, e mais a maior parte da Ilha do Superagüi, ficando excluída toda extensão da Praia Deserta e mais a porção norte da ilha que faz divisa com o Estado de São Paulo. Nessa primeira demarcação duas comunidades ficaram situadas no interior do parque: Laranjeiras, na Ilha das Peças, e Colônia Superagüi, na ilha de mesmo nome. Além dessas duas, houve a chegada da comunidade indígena guarani Mbya em 1990.

A ampliação do parque ocorreu em 1997 com entrada em vigor da Lei Federal 9.513/1997. Essa ampliação foi embasada em critérios bióticos visando a proteção de áreas de ocorrência do mico-leão-de-cara-preta no norte da Ilha do Superagüi, a presença de aves migratórias na Praia Deserta, a proteção da área de dormitório do papagaio-de-cara-roxa (ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho) e a tentativa de restabelecimento de corredor ecológico que havia entre a Ilha do Superagüi e o continente¹⁴⁸ (carta 3).¹⁴⁹

¹⁴⁷ *Ibidem.* p. 182.

¹⁴⁸ *Ibidem.* p. 182 e 183.

¹⁴⁹ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada.* p. 304. Comparação entre os limites anteriores e os atuais do Parque Nacional do Superagüi e comunidades situadas no entorno e no interior do parque. Sem escala, versão reduzida.

Também houve na ampliação a preocupação de evitar conflitos com a população local, assim, a comunidade Laranjeiras foi excluída da área do parque e a área da comunidade Tibicanga, externa ao parque, foi ampliada.

Desse modo, manteve-se a proteção de quase totalidade da Ilha das Peças, praticamente toda área da Ilha do Superagüi passou a integrar o Parque e foram incluídas uma porção continental, que corresponde à bacia do Rio dos Patos, e as ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho.

A Lei Federal 9.513/1997, que realizou a ampliação do Parque Nacional do Superagüi, trouxe a seguinte previsão em relação à sobreposição de unidades de conservação nas áreas incorporadas ao Parque:

Art. 3º São excluídas da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, criada pelo Decreto nº 90.883, de 31 de janeiro de 1985, e da Estação Ecológica de Guaraqueçaba, criada pelo Decreto nº 87.222, de 31 de maio de 1982, todas as áreas pertencentes originalmente a essas unidades incluídas nos novos limites do Parque Nacional do Superagüi, bem como as porções das ilhas do Superagüi e das Peças não integrantes do Parque Nacional. (grifo nosso)

Porém, essa lei não fez referência às Áreas de Relevante Interesse Ecológico das ilhas do Pinheiro e do Pinheirinho, criadas pelo Decreto 91.888/1985. Assim, há a sobreposição de unidades de conservação com diferentes níveis de restrição no mesmo local. Tendo em vista tal conflito de normas, parece ser melhor o entendimento de que, como a Lei 9.513/1997 é posterior ao Decreto 91.888/1985 e trata integralmente da matéria existente neste, a referida lei derogou tacitamente o Decreto 91.888/1985, uma vez que não é compatível a existência de Áreas de Relevante Interesse Ecológico – unidade de conservação de uso sustentável – no interior de um Parque Nacional – unidade de conservação de proteção integral – devido à diferença dos níveis de proteção deste e daquela. Atendendo ao que dispõe o parágrafo 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil, que trata da revogação tácita de uma lei por outra.

Apesar de ter havido preocupação em evitar conflitos com a população local, alguns cuidados não foram tomados durante o processo de ampliação do Parque. A despeito da exclusão da comunidade Laranjeiras, nada se fez acerca da comunidade indígena guarani Mbya e da Colônia Superagüi, que foram ignoradas no processo de ampliação, continuando ambas no interior do parque. Não bastasse

isso, outras seis comunidades foram incluídas no interior do parque, são elas: Barbado, Canudal, Vila Fátima, Barra do Ararapira, Ararapira e vila de Rio dos Patos – sendo que as duas últimas não possuem mais habitantes –, fora o caso de diversas famílias isoladas, como as existentes ao longo da Praia Deserta.¹⁵⁰

Também houve redução da área da vila de Ilha das Peças e ampliação da área de Tibicanga, o que, porém, não agradou esta comunidade, pois não atendeu a demarcação que teria sido realizada anteriormente pela Prefeitura de Guaraqueçaba e a nova área pertencente à comunidade é ocupada por manguezais, não sendo adequado para cultivo de subsistência praticado segundo os costumes locais.¹⁵¹

Assim, é possível perceber que, apesar da preocupação da lei que determinou a ampliação da área do Parque Nacional do Superagüi de se evitar conflitos com a população local, o que ocorreu na prática foi o oposto, ou seja, ampliou-se o parque de maneira alheia às tradições locais, aumentando os conflitos já existentes.

Isso pode ser percebido pela análise do caminho percorrido pelo projeto de lei n 2.855/1992 do Deputado Federal Luciano Pizzatto até se tornar a Lei Federal 9.513/1997.

Entre as medidas determinadas pelo substitutivo desse projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, após receber os pareceres da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, passando a ser denominado Projeto de Lei da Câmara nº 71/1995 estava o art. 3º que determinava:

*... que o órgão próprio ao Poder Executivo faria, no prazo de dois anos, o levantamento da área de detalhamento, rumos reais e localização geográfica dos marcos e pontos de referência. Seu parágrafo 1º definia que, nesse levantamento, **deveriam ser excluídas as áreas ocupadas por colônias e vilas de pescadores e aquelas destinadas a suas atividades comunitárias e de subsistência**. Já o parágrafo 2º garantia à população local o trânsito pelos caminhos de uso permanente, de ligação entre vilas, já existentes na data de publicação desta lei.*¹⁵² (grifos no original)

¹⁵⁰ *Ibidem.* p. 186.

¹⁵¹ *Ibidem.* p. 185 e 186.

¹⁵² *Ibidem.* p. 186 e 187.

Esse projeto de lei também recebeu contribuição da Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS – que, entre outras sugestões, recomendava a exclusão de área de uso da comunidade de Ararapira, por ser esta uma das vilas mais tradicionais e antigas da região, e a comparação do memorial descritivo dos pontos limítrofes às vilas existentes na Ilha do Superagüi com proposta de ampliação elaborada pelo Ibama/PR, realizada com consulta a moradores locais, visando evitar a sobreposição da área do parque às comunidades, evitando conflitos.¹⁵³

Contudo, estas recomendações não foram acatadas e, durante o seu trâmite no Senado, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa Casa do Congresso, cujo relator foi o Senador Roberto Requião, ainda realizou algumas alterações no projeto original.¹⁵⁴

Entre as alterações excluiu-se a possibilidade de fixação definitiva dos limites do parque por órgão do Poder Executivo pelo levantamento da área de detalhamento, conforme o art. 3º do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados. Justificou-se tal exclusão com base no art. 225, parágrafo 1º, III da Constituição, que determina que as alterações de espaços protegidos somente possam ser realizadas por lei.

Porém o veto ao parágrafo primeiro daquele artigo não tem razão de ser, a Constituição de 1988 é pautada em direitos sociais e tem como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana, buscando através do direitos e deveres individuais e coletivos previsto em seu art. 5º garantir a igualdade, a vida, a moradia e a democracia. Assim, o detalhamento da área do Parque Nacional do Superagüi por ato administrativo não seria inconstitucional, mas seria sim uma forma de se fazer efetivos aqueles direitos.

