



**DIREITO DE PROPRIEDADE E PROTEÇÃO AMBIENTAL:** estudo de caso das unidades de conservação da natureza no município de Barbacena – Mg

Cristina Faria da Silva<sup>1</sup>

Helder Antônio da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO**

Este estudo tem como objetivo apresentar sugestões que visam o equilíbrio necessário entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade por meio de uma revisão da literatura acerca da legislação ambiental constitucional e infraconstitucional, doutrina e jurisprudência, aplicada às unidades de conservação da natureza, e o direito de propriedade. Realizou-se um levantamento de dados documentados e entrevistas, junto ao IEF – Instituto Estadual de Floresta do Estado de Minas Gerais, responsável pela fiscalização das unidades de conservação; com um professor especialista em gestão de áreas protegidas e um representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, relativamente à criação das unidades de conservação da natureza, no Município de Barbacena. Considerando a análise realizada, constatou-se a existência de um distanciamento entre a teoria e a legislação ambiental, e o direito de propriedade, e ainda, um distanciamento no que diz respeito à aplicação destas leis.

**PALAVRAS CHAVE:** LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, DIREITO DE PROPRIEDADE, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, MEIO AMBIENTE.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e Pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado. Funcionária do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Docente do curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas e do curso de Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – IF Sudeste MG. Campus Barbacena – MG. Mestre em Engenharia linha de pesquisa em Gestão e Otimização pela UNESP – Campus Guaratinguetá e Doutorando em Administração de Empresas da PUC-Rio.



## INTRODUÇÃO

O crescimento populacional, com a conseqüente expansão das áreas urbanas, e a degradação ambiental é um problema a ser enfrentado pelo Poder Público, o qual, nos últimos anos, tem dispendido altos custos e investimentos, no sentido de minimizar os problemas tanto ambientais, quanto sociais, decorrentes desta situação.

Por outro lado, segundo Antunes (2011), o direito de propriedade tem sido considerado como um direito terrível, pois é o direito que tradicionalmente se define como direito de exclusão, isto é, ele é exercido por um dos membros da sociedade contra os demais. Tal direito, igualmente tem sido considerado como um dos principais causadores das mazelas da sociedade ocidental, em especial da desigualdade entre as pessoas.

Antunes (2011) destaca ainda, que não é fácil observar que o direito de propriedade, em qualquer forma que possa vir a se manifestar, está no centro da discussão política e social mais relevante; portanto, o debate sobre o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, como posto pela Constituição Federal de 1988, não pode deixar de ter como um dos seus alicerces o questionamento sobre o direito de propriedade e os seus limites, haja vista que a atividade econômica se faz, necessariamente, sobre a apropriação dos bens naturais, sejam eles públicos ou privados.

Nota-se que, as políticas públicas de gestão habitacional e ambiental não têm sido capazes de manter um controle ambiental, ou por falta de interesse da Administração Pública, ou mesmo em função da descontinuidade da gestão política anteriormente implementada.

As unidades de conservação da natureza surgem neste contexto, como um instrumento importante no auxílio do controle e equilíbrio ambiental, estabelecendo limites ao direito de propriedade, tanto na esfera particular como no âmbito estatal.

A execução do controle ambiental através das unidades de conservação da natureza traz como conseqüência muitos conflitos decorrentes da



desterritorialização de populações, tanto as ditas “tradicionais” como as “não tradicionais”.

Portanto, a problemática reside em estabelecer os limites existentes entre o direito de propriedade das populações “tradicionais” e “não tradicionais”, em unidades de conservação da natureza, e o dever de proteção ambiental, tanto do Estado quanto da população, e no presente estudo busca-se a análise e discussão desses limites.

Esta pesquisa faz uma análise entre o direito de propriedade e a proteção ambiental, com enfoque nas unidades de conservação da natureza no Município de Barbacena.

Partindo de uma análise das normas constitucionais e da legislação ambiental, estudos doutrinários e jurisprudência, coloca-se indagações relevantes, como, em unidades de conservação da natureza, quais são os limites existentes entre o direito de propriedade e o dever de proteção ambiental?

Diante dos conflitos que surgem, o que deve prevalecer, o direito de propriedade ou o dever de proteção ambiental?

O objetivo geral deste estudo é a apresentação de sugestões que visam o equilíbrio necessário entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade.

De acordo com o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Avaliar a administração das unidades de conservação da natureza no âmbito do Município de Barbacena, e se estão sendo devidamente protegidas;
- b) Se as populações “tradicionais” e “não tradicionais” contribuem efetivamente para o equilíbrio entre o dever de proteção ambiental e o direito de propriedade nas unidades de conservação da natureza.



Destaca-se como a principal justificativa do presente trabalho, a escassez de pesquisas científicas envolvendo os conflitos que surgem em unidades de conservação da natureza, especialmente quanto ao direito de propriedade e o dever de proteção ambiental.

Observa-se que, há uma distância entre o que é previsto na legislação ambiental, e o que é praticado quanto à gestão das áreas situadas em unidades de conservação da natureza. Isso ocorre, tanto em função do desconhecimento da legislação, quanto em alguns casos, com a prática de atos ilícitos contra o meio ambiente.

O método utilizado neste trabalho foi o estudo de caso, segundo Yin (2005), para o qual foram adotados alguns métodos de coleta de dados como pesquisa documental e entrevistas, além de uma revisão da literatura.

Como o tema em análise é abrangente, fez-se necessário delimitá-lo com o objetivo de obter um melhor entendimento face aos demais estudos sobre tal matéria. Sendo assim, foi necessária uma delimitação relativa à área geográfica pesquisada.

Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura acerca da legislação ambiental constitucional e infraconstitucional, doutrina e jurisprudência, aplicada às unidades de conservação da natureza, e o direito de propriedade. Esta revisão deu bases teóricas para a realização de uma análise mais profunda sobre o problema da pesquisa.

Posteriormente, foi traçado um paralelo entre as normas constitucionais ambientais e a legislação infraconstitucional ambiental, e o direito de propriedade, buscando conhecer os limites que essas normas impõe ao direito de propriedade nas unidades de conservação da natureza.

E por fim, foi feito um levantamento de dados por meio de entrevistas, junto ao IEF – Instituto de Estadual de Floresta, do Estado de Minas Gerais, responsável pela gestão e fiscalização das unidades de conservação; com um professor especialista em gestão de áreas protegidas e um representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, relativamente à criação, gestão, fiscalização das áreas situadas em



unidades de conservação da natureza e o limite entre o direito de propriedade e a legislação ambiental, no Município de Barbacena.

O espaço privilegiado ocupado pela entrevista na discussão epistemológica pode ser atribuído, como sugere Fontana e Frey (2000), ao fato de os cientistas sociais costumarem a reconhecer as entrevistas como encontros interacionais e que a dinâmica social da entrevista pode determinar a natureza do conhecimento gerado. (GODOI ET. AL., 2006).

Em face do que foi acima exposto, optou-se pela entrevista como uma forma de obter-se evidências, que podem convergir com teorias e legislação existentes, ou podem apresentar novas possibilidades para o desenvolvimento e a revisão destas teorias e legislações.

Para Seidman (1998) algumas formas de entrevistar dependem de um guia de entrevista. Este guia é projetado para pedir ao respondente para reconstruir sua experiência e explorar o seu significado.

Foi elaborado então um roteiro, um guia, para realização das entrevistas, contendo perguntas desenvolvidas com base na revisão da literatura, na experiência dos autores deste estudo.

