

Reserva Ecológica no Contexto Legal e Constitucional dos Espaços Territoriais Protegidos

VANUSA MURTA AGRELLI

Advogada Especializada em Meio Ambiente na Indústria e na Construção Civil; Diretora e Sócia Fundadora da APRODAB – Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil; Diretora da ABAA – Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas; Professora Convidada do Mestrado da UFF e da Pós-Graduação da UERJ; Membro da Comissão de Direito da Cidade do IAB – Instituto dos Advogados do Brasil.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Breves Considerações sobre a Lei nº 6.938/81; 3 Aspecto Contemporâneo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; 4 Criação do Espaço Protegido: Reserva Ecológica; 5 Os Espaços Territoriais Protegidos e as Unidades de Conservação; 6 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Reserva Ecológica; 7 Possibilidade de Aproveitamento de Espaços Protegidos Extintos pela Lei do SNUC.

1 Introdução

A Reserva Ecológica, modalidade de espaço territorial especialmente protegido, expressamente extinta pelo art. 60 da Lei Federal nº 9.985, de 18.07.00 foi instituída pelo art.18 da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.81, e tratada por outras normas decorrentes desta, como o Decreto Federal nº 89.336, de 31.01.84, cuja redação do art. 1º faz referência ao art. 18 da Lei nº 6.938/81 e, ainda, a Resolução Conama nº 04/85, que também, no art. 1º, se reporta ao art. 18 da Lei nº 6.938/81. Por sua vez, a Resolução Conama nº 11/87 declara como unidade de conservação, algumas modalidades de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, como, por exemplo, a Reserva Ecológica.

Vale ilustrar que a Lei Federal nº 6.513, de 20.12.77, e o Decreto Federal nº 86.176, de 06.07.81, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, estabelece como interesse turístico, a reserva e a estação ecológica. Entretanto, não nos convencemos de que a reserva mencionada nestas normas se confunda com a Reserva Ecológica que ora tratamos.

Buscando a construção de uma análise contextualizada sobre a extinção desta figura, entendemos por iniciar os trabalhos através de breves anotações sobre a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, no sentido de identificar a essência da norma que criou a Reserva Ecológica e, num segundo momento, fazer uma digressão acerca da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Desde já, frise-se que o modelo das políticas públicas, quer seja a política de desenvolvimento econômico, quer seja a política de estabelecimento de espaços territoriais protegidos, deve ser norteado por diretrizes que observem o controle no acesso aos bens ambientais, avaliando-se os impactos deflagrados pela variável ambiental, o que requer a presença do Poder Público, sob pena de eventual omissão lançar a Administração para o pólo passivo de ações judiciais.

2 Breves Considerações sobre a Lei nº 6.938/81

O legislador federal desenhou a Lei nº 6.938, de 1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, permeado por um objetivo geral consistente na preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, estabeleceu objetivos específicos tais como: (i) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (ii) a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade de vida e ao equilíbrio ecológico; (iii) o estabelecimento de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; (iv) a difusão de tecnologia de manejo do meio ambiente; (v) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas a sua utilização racional e disponibilidade permanente.

É de se ressaltar que o art. 5º da citada lei estabelece que as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, no que tange à preservação da qualidade ambiental e à manutenção do equilíbrio ecológico, serão formuladas em normas e planos que devem conduzir as ações da Administração Pública, em quaisquer dos entes da federação. Este mesmo dispositivo determina que as normas e os planos observem o uso racional dos recursos naturais, o controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, a preservação de áreas representativas, etc.¹

1 Art. 2º da Lei nº 6.938/81.

A leitura e a implementação dos referidos objetivos devem ser pautadas nos princípios constitucionais, de forma que se construa um direito ambiental harmônico, sem os excessos que visitam algumas condutas. Estamos considerando, com o mesmo peso, os excessos para mais, e os excessos para menos, dos quais somos noticiados com uma surpreendente freqüência. Como princípios que merecem nortear a interpretação e, conseqüentemente, a implementação das normas ambientais, merecem destaque: (i) Princípio da Tolerabilidade; (ii) Princípio do Desenvolvimento Sustentável; (iii) Princípio da Consideração da Variável Ambiental nos Processos Decisórios de Políticas de Desenvolvimento; (iv) Princípio da Precaução; (v) Princípio da Legalidade, e outros de mesma importância.