Justifica-se tal ponto de vista no fato de o detalhamento de uma área ser diverso de sua demarcação. A Lei 9.513/1997 já determinava qual seria a área do Parque, o detalhamento pela via administrativa serviria tão-somente para corrigir as imperfeições existentes, sendo que a área do Parque que seria revertida às comunidades tradicionais seria mínima se comparada com a área total daquele. Ou seja, a área que seria revertida às comunidades tradicionais não seria grande o suficiente para caracterizar uma real alteração de sua área, o que demandaria lei

¹⁵³ *Ibidem.* p. 187.

¹⁵⁴ *Ibidem.* p. 188.

específica para acontecer, contudo seria suficiente para garantir os direitos das comunidades tradicionais que se situam no interior e no entorno do Parque à moradia e à vida digna.

Outra alteração foi a supressão do parágrafo 2º do art. 3º do referido substitutivo que mantinha caminhos de livre acesso entre as vilas à população local, por ser contraditório a alguns princípios da categoria parque público.

O parecer dessa comissão ainda ressaltava a importância da ampliação da unidade de conservação, destacando que a porção norte da Ilha do Superagüi seria a principal área de ocorrência do mico-leão-de-cara-preta, além de ser a menos habitada. Porém, afirma Silvia Czajkowski que as vilas de Ararapira e Barra do Ararapira, no norte da ilha *“apresentavam ou ainda apresentam população igual ou superior às de outras vilas para as quais foram previstas áreas de permanência, como Bertioga, Tibicanga, Guapicum”*.¹⁵⁵

Nesse parecer, também afirmou o relator: *“... foram já excluídas as áreas das principais comunidades existentes e uma faixa no seu entorno que lhes permita continuar desenvolvendo suas atividades de subsistência. (...) O projeto foi concebido de forma a não fomentar conflitos de uso da área no futuro.”*¹⁵⁶

Sobre o processo de ampliação da área do Parque Nacional do Superagüi, conclui Silvia Czajkowski:

*A análise do desenrolar de todo o processo de proposição e aprovação da ampliação e redefinição dos limites do Parque Nacional do Superagüi demonstra **incoerências notáveis**. **Aparentemente todos os procedimentos foram permeados pela preocupação em se evitarem os conflitos de uso pelas populações locais e os objetivos restritivos de conservação**. Mesmo assim, algumas comunidades foram incluídas e resta a incógnita dos motivos para tal situação.*

*Também não foram encontradas justificativas para a delimitação atribuída às **áreas ditas ‘de ocupação’** das vilas de Ilha das Peças, Tibicanga, Bertioga, Laranjeiras e mesmo de Barra do Superagüi, que não parece ter sido pautada nem em uma análise dos usos locais, nem das características de vegetação ou distribuição de espécies ameaçadas ou qualquer outro critério não subjetivo. Especialmente a falta de um levantamento da **real “área de ocupação”**, de preferência com a participação efetiva dos principais interessados na questão, parece surpreendente em um processo de redelimitação que justamente pretendia permitir que estes moradores locais continuassem “desenvolvendo suas atividades de*

¹⁵⁵ *Ibidem*. p. 183. Nota de rodapé nº 48.

¹⁵⁶ BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. *Parecer nº 276/1996*. Relator: Senador Roberto Requião. *Apud*: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 189.

subsistência” e que pretendia não “fomentar conflitos de uso de área no futuro”.¹⁵⁷ (grifos no original)

Para solucionar tal impasse, a referida autora recomenda “... **uma revisão cuidadosa e detalhada, preferencialmente embasada por mapeamento participativo.**”¹⁵⁸ (grifos no original)

5.3 A relação das comunidades tradicionais caiçaras com o Parque (carta 4)¹⁵⁹

Como foi visto, apesar de o Parque Nacional do Superagüi ser uma unidade de conservação de proteção integral, existem diversas comunidades que residem no interior e no entorno do Parque. Essas comunidades já existiam antes da criação da unidade de conservação, havendo estudos¹⁶⁰ que demonstram que cerca de 40% dos habitantes dessas comunidades residem nelas, em média, há 40 anos. Essa mesma pesquisa demonstrou que, em diversas comunidades, embora o tempo e residência seja significativamente menor, seus habitantes já residiam anteriormente na região, sendo oriundas de comunidades extintas, como a do Rio dos Patos.

Esses estudos também demonstraram que os costumes e usos locais foram se modificando com o decorrer do tempo. Alguns devido à criação da unidade de conservação, outros pelo contato com turistas e pelo acesso a novas tecnologias.¹⁶¹

Algumas das grandes alterações sociais notadas decorrem da introdução do barco a motor nessas comunidades. Devido a esse fato, a maior parte dos jovens dedica-se exclusivamente à pesca, tendo pouca relação com a floresta. Isso além de facilitar o deslocamento, também garantiu um incremento à renda familiar, possibilitando que produtos alimentares antes produzidos na própria comunidade fossem adquiridos nos centros comerciais mais próximos, como Paranaguá e Cananéia.

Assim, a utilização do solo para a agricultura foi bastante reduzida antes mesmo da criação do Parque, principalmente aquela realizada tradicionalmente pelos caiçaras em mutirão de maneira itinerante, chamada de roça de coivara ou de

¹⁵⁷ CZAJKOWSKI, S. *Ibidem*. p. 189.

¹⁵⁸ *Ibidem*. p. 190.

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 319. Análise da delimitação do Parque Nacional do Superagüi e áreas de impasse ou conflito.

¹⁶⁰ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 57 e 58.

¹⁶¹ *Ibidem*, passim; e PEDROSO Jr., Nelson Novaes. *Obra citada*, passim.

pousio.¹⁶² Outros motivos apontados para a redução dessa utilização do solo é a incidência da legislação ambiental e fiscalização do Ibama, que proíbe a derrubada da mata nativa e a queimada. Por isso muitos moradores se limitam a realizar pequenas roças ao redor de suas casas.

Outras práticas que foram reduzidas consideravelmente antes da criação do Parque foram as extrativistas. A extração comercial de algumas espécies vegetais, principalmente o palmito (*Euterpe edulis*), a caxeta (*Tabebuia cassinoides*) e a samambaia ornamental (*Polypodiaceae*). Guadalupe Vivekananda¹⁶³ atribui a grande redução dessas atividades principalmente à falta de compradores desses produtos. Enquanto Nelson Novaes Pedroso Junior¹⁶⁴ atribui como principais motivos para redução da extração da caxeta e do palmito as proibições decorrentes de leis ambientais e a fiscalização e punição por órgãos governamentais. Também foi apontado como motivo para a diminuição da extração de alguns vegetais a sua não utilização, devido à aquisição de produtos industrializados, esse é o caso das folhas utilizadas para a cobertura das casa, substituídas por telhas, e das fibras utilizadas para a fabricação de redes, substituídas pelo *nylon*.¹⁶⁵

Em relação à extração de palmito, poucos habitantes ainda a realizam, porém, “... *palmiteiros vem de outras localidades próximas e alojam-se dentro do Parque, construindo barracos e camas com os próprios troncos do palmito, sendo as coberturas feitas de suas folhas. Abrem trilhas no interior da floresta e, segundo informações locais, aproveitam também para caçar.*”¹⁶⁶