Este artigo está estruturado da seguinte forma:

a) Introdução, na qual se apresenta uma breve discussão sobre o problema de pesquisa, delimitação do tema, hipóteses, o objetivo geral e os objetivos específicos, a justificativa, a metodologia de pesquisa empregada neste estudo e a estrutura final deste trabalho.

b) Seção 1: Os princípios constitucionais da propriedade e meio ambiente; oriundos de uma revisão da literatura atual sobre este assunto.

c) Seção 2: Análise da legislação ambiental; onde será apresentada uma avaliação sobre a legislação ambiental vigente, pautada pela revisão da literatura atual, abordando o conceito de direito ambiental, a implementação do direito ambiental e uma breve introdução sobre o novo código florestal.

d) Seção 3: Unidades de conservação da natureza; que aborda os conceitos sobre unidades de conservação da natureza, as novas modalidades de unidades de



conservação e apresenta ainda as unidades de conservação existentes no município de Barbacena e na região circunvizinha.

e) Seção 4: Criação das unidades de conservação da natureza; será apresentado, à luz dos principais doutrinadores, uma discussão do problema de pesquisa, observando tal literatura e os resultados das entrevistas, buscando pontos convergentes e divergentes entre os entrevistados, e a literatura.

f) Conclusão/considerações finais; o qual apresenta uma análise final do atendimento aos objetivos propostos por este trabalho, a sua contribuição prática e ou teórica, por meio de sugestões para solução do problema de pesquisa; e as limitações do estudo, envolvendo as limitações oriundas dos métodos e técnicas aplicados na pesquisa.

g) Referências bibliográficas; destacando as obras citadas no desenvolvimento deste trabalho.

## **1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE E PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

A palavra princípio, do latim *principiu*, significa começo ou causa de algum fenômeno. Segundo Nader (1992), a ciência do Direito possui princípios já consolidados, e outros que vão se formando ao longo do tempo. Na ciência do Direito, ou na vida, os princípios são essenciais, fundamentais, pois tudo decorre deles.

De acordo com Milaré (2013), a palavra princípio significa “aquilo que se toma primeiro”, designando início, começo, ponto de partida, também como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, princípio é por definição, “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.



O princípio constitucional da propriedade está inserto na Constituição Federal Brasileira em seu artigo 5º, inciso XXII, o qual dispõe: “é garantido o direito de propriedade”. Porém, nota-se que outras normas constitucionais dispõem sobre a propriedade, como no Capítulo I, do Título II, destinado aos direitos e deveres individuais e coletivos, destacando-se as do artigo 5º, incisos XXIII a XXX, e ainda, normas constitucionais dispostas no Título VII, o qual trata da Ordem Econômica e Financeira, artigos 170, II e III, 176 a 178, 182 a 186, 191, e por fim o disposto no artigo 222, que trata da propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão.

Nota-se que o direito de propriedade tem seu fundamento na Constituição Federal, e está garantido, desde que atenda a sua função social. Conforme Silva (1994), o conjunto de normas constitucionais que dispõe sobre a propriedade pressupõe que ela não é um direito individual absoluto, havendo restrições quanto a este direito. A concepção do direito de propriedade, vinda através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que limitava este direito somente quanto ao exercício dos direitos dos demais indivíduos, foi sendo superada, e foi evoluindo até se obter a concepção da propriedade calcada em sua função social.

Para Bastos:

... A função social visa a coibir as deformidades, o teratológico, os aleijões, digamos assim, da ordem jurídica. É o que cumpre examinar agora. Vale dizer, em que consistem aquelas destinações que poderão levar ao uso degenerado da propriedade a ponto de colocar o seu titular em conflito com as normas jurídicas que a protegem.

A chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal. (BASTOS, 1998, p. 210 ).

Quanto aos princípios constitucionais do meio ambiente, observa-se que a Constituição Federal Brasileira de 1988 é considerada uma das mais avançadas no mundo relativamente ao tema do meio ambiente. Esses princípios constitucionais direcionam toda a legislação subjacente, além de dar uma nova compreensão a todas as leis vigentes de forma coerente com o posicionamento político e institucional.



Conforme Jelinek (2006) a questão da função social da propriedade está fortemente ligado com a “contemporânea inexistência da dicotomia rígida entre o direito público e o direito privado, a hermenêutica e a interpretação conforme a Constituição, e a concretização dos princípios fundamentais, em especial da dignidade da pessoa humana e da justiça social”.

Jelinek (2006) destaca em seu trabalho a seguinte constatação sobre a função social da propriedade:

Constitui um marco histórico na evolução do direito de propriedade a teoria de Leon Duguit, que, no início do século XX, traz o conceito jurídico originário de função social da propriedade. Depois de tratar de questões como o desaparecimento do sistema de Direito Público fundado na noção de poder público, da conversão da noção de serviço público em noção fundamental do Direito Público de sua época, da responsabilidade do Estado e dos agentes públicos e de diversos outros temas caros ao Direito Público, sob uma perspectiva inédita, traz fundamentos jurídicos da teoria da função social, que pretende substituir a noção de direito subjetivo de propriedade. (JELINEK, 2006, p. 10).

“Concebida como direito fundamental, a propriedade não é, contudo, aquele direito que possa erigir-se na suprema condição de ilimitado e intangível. Daí o acerto do legislador em proclamar, de maneira veemente, que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. (MILARÉ, 2013).

O artigo 5.º, XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988 prevê, conforme Thomé (2013, p. 91), que o direito de propriedade é garantido aos titulares que provem o atendimento da sua função social. Portanto, a Constituição Federal de 1988 condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Uma vez constatado o não cumprimento da função social de uma propriedade, o proprietário desta será impedido de manter seu direito a esta propriedade, não tendo mais poder sobre ela.

Quando se impõe ao proprietário o cumprimento da função social, exige-se dele o dever de exercer o seu direito de proprietário não apenas em seu próprio e exclusivo interesse, mas, principalmente, em benefício da coletividade, preservando



o ambiente. É exatamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. (THOMÉ, 2013).

Conforme Jelinek (2006) “a expressão função social passa por uma idéia operacional, impondo ao proprietário não somente condutas negativas (abstenção, como não causar contaminação do solo), mas também positivas (obrigações de fazer, como de parcelar gleba de sua propriedade)”.

De acordo com Milaré (2013), a propriedade não possui mais aquele conceito individualista do Código Civil de 1916, voltado para uma sociedade rural e agrária, em uma época que a maioria da população brasileira vivia no campo. Atualmente a sociedade é mais urbana, firmando-se cada vez mais forte o sentido social, passando então de uma sociedade desunida e ambiciosa, do ponto de vista material, para uma sociedade mais preocupada com o progresso e o desenvolvimento do bem-estar de todos.

Como exemplo, Thomé (2013) descreve que é o princípio da função socioambiental da propriedade que fundamenta a imposição ao proprietário rural do dever de manutenção, preservação, recuperação e recomposição da vegetação de áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal, instituídos no Novo Código Florestal, Lei 12.651 de 2012; mesmo que não tenha sido ele responsável pelo dano ambiental.

Mirra (1996) *apud* Milaré (2013) afirma que “a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.”

Portanto, conforme Milaré (2013), a utilização da propriedade pode e deve ser judicialmente controlada, impondo aos proprietários restrições necessárias para a salvaguarda dos bens maiores da coletividade, por meio de comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, a qualquer ameaça ou dano ao bem-estar social.



Apesar de todo empenho dos legisladores, e por via de consequência, da própria legislação, no sentido de almejar uma sociedade mais desenvolvida em relação ao bem-estar de todos, ainda há uma grande distância entre o que ocorre na prática, e a aplicação do princípio da função socioambiental da propriedade. Muitos proprietários, por má-fé ou até mesmo por desconhecimento, provocam grandes danos à natureza, desconsiderando completamente a função socioambiental de suas propriedades.

## **2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**

De acordo com Milaré (2013), a legislação ambiental no Brasil possui dois momentos históricos importantes: do período republicano até a Conferência de Estocolmo de 1972 que a partir do Código Civil de 1916, apresentou várias normas de cunho ecológico destinadas à proteção de direitos privados na composição de conflitos de vizinhança; e após a Conferência de Estocolmo, com a edição do Decreto 73.030, de 30/10/1973, com a instituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior, com o objetivo de orientar uma política de conservação do meio ambiente e uso racional de recursos naturais.

Portanto, os danos ambientais não são exclusividade dos dias atuais, pois a percepção jurídica deste fenômeno, até como consequência de um bem jurídico novo denominado “meio ambiente” é de explicação recente. (MILARÉ, 2013).

