

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO

**O PROJETO DE LEI N. 4.198/12 E O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO  
RETROCESSO AMBIENTAL: Uma análise crítica acerca do projeto de  
recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo**

Roberto Marcon De Bona

Orientador: Professor José Rubens Morato Leite

Co-Orientadora: Professora Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira

Florianópolis, dezembro de 2014.

ROBERTO MARCON DE BONA

**O PROJETO DE LEI N. 4.198/12 E O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO  
RETROCESSO AMBIENTAL: Uma análise crítica acerca do projeto de  
recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação  
em Direito da Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial à obtenção do grau  
de bacharel em Direito.

Orientação: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite.

Co-Orientação: Profa. Dra. Maria Leonor Paes  
Cavalcanti Ferreira.

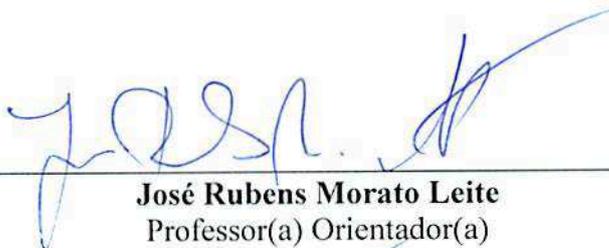
Florianópolis, dezembro de 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

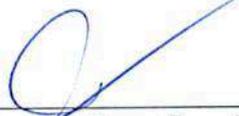
O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**O Projeto de Lei nº 4.198/12 e o princípio da proibição do retrocesso ambiental: uma análise crítica acerca do projeto de recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Roberto Marcon de Bona**, defendido em **03/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 3 de Dezembro de 2014



---

**José Rubens Morato Leite**  
Professor(a) Orientador(a)



---

**Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira**  
Coorientador(a)



---

**Flávia França Dinnebier**  
Membro de Banca



---

**Natália Jodas**  
Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Silas e Liane, pelos anos de esforço, apoio e, principalmente, pela presença ao longo desse período de estudo.

Ao meu Professor Orientador José Rubens Morato Leite, por ter feito despertar o meu interesse pelo estudo da matéria do Direito Ambiental.

À minha Professora Co-Orientadora Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira, pela imensa dedicação e suporte no estudo e elaboração do presente trabalho.

A todos os membros do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA), por se empenharem no debate e na busca de melhorias na legislação ambiental e na necessidade de se promover um direito fundamental ao meio ambiente para todos.

Aos meus colegas de curso e demais amigos, pelo apoio e por terem vivenciado comigo esses cinco anos de academia.

*“Caso não tenhamos sucesso em divulgar nossa mensagem de urgência para os pais e tomadores de decisão de hoje, corremos o risco de minar o direito fundamental das nossas crianças a um ambiente saudável, de melhoria de vida. A menos que consigamos traduzir nossas palavras em uma linguagem que pode alcançar as mentes e os corações dos jovens e velhos, seremos incapazes de realizar as grandes mudanças sociais necessárias para corrigir o curso do desenvolvimento.”*

**Gro Harlem Brundtland.**

*“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”*

**Eduardo Galeano.**

## **LISTA DE SIGLAS**

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

REBio – Reserva Biológica

REsp – Recurso Especial

SEMA – Secretaria Nacional do Meio Ambiente

UC – Unidade de Conservação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo apresentar uma análise crítica sobre o Projeto de Lei n. 4.198/12 sob a ótica do princípio da proibição do retrocesso ambiental. Trata-se de iniciativa a qual prevê a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para Parque Nacional, de modo que serão apresentados quais os principais argumentos em termos ambientais, econômicos e sociais a favor e contrários a sua aprovação. Para uma melhor avaliação sobre o tema, indispensável estudá-lo sob o prisma da pós-modernidade, calcada no conceito de sociedade de risco apresentado por Ulrich Beck. A origem dessa divergência decorre da biodiversidade presente na região do Arvoredo, fazendo com que se criasse Reserva Biológica no intuito de se proteger com maior ênfase a biodiversidade nela existente. Entretanto, diante da expansão do turismo em Santa Catarina, percebe-se o interesse de setores da sociedade e do governo em transformar essa Unidade de Conservação (Reserva Biológica) em Parque Nacional. Por conseguinte, analisam-se também as principais características da Lei n. 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mais especificamente na parte que se refere às duas categorias ora em estudo. Finalmente, apresentar-se-á um posicionamento se o Projeto de Lei n. 4.198/12, com relação à possibilidade de trazer melhorias ao meio ambiente, deve ou não ser aprovado.

**Palavras-Chave:** Direito Ambiental; Unidades de Conservação; Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental; Biodiversidade; Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.

## **ABSTRACT**

This research aims to present a critical analysis of the Bill 4.198/12 from the perspective of the environmental non-regression principle. This initiative provides the re-categorization of Biological Reserve Marine of Arvoredo to National Park, so that will be presented which are the main arguments in environmental, economic and social terms for and against its adoption. For a better understanding on the subject, indispensable study it from the perspective of post-modernity, based on risk society concept presented by Ulrich Beck. The origin of this divergence derives from the biodiversity present in the Arvoredo area, which was the motive to create a Biological Reserve in order to protect with greater emphasis its natural resources. However, due to the tourism expansion in Santa Catarina, we can see the interest of sectors of society and government in turn that Conservation Unit (Biological Reserve) in National Park. Therefore, the main features of Law n. 9.985/00 that establish the National System of Conservation Units, specifically the part that refers to the two categories under study, will be analyzed. Finally, will be shown on a placement if the Bill 4,198/12, regarding the possibility of improving the environment, must or not be approved.

**Key-Words:** Environmental Law; Conservation Units; Environmental Non-regression Principle; Biodiversity; Biological Reserve Marine of Arvoredo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 DA CRISE AMBIENTAL AO “ESVERDEAMENTO” DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>13</b>
1.1 A CRISE AMBIENTAL E A CONFIGURAÇÃO DE UMA SOCIEDADE DE RISCO.....	14
1.2 O DESPERTAR ECOLÓGICO A PARTIR DA CONSTATAÇÃO DA CRISE AMBIENTAL.....	19
1.3 O “ESVERDEAMENTO” DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	23
<b>2 A IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>31</b>
2.1 UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	32
2.2 A LEI N. 9.985/00 E A IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	34
2.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO A PARTIR DA RESERVA BIOLÓGICA.....	40
<b>3 UMA ANÁLISE DO PROJETO DE RECATEGORIZAÇÃO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL.....</b>	<b>48</b>
3.1 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL NO CONTEXTO JURÍDICO.....	48
3.2 BREVE RELATO DO PROJETO DE LEI N. 4.198/12.....	57
3.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI N. 4.198/12 À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL.....	64
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>74</b>
ANEXO – Projeto de Lei n. 4.198/12.....	80

## INTRODUÇÃO

Diante dos avanços tecnológicos e da sua utilização no meio ambiente e na sociedade, pode-se afirmar que a humanidade está sujeita aos impactos imprevistos resultantes dos efeitos da tecnociência, fato esse que é apresentado por Ulrich Beck quando ele afirma que se vive hoje em uma sociedade de risco.

Em virtude de uma crescente degradação do meio ambiente e de um posicionamento crítico por parte de pesquisadores e juristas no âmbito internacional, houve a necessidade de se discutir os rumos que estavam sendo tomados para o planeta Terra, o que resultou em diversas Conferências realizadas a partir da década de 70 e influenciou na modificações de legislações de diversos países, resultando no esverdeamento das mais variadas normas tanto no âmbito internacional quanto nacional.

Com relação ao ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se significativas mudanças na legislação ambiental a partir da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, da destinação de um capítulo específico para o meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, mais especificamente com o tema do presente trabalho, quando foi aprovada a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/00).

A destinação de espaços territoriais com o objetivo de preservar a biodiversidade que nele está inserida se apresenta como uma importante ferramenta no sentido de evitar com que o meio ambiente seja prejudicado por atividades antrópicas e que causam a sua degradação, de modo que a adoção dessa política é feita por vários países e ganha maior força no Brasil a partir da Lei n. 9.985/00.

Dentre as categorias de Unidades de Conservação elencadas por essa Lei, a Reserva Biológica se destaca por ser uma das quais pertence ao grupo de proteção integral, visto que seus objetivos estão relacionados com preservação do meio ambiente e a não interferência humana, salvo exceções expressas na Lei.

Tendo em vista suas características, a Reserva Biológica foi a categoria escolhida no momento em que se instituiu uma Unidade de Conservação na região marítima da ilha do Arvoredo, em Santa Catarina. A principal justificativa decorre da

existência de um berçário marinho nessa localidade, de modo que houve preocupação com a preservação de sua biodiversidade.

Contudo, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo passou novamente a ser tema de debate a partir da propositura do Projeto de Lei n. 4.198/12, o qual tem por objetivo a recategorização dessa Unidade de Conservação para a categoria de Parque Nacional.

Desse modo, adotando-se o método dedutivo – recorrendo-se a bibliografia sobre o tema, especialmente doutrinas, legislações e documentos digitais – como metodologia para a elaboração do presente trabalho, esta pesquisa tem, como objetivo geral, estudar o mencionado Projeto de Lei sobre a ótica do princípio da proibição do retrocesso ambiental para verificar se tal iniciativa de recategorização trará benefícios ou retrocederá na preservação do meio ambiente.

Já os objetivos específicos são: estudar a crise ambiental sob a ótica da teoria da sociedade de risco, bem como contextualizar os avanços legislativos, tanto a nível nacional como internacional, em relação ao meio ambiente; analisar a importância das Unidades de Conservação para a preservação do meio ambiente, apresentando dados históricos, a sua realidade no Brasil, objetivos e de sua relação com os princípios da precaução e prevenção; e introduzir a definição do princípio da proibição do retrocesso ambiental e suas principais características, procurando-se discutir o caso concreto que consiste na discussão acerca da recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para a categoria de Parque Nacional.

Primeiramente, torna-se necessário estudar a crise ambiental na sociedade de risco. Por conseguinte, o Capítulo I é destinado para contextualizar a sociedade pós-moderna, bem como verificar quais são as características do dano na atualidade e também os principais problemas ambientais existentes. Em seguida, apresentam-se as principais contribuições da comunidade internacional no sentido de denunciar as práticas contrárias ao meio ambiente e em reunir esforços para sensibilizar a população e tomar medidas que buscam conter o avanço da degradação ambiental. Por fim, faz-se um relato dos avanços na legislação brasileira decorrentes do diálogo internacional para buscar melhorias para o meio ambiente.

Feitas tais considerações, passa-se para o Capítulo II, o qual estudará a temática das Unidades de Conservação. Num primeiro momento, abordar-se-á o seu

surgimento como instrumento para a preservação dos recursos naturais, comentando acerca de experiências nacionais e internacionais e também do avanço da legislação brasileira sobre o assunto. Em seguida, é feito um relato da Lei n. 9.985/00, abordando suas principais características e contribuições para a legislação ambiental. Posteriormente, a categoria da Reserva Biológica será analisada, momento no qual serão estudadas suas principais características sob a ótica dos princípios do direito ambiental da precaução e da prevenção, para então apresentar alguns exemplos da utilização dessa categoria no Brasil, principalmente com relação à Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.

Por fim, o Capítulo III tem como objetivo discutir o Projeto de Lei n. 4.198/12 sob o viés do princípio da proibição do retrocesso ambiental. Inicialmente, apresenta-se um relato sobre esse princípio, do seu surgimento no direito europeu à sua inserção no direito brasileiro. Logo após, é feito um relato acerca do Projeto de Lei que tem como objetivo a recategorização da Unidade de Conservação do Arvoredo de Reserva Biológica para Parque Nacional, analisando-se quais foram os principais argumentos utilizados por aqueles que são a favor e contra a sua aprovação. Finalmente, com fulcro no princípio da proibição do retrocesso ambiental, analisar-se-á se o Projeto de Lei n. 4.198/12 guarda consonância com o objetivo de se promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, de modo que o presente trabalho se encerra com um posicionamento se essa iniciativa de lei deve ou não ser aprovada.

## **1 DA CRISE AMBIENTAL AO “ESVERDEAMENTO” DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Este primeiro capítulo tem como objetivo principal analisar quando e em qual contexto que as atenções da comunidade internacional se voltaram para a proteção do meio ambiente, de que forma se debateu essa questão, que iniciativas foram tomadas e quais os resultados na legislação brasileira.

Recorrendo-se à história é possível perceber que mudanças na sociedade não ocorrem de forma imediata, mas sim são frutos da evolução de pensamentos e posicionamentos sobre determinado assunto, resultantes de anos de debates, lutas e conquistas. Mencionam-se, a título de exemplo, os avanços na legislação trabalhista e também o sufrágio universal.

No âmbito do direito ambiental nacional e internacional, pode-se afirmar que a sua consolidação no ordenamento jurídico de diversos países, dentre eles o Brasil, é consequência de um debate iniciado principalmente após a Segunda Guerra Mundial, momento de inserção de novas tecnologias no mercado, as quais passaram a ser questionadas por vários segmentos da comunidade internacional.

Dessa forma, toma-se como base deste primeiro capítulo a obra do sociólogo alemão Ulrich Beck publicada no ano de 1986 intitulada *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*, na qual o autor traz à tona uma série de questionamentos em face dos rumos que a sociedade global está tomando, sociedade essa que Beck denomina de sociedade de risco.

Com isso, pretende-se, num primeiro momento, estudar as principais características da sociedade de risco. Em seguida, passa-se a examinar o despertar ecológico ocorrido a partir da década de 70, momento em que a Conferência de Estocolmo de 1972 se mostra de suma importância pelo fato de iniciar o diálogo entre setores da sociedade visando conciliar interesses e estabelecer objetivos para conter o avanço da crise ambiental. Por fim, examinam-se quais as iniciativas tomadas pelo Brasil no sentido de promover o esverdeamento da legislação brasileira.

## 1.1 A CRISE AMBIENTAL E A CONFIGURAÇÃO DE UMA SOCIEDADE DE RISCO

Os efeitos oriundos do avanço científico e da aplicação de tecnologias em setores como agricultura e a indústria podem, atualmente, ser sentidos pelos seres humanos com maior facilidade. Entretanto, a crise que existe na sociedade de risco não é recente, pois teve início no Século XIX, momento em que houve aumento da produção industrial e da aceleração do crescimento demográfico.

Em decorrência de tais fatores, houve o aumento de problemas como o consumo de carvão, questões de cunho urbanístico – principalmente em relação a condições de saneamento básico –, ambiental, mas que até aquele momento seus efeitos se limitavam apenas a um pequeno espaço territorial. Por exemplo: em virtude das precárias condições urbanas das cidades, podia-se estabelecer uma relação de causa e efeito entre o aumento do consumo de carvão e da falta de saneamento básico com a geração de riscos à saúde humana, como doenças e proliferação de microrganismos (GOLDBLATT, 1996, p. 96-97), o que levou então a Beck (2010, p. 26) sustentar que, no Século XIX, os riscos existentes na sociedade eram “sensorialmente perceptíveis”, ou seja, eram percebidos apenas onde estava a fonte causadora do dano.

Por outro lado, o avanço científico, principalmente em relação ao desenvolvimento dos setores nuclear, químico e biológico e das catástrofes mundiais decorrentes da utilização dessas tecnologias – Segunda Guerra Mundial, Hiroshima e Nagasaki, Vietnã, Bhopal, Chernobyl e, mais recentemente, Fukushima –, chamou a atenção da comunidade internacional, fazendo com que vários setores da sociedade buscassem compreender a nova dimensão que os riscos assumiam na modernidade, dando origem àquilo que Beck denomina sociedade de risco.

Comentando acerca da rápida transformação que ocorreu a partir do final do Século XIX, Thomé (2014, p. 15) afirma que a partir do crescimento industrial e seus reflexos no meio ambiente, na saúde humana, na estrutura familiar e no indivíduo, verifica-se um panorama assustador em que a civilização ameaça a si mesma. Isso ocorre porque, diferentemente da ideia pré-industrial em que os perigos eram atribuídos a forças externas, ou seja, eram relacionados a forças da natureza ou divina, no contexto das sociedades industriais as ameaças estão atreladas a causas

humanas decorrentes dos processos de tomada de decisões, de modo que o ser humano, empresas, organizações estatais, políticos, estão diretamente relacionados com a geração dos riscos na modernidade (BAHIA, 2012, p. 56-57).

Nessa modernidade tardia há aquilo que Beck (2010, p. 23) considera um nexos entre produção social de riquezas e produção social de riscos, ou seja, junto com o aumento das forças produtivas decorrentes do processo de modernização há também a geração de riscos à sociedade que até então eram desconhecidos. Segundo o autor (2010, p. 31-32), riscos e riquezas constituem objetos de distribuição: enquanto que essas são almejadas pela sociedade, aqueles são consequência da modernização e tendem a ser negados, rejeitados e, por fim, distribuídos a todos.

Contudo, diferentemente do que ocorria antigamente em que não se estabelecia uma relação entre crescimento econômico e degradação ambiental, hoje se pode afirmar com maior convicção que a degradação de recursos naturais está diretamente relacionada com o aumento das forças de produção (THOMÉ, 2014, p. 16).

Soma-se, ainda, a tais fatores da sociedade de risco, o fato de que a forma como se promove o desenvolvimento atualmente é autolimitada, não sendo possível gerir suas consequências, de modo que se torna imperioso “reavaliar os padrões de responsabilidade, segurança, controle e consequências do dano à luz das limitações científicas do risco” (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 17).