Entre as atividades de extrativismo vegetal que foram reduzidas devido à criação do Parque, destacam-se o corte de árvores para a construção e reparo de casas e para a construção de “canoas-de-um-pau-só”,¹⁶⁷ ainda muito utilizadas na região. A primeira atividade ainda é muito comum na região, realizada de modo escondido, apesar de muitos habitantes preferirem comprar madeira nos centros

¹⁶² ADAMS descreve como ocorre tal cultivo da terra: “Assim, segundo a autora, são abertas clareiras para a plantação, que depois são abandonadas, iniciando-se as fases sucessionais de vegetação secundária, que são observadas pelos moradores, pois de acordo com as espécies que ali se instalam, avaliam a fertilidade do solo. Geralmente, voltam a plantar no mesmo lugar, pois consideram mais fácil do que derrubar novas áreas de floresta. Sua sustentabilidade baseia-se no ciclo de nutrientes, mobilizados durante a queima.” (ADAMS, A. *Caiçaras na Mata Atlântica: pesquisa científica versus planejamento e gestão ambiental*. Apud: VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 60)

¹⁶³ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 79.

¹⁶⁴ PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 32.

¹⁶⁵ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 70; e PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 32.

¹⁶⁶ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 69.

¹⁶⁷ *Ibidem*. p. 70 e 71; e PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 32 e 34.

comerciais mais próximos. Já a segunda também vem sendo reduzida pelo desinteresse dos mais jovens na construção de canoas. A extração de maneira comercial está praticamente extinta.

A criação do Parque também motivou redução da captura de aves e a caça de outros animais para consumo próprio, sendo que a caça comercial é considerada inexistente entre as comunidades caiçaras. A própria população local concorda com a proibição da caça, porém toleram a caça de subsistência. Já a captura de aves ainda é bastante difundida entre as crianças, que o fazem com cetras.¹⁶⁸ E a caça de animais ocorre para a subsistência nas épocas em que o pescado é escasso ou que a pesca é proibida, também é realizada para uso medicinal dos animais e para proteção das roças.¹⁶⁹

Sobre a caça, Paulo Affonso Leme Machado, tomando emprestadas as palavras do Engenheiro Agrônomo Luiz Fernando Macieira de Pádua, demonstra que apesar de a Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197/1967) ter proibido as caças profissional e amadorística, não fez nenhuma referência à caça de subsistência, pois o direito de sobrevivência é regido por lei natural, muito maior que as leis humana. Contudo, o referido jurista entende que essa lacuna é infeliz e sugere a existência de “licença” individual ou coletiva (destinada a tribos indígenas) para evitar que aquela lacuna legal oculte caçadores profissionais e amadores, pois estes não possuíram a referida “licença”.¹⁷⁰

Já a cata do caranguejo realizada para consumo próprio continua bastante comum apesar da criação do Parque, não sendo vista como ilegal pelos habitantes, desde que realizada na “*época da corrida*”. Porém muitos catadores vêm de outras localidades para catar caranguejos no interior do Parque, os habitantes reclamam, pois estes retiram quantidades muito grandes e causam danos ao manguezal, uma vez que não respeitam a legislação que determina a “*época da corrida*”, precisando escavar para retirar o crustáceo.¹⁷¹

Além dos usos acima citados que são conflitantes com os objetivos da categoria de unidade de conservação em que o Parque Nacional do Superagüi está inserido, também há outros motivos que fazem com que a população local não veja

¹⁶⁸ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 76; e PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 61.

¹⁶⁹ PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada*. p. 42 e 55.

¹⁷⁰ MACHADO, P. A. L. *Obra citada*. p. 739.

¹⁷¹ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 76.

com bons olhos a criação de uma unidade de conservação “no fundo de suas casas”.

A partir dos dados acima referidos e de entrevistas realizadas diretamente com as comunidades do interior e do entorno do Parque, Guadalupe Vivekananda¹⁷² observou algumas das relações entre as comunidades tradicionais e a unidade de conservação. De acordo com a autora, a proibição da caça não abalou tanto os habitantes dessas comunidades quanto a proibição de se extrair madeira da floresta, alguns inclusive acham humilhante “... *não poderem entrar no mato para cortar guapuruvu (Schyzolobium brasiliense) para confeccionar canoas...*”, pois se trata de atividade realizada esporadicamente. Também muitos reclamam da proibição de plantar suas roças.

Mas a autora também destaca as vantagens da existência da unidade de conservação, entre elas o aumento da segurança, pois pelo menos em duas oportunidades os habitantes tiveram de se reunir para expulsar grupos de invasores da região.¹⁷³

Outras questões sobre o relacionamento das comunidades tradicionais do interior e do entorno do Parque decorrem do processo de demarcação de sua área. Como foi visto no item sobre a criação e ampliação do Parque, este processo foi realizado sem a devida consulta à população local. Isso trouxe um sentimento de inconformidade a essa população, pois passaram a ser tratados como “*inimigos do processo de preservação ambiental, e não como os grandes responsáveis pelo estado atual de conservação da região*”.¹⁷⁴

Como foram informados que a área em que residiam era um Parque Nacional somente após a sua efetiva criação, muitos não compreendem o que isso representa, apenas sofrem as suas conseqüências.¹⁷⁵

A falta de consulta à população também trouxe problemas em relação às áreas destinadas ao uso das comunidades, que não foram incluídas no Parque. O exemplo mais expressivo dessa situação é o conflito em Tibicanga, na Ilha das Peças, onde a população local realizou uma movimentação armada em 1999 para impedir os trabalhos de demarcação do Ibama, pois o espaço reservado à

¹⁷² *Ibidem.* p. 80 e 81.

¹⁷³ VIVEKANANDA faz referência à tentativa de criação de um balneário por alguns alemães na Ilha das Peças em 1965 e à invasão da Companhia Agropastoril Litorânea (CAPELA), com o objetivo de criar búfalos nas ilhas das Peças e do Superagüi.

¹⁷⁴ PEDROSO Jr., N. N. *Obra citada.* p. 59.

¹⁷⁵ *Ibidem.* p. 59 e 60.

comunidade não condizia com o que havia sido acordado com a Prefeitura de Guaraqueçaba tempos atrás. Isso ocorreu apesar da área reservada a esta comunidade ter sido ampliada em 1997 com a Lei que ampliou e alterou os limites do Parque. De acordo com Silvia Czajkowski:

*A área acrescentada corresponde a uma área ocupada por manguezais, ou seja, não pode ser utilizada no cultivo de subsistência praticado segundo costumes tradicionais, ainda existentes em algumas comunidades, Parece provável que a nova delimitação não foi pautada em análises simples como essa e que confrontos poderiam ter sido evitados com um mapeamento participativo.*¹⁷⁶ (grifos no original)

Situação parecida passa a comunidade Bertioga, também na Ilha das Peças. Houve erro no estabelecimento das coordenadas para delimitar a área dessa comunidade, assim, ficou reservado um espaço de uso da comunidade mais ao norte desta, ao passo que o espaço efetivamente utilizado pelos habitantes se situa mais ao sul, ou seja, dentro do Parque.