Com efeito, note-se que a essência da Lei nº 6.938, de 1981, é a utilização racional dos recursos naturais, o que reflete o comando constitucional, em especial o disposto no *caput* do art. 225, que assegura o uso do meio ambiente, posto que essencial à qualidade de vida. De forma a permitir que a utilização do meio ambiente seja benefício também das gerações futuras, o legislador instituiu o controle no acesso ao meio ambiente, através de diversas modalidades de instrumentos previstos na lei em apreço. Evidentemente que nem todos os acessos ao meio ambiente estão condicionados a tais instrumentos, o que podemos depreender através da leitura do art. 170 do diploma constitucional, que assegura a livre iniciativa, independentemente de autorização, salvo nas hipóteses estabelecidas em lei. Portanto, a imposição de autorização ambiental para o acesso aos recursos naturais somente deve ocorrer nas situações previstas em lei, para a atividade específica, sob pena de configuração de ilicitude da Administração, cuja conduta deriva da lei. Demais disso, a imposição de autorização ambiental para casos não estabelecidos em lei, infringe de forma infrene, o Princípio Constitucional da Legalidade, decorrente do art. 37 da Constituição.

Neste sentido, vale relembrar as lições de Hely Lopes Meirelles:

“a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa igualmente a observância dos princípios administrativos. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na

Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘poder fazer assim’; para o administrador público ‘deve fazer assim’. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos (...).”²

Na mesma linha de entendimento, o notável Desembargador Nagib Slaibi Filho, com bastante propriedade leciona que:

“No Estado Democrático de Direito, submetido à *rule of Law*, não é o juiz ou o administrador ou o executivo que manda, decreta, condena, expropria. Juiz, executivo e administrador simplesmente concretizam, individualizam, especificam, aplicam a norma genérica e abstrata (elaborada pelo legislador constituinte e pelo legislador infraconstitucional) no caso concreto. Sem a norma em abstrato não podem concretizar ou mandar, pois a legitimidade do seu poder deve ser demonstrada a cada momento.”³

No tocante ao objetivo consistente na compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, cabe uma maior atenção para o termo preservação. Ressalte-se que o instituto preservação, presente na qualidade de um dos objetivos específicos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é tratado como forma de garantir o acesso do homem, geração presente e gerações futuras, ao meio ambiente, o que significa a utilização racional. Concluindo, temos que a *preservação dos recursos ambientais é exigida*, como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, *com vistas à sua utilização racional*⁴. Mediante a leitura deste dispositivo, depreende-se que a preservação é exigida com o intuito de propiciar a utilização pelo homem. Cautelosamente, impera sublinhar que se trata de uso racional.

Por sua vez, o art. 4º em comento, em seu inciso I⁵, estabelece ainda como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a *compatibilização da preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com o desenvolvimento econômico-social*. Com efeito, não se pode negar que o instituto preservação, na forma como inserido na lei em comento, não bloqueia o uso racional do

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros. p. 87 e 88.

3 SLAIBI FILHO Nagib. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 392.

4 Art. 4º, inciso VI, da Lei nº 6.938/81 – “(...) VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; (...)”

5 Art. 4º, inciso I, da Lei nº 6938/81 – “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (...)”

meio ambiente, mas limita o acesso ao mesmo, ao condicionar o uso do meio ambiente com a manutenção da qualidade deste. Com a mesma conotação, a Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentando o § 1º do art. 225 da Constituição Federal. O art. 2º, através do inciso V, fixa o conceito de *preservação* como o *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*. Logo, *in casu*, não é impróprio concluir que o sentido pretendido é o afastamento do deplecionamento dos ecossistemas, salvo a exceção que se verifica na Reserva Biológica, categoria na qual impera a intocabilidade.

À vista destes dispositivos, preservação está alinhada com o uso racional, não conflitando com o acesso do homem ao meio ambiente, mas intimamente ligada ao significado de elemento garantidor de que o homem, geração presente e gerações futuras, tenha acesso ao meio ambiente. Isto posto, preservar implica em procedimentos que previnam a simplificação dos ecossistemas, e não o bloqueio de uso dos recursos ambientais. Em suma, sob o manto das citadas normas, preservar importa controle e não intocabilidade. Neste particular, cumpre trazer à colação, o 3º Princípio da Declaração do Rio de Janeiro, que dispõe que *o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras*.

Finalmente, merece destaque o objetivo consistente na definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade de vida e ao equilíbrio ecológico. O § 1º, inciso III, do art. 225 da Constituição Federal aponta como incumbência do Poder Público, a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei. Outrossim, não se pode olvidar que ao legislador são impostos regramentos para o exercício da competência legislativa. A Constituição Federal delimita a ação dos membros do Poder Legislativo, estabelecendo as matérias de competência para cada ente da federação, quer seja de forma taxativa, residual, ou por força do interesse local, salvo as exceções decorrentes da competência concorrente e suplementar.