O Direito Ambiental – e com ele todos os instrumentos destinados a viabilizar o desenvolvimento sustentável – não enseja, de maneira alguma, o enfraquecimento ou a destruição do direito de propriedade. Ao revés, a nova disciplina é manifestação necessária e legítima de um direito supraindividual (o meio ambiente ecologicamente equilibrado) que, no plano constitucional, participa da própria gênese do direito de propriedade e o condiciona. No fundo, a norma ambiental tão-só deseja um mínimo de "ponderação ecológica", para usar a referência de Gomes Canotilho (1994), no sentido de obrigar os empreendedores e todos os operadores jurídicos a levarem em



conta, em suas decisões e valorações, a proteção do meio ambiente. (BENJAMIN, 1998).

Sirvinskas (2013) destaca que o direito ambiental cuida de proteger interesses difusos e não interesses coletivos ou individuais, os quais são regulados em legislação própria e estudados dentro da área de cada disciplina jurídica.

O Estado de Direito Ambiental deveria ficar em um novo modelo econômico que privilegie o homem e não o consumo desenfreado; sobrepor o sistema humanista ao sistema capitalista com base na dignidade da pessoa humana, visando o bem-estar social. Daí a dificuldade de implantação desse Estado de Direito Ambiental. (SIRVINSKAS, 2013).

Segundo Milaré (2013) a questão mais relevante para a preservação da natureza contra devastações é a implementação da legislação, que permite tirar o “arcabouço normativo ambiental do limbo da teoria”, para colocá-la na prática do dia-a-dia real.

Milaré (2013) ainda destaca que a implementação das leis e políticas oficiais exige urgência por parte do Poder Público e da sociedade, uma vez que ambos são igualmente responsáveis pela Constituição Federal.

De fato, verifica-se na prática muitas dificuldades para implementação da legislação ambiental, como destacado por Milaré, além de outras como o direito de propriedade que sobrepõe muitas vezes à esta legislação ambiental implicando em diversas perdas para a sociedade e para o meio ambiente.

Quando se trata de pequenas unidades de conservação da natureza a legislação ambiental muitas das vezes são negligenciadas por completo, prevalecendo o direito de propriedade de cidadãos que provocam danos ambientais irreparáveis. Tal fato ocorre em parte pela falha do Estado em fiscalizar estas pequenas unidades de conservação, mas também existe um interesse de empreendedores que com objetivo de alavancar o turismo local acabam por descumprirem as leis ambientais.

Para Thomé (2013) o artigo 2.º da Lei 12.651/2012 dispõe ainda que os direitos de propriedade serão exercidos com as limitações que a legislação em geral



e, especialmente, o Novo Código Florestal estabelecem. O Novo Código Florestal impõe limitações ao exercício do direito de propriedade, seja através da previsão da instituição de Áreas Preservação Permanentes (APP) ou de Áreas de Reserva Legal, que deverão ser protegidas pelo proprietário em razão da relevância ambiental da vegetação ali situada.

Nos termos do Novo Código Florestal, Área de Preservação Permanente (APP) refere-se à área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (THOMÉ, 2013).

Thomé (2013) destaca ainda que o Novo Código Florestal inova ao beneficiar, em inúmeras situações, a produção na pequena propriedade ou posse rural familiar, conceituada como aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no artigo 3.º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.

A legislação ambiental brasileira é considerada a mais avançada do mundo, possui diversos dispositivos que se bem aplicados pode, sem dúvida nenhuma, fazer com que a proteção ambiental seja efetiva; porém é de conhecimento de muitos, inclusive dos próprios legisladores, que a legislação ambiental não é integralmente aplicada na prática.

Este trabalho tentará mostrar a distância que existe entre a lei e sua aplicação, principalmente no que diz respeito à criação, gestão e fiscalização das unidades de conservação no âmbito municipal. Antes porém, serão abordados conceitos e determinada classificação relacionados às unidades de conservação da natureza.

### **3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

#### **3.1 Considerações gerais**



De acordo com Thomé (2013), a Lei 9.985/2000 (SNUC) define unidade de conservação, em seu artigo 2.º, I, como “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”. Destaca-se do conceito legal algumas importantes características das Unidades de Conservação (UC):

- ✓ Espécie de espaço territorial protegido (inseridas no artigo 225, parágrafo 1.º, III, da Constituição Federal de 1988.
- ✓ Características naturais relevantes (motivo de proteção pelas normas ambientais).
- ✓ Legalmente instituídos (por decreto do Chefe do Executivo ou por lei formal).
- ✓ Objetivos de conservação (e por isso são áreas ambientalmente protegidas);
- ✓ Limites (físicos) definidos.
- ✓ Regime especial de proteção e administração.

Segundo Thomé (2013) é de competência da União, dos Estados, do DF e dos Municípios a criação de unidades de conservação da natureza. O conjunto de unidades de conservação da natureza de todos os entes federais constitui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Para tal entendimento, a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, reconhece como ação administrativa da União (artigo 7.º, X), dos Estados (artigo 8.º, X) e dos Municípios (artigo 9.º, X) definem seus espaços protegidos no âmbito de sua competência.

Uma questão pertinente, segundo Figueiredo (2013), é saber se estaria ou não vedada a criação de outras modalidades de unidades de conservação em âmbito federal. Conquanto esteja claro que o rol de unidades de conservação da natureza não é exaustivo, a questão ora formulada é pertinente já que, à primeira



vista, o parágrafo único do artigo 6.º da Lei do SNUC, ao reportar-se unicamente a unidades de conservação estaduais e municipais, teria implicitamente estabelecido que nenhuma outra modalidade federal poderá integrar, ainda que excepcionalmente, aquele sistema.

De qualquer forma, destaca Figueiredo (2013), se uma nova espécie de unidade de conservação federal vier a ser criada, o diploma normativo adequado para a sua introdução ao SNUC será outra lei ordinária federal, que modificará a Lei 9.985/2000 naquilo em que com esta for incompatível.

### **3.2 Unidades de conservação em Barbacena e região**

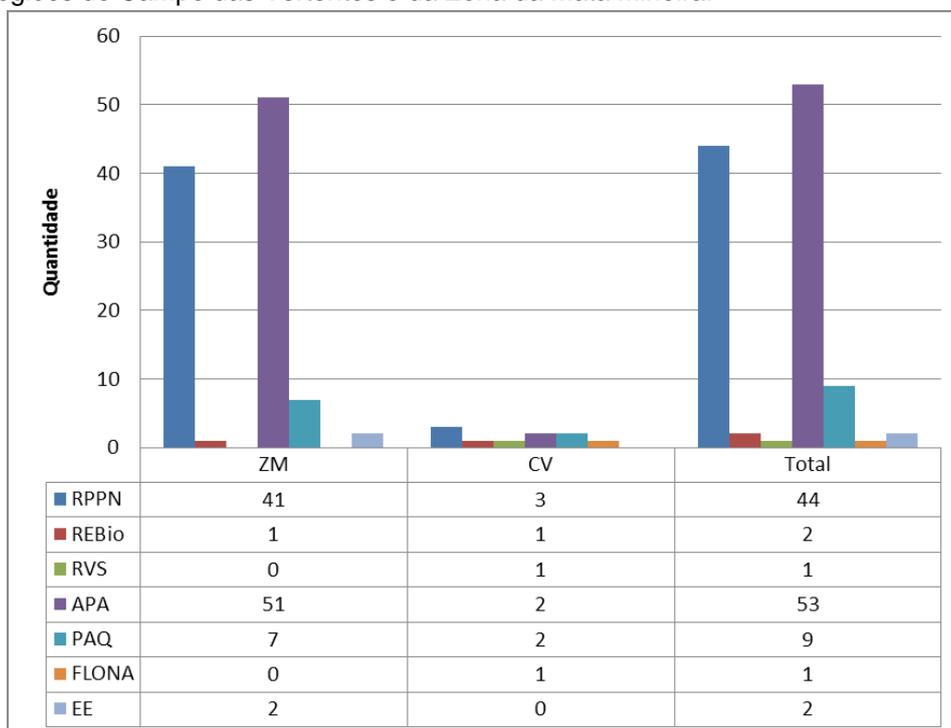
As informações a seguir estão descritas no trabalho de Salvio et. al. (2012) sobre as Unidades de Conservação e Outras Áreas Naturais Protegidas nas Microrregiões do Campo das Vertentes e Zona da Mata Mineira, região onde se encontra o Município de Barbacena.