Portanto, é possível notar que tanto nas comunidades do interior do Parque, como nas de seu entorno, existem práticas conflitantes aos objetivos de uma unidade de conservação de proteção integral. Seja pela sua presença em seu interior, seja pela incursão esporádica ao seu interior para satisfazer suas necessidades, tais como extração de madeira, realização de roças ou caça de animais para a alimentação, realizando o uso direto dos recursos naturais do Parque.

Tendo em vista a realidade brasileira em relação às unidades de conservação, em que o processo de regularização fundiária é praticamente infundável (veja o exemplo do Parque Nacional do Itatiaia, o mais antigo do país, ainda sem a situação fundiária resolvida), a aplicação do art. 42 da Lei 9.985/2000, com a realocação e indenização das populações tradicionais, parece ser quase impossível. Principalmente levando-se em consideração alguns testemunhos obtidos em Barra do Ararapira e em Tibicanga, comunidades do interior e do entorno do Parque, respectivamente, em que os habitantes afirmam: *“Aqui vivo há muitos anos e aqui quero morrer em paz.”*¹⁷⁷

¹⁷⁶ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 185-186.

¹⁷⁷ *Ibidem*. p. 200.

Outra possibilidade seria a alteração categoria de unidade de conservação, transformando o Parque em uma unidade de uso sustentável: reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável, para permitir às comunidades que habitam o seu interior a lá permanecerem, com elaboração de plano de manejo especificando zonas de uso comum, onde seria possível realizar o manejo sustentado dos recursos naturais, e zonas intangíveis, reservadas à preservação do meio ambiente.

Tendo em vista o veto imposto ao art. 56 da Lei 9.985/2000, que abria possibilidade de reclassificar a unidade conservação de proteção integral ocupada por população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável sem necessidade de lei específica para isso, por ser considerada inconstitucional.

Sobre esse veto Silvia Czajkowski afirma o seguinte: “... a alternativa que resta a estas populações é propor projetos de lei no Congresso, buscando a revisão do limites destas UCs pela via legislativa, prevista na Constituição, com os riscos políticos e a lentidão que lhe são inerentes.”¹⁷⁸

O que é muito difícil, tendo em vista a tradicional falta de força política e o desprezo em relação às comunidades litorâneas, o que pode ser percebido pela criação de inúmeras unidades de conservação de conservação sem a participação dessas comunidades, de modo que o Estado somente intervém nessas áreas para realizar a proteção ambiental, sempre ignorando a necessidade de atuar no desenvolvimento dessas populações.¹⁷⁹

5.4 A relação da comunidade indígena Guarani Mbya com o Parque

A relação da comunidade indígena Guarani Mbya com o Parque Nacional do Superagüi é muito delicada. Os fatos que tornam essa relação tão complexa são os seguintes:

- a) a comunidade indígena Guarani Mbya não é originária da região do Parque, tendo somente nele se estabelecido em 1990, ou seja, após a sua criação;¹⁸⁰

¹⁷⁸ *Ibidem*. p. 193 e 198.

¹⁷⁹ HAUER, Margit. *Breves considerações histórico-legais acerca do litoral do Paraná*. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, 2004. Relatório técnico. Não paginado.

¹⁸⁰ VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 41.

- b) por ser oriunda de outra localidade essa comunidade apresenta costumes muito diferentes dos das comunidades caiçaras locais, desmatando mais do que precisam para suas roças e tendo sua dieta protéica baseada principalmente na caça e não na pesca;¹⁸¹
- c) são acusados de realizarem o tráfico de animais silvestres, capturando e vendendo filhotes de espécies ameaçadas de extinção, principalmente, de papagaio-de-cara-roxa;¹⁸²
- d) essa comunidade está se tornando uma atração turística na região, o que, de maneira descontrolada como vem ocorrendo, traz péssimas conseqüências para a unidade de conservação – pela presença de visitantes nas proximidades da nascente de água que abastece a comunidade da Barra do Superagüi – e para a própria comunidade indígena, pois vem acelerando o processo de descaracterização cultural da mesma.¹⁸³

A discussão sobre permitir ou não a presença de comunidades indígenas em unidades de conservação de proteção integral não é exclusividade do Parque Nacional do Superagüi. Em 2000 foi redigida uma moção no II Congresso Nacional de Unidades de Conservação ao então Ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho, solicitando a retirada imediata das comunidades indígenas que ocupavam naquela época parques nacionais.¹⁸⁴

O teor dessa moção é claramente inconstitucional, pois viola a cabeça e o parágrafo 2º do art. 231 da Constituição, que dizem:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.**

(...) § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios **destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**” (grifo nosso)

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² CZAJKOWSKI, S. *Obra citada.* p. 84; e VIVEKANANDA, G. *Obra citada.* p. 77.

¹⁸³ VIVEKANANDA, G. *Obra citada.* p. 92.

¹⁸⁴ LIMA, Clarissa. *Ambientalistas pedem a retirada dos índios de Superagüi. IBAMA e FUNAI defendem posições opostas no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Tribo guarani vive “no passado”. Índios caçam plantam e fazem artesanato como seus ancestrais.* GAZETA DO POVO, 19 de novembro de 2000, Especial, p. 13 e 14. *Apud:* CZAJKOWSKI, S. *Obra citada.* p. 201.

No Brasil, diversas unidades de conservação de proteção integral foram criadas sem a adoção de critérios técnicos ou científicos e sem a consulta da população local. Sendo que muitas unidades de conservação foram criadas sobre áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, assim, deve preponderar a previsão constitucional sobre as disposições da Lei 9.985/2000 e não o contrário.¹⁸⁵

Porém a comunidade indígena Guarani Mbya chegou à Ilha do Superagüi após a criação do Parque Nacional, o que amplia a polêmica sobre a sua permanência ou não na área.

Para aqueles que defendem a retirada da comunidade Guarani Mbya do Parque, como Sérgio Brandt, ex-diretor de unidades de conservação, em Brasília, os principais argumentos para justificar a sua posição são os seguintes:¹⁸⁶

- a comunidade se estabeleceu na área após a criação da unidade de conservação;
- existem outras áreas para as comunidades indígenas fora dos parques, existindo inclusive uma Área Indígena relativamente próxima ao Parque Nacional do Superagüi na Ilha da Cotinga;
- impossibilidade de flexibilização da legislação que regula os parques nacionais;
- permitir à comunidade que permaneça na área do Parque com a determinação de um perímetro para tanto representa um perigo muito grande, pois abriria um precedente que poderia acarretar na fixação de outras comunidades indígenas em parques nacionais.

Porém a permanência da comunidade indígena também tem seus defensores.¹⁸⁷ Seu posicionamento funda-se no fato de que a presença dos Guarani Mbya faz parte de suas tradições, sendo a Ilha do Superagüi parte de sua “trilha de perambulação”. Além disso, também afirmam que as áreas reservadas para as comunidades indígenas são muito reduzidas, sendo injusto retirá-los de lá, pois a floresta é tão importante para eles quanto para os “brancos”. Como argumento

¹⁸⁵ SANTILLI, Juliana. *Aplicação das normas ambientais às terras indígenas e superposição de unidades de conservação com terras indígenas*. **Revista de Direito Ambiental**, n. 12, out./dez. 1998, São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 75.