3 Aspecto Contemporâneo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

Em que pese que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente data do início da década de 80, e a Constituição da República data do final desta década, percebe-se que as matrizes da lei, encontram-se espelhadas na Carta Magna, como se o legislador federal houvesse sido aconselhado por Michel Prier que,

com muita propriedade, assinala que *o direito do ambiente mais do que a descrição do Direito existente é um Direito portador de uma mensagem, um Direito do futuro e da antecipação, graças ao qual o homem e a natureza encontrarão um relacionamento harmonioso e equilibrado*. Realmente a Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, é ainda hoje contemporânea, após 25 anos de vigência, representando um importante marco no Direito Ambiental Brasileiro.

4 Criação do Espaço Protegido: Reserva Ecológica

O art. 18 da Lei nº 6.938, de 31.08.1981, transformou as áreas de pousos das aves de arribação protegidos por convênios, acordos ou tratados firmados pelo Brasil com outras nações e, ainda, as áreas onde medram a vegetação natural e as florestas mencionadas no art. 2º da Lei Federal nº 4.771, de 15.09.1965, (Código Florestal elaborado à luz do art. 5º, inciso XIV, alínea l, da Constituição de 1946), em Reservas Ecológicas. Como conseqüência da instituição desta figura, deflagrou-se, conforme já mencionado, a edição do Decreto nº 89.336, de 31.01.1984, cuja redação do art. 1º faz referência ao art. 18 da Lei nº 6.938/81 e, ainda, a Resolução Conama nº 04/85, que também no art. 1º se reporta ao art. 18 da Lei nº 6.938/81. A Resolução Conama nº 11/87 eleva este espaço protegido para o patamar de unidade de conservação.

Em razão do art. 18 em epígrafe, foram criadas algumas Reservas Ecológicas no território nacional.

5 Os Espaços Territoriais Protegidos e as Unidades de Conservação

Na Constituição Federal e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente consta o termo espaço territorial especialmente protegido, enquanto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro este termo é misturado com o termo unidade de conservação. Por outro lado, a Constituição do Estado de São Paulo trata aquele por gênero e este por espécie. À vista deste confuso tratamento destinado para estas áreas, a doutrina não se fecha num posicionamento pacífico e satisfatório.

No que se refere ao surgimento da proteção de espaços, na década de 30, o Brasil criou os primeiros espaços nacionalmente protegidos, sendo o Parque Nacional de Itatiaia o primeiro deles, e logo a seguir o Parque Nacional de Iguazu. Frise-se que, no início, as áreas protegidas eram denominadas parques, e com o passar dos tempos surgiram outras modalidades de áreas protegidas, como, por exemplo, Reserva Ecológica, Jardim Botânico, Horto Florestal e Jardim Zoológico, que, conforme entendimento de Herman Benjamin, constituem as Unidades de Conservação atípicas, posto que não

elencadas como categorias da Lei do SNUC⁶. Como categorias de Unidades de Conservação (típicas): Reserva Biológica, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Estação Ecológica, Floresta, Área de Proteção Ambiental, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico.

Pode-se aduzir que o aspecto quantitativo das modalidades de áreas protegidas é mais perceptível do que o aspecto qualitativo do planejamento financeiro, análises dos atributos ambientais dos componentes das áreas, gestão e fiscalização destas, pela Administração. Fato este que se traduz nos parques de papel, e ocasiona prejuízos para o país.

Com propriedade, José Eduardo Ramos Rodrigues constata que a intervenção do Estado é essencial para a viabilização da Lei do SNUC, posto que ao Poder Público incumbe regulamentar a lei, levantar as terras devolutas e identificar áreas para implantação de Unidades de Conservação, realização de estudos técnicos que justifiquem a sua criação, divulgá-los em linguagem acessível, organizar o procedimento de consulta prévia, expedir o ato de criação, laborar o Plano de Manejo, desapropriar as áreas, retirar e indenizar ou reassentar as populações residentes quando necessário, convocar e coordenar as atividades dos conselhos administrativos, expedir regulamentos, autorizar e controlar a visitação pública e a pesquisa científica, fiscalizar as áreas e aplicar sanções aos infratores, organizar Órgãos Públicos com pessoal qualificado para executar todas as suas obrigações, captar recursos, entre outras atribuições⁷.

