



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Larissa Pinha de Oliveira

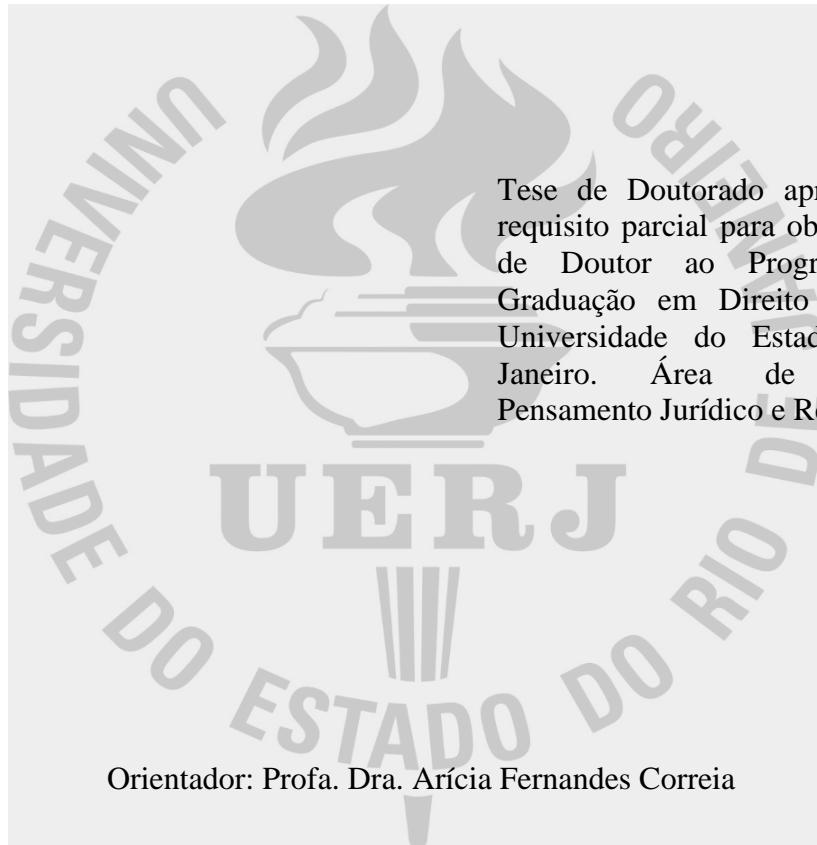
Parques ambientais: entre a Ética e o Direito

Rio de Janeiro

2019

Larissa Pinha de Oliveira

Parques ambientais: entre a Ética e o Direito



Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais

Orientador: Profa. Dra. Arícia Fernandes Correia

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

O48

Oliveira, Larissa Pinha de.

Parques ambientais: entre a ética e o direito / Larissa Pinha de Oliveira. -
2019.

323 f.

Orientador: Profª. Dra. Arícia Fernandes Correia.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Direito e ética - Teses. 2. Parque Nacional do Itatiaia (RJ e MG) –
Teses. 3.Gestão ambiental – Teses. I.Correia, Arícia Fernandes. II.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 504(81)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Larissa Pinha de Oliveira

Parques ambientais: entre a Ética e o Direito

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais

Aprovado em 14 de agosto de 2019.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

Profa. Dra. Angela Moulin Penalva Santos

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Profa. Dra. Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Fundação Getúlio Vargas RJ

Prof. Dr. Daniel Braga Lourenço

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Ao longo da escrita desta Tese, me vi mais vinculada aos Parques Ambientais do que imaginava. Além de frequentar, desde criança, o Parque Nacional da Tijuca, o Parque da Cidade, onde a minha mãe me levava para fazer leituras e contar histórias, lembrei-me das inúmeras caminhadas, com meus pais, em Teresópolis, da nossa casa até o Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Realmente, só mais recentemente vim a perceber que a região da nossa casa, na Granja Guarani, limítrofe com o Parque, era marcadamente beneficiada pelo clima por ele gerado, um microclima tipicamente serrano, mais fresco, frio, com a frequente neblina em meio a qual foi se descortinando a minha infância e que tão vivamente marcou a paisagem de tantos bons sonos e sonhos, de tantos encontros, passeios e alegrias. Vinham, na nossa casa, animais do Parque, como tucanos e esquilos, mostrando a relatividade das fronteiras e redefinindo *nossa casa*. Tomamos inúmeros banhos nas geladas e acalentadoras águas do Rio Paquerer, que faz demarcação do Parque. Não percebia à época o abraço que o Parque nos dava e a vida boa que nos acolhia.

Depois, já adulta, passei a ter um sítio na região de Visconde de Mauá, Santa Clara, fazendo limite com o Parque Nacional do Itatiaia. Não foi propriamente proposital, aconteceu sem que fosse um plano prévio. Pelo sítio até onças transitavam ou transitam. E de lá temos um cenário fabuloso do Parque, ouvimos o rio, macacos, corujas, e muitas outras vozes misteriosas. A noite é mais escura ou estrelada, mais silenciosa e musicada. Um rio que nasce no Parque corta a propriedade e proporciona banhos em águas límpidas e até então intocadas pelos humanos.

Posteriormente, estive no Parque Nacional de Yosemite, maravilhei-me com o *El Capitan* e o *Half Dome* e me encontrei no bosque das sequóias gigantes. E me vi tão pequena e ao mesmo tempo tão grande. Abracei árvores mas as minhas mãos nem de longe se encontraram. Não muito tempo após, fui, atravessando o Deserto de Mojave, ao Parque Nacional do Grand Canyon. Chegamos de madrugada ao *El Tovar*, tudo tão calmo, tão calado, a neve reluzindo levemente e a imensidão escura dos canyons divisados só em silhueta. Na manhã seguinte, o espetáculo da sua natureza tão peculiar e impactante, as suas imponentes *cathedrais* brilhando em tons fantásticos.

Posso afirmar que os Parques Nacionais tiveram em mim uma expressão dos seus propósitos. Neles desfrutei de recreação, experimentei a contemplação e, assim, caminhei na educação ambiental, confirmando a percepção de que a natureza, os seres não-humanos,

árvores, animais, não existem em função da humanidade, não estão ali em exposição. A *Pionner Cabin Tree*, de mais de 45 metros de altura e idade milenar, não estava de pé por minha causa. E nem a Pedra do Altar no Parque do Itatiaia. E nem o menor dos arbustos, o inseto de vida mais breve ou o sapo que é símbolo do Parque do Itatiaia.

Creio firmemente que os Parques Nacionais possuem um papel transcendente: são capazes de fazer compreender que, na verdade, eles não existem prioritariamente para os seres humanos, eles protegem habitats, montanhas, lagos, rios, plantas e animais, que independem da presença humana. O Parque Nacional pode demonstrar a arrogância e a inconsistência antropocêntrica. A beleza é relativa, a educação não é.

Esta Tese é uma tentativa de retribuir algo do tanto que recebi nos Parques que vivenciei. É dedicada a todos os Parques Nacionais em nome do Parque Nacional do Itatiaia, do Yosemite National Park, do Parque Nacional da Tijuca, do Grand Canyon National Park e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. É dedicada a todos os seus habitantes na expectativa de que os visitantes não os incomodem. Afinal, eles estão em casa.