Ao elencar algumas das características dos riscos na modernidade, Beck (2010, p. 32), comenta que

cada vez mais estão no centro das atenções ameaças que com frequência não são nem visíveis nem perceptíveis para os afetados, ameaças que, possivelmente, sequer produzirão efeitos durante a vida dos afetados, e sim na vida de seus descendentes, em todo caso ameaças que exigem os “órgãos sensoriais” da ciência – *teorias, experimento, instrumentos de medição – para que possam chegar a ser visíveis e interpretáveis como ameaças*. O paradigma dessas ameaças são os efeitos mutagênicos da radioatividade, que, imperceptíveis para os afetados, acabam – como mostra o caso do acidente do reator de Harrisburg – por submetê-los inteiramente, sob enormes sobrecargas nervosas, ao juízo, aos equívocos e às controvérsias dos especialistas.

Consequentemente, percebe-se que se está diante de ameaças de difícil constatação, de modo que a imperceptibilidade é uma das características do dano na modernidade.

Para exemplificar, Thomé (2014, p. 26-27) menciona a elevação da temperatura no planeta e, por conseguinte, o degelo da superfície dos pólos, a perda acentuada da biodiversidade em regiões de barreiras de corais e também o maior índice de doenças decorrentes do aumento da toxidade dos alimentos, situações essas cujas consequências ambientais são lentas para serem percebidas pelo homem num curto lapso temporal, mas que, se levar em consideração a existência do planeta, pode-se afirmar que tais impactos afetam e interferem significativamente nas condições de vida da Terra.

Pelos exemplos mencionados se percebe que a ideia de imperceptibilidade dos riscos está estritamente relacionada com o fato que as consequências ambientais de determinada atividade não estão limitadas a produzirem efeitos apenas no presente, sendo capazes de também trazer consequências às futuras gerações, assumindo, portanto, um aspecto intergeracional.

Beck (2010, p. 39-40) é enfático ao defender a necessidade de se antecipar à produção dos riscos, ou seja, tomar providências no presente para evitar prejuízos futuros que, apesar de não terem ocorrido, são iminentes, tendo em vista que, uma vez que determinado dano ocorra ao meio ambiente, qualquer iniciativa posterior à sua ocorrência será ineficaz ante a proporção que tal risco gerou, justificando, portanto, quaisquer iniciativas de cunho preventivo. Tal prática também foi reconhecida por governos de países europeus a partir da década de 70 do Século XX, os quais perceberam as vantagens de se antecipar à causação do dano ambiental ao invés de buscar indenizar as vítimas, responsabilizar os poluidores e reparar o dano após sua ocorrência (ARAGÃO, 2007, p. 15-16).

Além disso, Ayala (2011a, p. 252) sustenta que em decorrência da insuficiência de dados científicos é que os riscos podem ser analisados sob a ótica de sua irreversibilidade ou irreparabilidade. Tomam-se, como exemplo, as hipóteses de ocorrência de câncer ou então a de extinção de determinada espécie: após serem certificadas, recorrer-se a métodos científicos já não será suficiente para reverter os seus danos. Valendo-se da história, basta analisar os efeitos catastróficos causados aos seres humanos e à natureza após as explosões das

bombas de Hiroshima e Nagasaki, ou então do acidente nuclear de Chernobyl, para ser perceber a incapacidade da ciência de reverter os efeitos de tais desastres.

Outra característica do dano na modernidade é que seus efeitos podem alcançar dimensões globais, ou seja, assumem um caráter transfronteiriço. Afirma Thomé (2014, p. 23) que, diante da produção industrial em larga escala e pelo fato de que os danos são passíveis de se espalharem através do solo, água e ar, as ameaças e consequências negativas ao meio ambiente já não ficam limitadas apenas ao local onde determinada atividade impactante é desempenhada, sendo possível superar barreiras geográficas e políticas e afetar todo o planeta.

Exemplificando essa característica do dano ambiental, pode-se mencionar um estudo realizado em 1964, provando que, já naquele ano, o Dicloro-Difenil-Tricloroetano – substância tóxica popularmente conhecida como DDT – foi encontrada em pinguins e focas, os quais passam suas vidas apenas na Antártida (ESTADOS UNIDOS, 1964). Além disso, o documento menciona que os pesticidas foram encontrados em áreas afastadas da civilização, onde não havia nenhuma atividade que demandava o uso dessa substância.

Ao se referir ao alcance que os riscos assumem na modernidade, Beck (2010, p. 43-44) utiliza a expressão “globalização dos riscos civilizacionais”, visto que, para ele, as ameaças atuais ultrapassam o alcance de apenas uma determinada classe social, superando, portanto, situações e conflitos de classe para alcançar dimensões globais. Trata-se, destarte, daquilo que o autor denomina como efeito bumerangue, em que, diante da distribuição dos riscos à coletividade, até mesmo os geradores dos riscos estão sujeitos aos seus efeitos.

Por conta desses três fatores, isto é, pelo fato do dano ambiental na modernidade ser de difícil aferição científica, poder afetar mais de uma geração e de atingir um número indeterminado de pessoas é que Bahia (2012, p. 59) afirma que os novos riscos são “passíveis apenas de uma ‘avaliação probabilística’”. Segundo a autora, isso se deve porque se constata “que a ampliação e o agravamento dos riscos que expõem o meio ambiente e a humanidade não são acompanhados por medidas eficazes, que contenham as novas ameaças” (BAHIA, 2012, p. 56).

Aproveitando-se dessa dificuldade de se certificar a dimensão do dano na modernidade é que setores da sociedade buscam atenuar ou omitir a lesividade que

suas ações causam ao meio ambiente, condutas estas que são comumente denominadas de irresponsabilidade organizada. Para Goldblatt (1996, p. 241), tal conceito pode ser definido como

um encadeamento de mecanismos culturais e institucionais pelos quais as elites políticas e econômicas encobrem efectivamente as origens e consequências dos riscos e dos perigos catastróficos da recente industrialização. Ao fazê-lo, essas elites limitam, desviam e controlam os protestos que estes riscos provocam.

Nesse mesmo sentido Leite e Belchior (2012, p. 16) afirmam que o próprio desenvolvimento econômico tenta amenizar os danos decorrentes de suas atividades, ou seja, busca-se omitir a relação de causa e efeito de atividades impactantes no intuito de transmitir para a sociedade a noção de que as consequências do dano são baixas ou que o risco ecológico está sob controle.

Em tal contexto, convém destacar que Beck (2010, p. 71) alerta para o fato de que a ciência na atualidade não é capaz de combater adequadamente a crise da sociedade de risco. Para ele, a forma como a ciência funciona, dividindo-se em setores específicos de trabalho e calcada em métodos teóricos destituídos da abordagem prática, não é suficiente para apresentar uma resposta satisfatória às ameaças atuais.

Somando-se a isso, há o fato que a ciência está à mercê de influências econômicas, políticas e éticas, ocasionando uma desarmonia na definição de riscos, uma vez que cada setor da sociedade busca amoldar esse conceito conforme melhor lhe convém, o que gera uma gama de interpretações (BECK, 2010, p. 35-37).

Por fim, outro problema é que investigações voltadas para aferir a toxicidade de determinadas substâncias jamais podem analisá-las isoladamente, ou seja, sem levar em consideração que existem componentes químicos que podem tanto se tornar mais graves quando combinados com outras substâncias, como também causar efeitos diferentes conforme as características de seu consumidor (idade, sexo, hábitos alimentares etc) (BECK, 2010, p. 31).

Diante de tais fatores, e da multiplicidade das fontes poluentes, conclui-se que a sociedade de risco se caracteriza pela incerteza e dificuldade de se comprovar

com exatidão o nexo de causalidade entre uma determinada atividade ou substância e seus efeitos ao ser humano e ao meio ambiente.

Imperioso, portanto, é interpretar o dano ambiental na atualidade através de uma hermenêutica pós-moderna, isto é, analisá-lo sob a ótica de que seus efeitos nem sempre são possíveis de serem constatados, superando desta forma a racionalidade jurídica clássica, a qual, “pautada na segurança e em conceitos engessados, não é suficiente para lidar com a complexidade que permeia o dano ambiental, na medida em que referida discussão ultrapassa um olhar técnico e meramente dogmático” (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 13)

Atentando-se para esse cenário de desenvolvimento tecnológico e econômico, acompanhado de desastres ambientais, é que se pode justificar a preocupação de cada vez mais países em regulamentar as atividades poluentes e criar instrumentos que contenham o avanço da sociedade industrial e, por conseguinte, o aumento da degradação ambiental, resultando, a partir da década de 70, em vários debates e convenções internacionais.

## 1.2 O DESPERTAR ECOLÓGICO A PARTIR DA CONSTATAÇÃO DA CRISE AMBIENTAL

Apesar dos avanços científicos iniciados durante a Revolução Industrial e intensificados durante a Segunda Grande Guerra, pouco tempo levou para se apresentarem as primeiras críticas à forma como se estava fazendo uso dessa tecnologia.

Naquela época, o modelo desenvolvimentista adotado por diversos governos e por particulares se baseava numa ideia de progresso a qualquer custo, de modo que se deixava de se atentar às consequências que tais práticas causavam ao meio ambiente, prevalecendo, portanto, uma visão utilitarista dos recursos naturais.

Milaré (2011, p. 66) ressalta que a questão ambiental não pode mais ser encarada sob essa ótica, mas sim numa realidade em que não apenas fauna e flora, como também seres humanos e a própria Terra estão sujeitos a sofrerem consequências.

Deste modo, a década de 60 foi marcada pelo desenvolvimento e apresentação de estudos os quais buscavam discutir e apontar os efeitos do emprego de substâncias, até então pouco conhecidas, ao ser humano e ao meio ambiente. Nessa época, entre as pesquisas realizadas, destacou-se o pioneirismo da bióloga americana Rachel Carson, ao apresentar no ano de 1962 o livro intitulado “Primavera Silenciosa”, o qual norteou as obras acadêmicas que posteriormente seriam apresentadas.

Nesse livro, Carson busca trazer à tona os componentes químicos que se encontram presentes em algumas substâncias utilizadas no combate a insetos e ervas daninha e de que modo tais elementos foram apresentados para a sociedade como inofensivos (CARSON, 1969, p. 25-47). Além de fazer tais considerações, Carson já afirmava que os efeitos dessas substâncias muitas vezes poderiam ser imperceptíveis ao ser humano e causarem consequências nele apenas no futuro, ou seja, naquela época já se denunciavam as ameaças decorrentes do avanço tecnológico que posteriormente seriam definidos por Beck no contexto da sociedade de risco.

A partir das críticas apresentadas ao modo como o desenvolvimento tecnológico e econômico afetava o meio ambiente e também ante as incertezas e catástrofes ambientais que eram constatadas, iniciou-se uma mobilização por parte de países para adotarem medidas preservacionistas, o que resultou em diversas convenções internacionais iniciadas na década de 70.

A primeira iniciativa que tomou proporção internacional foi a realização da Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano) no ano de 1972. Antes mesmo de ser iniciada, já era possível notar uma das contribuições deste encontro, uma vez que foi a primeira vez que representantes de várias nações se debruçaram e se empenharam em diversas reuniões que antecederam a conferência para dialogar e definir os rumos que tomaria esta conferência. Dentre os assuntos debatidos em tais encontros se percebe a preocupação dos representantes não apenas em discutir os rumos do meio ambiente e a influência que o desenvolvimento econômico exerce naquele, mas também em estabelecer um diálogo com os diversos Estados que estavam sendo representados, principalmente com as nações em desenvolvimento, em virtude dos

problemas decorrentes da pobreza que vinham sendo enfrentados, visando ouvir e garantir o interesse de todos os países (LAGO, 2006, p. 33-42).

A realização da Conferência de Estocolmo resultou na promulgação de dois importantes documentos: o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano e também a Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano. Este último documento apresenta 26 princípios referentes ao meio ambiente, os quais mencionam o compromisso assumido pelas nações signatárias de garantir um meio ambiente preservado para as gerações futuras, combatendo atividades nocivas ao meio ambiente, incentivando a educação ambiental, eliminando armas nucleares e demais meios de destruição, dentre outros objetivos elencados ao longo do documento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Além de ter incentivado a realização de novas conferências sobre outros temas importantes, Lago (2006, p. 48) menciona, como fatores positivos decorrentes da Conferência de Estocolmo, os seguintes elementos:

a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, pelas iniciais em inglês); o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham; o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.

Para dar continuidade com o diálogo entre as nações acerca da necessidade de se tomarem medidas preservacionistas, o Secretário Geral da ONU, onze anos após a Conferência de Estocolmo, incumbiu à Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a função de liderar a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. O principal dever desta equipe seria buscar um entendimento em comum, dialogando com governos e entes privados, para que todos se comprometessem com o cumprimento de metas para promover um mundo melhor (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 6-9).

Eis que, no ano de 1987, a comissão apresenta o Relatório Brundtland, documento esse intitulado “Nosso Futuro Comum”. Uma de suas principais contribuições foi apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável, ao afirmar que “a humanidade tem a habilidade de promover o desenvolvimento sustentável

para garantir que ela atenda às demandas presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem suas próprias necessidades” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 15, tradução nossa).

Ademais, o Relatório Brundtland destaca que o desenvolvimento sustentável implica na adaptação, por parte dos mais ricos, de seus estilos de vida com os recursos ecológicos do planeta, que o rápido crescimento da população resulta em maiores pressões sob os recursos naturais e que o desenvolvimento sustentável deve ser encarado como um processo de mudanças, demandando que os investimentos, desenvolvimento tecnológico, exploração dos recursos naturais e mudanças institucionais sejam compatíveis com as necessidades presentes e futuras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 15, tradução nossa).

Após a apresentação do Relatório Brundtland no ano de 1987, outras iniciativas ganharam destaque no cenário internacional, a exemplo da Rio 1992, também conhecida como Cúpula da Terra, do acordo entre as nações em assinar o Protocolo de Quioto, da Cúpula de Joanesburgo, da COP 15, realizada em Copenhague e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também chamada de Rio +20, realizada no ano de 2012, da qual resultou no documento chamado “O Futuro Que Queremos”.

Com relação à Rio 1992, percebe-se sua contribuição no cenário internacional a partir de dois importantes documentos que foram apresentados, debatidos e aprovados na conferência: a Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Agenda 21, segundo Lago (2006, p. 76), provou ser um documento relevante, visto que, além de estabelecer novas dimensões para a cooperação internacional, ele também “estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente”. Já a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento resultou na aprovação de 27 princípios sobre meio ambiente, os quais “passaram a ser invocados com frequência e inspiraram extensa literatura interpretativa” (LAGO, 2006, p. 83).

Diante dos resultados decorrentes da Rio 92 – como os avanços no setor de conhecimento científico, progresso tecnológico, fortalecimento da legislação ambiental dos países, maior disponibilidade de informações e participação da

sociedade civil –, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a ser realizada em Joanesburgo no ano de 2002 (LAGO, 2006, p. 87). Entre suas conquistas estão o estabelecimento ou a reafirmação de compromissos assumidos pelos países para combater problemas relacionados à pobreza, saúde, saneamento, biodiversidade, produtos químicos, entre outros; a criação de um fundo mundial para combater a pobreza; e a inclusão dos temas relativos a energias renováveis e responsabilidade corporativa nas negociações (LAGO, 2006, p. 110).

O Relatório da Rio +20, por sua vez, reafirma que o desenvolvimento sustentável está diretamente atrelado com a geração de melhores condições para as populações menos favorecidas, ou seja, enfatiza a inclusão e a geração de condições básicas de vida para que haja avanços sociais e, conseqüentemente, ambientais (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, p. 3, tradução nossa).

Apesar de também terem sido caracterizadas por polêmicas resultantes das divergências de posicionamentos entre representantes de países desenvolvidos e em desenvolvimento e pela insistência de alguns deles em priorizar assuntos econômicos em detrimento dos de cunho ambiental, há que se reconhecer a importância da Organização das Nações Unidas em buscar diálogo na comunidade internacional para que todos passem a adotar iniciativas visando superar problemas ambientais, sociais e econômicos.

Percebe-se que os relatórios e documentos originados a partir dessas conferências influenciaram a legislação dos países que deles fizeram parte, dentre eles o Brasil que, nos anos posteriores à Conferência de Estocolmo, tomou iniciativas para que seu ordenamento jurídico fosse mais condizente com os acordos internacionais.

### 1.3 O “ESVERDEAMENTO” DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Já em 1973 foi possível perceber os reflexos da Conferência de Estocolmo na legislação brasileira, ano este em que foi criada a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), originada a partir do Decreto n. 70.030. Apesar de carecer de poder policial

para atuar na preservação do meio ambiente, foi através dela que posteriormente foi promulgada a Lei n. 6.938/81, a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (IBAMA, 2014).

Analisando o contexto histórico da época, a Lei da PNMA foi inspirada na National Environmental Policy Act (NEPA), que é a lei estadunidense que dispõe sobre meio ambiente, e é resultado de pressões por parte de organismos internacionais para que o Brasil se adequasse a medidas internacionais de cunho ambiental, uma vez que a política brasileira desenvolvimentista durante a época do regime militar envolvia diversos projetos que afetavam o meio ambiente como, por exemplo, a Transamazônica e a Usina de Angra I.

Para Milaré (2011, p. 407), a Lei n. 6.938/81 surgiu para incorporar e aperfeiçoar a legislação e órgãos ambientais estaduais, criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), além de atribuir maior responsabilidade aos Estados na execução de normas ambientais.

Além disso, a referida lei inseriu no ordenamento jurídico brasileiro conceitos ambientais, que até então eram apenas descritos pela doutrina e que careciam de definição na legislação, e também estabeleceu princípios, instrumentos e diretrizes norteadores para aprimorar a política ambiental, que posteriormente seriam inseridos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A promulgação da Carta Magna de 1988, recebendo influência direta da publicação do Relatório Brundtland feita um ano antes, marcou o momento de maior relevância para o direito ambiental brasileiro, visto que o direito ao meio ambiente equilibrado passou a ter caráter de norma constitucional, sendo-lhe dedicado um capítulo próprio, inserido no Título que dispõe sobre a Ordem Social.