¹⁸⁶ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 202 e 203.

¹⁸⁷ São eles: Antônio Roberto de Paula, administrador da FUNAI em Curitiba; Luli Miranda (ex-) presidente da ONG Terra Mater; e Carlos Marés de Souza Filho, ex-presidente da FUNAI e Professor de Direito Ambiental em Curitiba. (CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 202 e 203)

jurídico, afirmam que o Estatuto do Índio (Lei 6.001/1967) determina que a remoção de povos indígenas só possível se autorizada pelas duas casas do Poder Legislativo.

Além desses, há outros argumentos que pesam em favor da comunidade indígena. De acordo com Paulo de Bessa Antunes, o conceito de *terra tradicionalmente ocupada* pelos índios tem fundamento nos parágrafos 1º e 2º do art. 231 da Constituição:

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles *habitadas em caráter permanente*, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e *as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
(grifo nosso)

Tendo em vista a previsão constitucional, conclui o autor: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, portanto, não são terras que ‘imemorialmente’ tenham sido ocupadas pelos indígenas. Podem ou não estar nesta condição. O fundamental do conceito é que as terras sejam essenciais ao modo indígena de viver, nada mais. Não se cogita da temporalidade do conceito.”¹⁸⁸

Ou seja, para ser considerada *terra tradicionalmente indígena* basta que uma área seja habitada em caráter permanente por uma comunidade indígena e seja por esta utilizada para a sua manutenção segundo os seus usos, costumes e tradições.

Isso ocorre com a comunidade indígena Guarani Mbya, pois, além de a área fazer parte da “*trilha de perambulação*” que essa comunidade vem seguindo a tempos imemoráveis, na Ilha do Superagüi a comunidade continua seguindo seus costumes, sendo que os índios possuem moradias típicas, dormem no chão, a maioria fala apenas o guarani e realizam algumas celebrações tradicionais, por exemplo, reúnem-se todos os finais de tarde para cantar e dançar, agradecendo a deus pelo dia que viveram.¹⁸⁹ Sendo, portanto, necessárias a sua reprodução cultural. Além disso, o tempo que a comunidade está no Parque demonstra um

¹⁸⁸ ANTUNES, P. de B. *Obra citada*. p. 1051.

¹⁸⁹ LIMA, Clarissa. *Obra citada*. Apud: CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 84.

caráter de permanência em sua ocupação, adequando-se, assim, aos requisitos do parágrafo 1º do art. 231 da CF.

Portanto, a área da comunidade indígena Guarani Mbya atende aos critérios constitucionais que definem o que são *terras tradicionalmente ocupadas pelos índios*, apesar de se situar no interior do Parque Nacional do Superagüi, pois os direitos das comunidades indígenas são direitos originários, ou seja: “... *estes direitos são anteriores à própria criação do Estado brasileiro e que, portanto, independem de legitimação ou qualquer reconhecimento formal por parte do próprio Estado. São direito congênitos, legítimos por si, que não se confundem com os direitos adquiridos.*”¹⁹⁰

Porém, ainda há as questões dos usos conflitantes com a preservação da natureza descritos acima, como o tráfico de animais silvestres, desmatamento excessivo e descaracterização cultural que a comunidade vem sofrendo com a presença de turistas. Assim, é importante a conclusão de Roberto Lemos dos Santos Filho em estudo realizado sobre as relações dos índios com o meio ambiente:

*Da análise das disposições citadas, forçoso é concluir que a convivência harmoniosa dos direitos tratados (indígena e ambiental), prende-se na **adoção de medidas preventivas, de educação e conscientização**, que assegurem a preservação do meio ambiente e a sobrevivência dos índios pelos meios que naturalmente utilizam.*¹⁹¹ (grifo nosso)

Desse modo, é importante haver tanto um trabalho de conscientização da comunidade Guarani Mbya para evitar o desmatamento excessivo e o tráfico de animais silvestres, como dos turistas para que não interfiram nos costumes da comunidade. Também é necessário que as visitas ocorram de maneira organizada e supervisionada, o que demonstra a urgência de um plano de manejo para a área, no qual estejam previstas limitações aos visitantes e o modo que deverão ocorrer as visitas, de preferência, sempre acompanhadas por um guia. O plano de manejo também deve prever medidas educativas aos visitantes, mas também aos indígenas, para que estes não utilizem mais recursos naturais do que os necessários para a

¹⁹⁰ SANTILLI, J. *Obra citada*. p. 68.

¹⁹¹ SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. *Índios e Meio Ambiente*. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org). *Direito Ambiental em Evolução*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2002. vol 1. p. 335.

sua manutenção e tomem consciência da importância da proteção da fauna e flora local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância dada às populações tradicionais pela Lei 9.985/2000 tratou-se de uma grande evolução para o Direito Ambiental brasileiro no que toca as unidades de conservação. Diversos estudos de áreas do conhecimento ligadas ao meio ambiente demonstram que um dos melhores modos de se realizar a proteção ambiental de uma determinada área é com a participação daqueles que efetivamente a utilizam. Seja opinando sobre a sua criação, seja participando de sua implantação e gestão.

Ocorre, porém, que a maior parte das unidades de conservação no Brasil foram criadas antes do advento dessa Lei, de modo que foram criadas sem a participação daqueles que sofrem diretamente suas conseqüências e também sem a orientação de critérios técnicos e científicos.

Em relação às unidades de conservação de proteção integral que possuem populações vivendo em seu interior as disposições da Lei 9.985/2000 prevê que essas áreas deverão ser desapropriadas e seus proprietários indenizados. Quanto às populações tradicionais, o art. 42 da referida lei dispõe que estes deverão ser indenizados pelas benfeitorias existentes e realocados em local acordado entre elas e o Poder Público e, enquanto isso não ocorrer, deverão ser estabelecidas normas que regulem a sua permanência, harmonizando-a com os objetivos da unidade de conservação.

Essa previsão seria de grande utilidade senão faltassem recursos financeiros para realizar o pagamento das indenizações devidas e se o Poder Público realmente cumprisse sua obrigação de compatibilizar a presença das populações tradicionais com os objetivos da unidade de conservação “... *sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações.*”¹⁹² O que não ocorre, como demonstra por Antônio Carlos Diegues ao tratar do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, em que diversos habitantes tiveram de deixar suas casa por terem sido impossibilitados de realizar suas atividades de subsistência, deslocando-se para a periferia de Cananéia, sem receber qualquer indenização.¹⁹³

Uma alternativa para a solução desse impasse teria sido a aplicação do art. 56 da Lei 9.985/2000, porém este foi vetado, por ter sido considerado

¹⁹² Art. 42, parágrafo 2º da Lei 9.985/2000.

¹⁹³ DIEGUES, A. C. *As Populações...* p. 41.

inconstitucional, pois o art. 225, III da CF prevê que somente poderá haver alteração da área ou categoria de um espaço territorial especialmente protegido por lei específica e o referido artigo previa uma revisão administrativa da categoria das unidades de conservação de proteção integral que tivessem populações tradicionais residindo em seu interior criadas antes da Lei 9.985/2000.

Essa previsão solucionaria diversos conflitos, pois permitiria ao Poder Público, com a participação das comunidades interessadas, decidirem por sua permanência ou reassentamento, possibilitando que os objetivos de proteção da natureza fossem efetivamente alcançados sem grandes prejuízos às populações tradicionais.