Logo quando entrei pela primeira vez em Yosemite, um urso filhote cruzou na frente do carro. Paramos estupefatos, quase incrédulos. Até hoje me pergunto se nós freamos para ele passar ou se ele nos deixou passar. Cada vez mais me convenço da segunda versão. A Tese é dedicada a ele também.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) por ter possibilitado o lugar para o desenvolvimento desta Tese e pelo fértil ambiente acadêmico.

Agradeço especialmente à Professora Doutora Arícia Fernandes Correia pela acolhida, pelo incentivo permanente, pela compreensão e por ter me garantido a liberdade para as reflexões e proposições da Tese.

À Professora Doutora Angela Moulin Penalva Santos o meu agradecimento pela participação na banca de qualificação, pelas lições ministradas e pelas contribuições sempre ponderadas a este trabalho.

Meu obrigado também aos docentes do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e aos servidores da secretaria pelo apoio.

Devo gratidão à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) pela licença para realizar o doutorado.

Obrigado ao Professor Doutor Daniel Braga Lourenço, colega na UFRJ, pelo diálogo e por indicações de leitura.

A pesquisa contou com a colaboração decisiva de Gustavo Tomzhinski, Chefe do Parque Nacional do Itatiaia, e de Joe Meyer, *Chief of Staff* do Yosemite National Park, que tão diligentemente responderam aos questionários enviados e se dispuseram sempre à conversação.

Ao longo deste período de doutoramento, tive as minhas duas filhas, Manuela e Marina, e, assim, a vida começou novamente duas vezes. Felizmente, posso dizer que a Tese não prejudicou a vivência com elas, mas foi um desafio. Sem vocês, como escreveu Sêneca, “todo o restante não é vida, mas somente tempo.”¹

Para enfrentar este desafio contei com importantes apoios familiares, pelos quais sou muito grata. Da minha mãe, Sonia, pela presença em muitos momentos e pelos inúmeros telefonemas. Da minha sogra, Hilda, sempre disponível, tão alegre e cheia de vida, uma menina com as meninas. Ao meu pai, José, digo obrigada pelo exemplo de trabalho, pela seriedade e pelo amor deixados. Obrigada também ao meu sogro, José Fernando, que em um

¹ SÊNECA, Lúcio Anneo. **Sobre a brevidade da vida**. Tradução Lúcia Sá Rebello, Ellen Itanajara Neves Vranas e Gabriel Nocchi Macedo. Porto Alegre: L&PM, 2018, p. 28.

destes últimos dias de escrita da Tese, brincou tão alegremente com as meninas, fazendo-as rir tanto e a mim também.

Um profundo agradecimento a todos os meus animais, que compõem a minha família, pelo amor, pela felicidade, pela fidelidade: Lila, Gopi, Khaleesi, Leon, Ofélia, Bento, Margot, Vick e Emília.

Por fim, ao Fábio, meu marido e o pai mais feliz, por ter me acompanhado em mais este caminho. Como na música de Lenine: “O que eu sou, eu sou em par; não cheguei, não cheguei sozinho, não, não...”² Vamos levar as meninas aos Parques!

² Lenine e Carlos Posada, **Castanho**.

“Quero dizer uma palavra em favor da natureza, da liberdade absoluta e do espaço selvagem, em contraste com uma liberdade e cultura meramente urbanas.”

Henry David Thoreau

“Thousands of tired, nerve-shaken, over-civilized people are beginning to find out that going to the mountains is going home; that wildness is a necessity; and that mountain parks and reservations are useful not only as fountains of timber and irrigating rivers, but as fountains of life.”

John Muir

RESUMO

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. *Parques Ambientais: entre a Ética e o Direito*. 2019. 323f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A presente tese tem por objeto a compreensão dos Parques Ambientais, tanto na sua fundamentação filosófica quanto no seu arquétipo jurídico, conforme a sua origem nos Estados Unidos da América. Os National Parks, de alta relevância na proteção dos espaços naturais, símbolo de um Movimento Ambientalista nascente, inspiraram iniciativas similares ao redor do mundo, inclusive no Brasil, tendo sido decantados como America's best idea. A criação e o desenvolvimento dos Parques Ambientais perpassam pela ambivalência da noção de wilderness, que de traduzir uma natureza incivilizada, a ser domesticada, passou a ser valorizada pelo seu próprio estado selvagem, um lugar de escape do ambiente urbano, manifestando uma visão mística, de apelo espiritual, cujo turning point se efetiva quando a natureza selvagem é alçada à condição de ativo (asset) moral e cultural que singularizaria os Estados Unidos. Neste sentido, concebidos como locais especiais de proteção de uma natureza atemporal, impõe questionar a compreensão do ecossistema e dos seres que habitam tais espaços. Qual a ética subjacente à sua criação e desenvolvimento? Os Parques Ambientais podem ser mais do que a expressão da Ética Antropocêntrica? Investigam-se também as semelhanças e diferenças entre a história e a concepção estadunidense e a brasileira. Examinam-se os contornos jurídicos do regime administrativo dos Parques Nacionais no Brasil, bem como o atual impulso de incremento das concessões, com o que aproxima o modelo brasileiro do modelo dos National Parks. A investigação se dá por meio de um estudo comparado entre o Yosemite National Park, o primeiro Parque Ambiental, e o Parque Nacional do Itatiaia, o primeiro Parque Nacional do Brasil.

Palavras-chave: Parques Ambientais. Fundamentação ética. Modelo jurídico.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. *Environmental Parks: between Ethics and Law*. 2019. 323f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The aim of this thesis is to understand Environmental Parks, both in their philosophical foundations and in their legal archetype, considering their origin in the United States of America. *National Parks*, extremely important in protecting natural spaces, a symbol of a nascent Environmental Movement, inspired similar initiatives around the world, including in Brazil, they have been deemed *America's best idea*. The creation and development of the Environmental Parks permeate the ambivalence of the notion of wilderness, which translates as an uncivilized nature to be domesticated, having come to be valued by its own wild state, a place of escape from the urban environment, manifesting a mystical vision of spiritual appeal, whose turning point is only realised when the wild nature is elevated to the condition of moral and cultural asset, which would singularize the United States. In this way, being conceived as special places to protect a timeless nature, it demands us to question the understanding of the ecosystem and the beings that inhabit these spaces. What is the ethics behind its creation and development? Can Environmental Parks be more than the expression of Anthropocentric Ethics? This thesis also investigates the similarities and differences between the conception and history of the US and Brazil. In addition, it examines the legal contours of the administrative regime of the National Parks in Brazil, as well as the current impulse to increase concessions, which brings the Brazilian model closer to the *National Park* model. This research has been carried out through a comparative study between Yosemite National Park, the first Environmental Park, and the Itatiaia National Park, the first National Park in Brazil.

Keywords: Environmental Parks. Ethical foundation. Legal model.