Deste modo, ao dispor sobre o meio ambiente, a CRFB/88 supera a lacuna constitucional que ainda existia, pois até o ano de 1988, em virtude da inexistência de uma previsão específica dispendo sobre a preservação do meio ambiente, a sua proteção no ordenamento jurídico brasileiro decorria de leis como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e do Código Florestal de 1965 e também pela iniciativa dos juristas brasileiros em usarem de sua criatividade para identificar um direito ao meio ambiente equilibrado a partir de outros direitos que estavam dispostos nas constituições anteriores (BENJAMIN, 2007, p. 88-89). Isso se devia ao fato de que,

“antes de 1988, as Constituições brasileiras não estavam desenhadas de modo a acomodar os valores e as preocupações próprios de um paradigma jurídico-ecológico, padrão normativo este que é invertido na Constituição de 1988” (BENJAMIN, 2007, p. 89).

Nesse mesmo sentido Thomé (2014, p. 43) afirma que

A constitucionalização do meio ambiente no Brasil proporcionou verdadeiro salto qualitativo em relação às normas de proteção ambiental. Os grandes princípios ambientais são içados ao patamar constitucional, assumindo posto eminente. A Constituição de 1988 inova, portanto, em relação às Constituições anteriores, que apenas abordavam os recursos naturais sob o enfoque utilitarista, e nunca protecionista.

Comentando sobre a constitucionalização do meio ambiente, Benjamin (2007, p. 87) afirma que, apesar de não ter sido uma iniciativa totalmente revolucionária – visto que se inspirou em documentos oriundos de convenções internacionais e também em iniciativas prévias de países como Grécia, Portugal e Espanha –, o texto disposto na CRFB/88, mais especificamente no artigo 225, sofreu alterações (mesmo que sutis) pelo legislador constituinte, apresentando uma leitura estruturada e amoldada para os problemas ambientais brasileiros.

Inicialmente, convém destacar que o legislador constituinte, ao mencionar o meio ambiente, deixou de pormenorizar qual o alcance desse conceito, permitindo que, segundo Ferreira e Leite (2012, p. 32-33), seja possível defini-lo a partir do artigo 3º, I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que dispõe que meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). De tal constatação, sustentam os autores, adotou-se uma concepção integrada do meio ambiente, no intuito de fazer com “que o homem se perceba como parte do planeta em que vive e do qual depende a sua própria existência (FERREIRA; LEITE, 2012, p. 33).

Para Ayala (2011a, p. 173) existe aquilo que o autor considera uma “cláusula de solidariedade entre gerações”, ou seja, trata-se não apenas de conservar a natureza num estado não inferior àquele em que foi encontrada, mas também de garantir futuras melhorias nas condições ambientais.

Percebe-se, pois, uma rápida mobilização no cenário nacional e internacional para promover a causa ambiental que, em menos de trinta anos – desde Carson, Beck e outros autores, até o ano de 1988 –, passou de uma fase em que os riscos começavam a ser constatados e criticados, atravessando um momento de debates no cenário internacional para, enfim, resultar na sua efetivação como um direito fundamental a todos.

Além das vantagens já mencionadas decorrentes da constitucionalização do meio ambiente, outras merecem destaque por desempenharem relevante função no ordenamento jurídico brasileiro.

Primeiramente, a partir da CRFB/88, a proteção ambiental atinge o patamar de direito fundamental, deixando, por conseguinte, de pertencer a um rol de direitos que tinham pouca relevância até então no ordenamento jurídico, passando a estar no mesmo nível hierárquico que outras garantias fundamentais, a exemplo do direito de propriedade (BENJAMIN, 2007, p. 73).

Conseqüentemente, instituiu-se uma obrigação de explorabilidade limitada do meio ambiente, ou seja, de um impedimento que visa conter iniciativas de intervir e modificar os recursos naturais arbitrariamente (AYALA, 2011a, p. 211). Dessa forma, o viés social decorrente do dever de que “a propriedade atenderá a sua função social”, conforme disposto no artigo 5º, XXIII, da Carta Magna (BRASIL, 1988), também pode ser aplicado para que sejam observadas as suas funções ecológicas, de modo que o direito à propriedade fica sujeito à observância da legislação ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 144).

Ademais, elevando-se a preservação ao meio ambiente à categoria de direito constitucionalmente protegido, surge a obrigação de que a elaboração e aplicação de normas ambientais passem a estar em consonância com o dispositivo do artigo 225 da CRFB/88, no intuito de promover a expansão de um Estado de Direito Ambiental<sup>1</sup> e garantir maior proteção jurídica ao meio ambiente (FERREIRA; LEITE, 2012, p. 39-40).

Também merece destaque o fato de que com a constitucionalização do meio ambiente se desenha “uma clara opção por processos decisórios abertos,

---

<sup>1</sup> Ferreira e Leite (2012, p. 19-20) esclarecem que o conceito de Estado de Direito Ambiental pode ser definido como “produto de novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere à proteção do meio ambiente”.

transparentes, bem-informados e democráticos, estruturados em torno de um devido processo ambiental” (BENJAMIN, 2007, p. 67). Para o autor, o direito ambiental demanda a participação popular e a circulação de informações, questões essas que podem ser observadas na Carta Magna de 1988 pela leitura do artigo 225, o qual impõe à coletividade a obrigação de defender o meio ambiente, bem como pelo artigo 37, que obriga a Administração Pública a tornar público seus atos.

A partir dessa perspectiva, incumbe ao Poder Público fazer com que suas políticas públicas vão ao encontro da ideia de desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente, ou seja, há que se buscar o equilíbrio entre políticas ambientais, econômicas e sociais, pelo fato de estar “consagrada a proteção socioambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado Democrático de Direito na sociedade de risco” (THOMÉ, 2014, p. 45). Destarte, numa sociedade pós-moderna, a função estatal no intuito de garantir a proteção da coletividade está mais voltada a tomar medidas de cunho preventivo, tendo em vista que é o próprio exercício de liberdade dos particulares em desempenharem atividades que oferecem ameaças a todos que demanda a iniciativa do poder estatal (AYALA, 2011a, p. 148-149).

Diferentemente do que ocorre com a coletividade – em que o artigo 225 da CRFB/88 lhe incumbe, de modo geral, o dever de garantir a preservação ambiental para as futuras gerações –, o parágrafo primeiro do referido artigo dispõe expressamente acerca dos deveres atrelados ao Poder Público para cumprir com o objetivo do caput deste artigo.

A menção já no texto constitucional de direitos e deveres para garantir a eficácia das normas ambientais é uma característica presente nos modelos constitucionais ambientais mais recentes, buscando assim facilitar a implementação da norma ambiental, evitando, por conseguinte, que a letra da lei seja dotada apenas de uma feição simbólica (BENJAMIN, 2007, p. 67).

Elucidando tais obrigações impostas ao Poder Público, o artigo 225, § 1º, IV, da CRFB/88, dispõe

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988).

Desse modo, o estudo prévio de impacto ambiental – EPIA – se apresenta como instrumento de cunho preventivo, o qual tem como objetivo “avaliar a dimensão das possíveis alterações que determinado empreendimento poderá causar ao meio ambiente” (FERREIRA, 2007, p. 243), o qual já vinha previsto nas Leis n. 6.803 e 6.938 e regulamentado pela Resolução CONAMA 001/86, sendo que a contribuição da CRFB/88 foi no sentido de consolidá-lo como importante instrumento de preservação ambiental (MILARÉ, 2011, p. 199-200).

O inciso V do parágrafo primeiro do artigo 225, por sua vez, dispõe que cabe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (BRASIL, 1988). Cabe a ele, portanto – após a constatação do risco mediante a realização de EPIA –, adotar medidas tanto preventivas como de precaução, ou seja, que visem a minimizar ou evitar a consumação de determinado dano ao meio ambiente (FERREIRA, 2007, p. 249).

Já o inciso VI, prevê o dever de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988). Tal inciso, junto com o artigo 205 da CRFB/88 que trata sobre a educação, remete tanto à Lei n. 9.795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, bem como ao Decreto n. 4.281/02, o qual regulamenta a referida legislação.

O inciso I traz a obrigação de se “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (BRASIL, 1988). Trata-se, pois, de responsabilidades de todas as esferas do Poder Público em buscar através de ações conjugadas a continuidade dos processos ecológicos, ou seja, aqueles relativos à estrutura e funcionamento dos ecossistemas (MILARÉ, 2011, p. 190-191).

Disposto no inciso II está o encargo de “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético” (BRASIL, 1988). Além de ser

regulamentado pela Lei n. 9.985/00, tal inciso (assim como os incisos IV e V do artigo 225, § 1º) remetem à Lei n. 11.105/05, que dispõe acerca da Política Nacional de Biossegurança e trata acerca de outras medidas. De qualquer forma, apesar de regulamentar o artigo 225, § 1º, II, que prevê a preservação da biodiversidade, há que se frisar sobre as diversas críticas feitas à referida lei, tendo em vista a existência de conflitos de interesses econômicos e ambientais envolvendo o tema sobre patrimônio genético e sua influência, principalmente em setores agropecuários, e o descaso do Poder Público em dar prioridade a questões de cunho ambiental sobre esse aspecto (FERREIRA, 2007, p. 233-239).

Outra importante previsão que menciona a proteção da biodiversidade é o artigo 225, § 1º, VII. Segundo ele, cabe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988). Apesar de já terem sido consideradas no artigo 225, § 1º, I, o legislador constituinte preferiu assegurar expressamente a preservação da fauna e flora, enaltecendo, desta forma, a função que animais e plantas desempenham para o bom funcionamento dos ecossistemas, proibindo assim a realização de atividades que desestabilizam o equilíbrio ecológico (FERREIRA, 2007, p. 257).

Por fim, o dispositivo de maior importância para este estudo é aquele previsto no artigo 225, § 1º, III, que dispõe que cabe ao Poder Público

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

A importância dos incisos I, II, III e VII do artigo 225, § 1º, decorre do fato de que eles têm como norma regulamentadora a Lei n. 9.985/00, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Uma vez que a referida lei busca dar efetividade às obrigações atribuídas ao Poder Público, passe-se, portanto, a analisá-la, no intuito de verificar de que forma o tema sobre Unidades de Conservação (UC) está disposto na legislação brasileira.

Nesse capítulo, buscou-se, inicialmente, elencar os argumentos os quais, após a segunda metade do Século XX, foram suscitados para combater os riscos

que vinham sendo inseridos na sociedade global, causando danos aos seres humanos e ao meio ambiente. Percebe-se que as iniciativas por parte da comunidade internacional, principalmente com a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, questionaram e combateram os males que estavam sendo causados, impulsionando assim que os países participantes tomassem iniciativas no sentido de apresentar melhorias na preservação ambiental. Os resultados de tais iniciativas internacionais no Brasil podem ser percebidos a partir da promulgação da Lei n. 6.938/81 e da CRFB/88, ambas contendo dispositivos que permitiram o país avançar no sentido de promover a preservação do meio ambiente.

## **2 A IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

Este segundo capítulo tem por objetivo, primeiramente, apresentar um breve histórico acerca das unidades de conservação e de algumas experiências nacionais e internacionais. Em seguida, analisa-se mais especificamente a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e suas contribuições para o meio ambiente e para a legislação ambiental. Finalmente, faz-se um estudo dos princípios da precaução e prevenção e da categoria Reserva Biológica no sentido de verificar em quais aspectos eles guardam consonância, observando-se ainda alguns casos práticos no Brasil.

Dentre as iniciativas que a legislação confere ao Poder Público para conter a degradação ambiental está aquela na qual é possível destinar espaços do território nacional para instituir Unidades de Conservação, sendo tal prática adotada por diversos países e também pelo Brasil, mesmo antes da CRFB/88.

Entretanto, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, elevando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental assegurado constitucionalmente, resultou em avanços na legislação ambiental, sendo que dentre eles está aquele em que o Poder Público fica incumbido de regulamentar no âmbito nacional a legislação que dispõe sobre Unidades de Conservação, dever esse que resultou na Lei n. 9.985 promulgada no ano 2000.

Das categorias de UCs disciplinadas pela Lei n. 9.985/00, a Reserva Biológica (REBio), por pertencer ao grupo de Unidades de proteção integral, está entre aquelas que conferem uma proteção maior ao meio ambiente, de modo que se faz necessário um estudo sob a luz dos princípios da precaução e prevenção para verificar quais as vantagens e experiências obtidas a partir dessa Unidade de Conservação.

## 2.1 UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Ao longo da história, o surgimento de áreas ambientais protegidas pelo ser humano está relacionado com o interesse de garantir a continuidade da prestação de determinados serviços pelo meio ambiente, certificando assim que os recursos naturais estarão à disposição daqueles que os preservaram.

Tais iniciativas remetem aproximadamente ao ano de 5.000 a.C., durante a época da civilização da Mesopotâmia, passando por Roma e pela Idade Média, momento histórico em que a proteção de áreas naturais decorria principalmente do interesse que se tinha pela preservação de animais de caça, chegando a uma fase de clamor popular durante a Revolução Industrial para a destinação de áreas protegidas para uso público (MEDEIROS, 2007, p. 67-68).

O final do Século XIX foi marcado pelo surgimento do primeiro parque nacional que foi o Parque de Yellowstone nos Estados Unidos, em 1872, seguido de iniciativas semelhantes no Canadá, Nova Zelândia, Austrália e África do Sul, as quais foram resposta à intensificação da industrialização, que resultava em problemas ambientais (MEDEIROS, 2007, p. 68).

Já no Século XX, o debate acadêmico no âmbito internacional acerca das Unidades de Conservação se acentuou, passando por um momento de redefinição de conceitos e métodos de criação e gestão, além de inserir novas justificativas para a criação de outras UCs, como, por exemplo, proteger a biodiversidade, o patrimônio genético e recursos hídricos (MEDEIROS, 2007, p. 68).

Entre as ações de países que se destacaram na preservação do meio ambiente a partir da criação de Unidades de Conservação está aquela promovida pela Costa Rica. Num pequeno país o qual possui cinco por cento das espécies do planeta e que sofria os impactos do desenvolvimento, a criação de parques e reservas foi a solução dada para garantir a proteção da biodiversidade, além de despertar a sensibilização por parte da população sobre a riqueza natural do país (UGALDE, 2008, p. 29).

Após tais iniciativas, a Costa Rica conseguiu reverter o cenário de degradação ambiental, passando de um momento em que predominava atividades

de caça, mineração e extração de madeira, para outro em que a proteção da natureza oferece benefícios ao país e à população (UGALDE, 2008, p. 30).

No Brasil, a primeira iniciativa para criar uma Unidade de Conservação surgiu a partir do Decreto n. 1.713 de 1937, o qual instituiu o Parque Nacional de Itatiaia. O antigo Código Florestal – Lei n. 4.771/65 –, por sua vez, contribuiu para o desenvolvimento de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos ao definir em seu artigo 1º, § 2º, II, o conceito de área de preservação permanente e elencá-las ao longo de seus artigos 2º e 3º e também ao atribuir, no artigo 5º, ao Poder Público a criação de Parques, Reservas Biológicas e Florestas.

Já com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, pode-se dizer que houve um agrupamento de unidades de conservação (MILARÉ, 2011, p. 906), em que a referida lei, na sua redação original, definia em seu artigo 9º como um dos instrumentos da PNMA “a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal” (BRASIL, 1981). Contudo, Milaré (2011, p. 906) alerta para o fato de que mesmo com os avanços da Lei n. 6.938/81, não foi possível evitar a falta de ações e medidas administrativas que dessem um rumo melhor para a política ambiental, no tema concernente às Unidades de Conservação.

Com isso, no período correspondente entre a promulgação do antigo Código Florestal e a Lei n. 9.985/00, houve a diversificação de categorias de Unidades de Conservação: as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental foram instituídas a partir da Lei n. 6.902/81; o Decreto n. 89.336/84 criou as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico; já as reservas extrativistas foram instituídas a partir da Portaria n. 627 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Decreto n. 98.897/90; além de outras categorias de UCs instituídas pelos Poderes Públicos federal, estadual e municipal contendo objetivos diversos (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, p. 347, 2011).

O surgimento de diversas categorias de Unidades de Conservação no final do Século XX está diretamente relacionado com o consenso que se formava no âmbito internacional acerca do reconhecimento da importância de se preservar a biodiversidade (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, p. 347, 2011).

Ocorre que, apesar das iniciativas para instituírem Unidades de Conservação no Brasil, vários fatores colaboraram para que fossem criadas diversas categorias de UCs, acarretando assim numa dificuldade de organização e gerenciamento que, posteriormente, foi sistematizada pela Lei n. 9.985/00 (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, p. 347, 2011).

Desse modo, percebe-se que era grande a necessidade da promulgação de uma lei que viesse a regulamentar o artigo 225, § 1º, III, da Carta Magna, fato que ocorreu doze anos após a CRFB/88 através da promulgação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dispondo acerca da criação de espaços territoriais para serem protegidos pelo Poder Público.

## 2.2 A LEI N. 9.985/00 E A IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Apesar de não ter colocado fim às discussões referentes às Unidades de Conservação, a Lei n. 9.985/00, junto com o Decreto n. 4.340/02 o qual a regulamenta, avançou no sentido de ter sido o primeiro instrumento legal que veio para sistematizar as diversas categorias de unidades de conservação, visando eliminar as indefinições decorrentes da criação de diversas categorias durante o final do século passado (MILARÉ, 2011, p. 908), além de trazer conceitos e objetivos.