Sem este mecanismo, restou às populações tradicionais que habitam unidades de conservação de proteção integral buscarem a alteração da categoria de "sua" unidade de conservação perante o Poder Legislativo, apesar de não terem grande força política.

Nesse sentido, o veto ao art. 56 da Lei 9.985/2000 é uma grande perda, pois permitiria a solução de diversos impasses e aceleraria a implantação efetiva de diversas unidades de conservação que hoje se encontram somente no papel, transformando-as em reservas extrativistas ou reservas de desenvolvimento sustentável.

Entre as unidades de conservação que se encontram nessa situação está o Parque Nacional do Superagüi, principalmente após a ampliação desta unidade de conservação ocorrida em 1997. Apesar de toda preocupação em relação às comunidades tradicionais existentes nas proximidades dos limites originais do Parque, não foram observados os costumes, tradições e localização na definição dos novos limites da unidade. Assim, exceto pela comunidade Laranjeiras que foi excluída dos limites do Parque, os problemas já existentes não foram solucionados, mas sim agravados, pela inclusão e mais seis comunidades às existentes no interior do Parque.

Nesse caso, o próprio projeto de lei de ampliação do Parque trazia um mecanismo que permitiria a solução dos impasses existentes através de dispositivo que determinava caber a Administração Pública realizar no prazo de dois anos o detalhamento da área do Parque, excluindo deste as áreas das comunidades que porventura se encontrassem em seu interior,¹⁹⁴ porém, como foi visto anteriormente,

¹⁹⁴ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 186 e 187.

o artigo que o previa foi vetado por ter sido considerado inconstitucional por violar o inciso III, do parágrafo 1º, do art. 225, da Constituição, que determina que a alteração de áreas especialmente protegidas somente pode ser feita através de lei.

Com o veto a essa previsão legal e também ao art. 56 da Lei 9.985/2000 os impasses decorrentes da presença de populações no interior permanecem. O que demonstra como pode ser prejudicial a ausência de critérios e de pesquisas sobre os costumes e tradições das populações existentes para a escolha da categoria da unidade de conservação a ser criada em determinado local.

Como foi visto ao longo do trabalho, a região onde o Parque Nacional do Superagüi está situado é povoada há bastante tempo, seja por povos anteriores aos indígenas e por estes, seja pela colonização portuguesa que teve seu início na região ainda no século XVI. Apesar de não ser uma área densamente povoada, a partir de seus antecedentes históricos e das próprias características da zona costeira brasileira não é difícil notar que as diversas comunidades existentes na área do Parque decorrem de ocupações bastante antigas. E, se os recursos naturais existentes se encontram altamente preservados é porque essas comunidades protegeram esses recursos.

Isso demonstra como a escolha da categoria Parque Público foi incorreta, as características do local e da população que nele vive demonstram que a melhor opção teria sido a opção pela categoria Reserva Extrativista ou pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável, ainda mais por se tratar de unidade de conservação situada predominantemente em ilhas que são bens da União, o que reduziria os custos de implantação pois não haveria a necessidade de desapropriar áreas particulares (a não ser algumas casas de posse de veranistas), demandando somente a realização do contrato de concessão real de uso.

Porém, é importante ressaltar, que os radicalismos devem ser evitados. Tanto as unidades de conservação de uso sustentável como as de proteção integral têm sua importância, sendo que estas devem existir livres da interferência de seres humanos. Em contrapartida, os direitos das populações tradicionais também devem ser respeitados, de modo que a implantação de unidades de conservação nas áreas que habitada por estas deve ser precedida de consulta a estas populações e, preferencialmente, a unidade de conservação a ser implantada deve ser de uso sustentável.

De acordo com DOUROJEANNI, para haver a superação dos radicalismos é necessário:

1. *Aceitar que as unidades de conservação de uso indireto são um elemento indispensável de qualquer estratégia que pretenda aplicar os conceitos e desenvolvimento sustentável e que elas, segundo o que a ciência sabe, não existem em número e superfície suficientes para cumprir suas funções, em especial a preservação da biodiversidade.*
2. *Aceitar que as unidades de conservação de uso direto são igualmente indispensáveis em qualquer estratégia que aplique os conceitos de desenvolvimento sustentável, mas que sozinhas não são suficientes.*
3. *Aceitar, portanto, que ambos os tipos de unidades de conservação devem coexistir e ser complementares, em forma de corredores ecológicos, áreas de amortecimento e outras.*
4. *Aceitar, pois, que as unidades de conservação de uso indireto não podem ter populações assentadas em seu interior ou explorando diretamente seus recursos. As unidades de conservação de uso indireto, tais como as demais unidades de conservação devem contribuir direta ou indiretamente para o desenvolvimento regional.*
5. *Aceitar que os responsáveis pelas unidades de conservação de uso indireto devem ser esforçar para abrir as portas e receber, diretamente ou através de terceiros, os visitantes que contribuirão com esse objetivo. Que, para alcançar esse objetivo, evitem os perfeccionismos que caracterizam seu comportamento atual.*
6. *Aceitar que o manejo das unidades de conservação de uso indireto, bem como de outras unidades de conservação, descentralizado, o que não é o caso na atualidade. Aceitar que se o manejo de uma unidade de conservação é insatisfatório, essa será a principal fonte de conflitos com a população local.*
7. *Recomendar que as universidades aproximem os profissionais das áreas de ciências sociais e naturais, oferecendo reciprocamente as matérias acadêmicas necessárias, em especial ecologia para uns e sociologia e antropologia para os outros. Recomendar que os profissionais que trabalham na área ambiental no setor público ou em Organizações Não Governamentais sejam treinados de modo ad hoc nesses campos.*
8. *Aceitar que a melhor forma de resolver diferenças conceituais, ou conflitos reais, entre dois grupos é esgotar o diálogo franco e construtivo antes de criar as repercussões pública das eventuais desavenças, ampliando a brecha e dando oportunidade às partes interessadas na promoção social ou à proteção ambiental.*¹⁹⁵

Por isso a importância de se realizar estudos sobre as populações existentes em determinada área e suas relações com a natureza antes de criar uma unidade de

¹⁹⁵ DOUROJEANNI, M. J. *Conflictos Sócio-Ambientales em Unidades de Conservación de América Latina*. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2., 2000, Campo Grande, Anais. Apud: VIVEKANANDA, G. *Obra citada*. p. 20 e 21.

conservação. A escolha da categoria a qual deverá pertencer a unidade de conservação é de suma importância tendo em vista a proteção da natureza e das culturas existentes em determinada localidade.¹⁹⁶

Isso também permitirá que a unidade de conservação seja realmente implementada, evitando a adoção de soluções contrárias aos modelos definidos em lei. O direito e a realidade devem estar intrinsecamente ligados, aquele nada mais é do que reflexo das relações de uma sociedade em um determinado período da história. A partir do momento em que as leis não correspondem à realidade, elas deixam de ser aplicadas, nesses casos a sociedade busca outro meio para a solução de seus problemas, mesmo que estes meios sejam contraponham-se às previsões legais.