RÉSUMÉ

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. *Parcs Environnementaux: entre Éthique et Loi*. 2019. 323f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

La présente thèse a pour objet la compréhension des Parcs Environnementaux, tant en ce qui concerne leur fondement philosophique que pour leur archétype juridique, selon leur origine aux Etats-Unis d'Amérique. Les *National Parks*, de haute importance pour la protection des espaces naturels, symbole d'un Mouvement Environnemental naissant, ont servi d'inspiration à des initiatives similaires à travers le monde, y compris au Brésil, applaudis comme *America's best idea*. La création et le développement des Parcs Environnementaux sont touchés par l'ambivalence de la notion de *wilderness* qui, traduisant au départ une nature incivilisée, à être domestiquée, est devenue valorisée pour son propre état *sauvage*, un lieu d'échappement à l'ambiance urbaine, manifestant une vision mystique, de motivation spirituelle, dont le *turning point* a lieu quand la *nature sauvage* est élevée à la condition d'actif (*asset*) moral et culturel qui rendrait singulier les Etats-Unis. Dans ce sens, conçus comme des lieux spéciaux de protection d'une nature atemporelle, il importe de mettre en question la compréhension de l'écosystème et des êtres qui habitent de tels espaces. Quelle éthique est sous-jacente à leur création et développement? Les Parcs Environnementaux peuvent être plus que l'expression de l'Éthique Anthropocentrique? Les similarités et les différences entre l'histoire et la conception étasuniennes et brésiliennes sont aussi examinées. Les contours juridiques du régime administratif des Parcs Nationaux au Brésil sont analysés, ainsi que l'actuelle impulsion à l'incrément des concessions, par laquelle le modèle brésilien s'approche du modèle des *National Parks*. L'analyse a lieu au moyen d'une étude comparative entre le *Yosemite National Park*, le premier Parc Environnemental, et le Parc National de l'Itatiaia, le premier Parc National du Brésil.

Mots-clés: Parcs Environnementaux. Fondement éthique. Modèle juridique.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Apresentação	13
Objeto, metodologia e plano da Tese	20
1 PARQUES AMBIENTAIS E SEUS PRIMÓRDIOS	25
1.1 Origem histórica e a noção de wilderness	25
1.2 National Parks: America's best idea	36
1.3 A difusão da ideia de Parque Ambiental	48
2 PARQUES AMBIENTAIS E SUA FUNDAMENTAÇÃO ÉTICA	68
2.1 A Ética Antropocêntrica	68
2.2 A Ética Ecocêntrica	80
2.3 A Ética Animal	98
2.4 Qual(is) a(s) Ética(s) dos Parques Ambientais?	106
3 PARQUES AMBIENTAIS E SEU MODELO ADMINISTRATIVO	120
3.1 Natureza jurídica e contextualização normativa	120
3.2 Direção e gestão administrativa	151
3.3 Captação, gestão de recursos e serviços	169
3.4 Instâncias participativas	210
4 UM ESTUDO COMPARATIVO: YOSEMITE NATIONAL PARK E O PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA	219
4.1 Yosemite National Park	219
4.1.1 <u>Importância ambiental</u>	219
4.1.2 <u>Arquétipo jurídico</u>	224
4.1.3 <u>Recursos financeiros e serviços prestados</u>	231
4.1.4 <u>Perfil e número de freqüentadores</u>	238
4.1.5 <u>Instrumentos de gestão participativa</u>	241
4.2 Parque Nacional do Itatiaia	243
4.2.1 <u>Importância ambiental</u>	243
4.2.2 <u>Arquétipo jurídico</u>	248
4.2.3 <u>Recursos financeiros e serviços prestados</u>	253
4.2.4 <u>Perfil e número de freqüentadores</u>	262
4.2.5 <u>Instrumentos de gestão participativa</u>	265

5	REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES ÉTICAS E JURÍDICAS	269
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	289
	REFERÊNCIAS	292
	APÊNDICES	315

INTRODUÇÃO

Apresentação

Na Idade Média, especialmente, mas mesmo antes dela, as muralhas definiam as fronteiras de cidades, distinguindo a área urbana, com seu ideal de civilização, segurança, ordem, progresso, estabelecendo o espaço da comunidade e, assim, a sua administração, a definição de autoridade, cobrança de tributos, etc., da área rural, campestre, espaço do incerto, do inseguro, do desconhecido, do selvagem, da barbárie.³ No interior do burgo, a urbe; no exterior, até certo limite, a *suburb*, a *subcidade*; depois, a natureza, a *wildlife*.

A dialética entre interior e exterior é complexa, a muralha não é (para ser) impenetrável, é uma fortificação, mas tem aberturas, não está lá para um isolamento absoluto. As portas compõem o muro e por elas a cidade serve de refúgio. Esta geografia margeada é tomada como o *locus* próprio por excelência da política, lugar no qual a espiritualidade é buscada, onde os principais templos religiosos estão edificadas, área que enseja o crescimento do comércio (o que, então, vai conferir o significado mais restrito ao termo *burguesia*), que enseja a cultura, a educação, local das universidades, sítio em que se projeta a beleza (LE GOFF, 1992, p. 124 e ss.).

Na linha da concepção grega, a cidade é valorizada como o *habitat* próprio do ser humano: conforme afirmou Aristóteles, o ser humano é um *zoon politikon* (*animal político*) (1999, p. 146), um *animal da cidade*, na expressão de Jacques Le Goff (1992, p. 140). Segundo Aristóteles, o ser humano que, pelas suas próprias qualidades, não vive em cidade

³ O historiador francês Jacques Le Goff escreve que as cidades, por meio das muralhas, vão adquirir “uma consciência a princípio física”. LE GOFF, Jacques. **O Apogeu da Cidade Medieval**. Tradução por Antônio de Padua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 5. Confira-se tb.: MUNFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução por Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 331 e 332; RIBEIRO, Luiz Augusto Oliveira; REIS, Jaime Estevão dos. **A muralha medieval e suas funções**. Anais da XVII Semana de História, VI Fórum de Pós-graduação em História e I Fórum de Licenciatura em História Universidade Estadual de Maringá, 2012. Disponível em: <http://www.indev.com.br/semana/trabalhos/2012/36.pdf> Acesso em: 01 jul. 2019. Em diferentes épocas e culturas, as muralhas estão presentes enquanto fortificações militares, a exemplo de Machu Picchu, sendo os muros incas notoriamente conhecidos pela técnica de construção de disposição simétrica das pedras, precisamente talhadas e dispostas, revelando-se traço de identidade desta cultura.

(em sociedade), “ou é muito mau ou muito bom, ou sub-humano ou super-humano” (1999, p. 146).⁴ O território dentro da muralha é aquele ao qual o humano está vocacionado, por isto estimado, encarecido, onde os dons de cada um podem ser desenvolvidos a bem de si mesmo e da comunidade e, pela virtude, se alcançar a felicidade.

Jacques Le Goff denomina a cidade medieval como *cidade campestre*, pois permeável ao campo, o “caráter semi-rural das cidades medievais”, “a ambiguidade da relação” (1992, respectivamente, p. 11 e p. 14) ou, diremos nós, a *muralha vazada*. Afirmo o professor da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*:

A cidade medieval situa-se entre dois tipos de cidades que souberam, com ou sem muralha, separar-se radicalmente do campo: a cidade antiga, que vivia na oposição *urbs/rus* e mantinha a rusticidade no exterior, e a cidade industrial e pós-industrial, que devorou o campo. Em ambos os casos, o que permanecia de "natureza" não passava de uma "imitação" sofisticada da natureza — os jardins na Antiguidade, os "espaços verdes" hoje. A cidade medieval permanece mesclada ao campo, deixando fora de suas muralhas subúrbios e um arrabalde plantados no campo, acolhendo no interior de seus muros, em compensação, pedaços de campo, terrenos cultivados, prados, espaços vazios e, ocasionalmente, camponeses refugiados (1992, respectivamente, p. 12).