A partir dos dados coletados e da consolidação destes, foram identificadas na mesorregião do Campo das Vertentes 10 (dez) Áreas Naturais Protegidas e na Zona da Mata 120 (cento e vinte), totalizando 130 (cento e trinta) nessas mesorregiões. Desse total, no Campo das Vertentes, 6 (seis) são UC's de Uso Sustentável e 4 (quatro) de Proteção Integral; na Zona da Mata, 110 (Cento e dez) são de Uso Sustentável e apenas 10 (dez) de Proteção Integral, totalizando nas duas mesorregiões 14 (quatorze) Unidades de Proteção Integral e 116 (Cento e dezesseis) de Uso Sustentável. (SALVIO ET. AL., 2012).

Considerando a categoria de manejo, foram identificadas no Campo das Vertentes Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), Reserva Biológica (REBIO), Refúgio de Vida Silvestre (RVS), Áreas de Proteção Ambiental (APA), Parques (PAQ) e Floresta Nacional (FLONA). Na Zona da Mata foram identificadas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), Reserva Biológica (REBIO), Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Parques e Estações Ecológicas (EE). Somando-se as duas mesorregiões, foram identificadas 55 RPPNs, 2 REBIOs, 1

RVS, 62 APAs, 7 Parques, 1 FLONA e 2 EE (Figura 1). (SALVIO *ET. AL.*, 2012, p. 244).

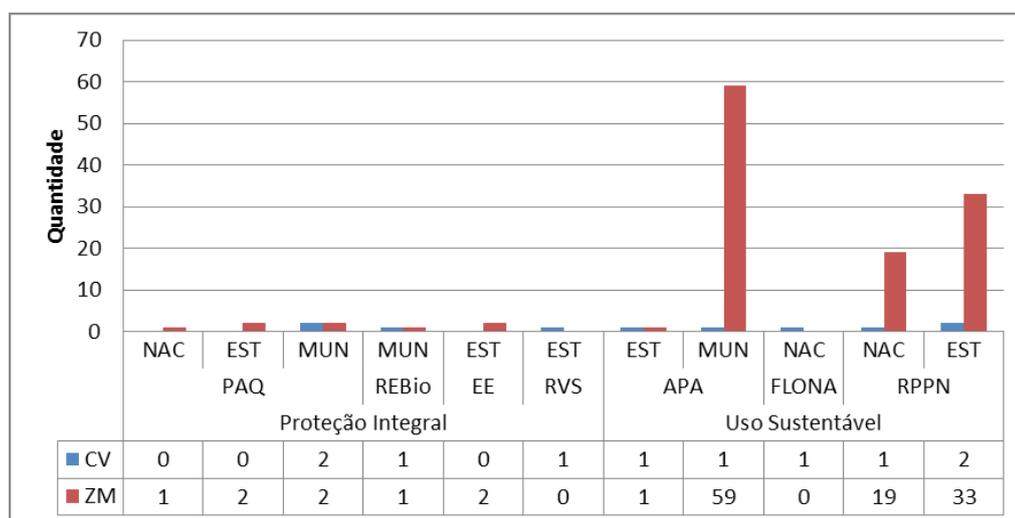
Figura 1: Quantidade de Unidades de Conservação por categoria de manejo identificadas nas mesorregiões do Campo das Vertentes e da Zona da Mata Mineira.



Fonte: Salvio et. al. (2012, p. 244)

“As Unidades de Conservação podem ser Federais, Estaduais ou Municipais. No Campo das Vertentes elas estão divididas da seguinte maneira: Federais (2), Estaduais (4) e Municipais (4), e na Zona da Mata é dividido em: Federais (20), Estaduais (38) e Municipais (62). No total foram encontradas: Federais (22), Estaduais (42) e Municipais (66) (Figura 2)”. (SALVIO *ET. AL.*, 2012, p. 244).

Figura 2: Quantidade de Unidades de Conservação por categoria, grupo de manejo e administração identificadas nas mesorregiões do Campo das Vertentes e da Zona da Mata Mineira, destacando as Nacionais (NAC), Estaduais (EST) e Municipais (MUN).



Fonte: Salvio et. al. (2012, p. 244).

“O total de Áreas Protegidas identificadas chega a 4.632,61 Km<sup>2</sup>, sendo 127,61 Km<sup>2</sup> da mesorregião do Campo das Vertentes (cerca de 1% da área total da mesorregião) e 4.505 Km<sup>2</sup> da mesorregião da Zona da Mata (Cerca de 13% da área total da mesorregião). (SALVIO ET. AL., 2012, p. 245)”.

Considerando-se a área das Unidades de Conservação em ambas as mesorregiões e a sua esfera administrativa, do total de 4.632,61 Km<sup>2</sup> protegidos, 82,26 Km<sup>2</sup> (2%) são Federais; 266,93 Km<sup>2</sup> (5,76%) Estaduais; e 4.283,42 (92,24%) Municipais. Sendo que, no Campo das Vertentes 0,91 Km<sup>2</sup> são Federais (0,02%), 85,5 Km<sup>2</sup> Estaduais (1,84%) e 41,2 Km<sup>2</sup> (0,88%) Municipais; e na Zona da Mata 81,35 Km<sup>2</sup> são Federais (1,75%), 181,43 Km<sup>2</sup> Estaduais (3,91%) e 4.242,22 Km<sup>2</sup> Municipais (92%). (SALVIO ET. AL., 2012).

Das Unidades de Conservação existentes, três estão no Município de Barbacena, sendo uma de proteção integral, a Reserva Biológica de Pinheiro Grosso, com 416 hectares, localizada no distrito de Pinheiro Grosso. As outras duas estão localizadas em área urbana do Município de Barbacena, sendo uma no bairro Ipanema e a outra no bairro Santo Antônio e não se encontram classificadas conforme a Lei do SNUC. Tais informações são oriundas da entrevista do Diretor da



Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Barbacena, concedida à autora deste trabalho.

## **4 CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

### **4.2 Criação das unidades de conservação da natureza**

O Poder Público, ao criar uma unidade de conservação, torna-se corresponsável pela fiscalização de seus atributos naturais e pela manutenção de suas corretas condições de funcionamento, respondendo solidariamente com o particular que eventualmente causar dano a essa unidade. A inércia do Estado em situação em que deveria agir para evitar o dano ao ambiente ou mesmo a sua atuação deficiente contribui para o dano ambiental, mesmo que de forma indireta, sendo passível de responsabilização. (THOMÉ, 2013).

Milaré (2013) afirma que da análise do artigo 22, parágrafo 2.º, da Lei 9.985/2000, combinado com os artigos 4.º e 5.º do Decreto 4.340/2002, extrai-se que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida da elaboração de estudos técnicos e da realização de consulta pública. Tais requisitos devem ser rigorosamente cumpridos, sob pena de nulidade do ato de criação da unidade de conservação.

Quanto aos estudos técnicos, Milaré (2013) destaca que, além de permitirem a delimitação correta da unidade de acordo com os aspectos sociais, econômicos, ambientais e de biodiversidade da região afetada, a realização destes estudos técnicos também se presta a evitar abusos e arbitrariedades que possam decorrer do Poder Público, tendo em vista a possibilidade de criação de unidade de conservação de ato administrativo.

Já as consultas públicas, ainda de acordo com Milaré (2013), é que encontra a base nos princípios constitucionais da participação comunitária e no direito fundamental à informação, tendo como objetivo a ampla divulgação por meio de reuniões com as comunidades locais e os setores interessados, de forma que



também se levem em consideração, ao longo do processo de criação, as questões de interesse de todos.