Além disso, em uma sociedade que se pretende igualitária e democrática, a participação daqueles que irão sofrer a restrição de seus direitos em prol do resto da sociedade é necessária. Caso o contrário torna-se injusta e desigual a imposição proibições ao acesso de recursos naturais a alguns poucos, enquanto ao restante da sociedade é permitido poluir e abusar dos recursos naturais livremente.

¹⁹⁶ CZAJKOWSKI, S. *Obra citada*. p. 23.

7. BIBLIOGRAFIA.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7ª ed. rev. e amp. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 201-1068.

BARROW, Edmund; e PATHAK, Neema. *Conserving “unprotected” protected areas – communities can do and do conserve land-scapes of all sorts*. Disponível em: <<http://www.iucn/bookstore/HTML-books/PA-protected-landscape-approach/PartI-section5.html>> Acesso em: 24 set. 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. *O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação*. **Revista Direito Ambiental**, n. 21, jan./mar., 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 27-56.

BIGARELLA, João José. *Matinho: Homem e Terra – Reminiscências...* 2ª ed. rev. e amp. Matinhos: Prefeitura Municipal de Matinhos/Fundação João José Bigarella para Estudos e Conservação da Natureza, 1999. p. 27-37.

CZAJKOWSKI, Silvia. *O Parque Nacional do Superagüi e Alternativas para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Rio Claro, 2004. 321 f. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista.

DIEGUES, Antônio Carlos. *As Populações em Áreas Naturais Protegidas da Mata Atlântica*. in: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. **Documentos do ISA**. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 37-43. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

FRANCO, Mariana Pantoja. *A Reserva Extrativista do Alto Juruá (Estado do Acre)*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova**

legislação (SNUC). Documentos do ISA. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 57-63. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e Meio Ambiente: Aspectos Jurídicos*. 1ª ed. 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006.

HAUER, Margit. *Breves considerações histórico-legais acerca do litoral do Paraná*. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, 2004. Relatório técnico.

JORGE PADUA, Maria Tereza. *Análise Crítica da Nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil*. **Revista de Direito Ambiental**, n. 22, abr./jun. 2001, São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 51-61.

LABARRÈRE, Maria de Fátima Freitas. *Unidades de Conservação e o Direito*. **Revista de Direito Ambiental**, n. 25, jan./mar., 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 129- 151.

LIMA, Deborah de Magalhães. *O Envolvimento de Populações Humana em Unidades de Conservação: a experiência de Mamirauá*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. **Documentos do ISA**. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 47-49. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

LINO, Clayton Ferreira. *Reserva da Biosfera da Mata Atlântica*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. **Documentos do ISA**. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 76-79. Disponível em:

<http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

LUCRECIA, Mauren. *Guará volta a ser visto no litoral: pássaro estava ausente no PR havia 30 anos*. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 de agosto de 2006. Seção: Paraná. Disponível em: <<http://canais.rpc.com.br/gazetadopovo/imprensa/parana/conteudo.phtml?id=594131>> Último acesso: 15 jun. 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12.ed. rev.e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 694-930.

MILLER, Carlos. *Parque Nacional do Jaú*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 50-52. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

PEDROSO Jr., Nelson Novaes. *Etnoecologia e conservação em áreas naturais protegidas: incorporando o saber local na manutenção do Parque Nacional do Superagüi*. São Carlos, 2002. 80 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) - Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos.

PINTO, Luiz Paulo. *Proteção do Entorno da Reserva Biológica do Una*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 64-66. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *A presença de populações tradicionais nas áreas protegidas*. In: Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União . Brasília: ESMPU, ano 4, n. 14, jan./mar., 2005. p. 39-56. Disponível em : <<http://www3.espmu.gov.br/linha-editorial/boletim-cientifico/BOLETIM%2014.pdf>> último acesso: 9 out. 2007.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Aspectos Jurídicos das Unidades de Conservação*. **Revista de Direito Ambiental**, n.1, jan./mar., 1996. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 107-142.

SALLES, Renato Rivaben. *Projeto de Implantação de Reserva Extrativista no Domínio Mata Atlântica*. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. **Documentos do ISA**. n.º 1, Resultado de seminário interno realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. p. 72-75. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10100.pdf> Acesso em: 27 set. 2007.

SANDERSON, Steven; REDFORD, Kent. *The defence of conservation is not an attack on the poor*. **Oryx**, vol. 38, n. 2, abr. 2004, p. 146-147. Disponível em: <<http://www.journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=220193>> Último acesso: 9 out. 2007.

_____. *Contested relationships between biodiversity conservation and poverty alleviation*. **Oryx**, vol. 37, n. 7, out. 2003, p. 389-390. Disponível em: <<http://www.journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=186881>> Último acesso: 9 out. 2007.

SANTILLI, Juliana. *Aplicação das normas ambientais às terras indígenas e superposição de unidades de conservação com terras indígenas*. **Revista de Direito Ambiental**, n. 12, out./dez. 1998, São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 68-77.

_____. *A distribuição socialmente injusta dos ônus gerados pelas políticas de criação e implantação de unidades de conservação ambiental em áreas ocupadas*

por populações tradicionais. A visão crítica do socioambientalismo e as tentativas de superação de tais discriminações sociais através de mecanismos jurídicos criados pela Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza). In: Encontro ANPPAS, 2., 2004, Indaiatuba. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_juliana_santilli.pdf> Último acesso: 9 out. 2007. Não paginado.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. *Índios e Meio Ambiente.* In: FREITAS, Vladimir Passos de (org). *Direito Ambiental em Evolução.* 2.ed. Curitiba: Juruá, 2002. vol 1. p. 335.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. *Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais.* Curitiba, 2007. p. 5-57. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=643> Acesso em: 27 set. 2007.