Mesmo esta permeabilidade entre o *mundo do humano* e o *mundo da natureza* foi, ao longo da história, majoritariamente informada pela noção de antagonismo entre estes dois ambientes, uma *guerra dos mundos*. A mescla a que Le Goff vem a referir é essencialmente uma circunstância fática e não uma elaboração moral. “Com efeito, ‘civilização humana’ era uma expressão virtualmente sinônima de conquista da natureza”, anota Keith Thomas (2010, p. 33).

E, nesta sequência, com o aumento demográfico, os muros vão se expandindo. As cidades vão crescendo e, para acompanhar este aumento de terreno, novas muralhas vão se sucedendo, uma após a outra ampliando o domínio da urbanidade, simbolizando, pois, a prosperidade ou o crescimento da urbe (MUNFORD, 1998, p. 339-342; LE GOFF, 1992, p. 5, 7-9, 12 e 13; RIBEIRO; REIS, 2012, p. 2, 3, 5 e 6). Com muralhas cada vez mais largas, o

⁴ Segundo o filósofo grego, “aquele que for incapaz de viver em sociedade, ou que não tiver necessidade disso por ser auto-suficiente, será uma besta ou um deus”. ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, p. 147. Em *A República*, obra na qual Platão preconiza um modelo de cidade, está escrito, enquanto palavras de Sócrates: “O que causa o nascimento a uma cidade, penso eu, é a impossibilidade que cada indivíduo tem de se bastar a si mesmo e a necessidade que sente de uma porção de coisas”. PLATÃO. **República**. Tradução por Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 54.

mundo humano vai aparentemente ganhando a *guerra*, se avantajando, conquistando, domesticando, civilizando.

Marque-se que a cidade, este “espaço restrito, fechado e privilegiado” (RIBEIRO; REIS, 2012, p. 6), é também um espaço de conflitos, de desordem, de sujeira, de feiura, de medo (portas bem fechadas; a casa com seus próprios muros), de hipocrisia religiosa, o que se explica pela complexidade da experiência humana, do fenômeno social (MUNFORD, 1998, p. 344). Ora, a muralha, que “define um espaço de exclusão” (LE GOFF, 1992, p. 140), entretanto se proponha a separar a cidade da *natureza*, se apresenta como forma de excluir notadamente outros seres humanos, daí, por exemplo, a sua função militar. Filtra quem pode entrar e sair. Vale lembrar que os leprosos, com seus sinos, foram segregados para fora dos muros, depois acolhidos em hospitais/asilos, (re)introduzidos na cidade, basicamente pelo trabalho de grupos cristãos. Como pontua Jacques Le Goff: “O cidadão deve ser melhor cristão que o camponês.” (1998, p. 71) O autor ressalta que as *ordens mendicantes*, novidade do período – a franciscana, notadamente –, vão desempenhar papel crucial na denúncia das contradições da urbe e na iniciativa de reformá-la.⁵

⁵ “Ora, as ordens mendicantes são as cidades! Elas é que primeiro desenvolvem uma verdadeira imagem de paz, de justiça, de segurança. Aquilo que não são sempre as ruelas sombrias, estreitas, sujas. Alberto, o Grande, compara as ruelas ao inferno, porém elas desembocam em praças que são o paraíso. O paraíso do claustro monástico foi transportado para o paraíso das praças urbanas. Uma imagem na qual, num primeiro momento, funciona o esquema ideal das obras de misericórdia que os cidadãos devem cumprir. Depois, num segundo momento, realça-se uma teoria da cidade como no ensinamento de Alberto, o Grande, a cidade recupera também o ideal antigo do bem comum, mas o adapta às novas condições.” LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**: conversações com Jean Lebrun; tradução Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998, p. 90 e 91. Tb. p. 71. Há relato de que Francisco de Assis chegou a trabalhar para erguer a nova muralha da cidade. Episódios centrais da vida de Francisco aconteceram extramuros: o chamamento na Capela de São Damião e a sua restauração, a epifania quando do encontro com um leproso, a vida retirada, vivendo em cabana e em caverna, além do marcante acontecimento no epicentro da cidade, quando Francisco renuncia aos bens materiais e deixa Assis. *Deixar o mundo é*, em certo sentido, deixar a cidade. A vida eremita, ascética, assim como antes e depois desta época, aparecia como um ideal, um caminho para alcançar a felicidade. Apesar de tentado a este estilo de vida, Francisco, compreendendo que não deveria viver isolado, a bem do compromisso com o exercício apostólico, segue na comunidade e já perto da morte endereça uma benção à cidade de Assis, a qual nunca rejeitou. Não obstante a sua vivência no campo, em trânsito, em peregrinação, Francisco, tal como aconteceu com outros tantos (para ilustrar apenas com personalidades religiosas: Jesus de Nazaré, José de Arimatéia, Santo Agostinho de Hipona, Santo Antônio de Pádua [ou de Lisboa]), acabou por ficar conhecido pelo nome da cidade: Francisco de Assis. V., v. g., LARRAÑAGA, Inácio. **O irmão de Assis**. Tradução por Fr. José Carlos Corrêa Pedroso. São Paulo: Paulinas, 2002, p. 96-105, 387-399; LEITE, Deodato

A muralha, “base material da identidade urbana”, que “define um espaço de exclusão” (LE GOFF, 1992, p. 12 e 14, respectivamente), termina se perdendo com o tempo, as cidades, cada vez maiores, já não cabem em muros. O contínuo processo de urbanização dispensa os muros, é mesmo contrário a eles. Segundo a *Síntese de indicadores sociais: uma análise da condição de vida da população brasileira*, de 2016, de autoria do IBGE, 84,7% da população brasileira vive em áreas urbanas.⁶

O crescimento das cidades, todavia, não assegura o sucesso do empreendimento.⁷ Cidades maiores não são necessariamente cidades melhores. Há uma tensão entre crescimento e desenvolvimento. Nesta linha, a célebre sinalização de Lewis Mumford para o processo de decadência da cidade a partir do estágio de megalópole, ao qual segue a tiranópolis e, finalmente, a necrópole (1970, p. 285-292).⁸ Por paradoxal que possa parecer: o campo não

Ferreira. **Francisco**: cantor da paz e da alegria. São Paulo: Paulinas, 1997, p. 285 e 286, onde se lê: “A estadia de Francisco dentro da cidade de Assis não foi longa. Com o pensamento da morte próxima [...] os irmãos conduziram o doente à Porciúncula, seguindo o caminho ao longo das muralhas, passando pelo hospital dos leprosos, em São Salvador dos Muros. [...] ‘Parem e voltem meu rosto para a cidade’. A padiola foi posta no chão. Auxiliado pelos irmãos, sentou-se, e rezou fervorosamente por Assis.” A respeito, escreve Lewis Mumford: “O grande símbolo no sentido do esforço de restabelecer o espírito cristão original – e também da sua decisiva derrota – é Francisco de Assis. [...] Aqueles que procuravam viver como os antigos cristãos, ensinava Francisco, não mais iriam retirar-se da vida como os primitivos monges, mas iriam vagar entre os homens fixando um sorridente exemplo de amor cristão [...] a vida, ao invés de ser contida entre prédios e paredes, iria ser um ‘Cântico da Estrada Aberta’ [...] derrubar as muralhas do ego impelido pelo poder e incrustado na riqueza, e dismantelar a cidade murada, que era a maior das expressões coletivas daquele ego.” MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**, op. cit., p. 347. Mumford se refere à utopia da *Cristianópolis*. Op. cit., p. 343-349. Sobre esta cidade utópica, do autor, **História das utopias**. Tradução por Isabel Donas Botto. Lisboa: Antígona, 2007, por ex., p. 75-90.