6 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Reserva Ecológica

A Lei nº 9.985, de 18.07.00, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, e VII, da Constituição Federal, instituiu o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nos termos do art. 3º desta lei, o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Esta norma estabelece a classificação jurídica para cada categoria de área a ser protegida, ou seja, para cada unidade de conservação. Essencialmente, a intensidade de preservação deve ser proporcional aos atributos naturais de cada área.

6 A designação típica e atípica é proveniente de Benjamin, conforme citado por RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 36.

7 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 57.

Conforme disposto no art. 7º da Lei do SNUC, existem dois grupos de unidades de conservação, composto por doze categorias. Vejamos: Grupo I: Unidade de Proteção Integral, que tem como objetivo básico a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Este grupo é composto por cinco categorias, quais sejam: (i) Estação Ecológica; (ii) Reserva Biológica; (iii) Parque Nacional; (iv) Monumento Natural; (v) Refúgio de Vida Silvestre. Grupo II: Unidades de Uso Sustentável, que tem como objetivo básico a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de seus recursos naturais. Este grupo é composto por sete categorias, quais sejam: (i) Área de Proteção Ambiental; (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico; (iii) Floresta Nacional; (iv) Reserva Extrativista; (v) Reserva de Fauna; (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

À vista das categorias relacionadas, percebe-se que a lei não considerou a Reserva Ecológica em nenhum dos grupos de unidades de conservação. A questão controvertida que pode surgir consiste no seguinte: a omissão do legislador em relação à Reserva Ecológica sustenta que esta deixou de existir, ou tal omissão significa apenas que esta não foi considerada uma unidade de conservação, mas outra modalidade de espaço territorial protegido, em especial pelo art. 18 da LPNMA, e conseqüentemente de normas desencadeadas desta lei? A resposta nos foi colocada pelo próprio legislador, na redação do art. 60 da Lei do SNUC, que revogou expressamente o art. 18 da Lei nº 6.938, de 1981, extinguindo a Reserva Ecológica e pondo uma pá de cal no assunto, eliminado espaços para debates. Portanto, nos parece que a Reserva Ecológica sequer poderia integrar eventual rol de categorias atípicas de unidades de conservação, eis que foi extinta.

Antônio Inagê de Assis Oliveira, presidente da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas, assinala que “Esta figura, criada pelo artigo 18 da Lei nº 6.938/81, que transformou as áreas onde medram a vegetação natural e as florestas mencionadas no artigo 2º do Código Florestal, bem assim como ‘os pousos das aves de arribação protegidos por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações em Reservas Ecológicas’, foi extinta pela Lei nº 9.985/00, que expressamente revogou o artigo em referência”⁸.

O juiz especialista em legislação florestal, Juraci Perez Magalhães, que ocupou o cargo de Sub-Procurador Geral do Ibama, há muito advoga a inconstitucionalidade do art. 18 da Lei nº 6.938/81 que criou a Reserva Ecológica e a Estação Ecológica no Brasil, posto que transformou áreas privadas

8 *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Lúmen Júris. 2005. p. 253.

em unidades de conservação submetidas à administração do Ibama ou de qualquer outro órgão do Poder Público, o que caracteriza a desapropriação. O citado especialista conclui em sua obra *Comentários ao Código Florestal*, que “(...) o art. 18 da Lei nº 6.938/81 além de inconstitucional é totalmente ineficaz. Felizmente esta evidência chegou aos legisladores e em boa hora esse artigo foi expressamente revogado pela Lei nº 9.985/00 (art. 60)”⁹.

Relutante à extinção da Reserva Ecológica, temos o notável jurista Antônio Herman Benjamin, que não obstante reconhecer que a Lei nº 9.985/00 *extinguiu*, expressamente, certas modalidades de Unidades de Conservação existentes anteriormente na legislação ambiental, assevera que o Decreto nº 89.336, de 31.01.84, e a Resolução Conama nº 04/85 (ressalte-se que ambos se reportam ao art. 18 da Lei nº 6.938/81) foram recepcionados pelo novo regime da Lei nº 9.985/00, não obstante a *revogação* do art. 18 da Lei nº 6.938/81. Herman Benjamin conclui que “O fato, portanto, de o art. 18 da Lei nº 6.938/81 ter sido revogado não tem qualquer repercussão jurídico-formal na aplicação dos dispositivos regentes das Reservas Ecológicas.”¹⁰ Em que pese este entendimento, com a devida vênia, o que remanesce da *extinção* da figura Reserva Ecológica, é que o art. 55 da Lei nº 9.985/00¹¹, de forma bastante apropriada, em respeito a eventuais Reservas criadas dentro das formalidades legalmente e constitucionalmente estabelecidas, concedeu um prazo de dois anos para reavaliação e definição das áreas protegidas criadas com base nas leis anteriores e que não pertençam às categorias previstas da Lei do SNUC.