Uma vez instituída uma unidade de conservação da natureza, seja por decreto do Poder Executivo ou por lei formal, Thomé (2013) destaca que a redução dos limites (alteração) destas unidades de conservação ou sua supressão total somente serão permitidas através de lei específica. Essa é a determinação do artigo 225, § 1.º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

O Parágrafo 7.º do artigo 22 da Lei do SNUC determina, por sua vez que a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

#### 4.2.1 Criação das unidades de conservação no município de Barbacena

No Município de Barbacena existem três Unidades de Conservação da Natureza que foram criadas por meio de decretos e leis municipais, ocorridos em períodos distintos. Foi realizada uma entrevista com o Diretor da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, que discorreu sobre a criação dessas Unidades de Conservação, descrita a seguir:

A Unidade de Conservação integral, que na verdade é a única reserva biológica do Pinheiro Grosso, foi criada no ano de 1987 por meio de uma Lei Municipal. O objetivo realmente é de se preservar aquela área de 416 hectares de floresta de Mata Atlântica, dado a existência de uma comunidade e de uma rodovia que passa dentro daquela área, que estaria comprometendo a natureza dessa floresta. Antes desse período existia muita exploração de floresta nativa, e isso era até possível por lei de se fazer esta exploração. A Prefeitura, em 1983, tinha nessa área uma fazenda de 60 hectares que anteriormente havia sido doado ao Colégio Salesiano, mas que com a doação o Colégio teria que implantar um tipo de escola técnica agrícola nesse local. Como não implantou, a área voltou para Prefeitura. Nesta época todo esse procedimento estava ligado ao Instituto Estadual de Floresta através de um convênio que existia com a Prefeitura, via Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária. Antes de ser criada essa Unidade de Conservação de Pinheiro Grosso, a própria Prefeitura, o próprio Município, já havia feito algumas doações de áreas que estavam dentro do bojo dessa unidade e nós não tínhamos como fazer com que retornassem ao



Município como parte do contexto da unidade de conservação. Nós temos lá uma área que foi doada ao Instituto Padre Cunha, nós temos lá uma área que foi doada ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Tecelagem, temos uma área que foi doada à Associação dos Funcionários Cíveis da EPCAR, temos uma área que foi doada para a CEMIG passar a rede de alta tensão, tem uma área que foi doada para a PETROBRAS para passagem dos gasodutos. Essas áreas já haviam sido doadas antes da criação da reserva, então não há nem como e nem porque o retorno disso aí porque já foi inclusive doado antes da criação da reserva.

As outras unidades são pequenas, essa do bairro Ipanema tem em torno de 3000 m<sup>2</sup>. Ela foi criada muito mais em função de existir um problema semelhante ao que existia no Pinheiro Grosso; no entorno dela existia uma comunidade em expansão, em crescimento, e estava comprometendo umas três nascentes que existiam lá, tanto que o próprio Departamento de Água na época fazia a utilização com a captação de água em baixo, para fornecer água à população, por isso, foi criada essa unidade de conservação municipal com uma nomenclatura que não existe na Lei do SNUC, que é uma “Reserva Ecológica”, não existe essa nomenclatura, mas existe o decreto de criação e ela está lá ainda.

A outra unidade de conservação foi criada próximo à Igreja Santo Antônio, mais especificamente na área do Córrego das Pombas, onde existe a nascente deste Córrego, numa área que foi parcialmente doada por particulares e daí se criou essa Unidade de Conservação por Lei no ano de 2008, essa unidade que é conhecida como Unidade de Conservação do Bairro Santo Antônio.

Este relato do Diretor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente demonstra que a criação de Unidades de Conservação no Município de Barbacena não segue o que é preconizado pela Lei do SNUC, como apresentado anteriormente, além de colocar os interesses políticos a frente do meio ambiente e até a frente do direito de propriedade, apesar do direito ambiental ter que prevalecer sobre o direito à propriedade.

Tal constatação pode indicar que o ocorrido na criação de Unidades de Conservação no Município de Barbacena seja também prática comum em outros municípios do Estado de Minas Gerais e até mesmo de outros estados do Brasil.

#### 4.2.2 Unidades de conservação no município de Barbacena e os limites entre o direito de propriedade e a legislação ambiental



Para Antunes (2011) o Constituinte originário não deixou margem de discricção ao administrador que, uma vez identificados os espaços dignos de proteção, deve estabelecer a unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção possível ao ambiente, levando em consideração que o bem de valor ambiental pode estar submetido ao regime de direito público ou de direito privado. A compatibilização de regimes jurídicos público e privado não é simples, motivo pelo qual ao editar a Lei n.º 9.985/2000, criou-se uma série de categorias de unidades de conservação.

Com o fito de se obter uma avaliação sobre a aplicação da legislação nas questões ambientais, realizou-se entrevistas com a Assessoria Jurídica do Instituto Federal de Florestas – IEF, do Estado de Minas Gerais, e com um especialista e professor da área ambiental no Município de Barbacena, acerca da questão dos limites entre o direito de propriedade e a legislação ambiental no que se refere às unidades de conservação da natureza.

Segue então a transcrição da entrevista com a Assessora Jurídica do IEF:

Nas unidades de proteção integral é a desapropriação e a tutela integralmente das áreas se fazem necessárias, então a propriedade na verdade privada não caberia dentro da unidade de proteção integral. Já a de uso sustentável, ela convive, desde que não prejudique o fim de criação dessa unidade. Então é admitido o uso econômico dentro das áreas de proteção ambiental, contudo, observando os requisitos que estão no decreto de criação desta unidade; na lei federal que estabelece as espécies de unidade de conservação, então tem que observar isso.

Agora em meio ambiente, genericamente falando, no aspecto geral, a propriedade individual tem que respeitar todo escopo legal, todas as restrições; então a prevalência é para o aspecto ambiental. Então a prevalência é a tutela do meio ambiente tanto pelos gestores dessa unidade quanto qualquer pessoa, qualquer proprietário que esteja ou circunvizinho ou dentro das unidades de conservação. Então o uso é restrito, bem restrito.

Segue a transcrição da entrevista com especialista e professor da área ambiental, relativo à questão dos limites entre o direito de propriedade e a legislação ambiental no que se refere às unidades de conservação da natureza no Município de Barbacena:



Vejo isso como uma coisa muito clara, acho que isso depende de uma questão de zoneamento, o que é de interesse público e o que é de interesse da nação; aqueles momentos em que a conservação deve ser de interesse público, deve-se priorizar a criação de áreas mais restritivas como reservas biológicas, parques, estações ecológicas que são áreas que essencialmente devem ser mantida sob domínio público.

Agora aquelas áreas em que é possível conciliar a conservação com as propriedades particulares, não vejo nenhum problema em que se concilie isso. Como eu disse é uma questão de zoneamento; é uma questão de se decidir qual é a prioridade que nós queremos, onde é possível conciliar a presença humana com a conservação e onde é necessário que se priorize a conservação da natureza e onde é necessário que se priorize a conservação da natureza. Acho então que é zonedar e definir o que é mais importante para fins público e o que é importante considerar o bem privado.

Por fim, segue a transcrição da entrevista com o responsável pelo meio ambiente da Prefeitura Municipal de Barbacena relativo à questão dos limites entre o direito de propriedade e a legislação ambiental no que se refere às unidades de conservação da natureza no Município de Barbacena:

O procedimento normal quando se cria uma unidade de conservação é justamente se criar no entorno da unidade uma faixa conhecida como zona de amortecimento, que é um espaço físico entre a divisa da unidade e a comunidade, ou outras divisas que tenha justamente estabelecer uma faixa com se diz neutra, mas nós encontramos casos inclusive de ocupações residenciais nessas faixas. No município, em nossa Reserva do Pinheiro Grosso foi estabelecido uma faixa de 50 m.

A questão fundiária é complicada, se por um lado você tem o interesse do município, o interesse da comunidade de se conservar o remanescente de Mata Atlântica, que é a característica daquela unidade de conservação, por outro lado nós temos a própria expansão desordenada da comunidade, do distrito, do município, que vai criar um certo conflito entre o objetivo da unidade e os interesses da comunidade.

Então, procura-se fazer um trabalho no sentido de estabelecer esses 50 m como uma área ou zona de amortecimento, e o que já estiver instalado ou inserido dentro desses 50 m procuramos dar uma conotação legal aquilo ali de forma que se envolva o elemento humano que está naquela área como um parceiro na conservação daquela unidade.