Entre os conceitos abarcados pela lei ao longo do seu artigo 2º, estão aqueles que definem: conservação da natureza, diversidade biológica, preservação, proteção integral, uso sustentável e, principalmente aquele definido no inciso I, que dispõe que por unidade de conservação se entende o

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Vale destacar que, até a promulgação da Lei n. 9.985/00, inexistia na legislação brasileira um conceito de Unidade de Conservação, visto que as leis anteriores apenas faziam referência a algumas categorias de UCs (como parques nacionais, reservas biológicas, por exemplo), ou então traziam expressões como no

caso do artigo 225, § 1º, III, da CRFB/88, que mencionava acerca do termo “espaço territorial especialmente protegido” sem especificar qual a abrangência desse conceito, o que, conseqüentemente, gerou várias interpretações e divergências na sua definição pelas Constituições Estaduais e outros impasses até o ano 2000 (RODRIGUES, 2006, p. 23-28).

Comentando sobre o conceito disposto no artigo 2º, I, da Lei do SNUC, Benjamin (2001, p. 32), afirma existirem cinco pressupostos necessários para configurar jurídico e ecologicamente a definição de Unidade de Conservação: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração.

Segundo o mencionado autor, relevância natural, além de se referir à beleza cênica, diz respeito principalmente a processos ecológicos, muitas vezes imperceptíveis, mas que desempenham importante função para a manutenção do meio ambiente. Por oficialismo se entende o pronunciamento do Poder Público que, sozinho ou com a participação de particulares, cumpre com o dispositivo do artigo 225, § 1º, III, CRFB/88, de definir espaços territoriais a serem protegidos. Delimitação territorial, por sua vez, diz respeito à individualização ou especificação do objeto a ser protegido, enquanto que o objetivo conservacionista tem como meta garantir a integridade e a função ecológica do meio ambiente. Por fim, afirmar que as Unidades de Conservação demandam um regime especial de proteção e administração significa dizer que elas se diferenciam da área ao seu redor e demandam de maior atenção por parte do legislador e do implementador (BENJAMIN, 2001, p. 32-35).

Já com relação aos seus objetivos (artigo 4º), diretrizes (artigo 5º) e categorias (artigo 7º), percebe-se que a Lei n. 9.985/00 sofreu influências tanto de setores da sociedade que defendiam um modelo neoliberal e flexível de gestão de UCs como daqueles que sustentam a necessidade da presença intervencionista do Estado como regulador, de modo que o legislador buscou conciliar ambas as tendências (RODRIGUES, 2006, p. 77-78).

Comentando sobre esse fato, Rodrigues (2006, p. 59-62), baseando-se no modelo de gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, afirma que analisando a questão numa ótica capitalista neoliberal o melhor modelo para preservar o meio ambiente seria aquele que concilia produção e proteção ambiental,

dispensando ao máximo a participação do Poder Público e incumbindo à iniciativa privada gerenciar aspectos como saúde, educação, pesquisa científica, atividades produtivas, entre outros. Segundo ele, a categoria de Unidade de Uso Sustentável (que representa esse modelo capitalista) tem como objetivo a inserção do meio ambiente e das populações tradicionais no mercado, buscando a conciliação entre o desenvolvimento econômico e social e aquele de preservar o meio ambiente (RODRIGUES, 2006, p. 63).

Entretanto, percebe-se que a Lei n. 9.985/00 destaca a importância da intervenção estatal para a viabilização das Unidades de Conservação, estando o Poder Público incumbido de tarefas de regulamentação da lei, realização de estudos técnicos, fiscalização, coordenação, captação e investimento de recursos, entre outros (RODRIGUES, 2006, p. 57), de modo que a presença do Estado se faz necessária como forma de se evitar possíveis abusos decorrentes do mercado capitalista (RODRIGUES, 2006, p. 63).

De qualquer forma, a existência de divergências de posicionamentos durante a elaboração da lei não impediu que o legislador inserisse dispositivos de cunho preservacionista e que priorizam a proteção do meio ambiente em relação ao desenvolvimento econômico e social. Dentre eles, podemos mencionar os objetivos elencados ao longo do artigo 4º, que diz ser objetivo do SNUC:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- (...)
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; (BRASIL, 2000).

Dispondo sobre os objetivos do SNUC, Benjamin (2001, p. 35-36) afirma que as Unidades de Conservação possuem quatro principais finalidades: conservação da natureza, no sentido de manter espécies nativas em seus ambientes naturais e garantir a continuidade de processos evolucionários e ecológicos; aproveitamento (gozo) público, concernentes a atividades de lazer e visitação; pesquisa científica; e

o uso econômico sustentável de seus componentes, sendo que cada categoria destaca, em maior ou menor grau, alguma dessas características.

Entretanto, pode-se sustentar que a principal contribuição da Lei n. 9.985/00 foi a de reunir as categorias de Unidades de Conservação em dois grandes grupos dispostos no artigo 7º, que são as Unidades de Proteção Integral, tendo como objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (BRASIL, 2000) e as Unidades de Uso Sustentável, as quais buscam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000), eliminando assim o problema de sistematização que perdurava até o ano da promulgação da lei.

Conseqüentemente, as categorias de Unidades de Conservação passaram a se enquadrar no rol disposto nos artigos 8 e 14 da Lei do SNUC, sendo que aquelas UCs que não se adaptassem a nenhum dos incisos dos referidos artigos teriam que passar por uma reavaliação para definir a sua destinação, conforme dispõe o artigo 55 da mesma Lei.

O artigo 8º prevê as categorias pertencentes ao grupo das Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000). Já o artigo 14 dispõe que se enquadram no grupo de Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

Importante frisar que as doze categorias de Unidades de Conservação contempladas pela Lei n. 9.985/00 estão enquadradas nos mesmos critérios definidos pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), fazendo com que o sistema brasileiro esteja de acordo com os padrões e normas internacionais, facilitando assim a implementação de iniciativas como, por exemplo, o diálogo e intercâmbio de informações com outros países, captação de recursos, realização de pesquisas e gestão de áreas transfronteiriças (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, p. 350, 2011).

Desde quando foi instituído o SNUC até hoje, já se pode perceber as melhorias que esse sistema gerou para o meio ambiente brasileiro. Quando a Lei n. 9.985/00 foi promulgada, o número aproximado de Unidades de Conservação no Brasil era de setecentas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011, p. 5). Quando se comparam os dados daquele ano com os atuais, percebe-se o avanço que houve no Brasil com relação à criação de Unidades de Conservação. Em 2014 o país possui 1.828 UCs distribuídas em seu território, sendo que 887 pertencem à esfera federal, 761 à estadual e 180 à municipal, totalizando assim uma área protegida de 1.524.080 km<sup>2</sup> (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Ademais, do território atualmente protegido por Unidades de Conservação, 520.632 km<sup>2</sup>, ou seja, aproximadamente um terço, apenas, enquadra-se na categoria de Proteção Integral, enquanto que a área remanescente, 1.003.448 km<sup>2</sup>, refere-se à categoria de Uso Sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Entretanto, apesar do aumento no número de Unidades de Conservação após a criação do SNUC, apenas com a consolidação desses territórios, ou seja, “com a efetiva implementação das unidades de conservação é que os objetivos de criação dessas áreas serão passíveis de serem atingidos” (SOUSA et al, 2011, p. 13-14). Isso se deve ao fato de que a criação de uma UC por si só não garante a proteção de determinado espaço territorial, estando a sua eficácia condicionada à aplicação dos instrumentos necessários e a uma administração efetiva.

Entre tais medidas para melhor gerir as UCs estão: o plano de manejo, disposto no artigo 27, o qual deverá “abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (BRASIL, 2000); o Conselho Consultivo, mencionado no artigo 29 e obrigatório para Unidades de Conservação de Proteção Integral; além da possibilidade da sua gestão ser feita por organizações da sociedade civil de interesse público, desde que seus objetivos estejam em consonância com aqueles da UC, conforme disposto no artigo 30.

Convém frisar que, além do acréscimo no número de UCs criadas, outra consequência direta da promulgação do SNUC foi o aumento no número de plano de manejos que foram criados em Unidades de Conservação (SOUSA et al, 2011, p.

14), buscando assim cumprir com o dispositivo do artigo 27, § 3º, da Lei n. 9.985/00 que afirma que “o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação” (BRASIL, 2000).

Contudo, apesar da implementação de planos de manejos nas UCs que foram criadas, Rodrigues (2006, p. 107) não deixa de apresentar uma crítica com relação às dificuldades de se cumprir com o mencionado dispositivo, visto que demanda custos e diante da carência de recursos que são destinados para elaborar os planos de manejos, fruto do desinteresse por parte de governantes, situação a qual já foi verificada anteriormente no momento em que não houve o cumprimento do artigo 43, §1º do Regulamento Nacional de Parques Brasileiros de 1979, cuja redação se assemelha àquela do artigo 27, § 3º, da Lei n. 9.985/00.

De qualquer modo, a importância do plano de manejo está no fato de se tratar de um regulamento para determinado território, especificando as atividades que nele serão incentivadas, controladas, limitadas e proibidas, assegurando à população a sua contribuição para elaborar tal documento, com base no princípio da participação comunitária (MILARÉ, 2011, p. 936).

Registra-se que, apesar de haver dispositivos mencionando sobre a importância da educação ambiental – como, por exemplo, o artigo 225, § 1º, VI, CRFB/88 e também a Lei n. 9.795/99, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental –, pode-se sustentar que a necessidade de se proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações é algo bastante recente e ainda pouco debatido na sociedade, fazendo com que temas ambientais importantes (dentre eles as Unidades de Conservação) sejam pouco conhecidos pela população, o que muitas vezes dificulta o processo de elaboração e implementação de UCs.

Analisando o histórico das Unidades de Conservação em Santa Catarina e no Brasil, por exemplo, percebe-se que seus processos de criação frequentemente foram marcados pela tensão e conflitos de setores da sociedade em decorrência da disputa de interesses.

Ao comentar sobre as iniciativas para criar três UCs de proteção integral em Santa Catarina – Parque Nacional das Araucárias, Estação Ecológica da Mata Preta e Parque Nacional da Serra do Itajaí –, Medeiros (2007, p. 73) destaca a dicotomia entre desenvolvimento ambiental e econômico ao afirmar que, por haver interesses

de exploração econômica dos recursos naturais das áreas em estudo, buscou-se anular, por via judicial, as suas criações, além de ter sido apresentado argumentos, inclusive por chefes dos executivos municipais e estaduais, tais como a diminuição de recursos econômicos das comunidades envolvidas e o fato de que somente pertencendo a particulares que tais áreas poderão manter-se protegidas.

Ocorre que existem situações em que as particularidades do meio ambiente a ser preservado a partir da criação de uma Unidade de Conservação justificam as iniciativas para que o território a ser protegido seja feito por uma categoria mais conservacionista do que aquelas que preveem uma destinação voltada para questões sociais e econômicas. Por conseguinte, o posicionamento favorável à criação de uma determinada Unidade de Conservação voltada para fins econômicos deve ser avaliado com cautela, buscando-se averiguar qual o patrimônio ambiental que está sujeito a sofrer as consequências.

### 2.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO A PARTIR DA RESERVA BIOLÓGICA

Nos casos em que as fragilidades e especificidades do meio ambiente em uma determinada localidade justificam uma atitude mais preservacionista, a atuação do Poder Público deve voltar-se para instituir UCs do grupo de Proteção Integral, objetivando cumprir o seu dever de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre as categorias pertencentes a esse grupo, a Reserva Biológica se destaca como sendo uma daquelas que busca garantir a preservação do meio ambiente e a não intervenção antrópica de forma mais veemente.

Sua definição consiste nas “áreas que possuem ecossistemas importantes ou característicos, ou espécies de flora e fauna importantes, que pela sua diversidade biológica ou geológica são de particular interesse para a conservação de recursos genéticos” (RODRIGUES, 2006, p. 155).

Antes da promulgação do SNUC, seu conteúdo estava disposto no artigo 5º, a, do antigo Código Florestal, o qual mencionava que o Poder Público estava

incumbido de criar Reservas Biológicas, e também pelo artigo 5º, a, da Lei n. 5.197/67, o qual dizia que em tais Unidades de Conservação

as atividades de utilização, perseguição, caça, apanha, ou introdução de espécimes da fauna e flora silvestres e domésticas, bem como modificações do meio ambiente a qualquer título são proibidas, ressalvadas as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade competente (BRASIL, 1967).

Com a promulgação da Lei n. 9.985/00, os mencionados artigos foram revogados pelo artigo 60 da nova lei, de modo que o artigo 10 da Lei do SNUC passou a dispor sobre Reserva Biológica, afirmando que

a Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

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

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

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (BRASIL, 2000).

Da leitura desse artigo, constata-se que a interferência humana em Unidades de Conservação da categoria Reserva Biológica é a exceção. Sabe-se que até as mínimas atividades antrópicas no meio ambiente já estão sujeitas a causarem impactos à natureza, de modo que os únicos casos em que a lei permite a presença humana são para adotar medidas de recuperação e de manejo, visitação pública com fins educacionais e pesquisas científicas, ambas desde que de acordo com o regulamento específico.

Considerando que a Reserva Biológica busca frear as ações humanas em seu território para que, desse modo, garanta a integridade de seus recursos naturais, pode-se afirmar que essa categoria guarda proximidade com os princípios ambientais da precaução e prevenção.

Ao comentar sobre o princípio da precaução, Aragão (2007, p. 41) afirma que ele

funciona como uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas.

Importante destacar que o princípio da precaução também está presente na Declaração das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 1992, a qual diz, em seu princípio n. 15, que

com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Já o princípio da prevenção, segundo Aragão (2007, p. 44) consiste no fato de que a preservação do meio ambiente é mais efetiva por meio de iniciativas as quais se antecipam à causação do dano ambiental concreto – dano este cujas causas são conhecidas – e buscam impedir a sua ocorrência. Tais medidas se justificam uma vez que, após o acontecimento de determinado dano ao meio ambiente, qualquer acção no intuito de reparar a degradação ambiental será mais custosa e difícil de ser aplicada do que se o dano tivesse sido evitado, isso caso seja possível recuperar o patrimônio natural prejudicado, visto que há casos (como por exemplo, a extinção de uma espécie) em que os prejuízos causados ao meio ambiente são irreversíveis (ARAGÃO, 2007, p. 43-44).

Em síntese: enquanto que o princípio da precaução está associado a um dever de cautela para se promover determinada atividade em virtude das incertezas científicas que se tem sobre seus impactos, o princípio da prevenção se relaciona a danos certos em que se tem conhecimento das suas causas e que tem a sua atuação no sentido de se antecipar a ocorrência de um prejuízo iminente ao meio ambiente.

Dessa forma, a proximidade entre os princípios da precaução e prevenção com o fato de se buscar proteger o meio ambiente a partir das Reservas Biológicas consiste em que essa modalidade de Unidade de Conservação visa à proteção ambiental a partir da não intervenção humana em seu território, reconhecendo que a forma mais eficaz de proteger a biodiversidade nela inserida é a partir de medidas as quais buscam mantê-la intacta, tendo em vista que pairam incertezas acerca de quais seriam os possíveis danos que a intervenção humana faria com a natureza ali encontrada e também no sentido de se antecipar à causação de possíveis danos ao meio ambiente.

No cenário atual, o número de Unidades de Conservação da categoria Reserva Biológica no território brasileiro é de sessenta, sendo que dessas, trinta são federais, vinte e quatro estaduais e seis municipais, abrangendo assim uma área total de 52.823 km<sup>2</sup> (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Dentre as REBios federais, algumas que ganham maior destaque são: REBio do Uatumã, por abranger uma área de 938.720,9500 hectares; REBio do Guaporé, com 615.771,56 hectares; além das REBios do Atol das Rocas e a Marinha do Arvoredo – a primeira com 35.186,41 hectares e a segunda com 17.104,47 – por consistirem nas duas únicas Reservas Biológicas Marinhas no Brasil (ICMBIO, 2014a).

A Reserva Biológica do Guaporé, localizada no estado de Rondônia, abrange um território de transição entre Pantanal, Cerrado e Floresta Amazônica, de modo que nela se encontram espécies da fauna brasileira pertencentes a esses três biomas, distribuídas em locais como campos alagados, savanas e florestas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, p. 4-5). Desse modo, a finalidade desta REBio consiste em proteger esse ecossistema em virtude de suas especificidades e em minimizar os efeitos do desmatamento em Rondônia (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, p. 3).

O Atol das Rocas – único atol<sup>2</sup> no Atlântico Sul Ocidental –, por sua vez, foi a primeira Reserva Biológica Marinha a ser instituída no Brasil, em 05 de junho de 1979, pelo Decreto-Lei n. 83.549 (IPHAN, 2014). Nele são encontradas diversas espécies de aves, peixes, algas, esponjas, moluscos, crustáceos e tartarugas, os

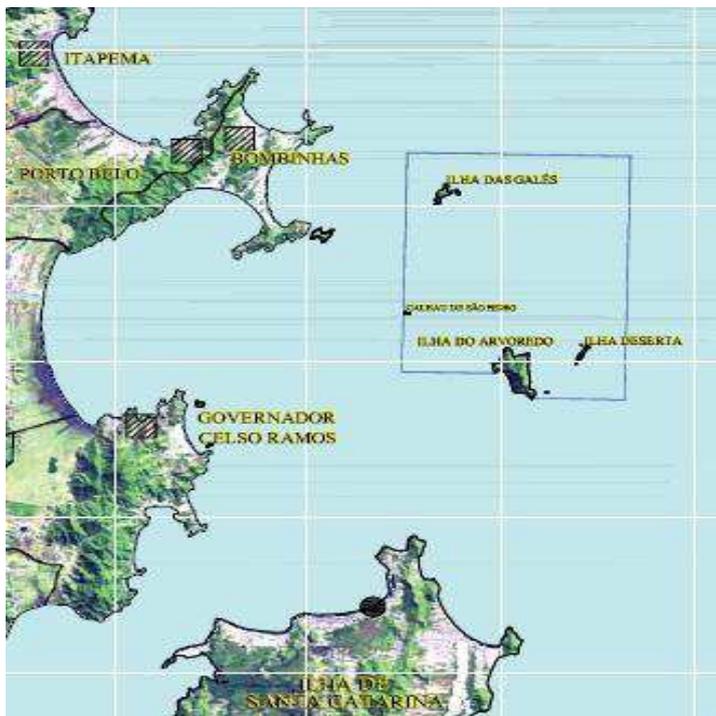
---

<sup>2</sup> Segundo o dicionário Priberam, um atol pode ser definido como uma ilha de coral em forma de anel.

quais estão localizados apenas nesse local ou então fazem uso dele durante o período de migração (IPHAN, 2014).