Além do mais, o art. 60 da Lei nº 9.985/00 não representa mera revogação de artigo de lei, mas de revogação de dispositivo que instituiu o espaço protegido em análise, o que significa a extinção da modalidade de área protegida, impedindo inclusive que seja classificada como uma unidade de conservação atípica. Nesse sentido, o citado autor, aduz que a lei *extinguiu* expressamente certas modalidades de Unidades de Conservação existentes anteriormente na legislação ambiental. Superou-se assim, a questão do alcance da revogação do art. 18 da Lei nº 6.938/81, cabendo aferir se as Reservas Ecológicas criadas com o advento do art. 18 e seus derivados foram implementadas, e para aquelas que efetivamente foram implementadas, se a Administração observou o que dispõe o art. 55 da Lei do SNUC, no prazo lá fixado.

9 *Comentários ao código florestal*. Ed. Juarez de Oliveira. 2001. p. 63.

10 O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*. Ed. Revista dos Tribunais. 2001. p. 45.

11 “As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.”

7 Possibilidade de Aproveitamento de Espaços Protegidos Extintos pela Lei do SNUC

Por força do art. 55, os espaços protegidos extintos pelo art. 60, são passíveis de aproveitamento. Deve ser identificado se tal espaço foi criado de forma adequada. Não se pode relegar, por ocasião da vigência do art. 18 da LPNMA, que a criação de uma determinada Reserva Ecológica deveria ter sido realizada em estrita consonância com as formalidades essenciais, como, por exemplo, a desapropriação (sob pena de configuração do apossamento administrativo), o planejamento financeiro, a elaboração do Plano de Manejo e a implantação de um sistema eficaz de gestão da área, sob pena de caracterizar-se o que a doutrina vem chamando de “parque de papel”.

Por seu turno, no Estado do Rio de Janeiro, o art. 271 da Constituição Estadual exige que a iniciativa do Poder Público de criação de unidades de conservação, com a finalidade de preservar a integridade de exemplares dos ecossistemas, será imediatamente seguida dos procedimentos necessários à regularização fundiária, demarcação e implantação da estrutura de fiscalização adequadas. Valendo ainda transcrever o art. 272, que estabelece que o Poder Público poderá estabelecer restrições administrativas de uso de áreas privadas para fins de proteção de ecossistemas, e que estas devem ser averbadas no registro imobiliário no prazo máximo de um ano a contar do seu estabelecimento.

Portanto, somente as Reservas Ecológicas criadas adequadamente estariam aptas para transformarem-se numa das categorias previstas. Note-se que além deste requisito, o aproveitamento das Reservas Ecológicas pelo Poder Público somente foi possível até julho de 2002. Para as Reservas do Estado do Rio de Janeiro, uma das condicionantes era a averbação da restrição administrativa imposta para a área, no prazo de um ano, no registro imobiliário. Frise-se, portanto, ainda a necessidade de demarcação e implantação da estrutura de fiscalização adequada. Restam algumas importantes indagações: Quantas das Reservas Ecológicas criadas foram realmente implementadas? Para as que eventualmente foram implementadas, quantas observaram o prazo estabelecido no art. 55? O que significa para o país a omissão do Poder Público em relação a estes espaços, a estes “parques de papel”?

Neste particular, Luís Paulo Sirvinskas, membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, doutorando em Direito Ambiental pela PUCSP, em seu *Manual de Direito Ambiental*, reflete acerca dos riscos da criação de unidades de conservação divorciadas de planejamento, citando as preocupações do douto Guilherme Purvin de Figueiredo e Márcia D. Leuzinger, registradas no artigo publicado sob o título *Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/00*, in

Direito Ambiental das Áreas Protegidas – O Regime Jurídico das Áreas de Preservação.
Vejam os:

“A criação de Unidades de Conservação, através de lei, tem causado sérios problemas, abrangendo áreas bastante extensas revestidas com vegetação nativa, sem, contudo, adotar critérios técnicos adequados para a sua implantação. A criação dessas unidades fica apenas no papel, motivo por que são conhecidas como parques de papel. Tais medidas geram indenizações milionárias por parte do proprietário contra o Estado pela denominada desapropriação indireta (apossamento administrativo), abrangendo não só o valor da terra como também da vegetação. Seus proprietários alegam que poderiam implantar grandes empreendimentos imobiliários para sustentar as milionárias indenizações.”¹²

Ainda sobre a importância do planejamento e da adoção de critérios técnicos na criação de espaços protegidos, o ilustre jurista Guilherme Purvin de Figueiredo, em conjunto com a professora Márcia D. Leuzinger, alertam para a observância dos procedimentos necessários para a criação de unidades de conservação, sob pena de dilapidação dos cofres públicos. Com muita propriedade, ressalta a importância da realização, prévia, de estudos técnicos acerca das características dominiais dos imóveis que as integram e da viabilidade financeira para a sua implantação. Vejam os:

“A jurisprudência nacional vem exibindo diuturnamente as graves conseqüências que decorrem da criação dos chamados ‘parques de papel’ – unidades de conservação criadas por lei, geralmente alcançando áreas bastante extensas e ainda preservadas, porém não precedidas de estudos técnicos acerca das características dominiais dos imóveis que as integram e da viabilidade financeira para a sua implantação. Os resultados são de todos nós conhecidos: indenizações milionárias por suposta ocorrência de apossamento administrativo (desapropriações indiretas) abrangendo não apenas o valor da terra nua, mas também a cobertura vegetal que jamais fora explorada. Em situações extremas, os proprietários são contemplados até mesmo com o recebimento de expectativa de lucros decorrentes de planos de revitalização de fantásticos loteamentos e condomínios de luxo em áreas muitas vezes somente acessíveis por helicóptero.”¹³

Os ilustres professores atentos às decisões dos tribunais, mostram ainda a necessidade de planejamento financeiro pelo Poder Público, cuja ausência

12 *Manual de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 196.

13 Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/00. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas – O regime jurídico das Unidades de Conservação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 466.

destinará o imóvel ao abandono e à ocupação irregular, o que conseqüentemente deflagrará o deplecionamento do ecossistema. Assinalam que:

“(...) Por outro lado, nas unidades já implantadas, a ausência de recursos financeiros para a sua guarda e delimitação física acaba levando o Poder Público, que já foi condenado a adquirir imóveis por preços astronômicos, a abandoná-los sem nenhuma destinação ecológica, abrindo-se as portas até mesmo à sua ocupação irregular por terceiros.”¹⁴

Neste aspecto, a lei do SNUC uniformiza a forma de criação de unidades de conservação. De acordo com o art. 22, a criação de unidade de conservação deve ser precedida de estudo técnico e consulta pública. Na fase do processo de consulta pública, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e às outras partes interessadas. Ademais, deve ainda ser realizado o planejamento financeiro e cadastro técnico da unidade, assim como o Plano de Manejo, elaborado num prazo máximo de cinco anos, a partir da criação da unidade, mediante ampla participação da população residente.

Sobre o tema, o Professor Paulo Afonso Leme Machado, com sua precisão jurídica, leciona que o Poder Público que não observa o prazo para o Plano de Manejo pode ocupar o pólo passivo de Ação Civil Pública. Vejamos:

“Todas as unidades de conservação ‘devem dispor de um Plano de Manejo’ (art. 27), e o plano ‘deve ser elaborado no prazo de cinco anos’ a partir da criação da unidade de conservação. Passado esse prazo, os órgãos executores (art. 6º, III), como o Ibama – e no caso dos órgãos que não tiverem personalidade jurídica, os próprios governos estaduais e municipais poderão figurar como réus na ação civil pública.”¹⁵

Desta feita, cautelosamente, visando racionalizar os gastos públicos, e evitando um impulso indesejável na degradação ambiental, a inteligência do legislador federal, ao editar a Lei nº 9.985/00, impôs como norma geral, a ser necessária e rigorosamente adotados pelos legisladores outros, assim como pelos executores, alguns procedimentos que asseguram a implementação das unidades instituídas, para que estas não sejam apenas ‘parques de papel’, sem ganho ambiental, cujo desdobramento seja o apossamento administrativo, e conseqüentemente uma ação judicial através do qual o proprietário busque uma justa compensação pelo esvaziamento de seu direito de propriedade.

14 Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/00. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas – O regime jurídico das Unidades de Conservação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 466.

15 Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/00. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas – O regime jurídico das Unidades de Conservação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 254.