⁶ **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 12.

⁷ Ilustrativamente, a manchete jornalística sobre o Rio de Janeiro: Um Rio que cresce e não aparece. Nova geografia. Sem infraestrutura e atenção do poder público, Região Metropolitana avança 32 km² por ano. **O Globo**, publicado em 12 fev. 2017, p. 12.

⁸ Mumford não é um pessimista ou um fatalista. Logo após descrever este possível processo de implosão da cidade, o autor sublinha que os aludidos estágios não são dimensões uniformes, que há uma complexidade e uma capacidade de regeneração. MUMFORD, Lewis. **The culture of cities**. San Diego, New York, London: A Harvest/HBJ Book Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1970, p. 292 e ss. Na página 295 se lê: “*All one can say with any surety is this : when a city has reached the megalopolitan stage, it is plainly on the downward path : it needs a terrific exertion of social force to overcome the inertia, to alter the direction of movement, to resist the immanent processes of disintegration. But while there is life, there is the possibility of counter-movement, fresh*

somente se esvaziou da presença humana como diminuiu de tamanho.⁹ Acresce-se anotar que o campo é, em larga medida, o campo cultivado, a zona agrícola, a pecuária; enfim, o *campo humanizado* ou, na expressão contemporânea de recorte emblemático, o *agronegócio*.

Agora, a linha demarcatória é invertida: a *área natural* ganha fronteiras, embora não por muralhas, por cercas às vezes.¹⁰ Proteger a *natureza bravia (intocada)* da cidade e simultaneamente do próprio *campo (tocado)*, isto é, desmatado e plantado, local de animais eleitos, os domesticados, em detrimento dos selváticos).¹¹

O Parque Ambiental, é idealizado para ser um espaço não-urbano, o oposto da cidade, servindo como *refúgio* (ao invés ou para além da cidade) e como barreira de resguardo de ecossistemas, de *bens naturais*, de plantas e animais contra a intervenção descaracterizadora, subjugadora ou predadora do ser humano. O Parque é marco capital na valorização da natureza (ou, para ser mais conservador, de *espaços naturais*), a qual passa a ser reconhecida inclusive como lugar próprio para a espiritualização, para o contato com Deus, para a harmonização, como assinalou John Muir (2013, por ex.), conhecido como *Father of the National Parks*. As montanhas do Grand Canyon, por exemplo, são descritas como catedrais

growth. Only when the big city has finally become wasteland must the locus of life be elsewhere.” Tradução nossa: Tudo o que se pode dizer com segurança é o seguinte: quando uma cidade atingiu o estágio de megalópole, ela está claramente no caminho descendente: ela precisa de um esforço fantástico de força social para superar a inércia, alterar a direção do movimento, resistir a processos imanentes de desintegração. Mas enquanto há vida, existe a possibilidade de contra-movimento, crescimento fresco. Somente quando a cidade grande finalmente se tornar um terreno baldio, o local da vida deve estar em outro lugar.

⁹ A expansão do urbano é acompanhada pela tributação, substituição do Imposto Territorial Rural (ITR) pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), ou seja, pode haver também um estímulo arrecadatório neste processo, pode haver conflito entre os entes federativos tributantes (União e Município). Por sua vez, o proprietário, via de regra, prefere pagar ITR uma vez que de valor menor. Para o Superior Tribunal de Justiça é determinante a destinação do imóvel, prevalecendo sobre o critério topográfico. Confira-se trecho da decisão referencial do tribunal: “Incide ITR sobre bem imóvel localizado em zona urbana do Município na hipótese do proprietário utilizar o terreno urbano para exploração de atividade agrícola, rural, extrativista ou pecuária, pois é necessário considerar de forma simultânea o critério espacial previsto no CTN sobre a localização do imóvel e o critério da destinação do imóvel previsto no Decreto-Lei 57/1966, a fim de delimitar a competência tributária municipal e federal, não incidindo, no caso, o IPTU (...)” STJ, Resp. nº 1112646/SP, Relator Herman Benjamin. Publ. 28.08.2009.

¹⁰ O Parque Nacional da Serra dos Órgãos possui cerca (tela de arame) em trecho que faz limite com propriedades privadas, estas localizadas na área urbana da cidade de Teresópolis (Granja Guarani).

¹¹ Como se sabe, boa parte da pressão sobre os Parques vem da *zona rural*, das atividades de agricultura, pecuária, extrativismo, mineração, etc.

naturais, esculpidas por Deus. Neste passo, o ser humano no Parque pode vir a ser um cristão (religioso) melhor do que aquele na cidade, diferentemente da mencionada noção aludida por Le Goff.

Observa Lewis Mumford:

*Meanwhile, the urban agglomeration produces a similar depletion in the natural environment. Nature, except in a surviving landscape park, is scarcely to be found near the metropolis: if at all, one must look overhead, at the clouds, the sun, the moon, when they appear through the jutting towers and building blocks (1970, p. 252).*¹²

Referindo-se a Yellowstone National Park, Mumford celebra os Parques como “*the need for the primeval wilderness as a background for a civilized life*”,¹³ como espaços que devem ser protegidos contra invasões ou usurpações da civilização (1970, p. 323). A questão é que, conforme registra Mumford, a metrópole expande os seus tentáculos, coloniza outras regiões (urbanas ou não), exportando seu modo de vida, seus valores, sua cultura, levando vantagens e desvantagens. Quando em decadência, esta *metropolização* passa a ser mais problemática, nociva.

Há, assim, dois riscos em paralelo. O primeiro é que as pessoas se dirijam aos Parques com a expectativa de lá encontrar alguma reprodução da cidade, um *jardim* e não uma floresta, o conforto pelos serviços da cidade, ou seja, um *Parque Urbanizado*. Esta pretensão pode desencadear uma pressão pela *humanização* do Parque, desconfigurando, no limite, a sua identidade. O segundo risco é o de se encontrar no Parque o que não se quer da urbe, contrariando a própria razão da *fuga* ao Parque: congestionamento de pessoas e veículos, lixo, crimes, violência.