Verifica-se por meio das entrevistas, que apesar de haver um consenso entre os entrevistados em relação à necessidade de se respeitar os limites determinados



pela legislação ambiental, ao mesmo tempo em que se deve também respeitar o direito de propriedade, na prática isso de fato não acontece no Município de Barbacena. Tal fato fica evidente por meio da fala do representante da Prefeitura Municipal.

Uma vez constatada as dificuldades e os indícios de não cumprimento do que é estabelecido pela Lei do SNUC, em relação às Unidades de Conservação do Município de Barbacena, os entrevistados são indagados justamente se os limites referentes à legislação ambiental nas unidades de conservação da natureza são respeitados e por quê.

As respostas a esta questão são mencionadas a seguir, iniciando-se com a transcrição do discurso da Assessora Jurídica do IEF:

Olha, esses limites não são respeitados na forma que deveriam ser porque justamente pelo fato do meio ambiente ser uma matéria que agora que está sendo difundida, que o Estado tem vários problemas, que o Município tem vários outros problemas de cunho social que são urgentes e o meio ambiente também está no mesmo patamar, são simultâneos esses problemas, é cuidar do meio ambiente e cuidar dessa geração que está ai agora. Então é uma complexidade, nós não estamos conseguindo cuidar nem das crianças abandonadas.

Então eu acredito que é uma complexidade, eu sinto essa dificuldade, ela é latente, mas todo esforço está sendo feito agora, eu falo e reforço que ele é positivo, porque só de conseguirmos criar uma unidade de conservação, colocar ela ali; enfrentar problemas, vamos enfrentar, onde existe um sistema, uma sociedade com diversos tipos de interesses econômicos, de sobrevivência, de subsistência, vai encontrar dificuldades, é normal. Agora você cria uma unidade de conservação ela não é uma unidade de conservação de um espaço territorial pequeno, é grande, e o fim dela é o que se tenta atender pelo menos.

Tem outras situações que quando você cria uma unidade de conservação e com o tempo vai surgindo tantos problemas que a característica dessa unidade de conservação ali foi feita, avaliada, de forma errada no plano original de criação dessa unidade. Então é um erro de colocar uma unidade numa espécie de categoria em um determinado local; aí temos que fazer a adequação; tem que criar todo um mecanismo para adequar aquela unidade ao tipo, ao modelo dela, à espécie que realmente ela se insere; porque tem que ver isso também.

Por exemplo, você sabe que a área municipal já é gravada com uma expansão urbana, quer dizer, é aquela delimitação que diz assim:



aqui é um pólo onde as pessoas vão edificar, onde as pessoas vão criar sua estrutura de sobrevivência institucionalizada, onde vai ter escolas, onde vai ter hospitais, onde vai ter postos de gasolina, onde terão fábricas e terá todo desenvolvimento econômico. Aí você coloca uma área de proteção integral dentro de uma área de expansão urbana, você está realmente buscando conflitos para você. Porque a remanescente de floresta que tiver aí ela vai sofrer um antropismo natural; o que é um antropismo natural, ela vai sofrer influência do entorno dela, não tem como não ser diferente. Então esses impactos eles são impactos pra uma unidade de conservação severas e precisa de uma atenção muito grande, mas como dar atenção se você não consegue controlar um lugar que já foi destinado para a expansão urbana.

Tem até versões, pessoas que tratam a matéria, e dentro da área jurídica também, como o Ministério Público e dizem o seguinte: quando o Município cria ou for expandir, ele deve ter uma preocupação muito grande em verificar se essas áreas são áreas de proteção para excluí-las da expansão urbana, pois não tem como conviver sem conflito. Essa é a nossa visão de unidade de conservação, elas são necessárias, elas tem um caráter muito positivo.

Hoje, por exemplo, nós temos muitas unidades de conservação no Estado de Minas Gerais, acho que o Estado de Minas Gerais é o que tem mais unidade de conservação da natureza; elas tem suas funções, manter uma carga hídrica, manter uma reserva e um patrimônio genético próprio da região, contribuir então para as futuras gerações ter esse reservatório natural de vários materiais genéticos importantes, que as vezes é só dessa região, predominam naquela região, então tem que ser preservado.

Toda criação de unidade de conservação é positiva, mas sinto que os conflitos devem existir e devem existir com muita severidade, mesmo porque é difícil controlar, por mais que tenha empenho do Município em manter as áreas preservadas, vão ocorrer invasões, vão ocorrer incêndios e também haverá um risco de se usar o local para refúgio de qualquer situação, porque são áreas extensas dentro de uma área de fiscalização complexa.

A seguir é apresentada a transcrição da fala do especialista e professor da área ambiental, relativo ao respeito aos limites da legislação ambiental das unidades de conservação:

Na verdade temos que avançar muito com relação a isso, nós temos grandes problemas em termos federais, em termos de Brasil, sobre tudo com a não desapropriação de terras naquelas áreas que deveriam ser públicas.

Houve durante muitos anos um não planejamento na criação dessas unidades de conservação, então foram criadas em locais impróprios e em outros locais, necessários que deveriam ser criadas, elas não



foram criadas. Então temos um dilema que não foi resolvido ainda. Muita gente morando em terra que deveriam ser públicas e ainda não foram desapropriadas.

Temos uma lei extremamente efetiva, claro que precisa avançar e avançar em muitos pontos; precisa-se rever o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, embora haja um temor nessa revisão, por conta do que aconteceu recentemente com o Código Florestal; mas a legislação não vem sendo cumprida como deveria, sobre tudo por falta de se considerar a conservação e sobre tudo a legislação relacionadas às unidades de conservação como prioridade e como estratégica dos governos federais, estaduais e municipais.

Finalizando a etapa quanto às indagações do respeito aos limites da legislação ambiental das unidades de conservação da natureza, apresenta-se o discurso do responsável pelo setor de meio ambiente da Prefeitura Municipal de Barbacena:

A legislação é dura, a legislação que procuramos para a Reserva de Pinheiro Grosso é a mais rígida dentro da Lei do SNUC, que a Lei de Sistemas de Unidades de Conservação, porque ela é caracterizada legalmente como unidade de proteção integral, apesar de ela hoje não ter características totalmente inseridas nesta classificação de unidades de proteção integral; porque o próprio período de tempo em que ela foi criada, ela foi criada em 1987, o objetivo era realmente criar um procedimento legal que fosse o mais rígido possível, justamente para evitar processos que comprometessem a unidade de conservação.

Mas hoje temos parte dessa unidade que já não tem característica nenhuma mais de uma unidade de proteção integral e no próprio plano de manejo, que foi recentemente elaborado, ele sugere que se faça uma distinção das áreas de forma que aquelas áreas que apresentam características de proteção integral que se continue como unidade de proteção integral, e as outras áreas que já fogem destas características, criar um novo tipo de unidade de conservação, poderia ser simplesmente uma reserva municipal, uma parque municipal, mas que ainda assim, mantivesse o objetivo de preservação das áreas.

Por outro lado, a lei, a coisa pública é complicada, quando você descaracteriza uma unidade de conservação, já passa a ter interesses de especulações a nível de construções de obras, até mesmo de interesse do poder público, e especulações de outros tipos.

Então o objetivo é desmembrar partes da unidade conservação mais acessível, de forma mais racional em termos do que existe hoje e manter uma parte como unidade de conservação da natureza de proteção integral, como ela é realmente.



Observando-se as entrevistas, os limites referentes à legislação ambiental das unidades de conservação da natureza não tem sido respeitados no Município de Barbacena. Os motivos principais, segundo os entrevistados, é o rigor da legislação ambiental, e a forma equivocada com que estas unidades de conservação são criadas.

Destaca-se a convergência de opinião entre os entrevistados, no sentido da readequação da categoria de unidades de conservação, em especial a categoria Reserva Biológica de Pinheiro Grosso que é de proteção integral. O que pode ser também o caso de várias unidades de conservação no Estado de Minas Gerais e em outros Estados, que foram criadas sem a observação do que determina a lei, sem uma avaliação técnica rigorosa e sem consultas públicas.