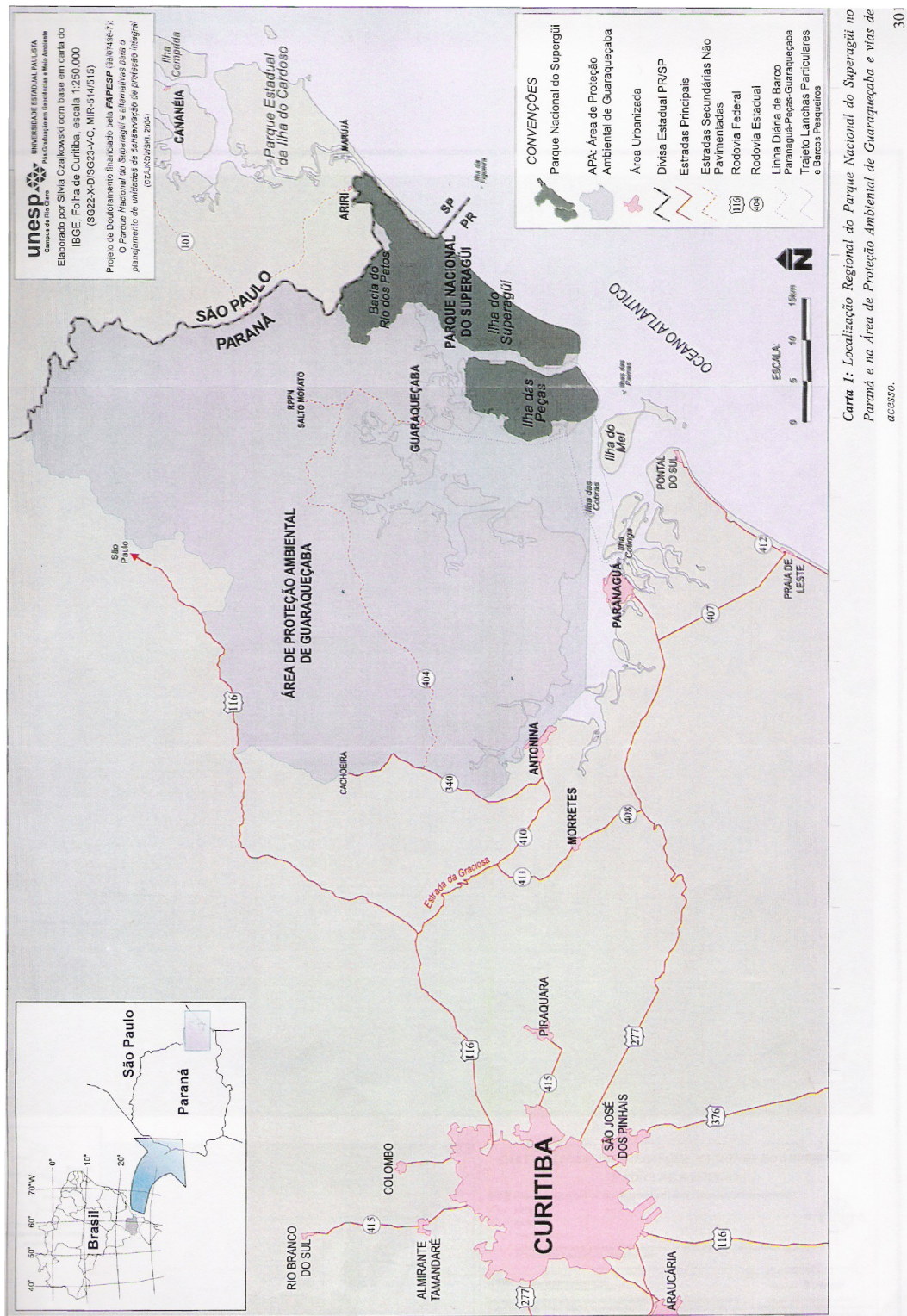
SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional.* 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Coleção Ponto de Partida.* v. 1 – Espaços Ambientais Protegidos e Unidades de Conservação. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1993. 78 p.

VIVEKANANDA, Guadalupe. *Parque Nacional do Superagüi: a presença humana e os objetivos de conservação.* Curitiba, 2001. 115 f. Dissertação (Mestrado em Conservação da Natureza) - Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

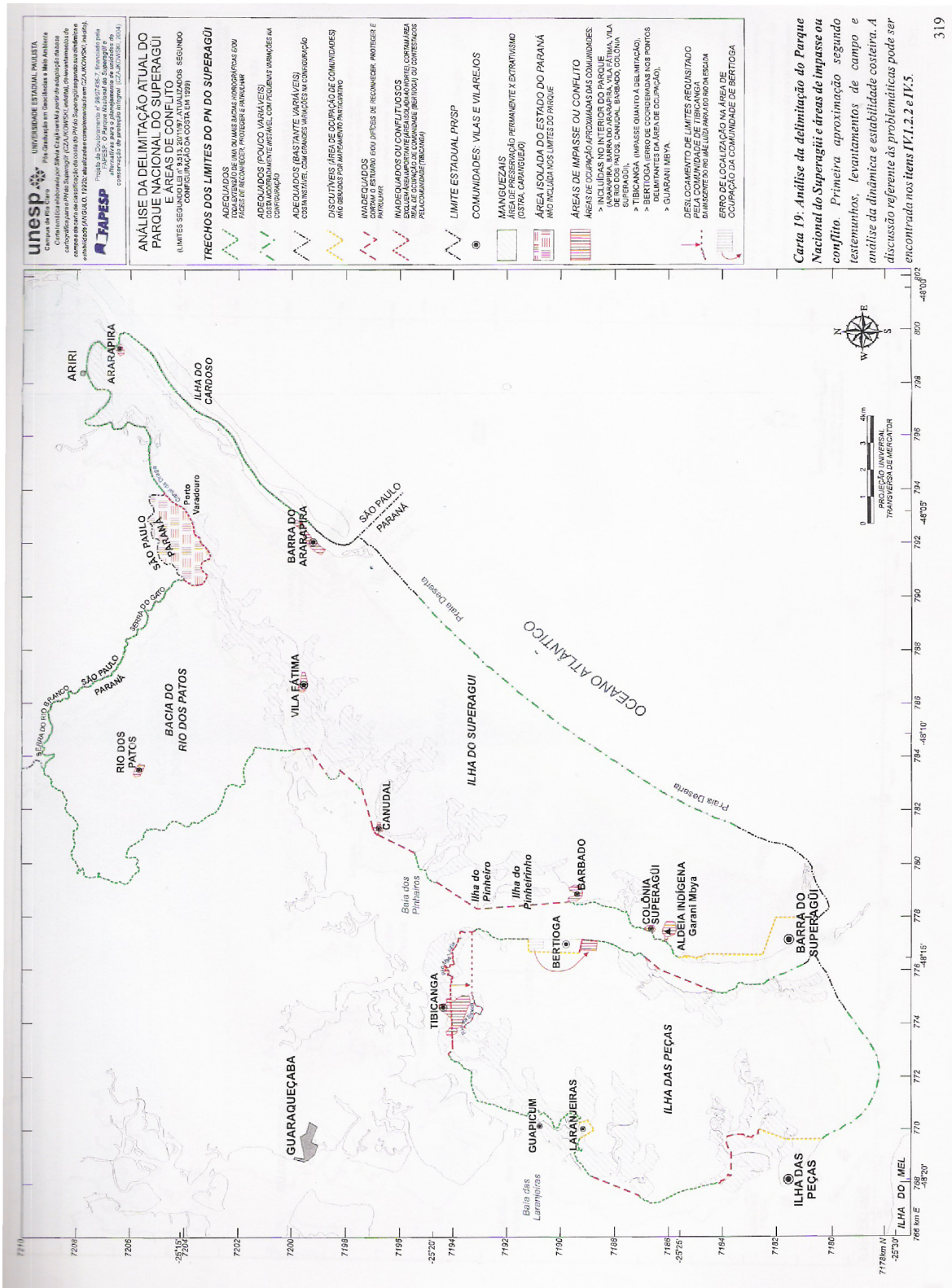
FIGURAS ANEXAS:
CARTAS TEMÁTICAS

CARTA 1: Localização regional do Parque Nacional do Superagüi e vias de acesso a partir de Curitiba.¹⁹⁷



¹⁹⁷ CZAJKOWSKI, Silvia. *Obra citada*. p. 301. Localização Regional do Parque Nacional do Superagüi no Paraná e na Área de Preservação Ambiental de Guaraqueçaba e vias de acesso. Sem escala, versão reduzida.

CARTA 3: Comparação entre limites originais e atuais do Parque Nacional do Superagüi.²⁰⁰



²⁰⁰ *Ibidem*, p. 319. Análise da delimitação do Parque Nacional do Superagüi e áreas de impasse ou conflito.