Com efeito, Parques já testemunharam lotação, com resultados deletérios para o ambiente, animais e vegetação, e comprometimento da própria experiência da estada, motivo pelo qual se faz controle de acesso, crimes, como tráfico de animais silvestres e mineração, além de roubos, entre outras infrações. Curiosamente ou não, o Parque Nacional mais visitado do Brasil está dentro da cidade, de uma megalópole, o Rio de Janeiro, o Parque Nacional da Tijuca. É uma *landscape* cercada pela cidade e não afastada dela. A manchete de jornal a seguir exemplifica: *Assaltos espalham medo na Floresta da Tijuca. Dois ciclistas são*

¹² Tradução nossa: Enquanto isso, a aglomeração urbana produz um esgotamento similar no ambiente natural. A natureza, exceto em um parquesobrevivente, dificilmente pode ser encontrada perto da metrópole: só pode ser vista acima, nas nuvens, no sol, na lua, quando aparecem através das torres e blocos de construção salientes.

¹³ Tradução nossa: a necessidade da natureza selvagem primitiva como pano de fundo para uma vida civilizada.

*abordados nas paineiras, e grupo com americanos é atacado na trilha do Parque Lage.*¹⁴ Em outra reportagem: *Rota de fuga de bandidos, Parque Nacional da Tijuca fica deserto.*¹⁵ Alguns dias depois: *Ataque ao coração verde do Rio: fuga de traficantes por trilhas expõe insegurança da Floresta da Tijuca, que conecta toda a cidade.*¹⁶

Como se verá adiante, o Parque tem uma característica delicada: é uma Unidade de Proteção Integral que tem por propósito aliar a presença humana (turismo, recreação, estudo) e a defesa da natureza. Está longe de ser uma tarefa singela. Os ursos atropelados nos caminhos asfaltados do Parque Nacional de Yosemite constituem uma manifestação dramática da questão. Haver propriedade privada e trutário funcionando dentro do Parque Nacional do Itatiaia, a despeito da vedação legal, revela o desafio.

Os Parques Nacionais, com todo o seu pioneirismo e sua potencialidade, inclusive de fazer bem à cidade, embora esta não seja a sua finalidade precípua (não são instrumentos da cidade para o seu próprio benefício), seguem, enquanto fenômeno histórico, tendo seu modelo

¹⁴ **O Globo**, publicado em 4 abr. 2017, p. 11. Na mesma página, sob o título *Insegurança no Parque Nacional*: Com uma área de 3.971 hectares (quase dez bairros de Copacabana) e administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Parque Nacional da Tijuca conta com quase 200 quilômetros de trilhas, usadas por cariocas e turistas para pedalar, caminhar, correr e escalar. Mas o clima de insegurança é praticamente uma constante em algumas áreas, como Paineiras e Sumaré. No feriado de São Sebastião deste ano, uma equipe do Globo percorreu, sem pressa, um percurso de aproximadamente 13 quilômetros entre o Horto e São Conrado: ao longo de duas horas, nenhum PM foi encontrado. Dias antes, um grupo de cerca de 20 pessoas fora assaltado numa das trilhas por três homens armados. Uma das vítimas foi ferida por faca. Durante a Olimpíada, mesmo com a Força Nacional na cidade, quatro homens armados atacaram um grupo de 11 pessoas, incluindo duas estrangeiras, na trilha do Pico da Tijuca. Eles tiveram roupas, eletrônicos e dinheiro levados.”

¹⁵ **O Globo**, publicado em 25 set. 2017, p. 11. E no corpo da reportagem: Com 396 quilômetros quadrados — cerca de 3,5% da área do município do Rio —, o Parque Nacional da Tijuca está misturado à área urbana e reúne marcos famosos da cidade, como a Pedra da Gávea, o Corcovado e o Pico da Tijuca, ponto mais alto da unidade de conservação, a 1.022 metros do nível do mar. Mas desde o domingo da semana passada, dia 17, a região tornou-se também rota de fuga e cenário de confrontos entre quadrilhas rivais e as forças de segurança. A área do parque, que se estende pelas zonas Sul, Norte e Oeste, abriga também muitas das comunidades que fazem parte desta guerra. A começar pela Rocinha, estopim da nova onda de violência do Rio, que fica a cerca de 3h30m de caminhada até a Vista Chinesa. O Parque Nacional da Tijuca abrange ainda o Vidigal, no Leblon; Vila Parque da Cidade, na Gávea; Dona Marta, em Botafogo; Cerro-Corá, no Cosme Velho; a comunidade Mata Machado, no Alto da Boa Vista; e os morros do Borel, Turano e Salgueiro, na Grande Tijuca.

¹⁶ **O Globo**, publicado em 8 out. 2017, p. 12. A reportagem traz a fala do Coronel Mário Marcio Fernandes, chefe do Comando de Policiamento Ambiental: “A floresta tem sofrido com o crescimento urbano desordenado. A segurança passa também pelo controle das comunidades que invadem a mata.” p. 13.

jurídico e seu arcabouço ético discutido. No Brasil, o tema ganhou acentuada centralidade na atualidade, notadamente quanto ao aspecto jurídico. Porém, não é apropriado empreender o debate jurídico sem fazer a conversação e a sistematização da fundamentação ética do arquétipo administrativo.

Cumpra, por exemplo, indagar: se o humano é o *animal da cidade*, quem é o *animal do Parque*? Importa notar o que significa dizer que os seres humanos são *visitantes* dos Parques. É preciso atentar para os *moradores* dos Parques, levá-los a sério e também a sua casa. Nela, os seres humanos são, quando muito, *hóspedes*.

Embora não tenham muralhas edificadas, os Parques, para a sua própria salvaguarda, são limitados nas suas dimensões, devem ter a sua localização bem definida, seu mapeamento geodésico atua para a sua defesa. Na *Era do Humano*, o Antropoceno, traçam-se as fronteiras da natureza e não da cidade. Os *animais do Parque*, quando ultrapassam tais limites, são empurrados para dentro, reintroduzidos, ou mesmo mortos. O fato de os Parques não serem muralhados pode, sob certo ângulo, soar como uma fragilidade. Mas seria um contrassenso, antiestético e, na verdade, um símbolo não de poder e sim do fracasso da moralidade, da legalidade e da urbanidade.

O comedimento, a reflexão, um modo de sentir, pensar e agir humanos em conciliação, em unidade, não podem ficar dependentes de uma barreira física à forma de muro. A abertura dos Parques, *espaço comum*, é a sua força e não a sua fraqueza. As suas linhas de sequoias ou araucárias já devem bastar.

Com foco no contexto brasileiro e a partir de uma comparação com a experiência estadunidense, esta Tese busca desenhar um quadro dos Parques Nacionais e meditar sobre a sua dimensão jurídica, de gestão, e a sua dimensão ética, de embasamento. Procura-se, desta feita, expor o que os Parques são e o que ainda podem vir a ser.

Objeto, metodologia e plano da Tese

Como antes registrado, o objeto desta Tese de Doutorado é o Parque Nacional, sua fundamentação filosófica e sua configuração jurídica. A Tese investiga o arcabouço ético que explica a criação e o desenvolvimento histórico dos Parques Nacionais a fim de saber se a sua filiação moral é uniforme e consolidada ou se pode ser compreendida como uma conversação e concorrência de vozes a respeito da sua identidade, bem como a abertura para novas formulações. Em paralelo, estuda-se o desenho jurídico dos Parques, sua formatação administrativa, finalidades legais, seu financiamento, os serviços disponibilizados, o público.