Pelo fato de ser local que abriga diversos exemplares da flora e da fauna, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) reconheceu a Reserva Biológica do Atol das Rocas como Patrimônio Natural Mundial. Em suas considerações, a UNESCO afirmou que a biodiversidade presente nesse território exerce influência e traz benefícios para várias outras espécies do Oceano Atlântico (IPHAN, 2014).

Um cenário com características semelhantes ao Atol das Rocas é encontrado na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. Criada pelo Decreto Federal n. 99.142/90<sup>3</sup>, essa Unidade de Conservação está localizada no litoral de Santa Catarina, em uma área entre os municípios de Florianópolis e Bombinhas, na qual estão situadas as Ilhas do Arvoredo, Galé, Deserta, Calhau de São Pedro, além de uma área marinha que circunda esse arquipélago, conforme o mapa abaixo:



Fonte: ICMBIO, 2014c (plano de manejo, p. 11).

<sup>3</sup> Segundo o ICMBio, o plano de manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo foi criado no ano de 2004 (ICMBIO, 2014c). Além disso, o Conselho Consultivo da REBio, que tem a função de garantir uma gestão mais eficiente e participativa na Unidade de Conservação, foi criado em 10 de maio de 2004, por meio da Portaria IBAMA n. 51/04-N (ICMBIO, 2014d).

Apesar de se tratar de um pequeno espaço territorial na costa catarinense, nessa unidade de conservação, em virtude da grande quantidade de territórios marinhos e terrestres nela existentes, são encontradas diversas espécies da flora e fauna – muitas delas raras e ameaçadas de extinção –, sendo, portanto, um importante local de reprodução e crescimento para essas espécies, além de possuir sítios arqueológicos com sambaquis e inscrições rupestres (ICMBIO, 2014b).

Segundo informa Vieira (2014), o total de espécies encontradas na REBio é de mil e quatrocentas (mil delas são marítimas e quatrocentas, terrestres), sendo que vinte e seis estão ameaçadas de extinção. Dentre as espécies ali encontradas, trinta delas são novas para a ciência: vinte e uma esponjas, um anfíbio, seis aranhas, uma alga e um cnidário (VIEIRA, 2014).

Outros dados importantes sobre essa unidade de conservação são que nela está localizado: o único banco de algas calcárias do litoral sul brasileiro; vinte por cento das espécies da flora de macroalgas brasileiras; o único banco de coralitos (*madracis decactis*) do Atlântico Sul subtropical; além de possuir alto endemismo e diversidade de esponjas (VIEIRA, 2014).

Diante dos exemplos das Reservas Biológicas mencionadas, percebe-se que o enquadramento dessas unidades de conservação nessa categoria se justifica em virtude das especificidades ambientais encontradas em suas regiões, lugares em que o meio ambiente não apenas traz benefícios para essas localidades, como também exerce influências e favorece outros ecossistemas.

Por conseguinte, com relação à Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e o berçário de vida marinha que nela é encontrado, os princípios da precaução e prevenção justificam uma atitude mais preservacionista nessa Unidade de Conservação para que quaisquer medidas que se apresentam como potencial degradadora da biodiversidade sejam vistas com cautela, em virtude de ser suscetível a causar danos irreversíveis ao meio ambiente.

Isso ocorre em virtude dos danos ambientais que essa biodiversidade da REBio do Arvoredo está sujeita e que são decorrentes da presença humana em seu território e entorno como, por exemplo, atividades de pesca (industrial, artesanal e amadora) em desacordo com a legislação, a existência de “redes fantasmas” (que são redes de pesca abandonadas no litoral e causam a morte de animais), expansão

urbana desordenada, exploração de hidrocarbonetos e outras formas de poluição (VIEIRA, 2014), além da proximidade da REBio com a costa litorânea, o que facilitaria o acesso da população ao local por meio de barcos particulares, os quais poluem o meio ambiente em virtude de deixar resíduos de óleos e combustível no oceano.

Somando-se a essas ameaças está o desenvolvimento do turismo em Santa Catarina de forma desordenada e que não seja devidamente acompanhado pelos setores do governo. Em municípios que ficam no entorno da REBio, como é o caso de Bombinhas, Florianópolis, Itapema e Balneário Camboriú, pode-se constatar que após o desenvolvimento do turismo nesta região houve significativa “descaracterização da paisagem natural, deterioração da qualidade da água, pesca predatória, ocupação e destruição de áreas protegidas, queimadas em áreas a serem ocupadas, imigração excessiva e desordenada, descaracterização cultural/social da população nativa” (VIVACQUA, 2005, p. 49).

Tal realidade decorre mais especificamente do fato do estado Santa Catarina ser um dos principais destinos turísticos do país, principalmente em virtude da qualidade de suas praias, o que atrai turistas de diversas regiões do Brasil, além de outros países da América do Sul.

Destarte, uma vez que há um grande fluxo de pessoas pelo estado, principalmente na época do verão, há uma demanda grande por infraestrutura, a qual, porém, muitas vezes é implementada sem que haja o devido acompanhamento de tais projetos por parte do Poder Público em realizar estudos de viabilidade, causando, conseqüentemente, prejuízos em termos ambientais, podendo-se, dessa forma, afirmar que é justificável a presença de uma REBio onde estão localizadas as ilhas que compõem a Unidade de Conservação do Arvoredo.

Em síntese, buscou-se nesse capítulo, primeiramente, apresentar de forma geral como surgiram as primeiras unidades de conservação no Brasil e no mundo, algumas experiências nacionais e internacionais, e quais foram os avanços na legislação brasileira até a promulgação da Lei n. 9.985/00.

A mencionada lei, por sua vez, foi importante no sentido de padronizar as diversas legislações que existiam em âmbito nacional e estadual sobre unidades de conservação, uma vez que a falta de sistematização dificultava o gerenciamento das

unidades de conservação, enquadrando as categorias em dois grandes grupos de unidades.

Por fim, analisou-se especificamente a categoria da Reserva Biológica e suas características, mencionando exemplos desse modelo de unidade de conservação no Brasil para, finalmente, abordar a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo – importante berçário da vida marinha em Santa Catarina – sob a ótica dos princípios da precaução e prevenção.

Diante da significativa biodiversidade que é encontrada em determinados territórios, as iniciativas por parte do Poder Público devem estar sempre voltadas a garantir a preservação ambiental, sendo que qualquer tentativa visando à diminuição ou ao enfraquecimento da proteção que é feita em tais localidades deve ser encarada como uma afronta ao meio ambiente, pois viola o princípio da proibição do retrocesso ambiental, o qual será aprofundado no próximo capítulo.

### **3 UMA ANÁLISE DO PROJETO DE RECATEGORIZAÇÃO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL**

O presente capítulo tem como objetivo principal analisar o Projeto de Lei n. 4.198/12, o qual prevê a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, a partir de um estudo sob a ótica do princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Desta forma, estudar-se-á, em um primeiro momento, o surgimento desse princípio, como ele está relacionado com outros elementos do direito ambiental, perpassando por uma análise no direito estrangeiro para, enfim, verificar a sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Posteriormente, passa-se a analisar o Projeto de Lei n. 4.198/12 e em qual contexto que ele está inserido. Para auxiliar tal estudo, serão observados tanto o seu conteúdo como também as justificativas favoráveis e contrárias à sua aprovação, as quais foram manifestadas em documentos e em audiência pública.

Por fim, o princípio da proibição do retrocesso ambiental será aplicado ao caso concreto, ou seja, serão analisados os argumentos favoráveis e contrários à sua aprovação para então apresentar um posicionamento crítico acerca da sua (in)constitucionalidade.

#### **3.1 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL NO CONTEXTO JURÍDICO**

Diante dos avanços conquistados com relação ao direito ao meio ambiente equilibrado, tanto nacional como internacionalmente, e também pelo fato da legislação ambiental estar sujeita a alterações (positivas e negativas) com o transcurso do tempo, pode-se sustentar que a preocupação por parte daqueles que defendem a causa ambiental passou não apenas a ser a de aprimorar a legislação e os mecanismos de preservação do meio ambiente, mas também de garantir que tais avanços que foram conquistados sejam mantidos, buscando-se evitar que seja

promovida qualquer tentativa que vise à fragilização das normas que garantem a integridade do meio ambiente.

Nesse contexto, está-se diante de duas causas em que uma está relacionada com a outra: primeiramente, busca-se aprimorar a proteção do meio ambiente no intuito de garantir aquilo que é denominado mínimo existencial ambiental para, em seguida, assegurar que não haja retrocesso com relação à proteção do meio ambiente através do princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Com relação ao mínimo existencial ambiental, Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 90), ao sustentarem que em decorrência do despertar ecológico no final do Século XX e, conseqüentemente, da consagração do direito ao meio ambiente equilibrado como sendo um direito humano e fundamental, afirmam que se torna possível exigir um mínimo de qualidade ambiental para que a vida humana possa ser usufruída em padrões dignos.

Para Ayala (2011a, p. 182), o mínimo de conteúdo ambiental condiz com a promoção de um direito fundamental ao meio ambiente o qual visa à preservação ambiental, de modo que vem a resultar numa melhor qualidade de vida, afirmando que, a partir do momento em que há uma postura de garantir a presença de mecanismos defensivos e também a criação de condições e infraestruturas que garantam a preservação ambiental, haverá também a promoção de condições mais dignas à coletividade.

O mínimo ecológico de existência está, portanto, relacionado com a permanência de um nível de existência que deve ser garantido, que não está sujeito a alterações por parte do Legislativo, e também com a imposição ao Estado de manter uma estrutura organizacional que consiga proteger e garantir a efetivação desse mínimo a ser preservado (AYALA, 2011a, p. 183).

Em síntese: a promoção de uma vida digna às pessoas está diretamente relacionada com diversas questões – ambiental, cultural, econômica, social – que não são excludentes entre si, mas pelo contrário, devem estar relacionadas para garantir uma qualidade de vida, de modo que nenhum processo de tomada de decisão, seja ele público ou privado, e que tenha como objetivo a promoção do bem estar social, possa estar desvinculado de um dever de se observar e obedecer o direito que garante a proteção ao meio ambiente (AYALA, 2011a, 187-188).

Com relação ao mínimo existencial e a sua relação com o meio ambiente, Prieur (2011, p. 47) alerta para a necessidade de se dar atenção especial para os níveis de preservação ambiental, afirmando que

as análises feitas em matéria de conteúdo mínimo no âmbito social não deveriam ser estendidas sistematicamente à seara ambiental, posto que a história e os dados de ambos não permite que se confundam. Além disso, as exigências internacionais e, sobretudo, as da UE, impõem, sempre, em matéria ambiental, um nível elevado de proteção, o que não é compatível com qualquer tolerância que signifique regressão, reduzindo a proteção a níveis mínimos, com o risco de serem muito baixos.

Pode-se, portanto, afirmar que o mínimo existencial, quando relacionado à matéria ambiental, deve ser interpretado e analisado sob a ideia de que, mesmo estando sob um regime jurídico que contenha leis para garantir a preservação da natureza, há a possibilidade de que o ordenamento jurídico não esteja protegendo o meio ambiente eficazmente, visto que qualquer regressão à sua proteção já pode implicar em um baixo nível de preservação.

Nesse mesmo sentido, Aragão (2007, p. 30) sustenta a existência na Comunidade Europeia do princípio do nível elevado de proteção ecológica – o qual tem aplicabilidade tanto no auxílio hermenêutico em um momento judicativo, como também no âmbito de iniciativas legislativas (ARAGÃO, 2007, p. 32-40) –, afirmando que o Estado de Direito Ambiental é aquele que está em consonância com esse princípio e também que, tendo em vista que o direito da coletividade ao meio ambiente protegido é um direito de “cumprimento progressivo”, o princípio do nível elevado de proteção ecológica serve como fundamento para que não haja retrocessos ambientais enquanto que as tentativas de promover melhorias no meio ambiente avançam.

Ademais, o princípio do nível elevado de proteção é aplicado em casos em que há mais de uma norma com diferentes níveis de proteção para que prevaleça aquela que protege de forma mais elevada o meio ambiente, a que preserva bens ecológicos não renováveis em detrimento dos bens ecológicos renováveis, a norma que garante proteção ao bem natural em maior perigo e também em uma extensão maior de determinado bem natural (ARAGÃO, 2007, p. 31).

Desse modo, Aragão (2007, p. 35-36) relaciona o princípio do nível elevado de proteção ecológica diretamente com o princípio da proibição do retrocesso

ambiental, afirmando que esse princípio é desdobramento daquele quando se está diante de uma iniciativa de lei que busca modificar as normas ambientais de proteção.

É por essa constatação que as condições mínimas de existência devem ser analisadas sob a luz do princípio da proibição do retrocesso. Tal princípio, o qual impede que se retroceda não apenas em termos ambientais, mas em sentido amplo, decorre da consolidação no ordenamento jurídico de normas as quais garantem condições mínimas em diversos ramos da sociedade (ambiental, cultural, econômico e social) e tem por objetivo impedir qualquer tentativa que afronta o mínimo existencial.

Apesar de ser ainda recente no direito brasileiro, o princípio da proibição do retrocesso encontra respaldo em outros ordenamentos jurídicos, principalmente no continente europeu. Isso ocorre porque, apesar dos avanços no texto constitucional de vários países, houve situações em que o legislador constituinte, sob vários argumentos, buscou diminuir o nível de proteção e abrangência de direitos fundamentais (THOMÉ, 2014, p. 90).

Exemplos de tais tentativas podem ser mencionados nos casos da Alemanha, França e Portugal. No primeiro país, uma das tentativas de retroceder na legislação era com relação a direitos sociais, principalmente no setor previdenciário, gerando assim uma discussão acerca da existência ou não de garantias de preservação desses direitos conquistados, prevalecendo um entendimento, doutrinário e jurisprudencial, de proibição do retrocesso social. Já no ordenamento jurídico francês, o princípio da proibição do retrocesso é utilizado pelo Conselho Constitucional para garantir direitos como a liberdade de imprensa, de associação e atividades universitárias, adotando o posicionamento de que só é permitida a modificação de um regime jurídico de uma liberdade fundamental caso a alteração for mais benéfica. Por fim, em Portugal, a proibição do retrocesso ocorreu na área da saúde, uma vez que a alteração na legislação portuguesa trazia prejuízos ao Sistema Nacional de Saúde, sendo, portanto tal modificação declarada inconstitucional pelo Tribunal Português, visto que prejudicaria os direitos da coletividade relativos à saúde (THOMÉ, 2014, p. 91-98).

Com relação ao Brasil, o princípio da proibição do retrocesso social já foi alvo de análise por parte da doutrina e também foi mencionado em decisões no Supremo

Tribunal Federal, merecendo destaque para votos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Celso de Mello, em que ambos reconhecem a cláusula de proibição de retrocesso social ao analisarem casos envolvendo matérias de direito previdenciário, direito à educação e políticas públicas (THOMÉ, 2014, p. 107-110).

Explicitando ainda mais o princípio da proibição do retrocesso, Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 192) sustentam que ele

consiste em um *princípio constitucional implícito*, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o *dever de progressividade* em matérias de *direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (...)*

Corroborando com esse posicionamento, Prieur (2011, p. 44) destaca que, mesmo que não exista expressamente no texto constitucional dispositivo acerca do princípio da não regressão, ou então pela falta de uma jurisprudência consolidada sobre esse tema, os resultados advindos desse princípio decorreriam da aplicação de outros conceitos os quais são largamente admitidos, a exemplo do princípio da segurança jurídica.

Além disso, a proibição do retrocesso se vincula a uma ideia de direito subjetivo negativo, ou seja, que as medidas que vão de encontro ao texto constitucional ou que tentam diminuir o seu nível de concretização são passíveis de serem impugnadas judicialmente (SARLET E FENSTERSEIFER 2011, p. 194-195), de modo que o legislador fica vinculado à observância de direitos fundamentais (AYALA, 2011a, p. 257).

Tal constatação é de suma importância, pois, caso fosse negado reconhecimento ao princípio da proibição do retrocesso, admitir-se-ia que o Poder Público estaria livre para agir conforme melhor lhe conviesse, mesmo estando em desacordo com a vontade do legislador constituinte, principalmente nos casos em que há um dever de proteção estabelecido pela Carta Magna (SARLET E FENSTERSEIFER (2011, p. 196).

Desse modo, com a inserção e o fortalecimento do princípio da vedação do retrocesso social nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, tal princípio

passou a ser estendido ao meio ambiente. Parte-se do pressuposto que se os avanços em direitos de cunho social merecem ser mantidos, vedando-se o seu retrocesso, sob esse mesmo argumento é que surge a noção de proibição de retrocesso em níveis ambientais, visto que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de toda a coletividade, justificando, portanto, a extensão do princípio da proibição do retrocesso também para as matérias de cunho ambiental.

Conceituando o princípio da proibição do retrocesso e também comentando acerca da vedação de se retroceder em termos ambientais, Thomé (2014, p. 89-90) afirma que se trata de um princípio cujo objetivo seria o de

preservar o bloco normativo já consolidado no ordenamento jurídico, sobretudo naquilo em que pretende assegurar a fruição dos direitos fundamentais, impedindo ou garantindo o controle dos atos que venham a provocar a sua supressão ou a restrição dos níveis de efetividade vigentes dos direitos fundamentais. Nesse sentido, direciona e limita claramente os atos do Poder Público evitando a redução nos níveis de proteção ambiental já sedimentados no ordenamento jurídico.