Outro ponto de destaque é a sugestão de uma revisão do SNUC, sugestão esta apresentada pelo professor especialista na área ambiental, devendo ocorrer de forma mais criteriosa e não apenas com interesses políticos de manutenção de poder por parte dos legisladores, como o ocorrido no Novo Código Florestal.

Antunes (2011) diz que sempre que ecologicamente possível garantir a proteção ambiental sem a violação aos direitos de propriedade pública ou privada, e sem custos para o Estado, tal fórmula deve ser preferencialmente adotada pela administração, justificando-se as oportunidades nas quais a adoção da medida ora sugerida não seja possível, com vistas a assegurar o controle da legalidade no ato administrativo.

Percebe-se que, de acordo com as opiniões dos entrevistados, na prática o poder público cria as unidades de conservação sem observar os critérios da legislação ambiental, e também sem observar o direito de propriedade, a partir do momento em que as áreas da unidade de conservação de proteção integral deveriam ser desapropriadas e não são; estará então o poder público tendo que arcar com os custos de uma gestão e uma fiscalização ineficientes, onerando os cofres públicos; o que poderá ser constatado nos itens gestão e fiscalização das unidades de conservação a seguir.



De acordo com Antunes (2011) a administração pública em todos os seus níveis, tem adotado a lamentável prática de confundir a mera publicação de um decreto criando um parque e declarando a área de utilidade pública para fins de desapropriação como se parque fora e, a partir disso, tem imposto severas limitações aos direitos de terceiros. São os chamados parques de papel, que muito embora já fortemente rechaçados pelo Supremo Tribunal Federal, continuam a ser criados diariamente.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, em decisão que tem sido pouco abordada, manifestou-se no sentido de que a mera existência de decreto criando parque não é suficiente para sua instituição:

É que a implantação do Parque Nacional Mapiguarí – assim como a de toda unidade de proteção integral – não se consuma com o simples decreto de criação, e, muito menos a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro. Não custa, aliás, advertir que a criação dessas unidades pode significar tão só limitações administrativas que não impliquem transferência de domínio, nos casos em que não haja esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade. E, como essa poderá ser a hipótese, não há falar em previsão orçamentária para expropriação ainda não efetivada. (MINISTRO CÉZAR PELUSO, Supremo Tribunal Federal, 27623 MC/DF. DJe-210 DIVULG. 05-11-2008 PUBLIC. 06-11-2008). (ANTUNES, 2011, p. 60).

Portanto, como constatado por meio das entrevistas e conforme descreve Antunes (2011) no parágrafo anterior, o que ocorre na prática, como no Município de Barbacena, e possivelmente em diversas cidades do Brasil, é a criação de “parques de papel” por parte do poder público. Uma vez instituídos, estes parques de papel oneram os cofres públicos e servem de plataforma política para muitos se manterem no poder.

Outra questão importante, que não foi observada ao se criar unidades de conservação da natureza no Município de Barbacena, é a existência de populações tradicionais que vivem no entorno destas áreas, fato este que pode ocorrer em diversas outras cidades.

Segundo Granziera (2014) as populações tradicionais é uma das questões mais complexa em relação às unidades de conservação, basicamente os grupos de



peças que retiram da floresta e dos recursos naturais que as compõem a sua subsistência, no todo ou em parte. Quando o Poder Público decide criar uma unidade de conservação com regime jurídico incompatível com a presença humana, expõe-se o conflito sobre esse tema.

O decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conceituou-os, no art. 3º, I, como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. (GRANZIERA, 2014).

De acordo com o *caput* do artigo 42 da Lei 9.985/2000, “as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”. (THOMÉ, 2013).

Devem ser realocadas (reassentadas) as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais não seja permitida a presença humana, ou seja, na maioria das unidades de conservação do grupo de proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque Nacional, cuja restrição à presença humana em caráter permanente é inequívoca). (THOMÉ, 2013).

Portanto, esse é também o caso da Reserva Biológica de Pinheiro Grosso, que possui a presença humana dentro de sua área, devendo então estas serem realocadas e indenizadas. Atualmente a Reserva Biológica de Pinheiro Grosso é habitada por famílias que foram ampliando seus limites territoriais com a ampliação do número de seus membros. Tais famílias já habitavam esta região por mais de duas gerações antes da criação da reserva; porém, não possuem documentos adequados que possam comprovar tal situação.

Por outro lado, para se realizar o que determina a lei, o Poder Público, ou seja, a Prefeitura Municipal, terá que arcar com indenizações e com os custos das



realocações; sendo que na atualidade os cofres públicos mal dá conta de realizar as obras do programa “Minha Casa Minha Vida”, com verbas oriundas do governo federal, portanto arcar com estes gastos “extras” seria de fato pouco provável de acontecer.

Portanto, faz-se necessária a alteração de categoria da unidade de conservação de Pinheiro Grosso, de Reserva Biológica para uma categoria que permita a utilização dos recursos naturais existentes de forma sustentável. Como exposto acima no discurso do responsável pelo setor de meio ambiente da Prefeitura Municipal de Barbacena e também defendida pelo especialista e professor da área ambiental. Desta forma é possível conciliar o direito de propriedade das populações tradicionais com a proteção ambiental adequada ao tipo de unidade de conservação.

#### **4.30 direito de propriedade e a criação de unidades de conservação**

A Constituição Federal de 1988, de acordo com Antunes (2011), é dotada de um título denominado *Princípios Fundamentais*, o qual estabelece uma série de princípios que, dentre diferentes finalidades jurídicas, tem a de servir de base para a elaboração, fundamentação e aplicação dos diversos preceitos constitucionais e sobretudo, como comando ao legislador infraconstitucional para que ele os observe quando da elaboração da legislação ordinária e complementar.

É possível identificar que os princípios que mais guardam relação com ele são os que dizem respeito à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e à livre iniciativa. Sem esquecer que dentre os objetivos fundamentais da República, estão os de garantir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos. Portanto, o administrador ao dar cumprimento ao inciso II do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal, deve levar em consideração as questões acima mencionadas e, especialmente, fazê-lo em conformidade com os subprincípios constitucionais voltados para a Administração Pública. (ANTUNES, 2011).



De acordo ainda com Antunes (2011, p. 24), grande parte dos autores que se dedicam ao Direito Ambiental tem admitido que um de seus princípios basilares é o chamado princípio democrático, mediante o qual é reconhecido o direito da população opinar sobre a adoção de medidas que venham afetá-la do ponto de vista ambiental. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), de forma expressa, determina que seja ouvido o público quando da criação de unidades de conservação por parte do poder público, artigo 22, § 2.º e § 3.º. Registre-se que as informações para o público devem ser fornecidas conforme o disposto na Lei n.º 10.650/2003.

De acordo com a avaliação da criação de uma unidade de conservação no Município de Barbacena, a falta da participação da população pode ter sido uma grande falha, e que tem causado inúmeros problemas ambientais, e até financeiros para a Prefeitura Municipal e órgãos ambientais locais.

O cerne desta questão passa por um outro problema governamental grave, que é a educação de boa qualidade. Educação da população no sentido de saber reivindicar seus direitos; a educação ambiental, no sentido de saber preservar o ambiente em que se vive, ou seja, fazer uso desse ambiente de forma sustentável; e por fim, a educação política para saber escolher aqueles que realmente irão representar os cidadãos sem colocar os seus próprios interesses à frente de tudo e de todos.

A população em geral é pouco provida de educação, na forma como colocado anteriormente, interferindo este fato diretamente na participação por meio de audiência pública no processo de criação de unidades de conservação da natureza. Isto, muitas vezes, é observado quando se convoca a população a participar de uma audiência pública, a fim de auxiliar na tomada de decisões complexas, e o que se vê são poucos participantes.

Respondendo então às questões centrais dessa pesquisa: quais são os limites existentes entre o direito de propriedade e o dever de proteção ambiental? O que deve prevalecer, o direito de propriedade ou o dever de proteção ambiental?