A temática está muito em voga em função das concessões que vêm sendo operadas. Indaga-se sobre o objeto da concessão, quais serviços podem ser delegados, os limites que se põem.

A pesquisa tem como fio condutor a análise comparada entre o primeiro Parque criado, nos Estados Unidos, o Parque de Yosemite, e o primeiro Parque Nacional brasileiro, o Parque do Itatiaia. A elaboração estadunidense serviu de esteio para a generalidade das experiências ao redor do mundo e deu o tom também no Brasil, tanto no que tange à discussão ética quanto à modelagem jurídico-administrativa. O aludido processo ora em curso de concessões nos Parques Nacionais do Brasil promove uma aproximação do arquétipo brasileiro àquele dos Estados Unidos.

Na linha do que se espera de uma Tese de Doutorado, este trabalho pretende ofertar reflexões e proposições que contribuam com a questão. Como assinalado, os Parques Ambientais vêm assumindo progressivamente um protagonismo na agenda ambiental brasileira, especialmente a partir de 2014, quando foi criado o Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas passando pela edição da Lei nº 13.668/2018, que dispôs sobre a concessão de serviços, áreas ou instalações no âmbito das Unidades de Conservação federais.

Neste sentido, para alcançar os propósitos desta Tese, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, porquanto a investigação foi erigida a partir de um problema teórico e prático: a formulação doutrinária moral e jurídica e a sua operacionalidade. A pesquisa foi realizada por meio de levantamento e revisão bibliográfica, com destaque para a produção estrangeira, notadamente estadunidense, sem prejuízo das fontes brasileiras, em que pese a pouca literatura propriamente jurídica acerca da matéria. Simultaneamente, fez-se levantamento de dados relativos aos dois Parques que servem de paradigma, o que se deu também por meio de questionários direcionados aos gestores de ambos os Parques. Empreendeu-se, outrossim, um exame da legislação brasileira e de julgados referenciais.

Quanto à escolha da nomenclatura Parque Ambiental para designar o objeto principal da Tese, os Parques Nacionais, o intuito primeiro foi poder albergar Yosemite como matéria de análise desde a sua gênese, haja vista ter sido a experiência pioneira, porém sob a designação Parque Ambiental estadual. E também para destacar a finalidade primordial e distintiva dos Parques Nacionais, que é a preservação de ecossistemas naturais, a salvaguarda de espaços de elevada relevância ecológica e cênica, em oposição, por exemplo, aos Parques Urbanos que são locais de propósito eminentemente recreativo, disciplinados pela legislação urbanística.

A revisão bibliográfica da doutrina nacional e estrangeira teve por mote subsidiar o entendimento do percurso histórico dos Parques, do seu embasamento filosófico e do seu

modelo administrativo. Verificou-se, como mencionado, o predomínio da literatura estrangeira, notadamente à historiografia e à fundamentação ética, tendo em vista que a literatura nacional dirigida especificamente e aprofundadamente à temática dos Parques Nacionais é escassa e o debate estrangeiro acerca da Ética Ambiental, além de mais pujante, encontra-se alicerçado em maior produção literária.

Em seguida, fez-se um estudo comparativo entre as experiências pioneiras de Parques Ambientais nos Estados Unidos e no Brasil, tendo sido utilizado como procedimento de pesquisa a aplicação de questionários aos gestores de Yosemite e do Itatiaia, complementado por diversas conversações anteriores e posteriores. No Brasil, os diálogos foram mantidos diretamente com o Chefe do Parque, Gustavo Tomzhinski, que ocupa há cerca de 7 anos a direção do Itatiaia, enquanto no Parque estadunidense, por orientação do Superintendente Michael Reynolds (há aproximadamente 1 ano na função de chefia), as respostas foram fornecidas pelo *Chief of Staff* de seu escritório, Joe Meyer, funcionário do Parque há mais de 24 anos.

Cabe ressaltar que os questionários foram elaborados considerando questões cruciais a serem elucidadas no decorrer da Tese, relativas a aspectos concernentes ao arquétipo jurídico, aos recursos financeiros, aos serviços prestados, ao perfil e número de frequentadores de ambos os Parques, no intuito de fornecer informações relevantes, não encontradas na literatura especializada, a subsidiar a posterior confrontação dos modelos de gestão. Sem embargo, os questionários aplicados não foram idênticos, nomeadamente por conta das singularidades de cada Parque, embora tenham guardado semelhanças em seu núcleo central. Vale destacar que no âmbito do Parque de Itatiaia, em cumprimento à determinação prevista no art. 11, §3º, da Lei nº 9.985/2000,¹⁷ a pesquisa foi autorizada e cadastrada no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO), sob o número 69013.¹⁸

¹⁷ “Art. 11. O Parque Nacional 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. [...] § 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.”

¹⁸ O SISBIO é um sistema de atendimento à distância por meio do qual os pesquisadores solicitam autorizações para efetuarem pesquisas em Unidades de Conservação federais e cavernas, regulamentado pela Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/sisbio/> Acesso em: 01 jul. 2019.

A Tese apresenta a seguinte organização: o Capítulo II, após a Introdução, versa sobre a gênese dos *National Parks* atrelando a sua trajetória histórica à ambivalência da noção de *wilderness*, sinalizando como os Parques Ambientais e a *natureza selvagem* por eles salvaguardada foram progressivamente compondo a identidade estadunidense, tendo posteriormente se espalhado por muitos outros países, entre eles o Brasil.

O Capítulo III é destinado à investigação da fundamentação filosófica dos Parques Nacionais. Pergunta-se acerca da adequação da lógica dos Parques ao Antropocentrismo, ao Ecocentrismo ou ao Animalismo ou a um complexo distinto e mesmo colidente de posições filosóficas.

No Capítulo seguinte, faz-se um estudo do modelo jurídico-administrativo dos Parques Nacionais brasileiros desde a sua contextualização normativa, com a tramitação do projeto e posterior aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), passando pelo exame da gestão administrativa e financeira a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O objetivo é examinar os contornos e os limites da atuação do Instituto, com ênfase na problemática da delegação do poder de polícia, notadamente quando em pauta a discussão acerca da possibilidade de parcerias com a iniciativa privada. Também a identificação das alternativas de custeio em relação ao orçamento público, notadamente diante de um contexto marcado pelo subfinanciamento dos Parques e pela edição da já referida Lei nº 13.668/2018, que tratou da possibilidade de serem firmadas concessões de serviços, áreas ou instalações no âmbito de Unidades de Conservação, constituem temas a serem analisados no Capítulo IV.

No Capítulo V faz-se um estudo comparativo confrontando os modelos de gestão jurídico-administrativa dos primeiros Parques Ambientais dos Estados Unidos e do Brasil, subsidiado pelas respostas fornecidas nos já referidos questionários, com os quais se objetivou investigar: a importância ambiental dos Parques, o estabelecimento dos contornos jurídicos e da atuação das agências responsáveis pela administração de cada uma das Unidades, o mapeamento dos serviços prestados com ênfase na prestação indireta por meio de concessões, a identificação dos recursos para financiamento dos Parques, os aspectos relativos à visitação, bem como os instrumentos de gestão participativa a fim de empreender uma análise comparativa a bem da reflexão brasileira.