Trata-se, portanto, de uma cláusula de inalterabilidade da legislação ambiental que o Poder Público se encontra sujeito, na qual ele está impedido de promover alterações, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, as quais afetam os direitos fundamentais da coletividade e tendem a trazer prejuízos ao meio ambiente a partir do momento em que se reduzem os níveis de proteção.

Exemplificando a utilização deste princípio, Benjamin (2011, p. 62) afirma que se trata de um princípio

a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou a beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.

Vale mencionar a experiência de outros países ao tratarem sobre a proteção do meio ambiente e a proibição do retrocesso em termos ambientais, destacando-se a Constituição do Butão de 2008, a qual dispõe que sessenta por cento de suas florestas são protegidas “pela eternidade”, e também a Constituição do Equador, por ser a primeira a mencionar expressamente em seu texto sobre a não regressão em matéria ambiental (PRIEUR, 2011, p. 33-34).

Já na legislação brasileira, assim como o princípio da proibição do retrocesso de modo geral (social, econômico, cultural), a vedação do retrocesso em termos ambientais é encontrada apenas de forma implícita, o que não significa que ele não deixa de ser um princípio geral de direito ambiental, uma vez que se trata de um princípio sistêmico decorrente da interação das normas que compõem o direito ambiental brasileiro, a exemplo do mínimo ecológico, a garantia dos processos ecológicos essenciais, a hiperproteção dos ecossistemas frágeis ou a beira de colapso, a preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção, questões as quais encontram respaldo na CRFB/88 e demais legislações brasileiras (BENJAMIN, 2011, p. 62-63).

Além disso, Thomé (2014, p. 113) afirma que os fundamentos para o reconhecimento da proibição do retrocesso ambiental como princípio do direito ambiental são construídos gradativamente a partir do momento em que se torna necessário implementar mecanismos precaucionais que protegem o meio ambiente na sociedade de risco. Tal afirmação corrobora com a ideia de que o mínimo existencial em termos ambientais e o princípio da proibição do retrocesso ambiental estão diretamente relacionados, tendo em vista que se parte, primeiramente, de um objetivo de promover melhorias no meio ambiente através da adoção dos chamados “mecanismos precaucionais de proteção” para, em seguida, vedar que tais avanços sejam recuados por posteriores modificações. Por fim, afirma o autor que a interpretação do princípio da proibição do retrocesso ambiental a partir do princípio da precaução faz com que se evitem tentativas de descaracterizar o recuo na legislação ambiental a partir de frágeis argumentos científicos (THOMÉ, 2014, p. 197), confirmando assim a ideia de que a adoção do princípio da precaução na proteção das Unidades de Conservação é um importante método para garantir a preservação e integridade dos recursos naturais que nelas se encontram.

Outras três questões basilares nas quais o princípio da proibição do retrocesso ambiental está calcado são mencionadas por Benjamin (2011, p. 59-60). Primeiramente, quando observamos esse princípio sob a ótica de espécimes da fauna e flora as quais estão em processo de extinção, pode-se afirmar que o mínimo existencial ecológico para essa biodiversidade já foi ultrapassado (muitas vezes de forma irreversível), pois o nível de ameaça é tão intenso que nesses casos não há como permitir que haja um recuo legislativo em termos de preservação ambiental.

Outra questão está relacionada com as gerações futuras e também com a biodiversidade, ambas destituídas de voz nos debates legislativos, mas que serão os principais afetados pelas decisões tomadas no presente. Por fim, a aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental não resulta em prejuízos orçamentários numa quantia significativa, visto que a sua observância implica na abstenção de determinada atividade (*non facere*) – a exemplo de cuidados a serem tomados com relação à flora, em que se prevaleceria o dever de não desmatar ou destruir –, ou seja, o seu cumprimento não acrescenta custos ao Poder Público, pelo contrário, resulta em vantagens a todos diante da preservação do bem ambiental, além de se estar evitando a adoção de medidas de infraestrutura futuras que buscam o prevenir ou remediar desastres decorrentes da degradação ambiental.

Entretanto, o princípio da proibição do retrocesso ambiental não vem no intuito de tornar imutável a legislação ambiental. Segundo Prieur (2011, p. 44-45),

o princípio de não regressão em matéria ambiental não é um obstáculo à evolução do Direito. Ele não “congela” a lei; não constitui uma verdadeira intangibilidade, como é válido para os direitos humanos. As descobertas científicas, graças à pesquisa estimulada pelo princípio de precaução, assim como as melhorias aportadas ao meio ambiente, podem conduzir à supressão da proteção que não seja mais útil ao meio ambiente, como é o exemplo a supressão da inscrição de uma espécie na lista daquelas ameaçadas de extinção por haver-se reconstituído na natureza. Os progressos contínuos do Direito Ambiental, vinculados aos progressos da ciência e da tecnologia, fazem com que os limites de não regressão estejam em constante mutação. Daí por que as reformas sucessivas do Direito Ambiental integrem as novas exigências tecnológicas mais protetoras do ambiente.

Não significa, pois, dizer que o legislador infraconstitucional está impedido de atuar dentro de sua competência, mas sim que, na elaboração da lei, deve-se estar atento para que o conteúdo de determinada norma não colida com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de modo a implicar num retrocesso para a legislação ambiental.

Já com relação ao reconhecimento e aplicação desse princípio por partes dos tribunais pátrios, Benjamin (2011, p. 63) menciona como caso paradigmático o julgamento do Recurso Especial 302.906/SP, de sua própria relatoria, acórdão o qual afirma que o princípio da proibição do retrocesso é “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (BRASIL, 2010).

Comentando sobre esse julgado, Ayala (2011b, p. 6-7) sustenta que a posição defendida pelo Ministro Relator é no sentido de permitir a interação entre a norma pública e a convenção entre as partes naquele caso, desde que haja harmonia, coerência, coordenação entre ambas nessa interação, afirmando (AYALA, 2011b, p. 11) que uma das contribuições dessa decisão foi no sentido de sustentar que as convenções feitas por particulares podem produzir efeitos que irão refletir em terceiros desde que de acordo com os objetivos de solidariedade e sociabilidade dispostos na norma e também que não haja retrocesso “nos níveis de proteção já atingidos sem que seja apresentada causa plausível com fundamento nos mesmos valores protegidos pela ordem jurídica”.

Ademais, o referido acórdão

está inserido em uma tendência já esboçada pelo tribunal, de reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente em uma relação de indivisibilidade com todos os demais direitos fundamentais, relação da qual deriva um sentido alargado de dignidade de vida, que também alcança uma realidade ecológica. (AYALA, 2011b, p. 15).

Apesar de que os avanços na interpretação da legislação ambiental por parte dos tribunais brasileiros ocorrem de forma morosa, há que se destacar que o REsp.302.906/SP representa um entendimento vanguardista e que corrobora com os argumentos apresentados no início deste capítulo de que não é possível compreender o conceito de vida digna e buscar promover melhorias na qualidade de vida sem que haja a devida observância das questões ambientais.

Em uma análise geral, a proibição do retrocesso ambiental surge como princípio implícito decorrente de outras normas consagradas no ordenamento jurídico, mas que já é encontrado em decisões dos tribunais brasileiros. Sua aplicação está voltada para garantir a proteção e dar efetividade a direitos fundamentais como à qualidade de vida, à saúde, direitos esses que estão diretamente relacionados com o direito ao meio ambiente protegido.

Com isso, do ponto de vista hermenêutico, esse princípio (atrelado ao da precaução e prevenção) serve como fundamento jurídico para analisar iniciativas do Poder Público no sentido de verificar quais os objetivos da norma a ser elaborada e se, sob o viés ambiental, ela representa uma melhoria para o meio ambiente. É o que passará a ser feito com o Projeto de Lei n. 4.198/12.

### 3.2 BREVE RELATO DO PROJETO DE LEI N. 4.198/12

Conforme já foi demonstrado, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo é uma Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, criada pelo Decreto Federal n. 99.142/90, a qual possui diversas espécies da biodiversidade em seu território, constituindo assim um verdadeiro berçário da vida marinha.

Sua área de abrangência, entretanto, não engloba a região sul da Ilha do Arvoredo, local onde é permitida a visitação e a prática de mergulho (BRASIL, 2012a), haja vista que o turismo   uma das fontes de renda para Santa Catarina.

A REBio do Arvoredo passou novamente a ser tema de debates a partir do ano de dois mil e doze, momento em que foi apresentado   Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4.198, de autoria dos Deputados Rogério Peninha Mendonça, Décio Lima (que posteriormente pediu a retirada de seu nome do projeto de lei) e Esperidião Amim, o qual prevê a recategoriza o da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para Parque Nacional Marinho do Arvoredo (BRASIL, 2012a) e que atualmente está aguardando parecer do Relator na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

Segundo a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conserva o (Lei n. 9.985/00), o Parque Nacional também se enquadra no grupo de UCs de prote o integral, dispondo a mencionada lei que

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preserva o de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza c nica, possibilitando a realiza o de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educa o e interpreta o ambiental, de recrea o em contato com a natureza e de turismo ecológico.

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

  2  A visita o pública está sujeita às normas e restri es estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administra o, e àquelas previstas em regulamento.

  3  A pesquisa científica depende de autoriza o prévia do órgão responsável pela administra o da unidade e está sujeita às condi es e restri es por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

  4  As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal. (BRASIL, 2000).

Comentando acerca dessa categoria de Unidade de Conservação, Milaré (2011, p. 917) afirma que o manejo do Parque Nacional “deve ter em vista quatro objetivos principais: a preservação de ecossistemas naturais, a pesquisa científica, a educação e a recreação e o turismo”.

Trata-se, portanto, de um projeto de recategorização envolvendo duas categorias de Unidades de Conservação pertencentes ao grupo de Proteção Integral, conforme disposto no artigo 8º da Lei n. 9.985/00. Desse modo, a análise do PL n. 4.198/12 deve ser feita de forma ainda mais minuciosa, pois, num primeiro momento, pode-se crer que a modificação de uma categoria de Unidade de Conservação para outra do mesmo grupo não acarretaria consequências ambientais significativas.

Destarte, o estudo do referido Projeto de Lei não deve ser feito apenas com base na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mas também sob a ótica de princípios norteadores do direito ambiental como a prevenção, precaução e, principalmente, a proibição do retrocesso ambiental.

Verificando a redação do Projeto de Lei n. 4.198/12, percebe-se em suas justificativas que ele busca enfatizar o fato de que as ilhas que pertencem à REBio do Arvoredo possuem um grande potencial turístico, principalmente no que se refere a atividades de mergulho recreativo, de modo que no texto do projeto consta que “é possível conciliar a conservação da área com o mergulho recreativo e a visitação” (BRASIL, 2012a).

No que se refere ao objetivo de garantir o desenvolvimento econômico de setores da sociedade, os quais seriam beneficiados com a sua aprovação, o projeto de lei menciona a possibilidade de serem gerados novos empregos para a população local, sem deixar de observar a preservação dos recursos naturais existentes na área sob proteção (BRASIL, 2012a).

Já no que tange à preservação e educação ambiental, o referido projeto enfatiza a participação de setores da sociedade, a exemplo das companhias de mergulho e turistas, para auxiliar na preservação da Unidade de Conservação e incentivar o contato da comunidade com o meio ambiente, conforme justificam os autores do PL n. 4.198/12 ao afirmarem que

as operadoras de mergulho poderiam auxiliar na fiscalização do Parque, inibindo a pesca ilegal. O Parque garantiria a realização de ações de educação ambiental na área, o que hoje não acontece. Conhecendo o parque, os visitantes ficariam sensibilizados com as belezas da região e perceberiam a importância de preservar os seus recursos naturais. Os próprios mergulhadores e as operadoras do serviço contribuiriam para a retirada de lixo da região, como embalagens plásticas que chegam com as correntes. Por se beneficiarem da conservação da área, as operadoras poderiam dar também uma contrapartida em ações sociais, oferecendo o mergulho para estudantes de baixa renda, por exemplo. Finalmente, os valores arrecadados para a visitação no parque poderiam ajudar na manutenção e fiscalização da unidade. (BRASIL, 2012a).

O Deputado Federal Arnaldo Jordy, relator do PL n. 4.198/12, por sua vez, destacou em seu parecer o fato de que antes da criação da Reserva a região da ilha do Arvoredo se destacava, primeiramente, pela pesca artesanal e comercial e, num segundo momento, através da prática do mergulho autônomo e livre (BRASIL, 2012b). Em seu voto, o Deputado menciona que o setor terciário, destacando-se principalmente as atividades de turismo, é a principal fonte de renda para os municípios entorno da reserva, o que contribui para que o município de Bombinhas seja o segundo município catarinense em que os turistas mais gastam dinheiro diariamente (BRASIL, 2012b).

Em contrapartida, com relação à preservação ambiental, o parecer do Deputado Arnaldo Jordy afirma que “tanto a visitação em terra quanto a visitação subaquática são atividades de baixo impacto e, quando conduzidas de forma adequada, não prejudicam a conservação da biodiversidade marinha e terrestre das ilhas”, ficando a cargo do ICMBio realizar o monitoramento de tais atividades (BRASIL, 2012b).

Diante da importância do tema e por envolver questões de cunho ambiental, econômico e social, no mês de julho de dois mil e treze, promoveu-se um debate na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, reunindo membros de diversos setores da sociedade civil, no intuito de discutir e analisar os aspectos relevantes acerca do Projeto de Lei n. 4.198/12.

As autoridades que estavam presente neste debate eram: a Universidade Federal de Santa Catarina, representada pelo Professor de direito ambiental Doutor José Rubens Morato Leite; a ONG APRENDER, representada pelo seu Presidente Mauro Figueiredo; o Diretor do Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, Sérgio Brant; o

presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – Roberto Ricardo Vizentin; a Prefeita do Município de Bombinhas, Ana Paula Silva; o representante das operadoras de mergulho de Santa Catarina, Renieri Balestro; e também o atual Presidente da Secretaria de Turismo de Santa Catarina, Valdir Rubens Walendowsky.

Do depoimento dos profissionais que se pronunciaram nesse debate, o viés econômico foi destacado pela Prefeita de Bombinhas, a qual afirmou que a criação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo trouxe prejuízos para os pescadores e também para o turismo da região (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Segundo ela, o setor sul da Ilha do Arvoredo – que é a única área da Ilha do Arvoredo que não é abrangida pela Reserva Biológica – é insuficiente para atender as demandas do setor de mergulho, que as empresas desse ramo do turismo auxiliavam na fiscalização do local, que o fechamento da Reserva para o turismo subaquático na região causa impactos negativos em outros setores do turismo, como lojas, restaurantes, hotéis, posicionando-se, pois, contra o fato da REBio estar fechada e indisponível para a população (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

De forma semelhante se manifestou o atual Presidente da Secretaria de Turismo de Santa Catarina, Valdir Rubens Walendowsky. Para ele, uma das características do turismo moderno é que ele é menos degradante em virtude da conscientização ambiental, manifestando-se pela necessidade de se reverter o atual cenário do turismo catarinense, uma vez que o Estado de Santa Catarina não é mais pólo de mergulho, sendo que houve a redução dessa atividade em noventa e cinco por cento, o que resultou em prejuízos com relação ao turismo para o município de Bombinhas, havendo assim a necessidade de se incentivar o ecoturismo no Estado e que, no caso da região do Arvoredo, o plano de manejo deve organizar o turismo planejado e a pesca artesanal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Por fim, com relação ao desenvolvimento do turismo na região do Arvoredo, tanto o Deputado e autor do PL n. 4.198/12 Rogério Peninha Mendonça como o representante das operadoras de mergulho de Santa Catarina, Renieri Balestro, manifestaram-se pela recategorização para Parque Nacional. O primeiro afirmou que há a preocupação por parte da população em proteger o meio ambiente, mas que ao mesmo tempo é ilógico não permitir que haja a exploração do turismo e visitação em uma região que talvez seja a mais bela do Estado. Enquanto isso, o último

debatedor destacou que o mergulho está relacionado com a preservação e que sua prática obedece as normas internacionais, que a criação da REBio na década de noventa foi um equívoco e que o PL n. 4.198/12 viria para corrigi-lo, além de que as características de Bombinhas e de seu mar são propícias para a prática de mergulho e de que não há outras opções no litoral catarinense com atributos semelhantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

De modo geral, os argumentos apresentados por aqueles que defendem a aprovação do PL n. 4.198/12 foi no sentido de buscar promover o desenvolvimento econômico e social da região através da expansão do turismo – principalmente da prática do mergulho – para a região da REBio do Arvoredo. Os principais argumentos apresentados são de que não haveria impactos ambientais na região, visto que ambas as categorias de Unidade de Conservação pertencem ao grupo de Proteção Integral; que a própria população local, turistas e empresas de mergulho auxiliariam na fiscalização e preservação da localidade, conciliando assim a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico.

Tal afirmação condiz com o relato de Vivacqua (2005, p. 66-72), a qual sustenta que no histórico desse debate de recategorização há aqueles que têm a intenção de flexibilizar as regras de proteção da Unidade de Conservação do Arvoredo, existindo até mesmo (pelo menos no passado) representantes da sociedade que demonstraram interesse em transformar a Unidade de Conservação do Arvoredo numa Área de Proteção Ambiental, ou seja, numa categoria pertencente ao grupo das UCs de uso sustentável (BRASIL, 2000).