Observa-se que são questões extremamente complexas, principalmente no que diz respeito à correta aplicação das leis envolvidas nesta discussão, a legislação ambiental e o direito de propriedade.

Inicialmente, considerando tudo o que foi abordado no item 4.2.2 - Unidades de conservação no município de Barbacena e os limites entre o Direito de Propriedade e a Legislação Ambiental, pôde se constatar vários limites impostos pela legislação ambiental em relação ao direito de propriedade, também devido à diversos fatores, de tal forma à responder a primeira questão de pesquisa para este artigo.

Em relação à questão, o que deve prevalecer, o direito de propriedade ou o dever de proteção ambiental, constata-se que não há a prevalência de uma em relação a outra; ou seja, o direito de propriedade não deve prevalecer em relação à proteção ambiental e vice-versa. Pois, há na verdade dos fatos apurados, por meio das entrevistas e por meio da revisão da literatura, que o dever de proteção ambiental deve ser aplicado observando sempre que possível o direito à propriedade, apesar de haver muitas posições contrárias e dificuldades para que isso possa ocorrer na prática.

Por outro lado, constatou-se por meio das entrevistas, que o dever de proteção ambiental é muitas vezes, mal aplicado, até mesmo pelo Poder Público, que deveria ser exemplo na correta aplicação dessa legislação. Isso acarreta inúmeros problemas para o próprio Poder Público, tais como dificuldades de fiscalização e gestão de áreas que deveriam ser muito bem protegidas, implicando em gastos exagerados para tal.

## **5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A seguir são apresentadas as considerações finais deste trabalho como um todo, assim como sugestões visando o equilíbrio necessário entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade, de modo a atender ao objetivo deste artigo; também são apresentadas as limitações da pesquisa.



### **5.1 Considerações finais e sugestões**

O objetivo geral deste estudo é a apresentação de sugestões que visam o equilíbrio necessário entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade, por meio de uma avaliação da teoria e da análise dos conteúdos de entrevistas relativos aos temas principais.

Considerando a análise realizada nos itens anteriores deste trabalho, constatou-se que existe um distanciamento entre a teoria, a legislação ambiental e o direito de propriedade, e a aplicação dessas normas, no que diz respeito à criação, fiscalização e gestão das unidades de conservação da natureza no Município de Barbacena, Minas Gerais.

Apesar da amostra ser considerada estatisticamente pequena para se fazer generalizações a cerca dos temas abordados pelo presente estudo, o que é uma limitação desta pesquisa, entende-se que as constatações extraídas das análises realizadas podem ocorrer em outras localidades e portanto, as discussões e ações sugeridas podem auxiliar outras instituições municipais e estaduais, e até mesmo instituições federais, a tomar decisões com o objetivo de efetivamente solucionar o problema apontado por esta pesquisa.

Acredita-se que, com algumas ações que fossem praticadas principalmente pelo Poder Público, pelos Educadores e por toda a população do Município de Barbacena, isto poderia trazer o equilíbrio entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade. Tais ações são descritas a seguir:

- Educar a população no sentido de saber reivindicar seus direitos; considerando a educação ambiental, no sentido de saber preservar o ambiente em que se vive, ou seja, fazer uso desse ambiente de forma sustentável; e por fim, a educação política para saber escolher aqueles que realmente irão representar os cidadãos sem colocar os seus próprios interesses à frente de tudo e de todos.



- Aplicar de forma correta a Lei do SNUC, tanto para a criação de unidades de conservação da natureza, quanto para a gestão das unidades de conservação já existentes.
- Revisar a Lei do SNUC de forma mais criteriosa e não apenas com interesses políticos de manutenção de poder, além de proporcionar a diminuição de conflitos.

De acordo com o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Por meio de um levantamento da gestão e fiscalização das unidades de conservação feitas pelo poder público, por meio de entrevistas, constatou-se que tanto a gestão quanto a fiscalização das unidades de conservação do Município de Barbacena são consideradas ineficazes, podendo este problema ocorrer em outras unidades de conservação da natureza no Estado de Minas Gerais e no Brasil como um todo.
- b) Avaliou-se a administração e manejo das unidades de conservação da natureza no âmbito do Município de Barbacena, tendo sido constatado que estas unidades não estão sendo devidamente protegidas como deveriam ser. Tal fato se deve a falta de observância de critérios técnicos, tanto no momento da criação, quanto na gestão destas unidades de conservação.
- c) As populações “tradicionais” e “não tradicionais” não contribuem efetivamente para o equilíbrio entre o dever de proteção ambiental e o direito de propriedade nas unidades de conservação da natureza.

Sendo assim, pode-se dizer que este estudo atendeu ao seu objetivo de pesquisa ao avaliar e dar sugestões que visam o equilíbrio necessário entre a preservação do meio ambiente e o direito de propriedade. Com isso, espera-se que este estudo auxilie o poder público e os legisladores municipais a terem um melhor entendimento sobre a criação, a fiscalização e a gestão de unidades de conservação da natureza, quando se fez a avaliação de tais questões.



## **5.2 Limitações do estudo**

É característica das pesquisas terem limitações, apesar de todo cuidado e rigor que se tenha tomado na sua elaboração. Portanto, a seguir são apresentadas as limitações identificadas para esta pesquisa.

A primeira limitação está relacionada à revisão da literatura, devido à existência de poucas pesquisas científicas sobre o tema abordado.

A segunda limitação está relacionada aos procedimentos metodológicos. O fato de se utilizar um processo qualitativo; existe a possibilidade das informações obtidas pelas entrevistas ou interpretadas não representarem a realidade. Da mesma forma, ao se utilizar o método de estudo de caso, há a possibilidade de erro das conclusões, sendo que estas podem não corresponderem de fato a realidade empírica.

Por fim, a terceira limitação se refere ao ambiente da pesquisa de campo. A seleção intencional dos entrevistados está associada a uma tendência, tendo sido buscado o problema de pesquisa da melhor forma possível.



**PROPERTY RIGHTS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: case study of conservation of nature in the city of Barbacena - Mg**

**ABSTRACT**

This study aims to present suggestions that target the necessary balance between the preservation of the environment and property rights through a literature review on the constitutional and infra environmental legislation, doctrine and jurisprudence, applied to units of nature conservation, and property rights. We conducted a interviews with the IEF - State Forest Institute of Minas Gerais, responsible for the supervision of protected areas; with a specialist teacher in protected area management and a representative of the Municipal Secretariat of the Environment, regarding the creation of areas situated in conservation of nature in the Municipality of Barbacena. Whereas the analysis, it was found that there is a gap between theory and environmental law, and property rights, and also a distancing with regard to the application of these laws.

**KEYWORDS:** ENVIRONMENTAL LAW. PROPERTY RIGHTS. THE CONSTITUTION. ENVIRONMENT.



## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 1998.
- BENJAMIN, Antônio Hermam V. (Org.) **Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente**. *Revista de Direito Ambiental*. N. 10. São Paulo: Editora RT, 1998.
- CRUZ, José Saraiva; *et. al.* **Avaliação da efetividade da implantação e gestão da Reserva Biológica de Pinheiro Grosso**. Anais do VI Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social. Pág. 35 – 46. Belo Horizonte – MG, 2013.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- GODOI, Christiane Kleinübing. *et. al.* **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo. Saraiva. 2006.
- GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 3. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Trabalho do Curso de Mestrado em Direito pela PUCRS. Porto Alegre – RS. 2006
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do Direito Ambiental**. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, abr-jun 1996, vol.2.
- NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- SALVIO, Geraldo Majela Moraes; *et. al.* **Levantamento das Unidades de Conservação e Outras Áreas Naturais Protegidas nas Microrregiões do Campo das Vertentes e Zona da Mata**. II Simpósio Nacional de Áreas Protegidas – Anais. Universidade Federal de Viçosa. 2012.



SEIDMAN, Irving. *Interviewing as Qualitative Research*. New York, Teachers College Press, 1998

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SIRVINSKAS, Luiz Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11. ed. São Paulo. Saraiva. 2013.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2013. v. 1. 890p.

Yin, Robert, K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 3. ed. Porto Alegre. Bookman. 2005.