Com relação aos aspectos ambientais relacionados ao PL n. 4.198/12, o Professor de direito ambiental José Rubens Morato Leite deu ênfase para o fato de que o Brasil não cumpriu com o objetivo assumido na Convenção da Biodiversidade que era de ter dez por cento de seu território marinho preservado por áreas protegidas de forma integral até o ano de dois mil e doze, além de que falta no Brasil uma rede integrada de Unidades de Conservação marítimas nos mesmos moldes da Austrália (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Além disso, destacou a quantidade de espécies ameaçadas de extinção que são encontradas na REBio e a necessidade de uma administração eficiente, fazendo uma comparação com a falta de administração na Ilha do Campeche, que no verão fica cheia de barcos particulares de turistas, sendo que tal prática é proibida, finalizando dizendo que o

ICMBio está aquém dos manejos e de ter uma administração eficaz das Unidades de Conservação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Já o Presidente da ONG APRENDER, Mauro Figueiredo, destacou o fato de ser necessário um estudo técnico-científico que comprove que não existirão danos ao meio ambiente e também a necessidade de haver consultas públicas no caso de recategorização, sendo que até aquela data não havia indícios que tais requisitos estavam sendo observados e de que a sociedade não estava devidamente informada sobre o assunto (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Sustentou ainda que existe a necessidade de maior presença do Poder Público na gestão das Unidades de Conservação e no auxílio para a implementação do plano de manejo da REBio, destacando a dificuldade de se gerir uma UC marinha se comparada com uma terrestre, alertando, por fim, para o fato de que há a tendência de serem criadas diversas marinas ao longo do litoral catarinense, de modo que caso a REBio do Arvoredo vire Parque, haverá maior pressão para se flexibilizar as normas desta Unidade de Conservação para que seja possível permitir que pessoas com seus barcos entrem livremente em seu território (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

O Diretor do Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, Sérgio Brant, por sua vez, elencou os seguintes argumentos: que o litoral brasileiro é onde há os maiores problemas ambientais decorrentes de urbanização e ocupação humana, sendo que em Santa Catarina houve uma brusca mudança nos últimos 20 anos; que há ausência de refúgios para a biodiversidade, de modo que se houver a exploração intensa dessa biodiversidade, ela estará sujeita a sumir com o decorrer do tempo; disse que no momento da criação de uma Unidade de Conservação na região do Arvoredo se optou pela categoria da Reserva Biológica em virtude das práticas frequentes de mergulho e caça submarina na região e também pela pressão imobiliária; que a sua proximidade com a costa litorânea justifica uma proteção maior, diferentemente do que ocorre com os Parques Nacionais Marinhos dos Abrolhos e de Fernando de Noronha; por fim, alegou que a REBio trará melhores efeitos a partir de um melhor manejo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Por fim, o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Roberto Ricardo Vizentin, posicionou-se a favor da abertura do diálogo, não refutando diretamente o Projeto de Lei, mas destacando a necessidade

de haver um crescimento ordenado na zona costeira de Santa Catarina, por ser um dos Estados que mais cresce no país e também para o fato de que se deve prevalecer um engajamento de políticas públicas de forma integrada, com incentivos e investimentos no turismo em Bombinhas, alertando para o fato de que um plano de desenvolvimento do turismo e de outras atividades para Bombinhas poderia ser resultado do esforço do governo federal, estadual e municipal, junto com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, ICMBio, sociedade, e poderia trazer melhores resultados do que a simples recategorização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Com relação aos argumentos apresentados em favor do meio ambiente, pode-se afirmar que na audiência pública prevaleceu o entendimento de que a recategorização não seria a melhor forma para se buscar uma preservação ambiental mais eficiente, mas sim a maior presença do Poder Público na fiscalização e no auxílio para implementar o plano de manejo da REBio do Arvoredo. Além disso, houve destaque para o aumento do turismo e da urbanização no Estado nos últimos anos e a tendência de se continuar a sua expansão, de modo que a maior presença de atividades antrópicas seria uma ameaça para a biodiversidade da REBio do Arvoredo.

Diante da iniciativa do Projeto de Lei n. 4.198/12, das justificativas apresentadas pelos Deputados autores e pelo Deputado relator e também pelos debatedores na audiência pública realizada em Brasília, percebe-se a existência de um conflito de prioridades, em que parte defende a utilização da Unidade de Conservação a partir de um viés socioeconômico, enquanto que outros afirmam que a fragilidade e a importância da biodiversidade da região justifica a permanência da Reserva Biológica como categoria de Unidade de Conservação para o Arvoredo.

Tendo em vista a divergência de posicionamentos acerca de qual a melhor destinação para essa UC, passa-se a analisar de que modo o princípio da proibição do retrocesso ambiental se insere neste caso específico e qual o desfecho sob um viés ambiental para o Projeto de Lei n. 4.198/12.

### 3.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI N. 4.198/12 À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

Conforme já mencionado, a proibição do retrocesso ambiental, aliado a demais princípios do direito ambiental, como é o caso do mínimo existencial ecológico, auxilia na hermenêutica de uma determinada lei no intuito de verificar se seu conteúdo vai ao encontro das normas ambientais.

Comentando sobre como o princípio da proibição do retrocesso ambiental deve ser interpretado num caso concreto, Ayala (2011a, p. 260) afirma que

uma norma deveria ser considerada regressiva sempre que o grau de efetividade de um direito veiculado pela nova norma resulte inferior àquele que já havia sido alcançado anteriormente, de modo que somente seria possível afirmar-se uma situação de reversão proibida ou de retrocesso proibido mediante uma análise empírica e comparativa entre as realidades normativas.

Desse modo, é que se faz necessário discutir se o PL n. 4.198/12 merece ser aprovado ou se o Decreto 99.142/90 o qual instituiu a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo deve permanecer, sempre sob a ótica de que prevaleça a lei que melhor proteja o meio ambiente, principalmente diante do fato de que, como bem lembra Thomé (2014, p. 112-113), no Brasil existe a tendência de se buscar flexibilizar as normas de cunho preservacionista para o meio ambiente no intuito de se promover a aceleração do crescimento econômico.

Conforme já foi frisado anteriormente, a principal justificativa para promover melhorias ambientais apresentada pelos autores do PL n. 4.198/12 consiste na possibilidade de se conciliar a destinação da área da Unidade de Conservação para o turismo – mais especificamente o mergulho e a visitação – com a conservação do local (BRASIL, 2012a).

Para fundamentar a tese apresentada pelos autores de que a aprovação do Projeto de Lei não resultaria em retrocesso ambiental, mas sim em proteção à natureza, buscou-se justificar que iniciativas como a participação das operadoras de mergulho na fiscalização da localidade, a promoção de atividades de educação ambiental e que o valor de uma eventual cobrança para adentrar no Parque auxiliariam na manutenção e fiscalização da UC (BRASIL, 2012a).

Todavia, é importante destacar que, com relação ao meio ambiente, os argumentos apresentados pelos Deputados autores e pelo relator do PL n. 4.198/12, bem como pelos debatedores presentes na audiência pública em Brasília e que se posicionaram favoravelmente à recategorização da REBio do Arvoredo se resumem a afirmações genéricas de que não existirão consequências negativas à natureza ou até mesmo que ocorreriam melhorias para o meio ambiente. Porém, em nenhum momento foram apresentados dados científicos ou estudo técnico mais aprofundado que comprovam que a criação de um Parque Nacional traria benefícios ao meio ambiente ou que ao menos não acarretariam danos à biodiversidade, podendo-se afirmar que há uma tentativa de se mitigar ou distorcer os impactos que ocorreriam na natureza na região da REBio do Arvoredo caso o PL n. 4.198/12 seja aprovado.

Como bem sustentaram os debatedores José Rubens Morato Leite e Mauro Figueiredo na audiência pública realizada em Brasília em 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), a necessidade da realização de consulta pública e apresentação de estudos científicos decorre do artigo 22 e parágrafos da Lei n. 9.985/00, que dispõe

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.  
(...)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo (BRASIL, 2000).

Para os mencionados debatedores, apesar da criação da Reserva Biológica dispensar a consulta pública, a necessidade da realização da audiência pública e da apresentação de estudos técnicos se origina do fato de que o PL n. 4.198/12 se refere a um processo de recategorização (ou seja, uma exceção a regra) e não da criação de uma Reserva Biológica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Outra justificativa que corrobora com a necessidade de se realizar estudos técnicos e audiência pública está fundamentada no princípio da precaução, o qual afirma que deve haver cautela ante as incertezas científicas que determinada atividade (no caso, a aprovação do PL n. 4.198/12) poderá provocar à

biodiversidade, trazendo a incumbência para o potencial poluidor de provar que as modificações no meio ambiente que ele pretende fazer não acarretarão danos à natureza.

Importante lembrar que essa prática de se utilizar argumentos que se dizem favoráveis ao meio ambiente com o objetivo de descaracterizar o retrocesso ambiental é frequentemente utilizada para aprovar normas que tendem a fragilizar a proteção ao meio ambiente (THOMÉ, 2014, p. 197). Exemplo disso foi a aprovação da Lei n. 12.651/12, a qual instituiu o novo Código Florestal Brasileiro. Nesse caso, os setores que buscavam flexibilizar as normas ambientais apresentaram argumentos e dados que afirmavam que a alteração na legislação ambiental não traria consequências negativas ao meio ambiente ou até mesmo que seria mais benéfica para ele, além de que não houve discussão científica sobre as informações apresentadas, bem como em momento algum se buscou o diálogo com setores da sociedade (THOMÉ, 2014, p. 197-198).

Com relação a esses casos em que se busca modificar a legislação ambiental, Priour (2011, p. 18) alerta para o fato de que as iniciativas que tendem a alterar a proteção do meio ambiente são sempre discretas, insidiosas e, portanto, mais perigosas, visto que seu objetivo é de que os retrocessos que estão inseridos na nova legislação não sejam percebidos.

Tal constatação se coaduna com o PL n. 4.198/12, visto que essa iniciativa de recategorização da REBio do Arvoredo se apresenta, em um primeiro momento, como uma opção viável para o desenvolvimento econômico e social da região, sem prejudicar o meio ambiente, ou seja, um projeto de lei onde todos seriam beneficiados, inclusive o meio ambiente. Além disso, o fato de que o PL n. 4.198/12 busca a recategorização do Arvoredo de Reserva Biológica para Parque Nacional, ou seja, duas Unidades de Conservação do grupo de proteção integral, daria a falsa impressão de que não haverá consequências negativas para o meio ambiente, pois as modificações decorrentes dessa recategorização não seriam significativas.

Contudo, interpretando os artigos que dispõem sobre essas duas categorias de UCs, ou seja, os artigos dez e onze da Lei n. 9.985/00, percebe-se que a Reserva Biológica restringe com maior ênfase à presença humana em UCs do que o Parque Nacional, visto que ambas permitem atividades com objetivo educacional e pesquisas científicas, mas que aquela categoria busca também promover iniciativas

de recuperação dos ecossistemas e ações de manejo, enquanto que essa possibilita atividades de recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (BRASIL, 2000).

Não se está buscando afirmar que a categoria de Parque Nacional seja uma Unidade de Conservação ineficiente para promover a preservação ambiental, mas sim que diante das peculiaridades da biodiversidade que existem em torno da REBio do Arvoredo e da intenção de setores da sociedade e do governo catarinense de expandir o turismo pelo estado, é que se pode concluir que a categoria da Reserva Biológica é mais condizente para o presente caso.

Por conseguinte, comparando os dispositivos da Lei n. 9.985/00 que dispõem sobre a Reserva Biológica e o Parque Nacional, diante da relevância da biodiversidade na Unidade de Conservação, e do fato do PL n. 4.198/12 não apresentar justificativas favoráveis ao meio ambiente de forma concreta, pode-se afirmar que o Projeto de Lei que visa a recategorização da REBio do Arvoredo vai de encontro ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Primeiramente, por ser uma categoria de Unidade de Conservação mais protetiva, a Reserva Biológica está mais condizente com o mínimo de conteúdo ambiental que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, principalmente se for levado em consideração a situação de diversas espécies que são encontradas na REBio do Arvoredo que correm o risco de serem extintas.

Nessa hipótese, a atuação do Estado no sentido de impedir a intervenção humana na Reserva Biológica, salvo as exceções previstas em lei, está vinculada aos princípios da precaução, prevenção e, principalmente, à ideia de *non facere* do princípio da proibição do retrocesso ambiental, de modo que a partir de uma postura negativa, de uma abstenção, ou seja, de uma obrigação de não interferir no meio ambiente e nos processos ecológicos, o Estado garante a proteção ambiental.

Consequentemente, a partir do momento em que o PL n. 4.198/12 se vincula apenas a questões de cunho social e econômico, ignorando para o fato de que atividades de turismo, a expansão urbana e o aumento de embarcações que transitarium na Unidade de Conservação causariam danos à biodiversidade e, principalmente, deixando de apresentar argumentos plausíveis de que da sua promulgação resultariam benefícios para o meio ambiente, é que se pode concluir

que a iniciativa legislativa deixa de contribuir para promover uma melhoria para o meio ambiente e, conseqüentemente, para a qualidade de vida digna da coletividade.

Numa sociedade pós-moderna, marcada pela crise ambiental e pelas incertezas científicas, a aprovação do PL n. 4.198/12 seria mais um caso que comprova que no embate entre questões ambientais e econômicas, a última prevalece, prática a qual é reiterada no estado de Santa Catarina a partir do momento em que se verifica a degradação da qualidade das águas do litoral catarinense em virtude do turismo e de uma expansão urbana desorganizada. Sobre esse assunto, Benjamin (2011, p. 66) alerta para o fato que

pretender reduzir o patamar de tutela jurídica dos biomas nacionais, em época de veloz retração dos habitats naturais e de sérias e cientificamente comprovadas ameaças à biodiversidade (e crescente o número de espécies integrantes da lista vermelha brasileira), nada mais significa que retroceder na roda do tempo, nos avanços do diálogo entre crescimento econômico e conservação da Natureza.

Trazendo a aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental para casos concretos e como deve ser a atuação do legislador e do juiz em tais hipóteses, Benjamin (2011, p. 69-70) comenta ainda que

não se trata aqui de pretender conferir caráter absoluto ao princípio da proibição de retrocesso, sendo um exagero admitir tanto a liberdade irrestrita do legislador, como, no âmbito de sua autonomia legislativa, vedar-lhe inteiramente a revisibilidade das leis que elabora e edita. O princípio da proibição de retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação. Especificamente, no caso da proteção de biomas, ecossistemas e espécies, será a seguinte a pergunta que o juiz sempre se fará: as alterações legislativas ou políticas de implementação mantêm ou ampliam as garantias do meio ambiente? Asseguram a proteção dos “processos ecológicos essenciais”? Escudam, eficaz e eficientemente, as espécies ameaçadas de extinção? Ampliam ou reduzem os riscos ambientais a habitats vulneráveis? Estabelecem, naquilo que se revisa ou modifica, alternativas técnicas capazes de alcançar os mesmos ou similares resultados da norma ou política de implementação revogada? (...)

Essas indagações, que o Ministro Benjamin afirma que todo o juiz deve fazer ao se deparar com casos de iniciativas que visam à modificação da legislação ambiental, ilustram bem o caso do Projeto de Lei n. 4.198/12. Primeiramente, com relação à questão se a alteração legislativa ou política mantém ou amplia a proteção

ao meio ambiente, já foi frisado que, no presente caso, está-se recategorizando uma Unidade de Conservação de uma categoria protetiva para o meio ambiente para outra de cunho mais flexível. Com relação ao fato do projeto de lei assegurar a proteção dos “processos ecológicos essenciais” e também se protege as espécies ameaçadas de extinção, o PL n. 4.198/12 é omissivo, pois tanto as suas justificativas como os defensores de sua aprovação os quais se manifestaram em audiência pública deixaram de levar em consideração as especificidades da biodiversidade que existe na região do Arvoredo, bem como dos perigos que ameaçam tais espécies.

Ainda com relação às considerações feitas por Benjamin, na questão de se o projeto de lei estabelece alternativas técnicas para alcançar resultados semelhantes da norma política revogada, o PL n. 4.198/12 apresenta argumentos vagos em suas justificativas, afirmando que através da educação ambiental, da sensibilização dos turistas com relação ao meio ambiente e do auxílio de operadoras de mergulho na retirada do lixo na região, essa proposta legislativa seria ambientalmente correta. Contudo, em nenhum momento o Projeto de Lei se adentra em assuntos mais delicados como, por exemplo, as ameaças que podem surgir para a flora e fauna caso o PL n. 4.198/12 seja aprovado, a excessiva presença de turistas na região e, principalmente, não se apresentou ou debateu nenhum estudo técnico o qual sustenta que a recategorização do Arvoredo para Parque Nacional seria mais vantajoso para o meio ambiente.

Por fim, o Ministro afirma que deve o juiz questionar se o projeto de lei amplia ou reduz os habitats vulneráveis. Inserindo tal afirmação no contexto do PL n. 4.198/12, percebe-se que, diante da inexistência de documentos que provam que haverá melhorias para o meio ambiente caso o Projeto de Lei seja aprovado, do fato de que na audiência pública em Brasília foi apresentado laudo técnico de pesquisadores do Centro de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Santa Catarina sustentando a importância da biodiversidade da REBio do Arvoredo, e em virtude do PL n. 4.198/12 ser mais uma tentativa de expandir o turismo em Santa Catarina é que se pode concluir que o presente Projeto de Lei amplia os riscos ambientais às espécies que são encontradas no Arvoredo.

Já com relação à atuação do legislador diante do princípio da proibição do retrocesso ambiental acima mencionado por Benjamin, percebe-se que existem

fundamentos no ordenamento jurídico, mais especificamente na CRFB/88 e na Lei n. 9.985/00, que justificam a vinculação e a devida observância por parte dos membros do Poder Legislativo. Dentre esses motivos, o dispositivo do artigo 225 da Carta Magna – que dispõe ser direito da coletividade, das presentes e futuras gerações, um meio ambiente ecologicamente equilibrado – é uma das garantias fundamentais que devem ser devidamente asseguradas quando se busca modificar a legislação.

Diante de tal argumento, constata-se que o PL n. 4.198/12 deixou de observar o direito fundamental ao meio ambiente a partir do momento em que não apresenta argumentos concretos que comprovam que da sua promulgação haverá melhorias para o meio ambiente. Somando-se a esse fato, percebe-se a presença de interesses econômicos que se mostram favoráveis à sua aprovação e que tentam estar em consonância com o falacioso argumento de conciliação de interesses ambientais, econômicos e sociais para este caso.

Dessa forma, a partir de uma análise hermenêutica do princípio da proibição do retrocesso ambiental e verificando como ele deve ser aplicado em casos concretos, percebe-se que o Projeto de Lei n. 4.198/12 não preenche os requisitos para a sua aprovação, de modo que, caso seja legalizado, existirão argumentos que sustentam a sua inconstitucionalidade.

## CONCLUSÃO

Percebe-se que o desenvolvimento de tecnologias aliadas ao progresso científico e a prioridade dada ao avanço econômico foram e ainda são os principais motivos que fundamentam uma ascendente preocupação em garantir a preservação dos recursos ambientais para as presentes e futuras gerações.

Diante dessa realidade, os diálogos iniciados na comunidade internacional, especialmente após a Conferência de Estocolmo de 1972, fez com que se buscasse consenso por parte de líderes mundiais na adoção de iniciativas as quais promovessem um meio ambiente sadio para todos, fazendo com que o Brasil realizasse avanços em sua legislação ambiental.

Dentre as conquistas por parte do direito ambiental brasileiro, está a promulgação da Lei n. 9.985/00 a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, lei essa que vem para sistematizar a política de definição e implementação de espaços protegidos no território nacional.

A presente pesquisa analisou, inicialmente, o conceito de uma das categorias de Unidades de Conservação: a Reserva Biológica. Suas principais características foram estudadas, principalmente sob a ótica dos princípios da precaução e prevenção para, num segundo momento, adentrar-se nos motivos os quais fizeram com que essa categoria foi escolhida para ser implementada na Unidade de Conservação do Arvoredo. Verificando-se as principais espécies de fauna e flora que compõem a biodiversidade que está na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e de sua fragilidade perante os potenciais danos que são e podem ser causados pelo ser humano, compreendem-se os motivos pelos quais o legislador deu prioridade em preservar os recursos naturais presentes nessa localidade a partir de uma categoria de Unidade de Conservação mais preservacionista.

Com a propositura do Projeto de Lei n. 4.198/12 é que surge então o principal estudo deste trabalho. Trata-se de iniciativa legislativa a qual busca a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para Parque Nacional, atendendo assim interesse de parte da sociedade e governo catarinense em promover o desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina a partir de melhorias no setor do turismo, visto que se trata de importante fonte de renda.

Nota-se que essa proposta mais uma vez traz à tona a discussão sobre desenvolvimento econômico ou preservação do meio ambiente, onde estão em jogo, de um lado, a aprovação do Projeto de Lei n. 4.198/12 para transformar a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo em Parque Nacional, buscando conciliar assim preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico, e na outra parte a não recategorização dessa Unidade de Conservação, mantendo assim a categoria de Reserva Biológica.

A partir desse embate, o princípio da proibição do retrocesso ambiental – oriundo do direito europeu, mas que já vem sendo aplicado nos tribunais brasileiros, principalmente em decisões do Superior Tribunal de Justiça – é fundamental para uma hermenêutica crítica sobre o Projeto de Lei n. 4.198/12.

Analisando os argumentos favoráveis à aprovação desse Projeto de Lei, constata-se que são apresentadas alegações as quais afirmam que haverá melhorias para o desenvolvimento econômico em Santa Catarina. Contudo, deixa-se de apresentar justificativas plausíveis de que a criação de um Parque Nacional do Arvoredo seria benéfica para o meio ambiente. Em termos ambientais, o motivo elencado para que houvesse a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo é a possibilidade de se conciliar desenvolvimento econômico com práticas ambientalmente corretas, o que denuncia a intenção do legislador em promover a criação de um Parque Nacional com interesses meramente econômicos.

Através do presente trabalho acadêmico, verifica-se que, diante da biodiversidade que existe no Arvoredo, diversos são os argumentos que justificam a não aprovação do Projeto de Lei n. 4.198/12. Inicialmente, tal iniciativa é destituída de estudos técnicos provando que ocorreriam melhorias na preservação ambiental a partir da recategorização. Além disso, denuncia-se o fato de que a população não está devidamente informada sobre o presente Projeto de Lei, violando assim o dispositivo da Lei n. 9.985/00 que obriga a realização de audiências públicas no caso de recategorização.

Ademais, tendo em vista o histórico do desenvolvimento do turismo em Santa Catarina, percebe-se que as melhorias feitas nesse setor nem sempre foram acompanhadas de medidas as quais buscassem conter o avanço desordenado da urbanização e poluição, o que conseqüentemente resultou na geração de danos ao meio ambiente.

Dessa forma, a existência de diversas espécies ameaçadas de extinção na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, os benefícios que a presença dessa biodiversidade traz para o meio ambiente e as ameaças que o meio ambiente está sujeito a partir do momento em que se percebe a intenção do governo e sociedade em expandir o turismo, é que se pode afirmar que manter a Reserva Biológica como categoria de Unidade de Conservação no Arvoredo é a medida mais salutar para o meio ambiente e, por conseguinte, às gerações presentes e futuras.

Com isso, tendo em vista que o princípio da proibição do retrocesso ambiental veda qualquer iniciativa tendente a reduzir os níveis de proteção ambiental, visto que se trata de um princípio que visa garantir a existência de condições que assegurem um meio ambiente preservado para proporcionar uma qualidade de vida digna às populações, conclui-se que o Projeto de Lei n. 4.198/12 é inconstitucional, não merecendo, pois, ser aprovado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Direito ambiental constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2007.

AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011a.

\_\_\_\_\_. O princípio da proibição de retrocesso ambiental na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – O caso City Lapa. **Revista de direito ambiental**. São Paulo, ano 16, n. 62, p. 403-420, Abr./Jun. 2011b.

BAHIA, Carolina Medeiros. Dano ambiental e nexos de causalidade na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.) **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva. 2012.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Direito ambiental constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2007.

\_\_\_\_\_. O regime brasileiro das unidades de conservação. **Revista de direito ambiental**, v. 21, p. 27, 2001.

\_\_\_\_\_. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em 30 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado; 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.197 de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15197.htm)>. Acesso em 13 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.398 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 01 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em 19 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 302.906/SP.** Rel. Min. Herman Benjamin. 2ª Turma. Julg. em: 26 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 4.198 de 2012.** Recategoriza a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, em Parque Nacional Marinho do Arvoredo e dá outras providências. 2012a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1012295&filename=PL+4198/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012295&filename=PL+4198/2012)>. Acesso em 07 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 4.198 de 2012.** Recategoriza a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, em Parque Nacional Marinho do Arvoredo e dá outras providências. 2012b. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=230DE1F315777D4ED62C3391EA9F0846.node1?codteor=1042300&filename=Parecer-CMADS-23-11-2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=230DE1F315777D4ED62C3391EA9F0846.node1?codteor=1042300&filename=Parecer-CMADS-23-11-2012)>. Acesso em 07 nov. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento n. 223/2013, do Deputado Arnaldo Jordy: audiência pública 09 de julho 2013.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/pesquisa-avancada/videoArquivo?codSessao=44908>>. Acesso em 04 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projetos de leis e outras proposições.** PL 4.198/12. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=551696>>. Acesso em 01 dez. 2014.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa.** Tradução Raul de Polillo. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos. 1969.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **O futuro que queremos.** 2012. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at\\_download/the-future-we-want.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf)>. Acesso em 08 set. 2014.

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Ministério do Meio Ambiente**, 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em 24 nov. 2014.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna. **Conservação da biodiversidade legislação e políticas públicas**. Câmara dos Deputados. 2011. Disponível em: <[http://ibnbio.org/wp-content/uploads/2012/09/conservacao\\_biodiversidade.pdf](http://ibnbio.org/wp-content/uploads/2012/09/conservacao_biodiversidade.pdf)>. Acesso em 03 out. 2014.

ESTADOS UNIDOS. Departamento do Interior. **DDT é encontrado em pinguins e focas da Antártida**. 1964. Disponível em: <<http://www.fws.gov/contaminants/Documents/historic/19650211a.pdf>>. Acesso em 01 set. 2014.

FERREIRA, Heline Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Direito ambiental constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2007.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do estado de direito ambiental na Constituição Federal de 1988. In LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.) **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2012.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget. 1996.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Institucional – AM**. 2014. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em 15 set. 2014.

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Unidades de conservação**. 2014a. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao.html?q=rebio&limitstart=0>>. Acesso em 13 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Reserva biológica marinha do Arvoredo**. 2014b. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/>>. Acesso em 14 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **REBIO marinha do arvoredos.** 2014c. Disponível em: <  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2276-rebio-marinha-do-arvoredos.html>>. Acesso em 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Conselho.** 2014d. Disponível em: <  
<http://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredos/quem-somos/conselho.html>>. Acesso em 15 dez. 2014.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Fernando de Noronha e Atol das Rocas.** Disponível em: <  
<http://portal.iphan.gov.br/montarDetalheConteudo.do;jsessionid=EFE2EFB46C9DC1D958C9EEC40721C06C?id=17240&sigla=Institucional&retorno=detalheInstitucional>>. Acesso em 13 out. 2014.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores. 2006. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>. Acesso em 04 set. 2014.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.) **Dano ambiental na sociedade de risco.** São Paulo: Saraiva. 2012.

MEDEIROS, João de Deus. Criação de unidades de conservação no Brasil. In: DEBETIR, Emiliania; ORTH, Dora (Org.). **Unidades de conservação: gestão e conflitos.** Florianópolis: Insular. 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Tabela consolidada das unidades de conservação.** Atualizada em 11 fev. 2014. Disponível em: <  
[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/UCporCategoria0214\\_sem\\_Logo\\_copy.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/UCporCategoria0214_sem_Logo_copy.pdf)>. Acesso em 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **O sistema nacional de unidades de conservação da natureza.** 2011. Disponível em: <  
[http://www.parnanoronha.com.br/portal/images/pages/files/149\\_publicacao05072011052951.pdf](http://www.parnanoronha.com.br/portal/images/pages/files/149_publicacao05072011052951.pdf)>. Acesso em 03 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano de prevenção e combate aos incêndios florestais da Reserva Biológica do Guaporé (2006-2007)**. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/prevfogo/plano\\_operativo\\_reserva\\_biologica\\_do\\_guapore.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/prevfogo/plano_operativo_reserva_biologica_do_guapore.pdf)>. Acesso em 13 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da conferência da ONU no ambiente humano**. Estocolmo. 1972. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>. Acesso em 04 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Our commom future**. Disponível em: <[http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf)>. Acesso em 05 set. 2014.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em 30 out. 2014.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema nacional de unidades de conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. et al. Dez anos de história: avanços e desafios do sistema nacional de unidades de conservação da natureza. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). **Dez anos do sistema nacional de unidades de conservação da natureza lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2011. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/240/\\_publicacao/240\\_publicacao06072011055602.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf)>. Acesso em 03 out. 2014.

THOMÉ, Romeu. **O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco**. Salvador: Juspodivm. 2014.

UGALDE, Alvaro. Parques podem mudar uma nação. In: EJOURNAL USA. Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. **Parques nacionais, patrimônio nacional**. 2008. Disponível em: <

<http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/0708ejpo.pdf>>. Acesso em 29 set. 2014.

VIEIRA, Ricardo Castelli. **Reserva biológica marinha do arvoredos**. In: SEMINÁRIO DE CRIAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2014, Florianópolis.

VIVACQUA, Melissa. **Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina: o Caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredos**. 2005. 109f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

## **ANEXO – Projeto de Lei n. 4.198/12**

PROJETO DE LEI Nº , DE 2012  
(Do Sr. Rogério Peninha Mendonça e outros)

Recategoriza a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, em Parque Nacional Marinho do Arvoredo e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Art. 1º A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, fica recategorizada como Parque Nacional e passa a denominar-se Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

Art. 2º A Zona de Amortecimento do Parque Nacional Marinho do Arvoredo tem seus limites descritos a partir das cartas topográficas SG-22-Z-B-V-2, SG-22-Z-B-V-4, SG-22-Z-D-II-2, SG-22-Z-D-III-3, SG-22-Z-DVI-1, SG-22-Z-D-V-2 e SG-22-Z-D-II-4, publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em escala 1:50.000, com o seguinte memorial descritivo em coordenadas geográficas e datum SIRGAS2000: do ponto 1, de c.g.a. (coordenadas geográficas aproximadas) 26°42'25" S e 48°40'50" W, localizado na Praia de Itajubá, município de Barra Velha-SC, segue em linha reta numa distância de 87.625 metros até o ponto 2, localizado no oceano atlântico. Do ponto 2, de c.g.a. 26°42'25" S e 47°48'00" W, segue em linha reta numa distância de 115.270 metros até o ponto 3, localizado no oceano atlântico. Do ponto 3, de c.g.a. 27°44'50" S e 47°48'00" W, segue em linha reta numa distância de 68.822 metros até o ponto 4, localizado na costa sudeste da Ilha de Santa Catarina, na Ponta da Armação. Do ponto 4, de c.g.a. 27°44'50" S e 48°29'53" W, segue pela linha de costa da Ilha de Santa Catarina em direção noroeste até o ponto 5, localizado no Pontal (Pontal da Daniela). Do ponto 5, de c.g.a. 27°27'32" S e 48°32'48" W, segue em linha reta numa distância de 2.351 metros até o ponto 6, localizado junto ao limite da Área de Proteção Ambiental do Anhatomirim. Do ponto 6, de c.g.a. 27°26'30" S e 48°33'38" W, segue em direção nordeste pelo limite da Área de Proteção Ambiental do Anhatomirim até o ponto 7, localizado na Ponta do Mata-mata, na extremidade leste da Enseada da Armação, município de Governador Celso Ramos-SC. Do ponto 7, de c.g.a. 27°23'00" S e 48°32'02" W, segue pela linha de costa em sentido norte até o ponto 1, ponto inicial deste memorial descritivo, totalizando uma área e perímetro aproximados de oitocentos e cinquenta e quatro mil hectares e quinhentos e quarenta e quatro quilômetros.

Art. 3º O Parque Nacional Marinho do Arvoredo será administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, que deverá adotar as medidas necessárias à sua efetiva implantação e proteção.

Art. 4º O Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, instituído pela portaria IBAMA nº 81, de 10 de setembro de 2004, permanecerá em vigência até a publicação do Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

Parágrafo único. A pesca na zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho do Arvoredo será regulamentada pelo Plano de Manejo da unidade.

Art. 5º O Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, instituído pela Portaria IBAMA nº 51, de 10 de maio de 2004, permanecerá em exercício até a criação do conselho consultivo do Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, localizada no litoral de Santa Catarina, foi criada em 1990, pelo Decreto nº 99.142, com o objetivo de proteger amostra representativa dos ecossistemas da região costeira ao norte da ilha de Santa Catarina, suas ilhas e ilhotas, águas e plataforma continental, com todos os recursos naturais associados. A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, com 17 600 ha, é constituída pelas ilhas de Galés, Arvoredo e Deserta e pelo Calhau de São Pedro.

A Reserva Biológica, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, é uma unidade de conservação de proteção integral, que tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. Na Reserva Biológica é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Como se vê, a Reserva Biológica, no conjunto das categorias de unidades de conservação que compõe o SNUC, é a que restringe com maior severidade as possibilidades de uso dos recursos naturais. Seu objetivo principal é manter a natureza intocada. Veja-se que mesmo as pesquisas científicas e a visitação estão sujeitas a severas restrições.

As ilhas que compõem a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo foram um destino tradicional de mergulho recreativo no sul do Brasil desde a década de 1980. A partir de 2000, com a aprovação da Lei do SNUC, a Reserva foi fechada para o mergulho recreativo e as operadoras de mergulho passaram a

restringir sua atuação ao sul da Ilha do Arvoredo, que não faz parte da Reserva Biológica.

Estamos propondo que a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo seja transformada em Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

O Parque Nacional, nos termos da Lei do SNUC, tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A visitação nos Parques Nacionais é possível, desde que esteja de acordo com as normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

As ilhas que compõem a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo tem grande potencial turístico. A transformação da Reserva Biológica em Parque Nacional possibilitaria o aproveitamento desse potencial de forma controlada. É possível conciliar a conservação da área com o mergulho recreativo e a visitação. A transformação da Reserva Biológica em Parque Nacional vai possibilitar do desenvolvimento sustentável dos municípios vizinhos à unidade, com geração de empregos e renda para a população local em harmonia com a preservação da biota da área sob proteção. Além disso, as operadoras de mergulho poderiam auxiliar na fiscalização do Parque, inibindo a pesca ilegal. O Parque garantiria a realização de ações de educação ambiental na área, o que hoje não acontece. Conhecendo o parque, os visitantes ficariam sensibilizados com as belezas da região e perceberiam a importância de preservar os seus recursos naturais. Os próprios mergulhadores e as operadoras do serviço contribuiriam para a retirada de lixo da região, como embalagens plásticas que chegam com as correntes. Por se beneficiarem da conservação da área, as operadoras poderiam dar também uma contrapartida em ações sociais, oferecendo o mergulho para estudantes de baixa renda, por exemplo. Finalmente, os valores arrecadados para a visitação no parque poderiam ajudar na manutenção e fiscalização da unidade.

É possível conciliar a conservação da área com o mergulho recreativo e a visitação. A transformação da Reserva Biológica em Parque Nacional vai possibilitar do desenvolvimento sustentável dos municípios vizinhos à unidade, com geração de empregos e renda para a população local e melhorar as condições de fiscalização e conservação da área.

Estes os motivos que justificam a presente proposição.

Sala das Sessões, em de de 2012.

Deputado Rogério Peninha Mendonça

Deputado Décio Lima

Deputado Esperidião Amin