No Parque Nacional de Yosemite, visitamos exposições, assistimos à filme sobre o Parque, coletamos bibliografia e dados e fomos ao centro administrativo e de pesquisa, sendo

recebidos por Linda Mazzu, então Chief of Resources Management and Science at Yosemite National Park. Posteriormente, com a saída de Linda Mazzu do Parque, mantivemos conversação frequente com o Park Ranger Joe Meyer, National Park Service Spokesman. No Parque Nacional do Itatiaia fomos recebidos por Gustavo Tomzhinski, Chefe do Parque, com quem tivemos diálogos importantes para o esclarecimento de variadas questões.

A título de fechamento, são inventariadas, em síntese, as reflexões e as proposições e, em seguida, apresentadas as considerações finais.

1 PARQUES AMBIENTAIS E SEUS PRIMÓRDIOS

1.1 Origem histórica e a noção de *wilderness*

A compreensão do que sejam os Parques Ambientais, sua história e significado, tomados, em especial, a partir do referencial estadunidense, perpassa necessariamente pela ambivalência¹⁹ e pelas contradições atreladas à noção de *wilderness*, de *vida selvagem*²⁰ ao longo do tempo. A trajetória de afirmação destes espaços naturais enquanto objeto de contínuas revalorizações, verdadeiros *living subjects* (RUNTE, 2010, p. xiii) aptos a gerar toda uma filosofia de reconhecimento e proteção da natureza não foi, portanto, linear.

A própria etimologia do vocábulo *wilderness*²¹ manifesta parcela contraditória da atitude dos norte-americanos frente ao mundo natural e seus componentes bióticos:

¹⁹ Sobre o tema ver: NASH, Roderick Frazier. **Wilderness and the American Mind**. 5.ed. New Haven and London: Yale University Press, 2014.

²⁰ Fazendo referência ao significado etimológico da expressão, *wilderness* teria origem no inglês arcaico *wilddeor*, a identificar os animais selvagens, *wild beasts*. Nash ressalta que o conceito de *wilderness* constituiria o local designado às feras selvagens, e, por consequência, qualificado também pela ausência da civilização humana. *Ibid.*, p. 2.

²¹ Cabe aqui registrar a definição e normatização do conceito de *wilderness*, a partir da edição do *Wilderness Act*, em 1964, convertido em Lei pelo então Presidente Lyndon B. Johnson: “A *wilderness*, in contrast with those areas where man and his works dominate the landscape, is hereby recognized as an area where the earth and its community of life are untrammelled by man, where man himself is a visitor who does not remain. An area of *wilderness* is further defined to mean in this Act an area of undeveloped Federal land retaining its primeval character and influence, without permanent improvements or human habitation, which is protected and managed so as to preserve its natural conditions and which (1) generally appears to have been affected primarily by the forces of nature, with the imprint of man's work substantially unnoticeable; (2) has outstanding opportunities for solitude or a primitive and unconfined type of recreation; (3) has at least five thousand acres of land or is of sufficient size as to make practicable its preservation and use in an unimpaired condition; and (4) may also contain ecological, geological, or other features of scientific, educational, scenic, or historical value.” Disponível em: https://www.nps.gov/orgs/1981/upload/WAct_508.pdf Acesso em: 05 mar. 2018. Tradução nossa: A vida selvagem, em contraste com aquelas áreas onde o homem e suas obras dominam a paisagem, é reconhecida como uma área onde a terra e sua comunidade de vida são livres da presença humana, onde o próprio homem é apenas um visitante e não morador. Uma área de natureza selvagem é melhor definida por esta Lei como uma terra federal não desenvolvida que mantém sua influência e caráter primitivo, sem precisar de

wilderness, na sua gênese, expressa desarranjo, desordem, morada do selvagem, designa espaço desabitado, livre da civilização humana (NASH, 2014, p. 1-2). E esta foi exatamente a apreensão do termo feita pelos pioneiros quando da marcha americana em direção ao oeste, ainda no século XIX: vigorava a concepção de repúdio à natureza não domesticada, selvagem, afinada ao impulso civilizatório ocidental de controle e dominação dos espaços naturais (DUNCAN; BURNS, 2010, p. 2-7). Tomava-se a preservação do meio ambiente como supérflua e secundária frente ao ímpeto da instrumentalização e crença na inesgotabilidade dos recursos naturais. Nas palavras de Roderick Frazier Nash, Professor da Universidade da Califórnia: “*The pioneer, in short, lived too close to wilderness for appreciation. Understandably, his attitude was hostile and his dominant criteria utilitarian. The conquest of wilderness was his major concern.*” (2014, p. 24).²²

Esta percepção inicial, atribuída em boa medida à tradição judaico-cristã,²³ punha como antitéticas as noções de paraíso (de caráter pastoral, idílico, marcado pelo equilíbrio e pela harmonia) e de *wilderness* (*locus* selvagem, demoníaco, a ser vencido e ultrapassado), sobretudo para justificar uma momentânea inaptidão humana no manejo e controle da natureza. Quer dizer, a cultura ocidental, nomeadamente a concepção cristã, ao propor a referida dicotomia²⁴ e invocar o estímulo à conquista territorial,²⁵ terminava por reforçar uma atitude de repulsa, de hostilidade dos norte-americanos frente ao indômito, ao irrefreável

melhorias permanentes ou habitação humana, sendo protegida e manejada de modo a preservar suas condições naturais e que (1) geralmente parece ter sido afetada apenas pelas forças da natureza, com a marca do trabalho humano quase que imperceptível; (2) oferece excelentes oportunidades de introspecção ou de um tipo de recreação primitiva e não confinada; (3) tenha pelo menos cinco mil acres de terra ou seja de tamanho suficiente para tornar viável sua preservação e uso em condições próximas à intocabilidade; (4) deve também dispor de características ecológicas, geológicas ou outras de valor científico, educacional, cênico ou histórico.

²² Tradução nossa: Os pioneiros, em resumo, viveram muito perto da vida selvagem para apreciação. Deste modo, tinham uma atitude hostil e o utilitarismo como critério dominante. A conquista da vida selvagem era a sua maior preocupação.

²³ Acerca do papel secundário, instrumental atribuído aos animais na tradição judaico-cristã, ver: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Especismo religioso. **Revista Brasileira de Direito Animal**. vol. 8. Salvador: Evolução, p. 137-196, 2011.

²⁴ Há, como se sabe, uma impossibilidade de perceber a natureza como apartada do ser humano, sem questionar o seu sentido social e cultural. Neste sentido, ver: BECK, Ulrich. **A sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 29-31.

²⁵ Neste sentido, o primeiro comando emitido por Deus ao homem foi o de multiplicar-se e o de dominar o mundo. **Bíblia**, Livro Gênesis, 1:28. Disponível em: http://www.vatican.va/archive/ENG0839/_P3.HTM. Acesso em 21 jul. 2018.

próprio dos espaços naturais: “*Wilderness remained the obstacle to overcome*” (NASH, 2014, p. 39).

Sem embargo, a partir do final do século XVIII (na Europa), e do século XIX (nos Estados Unidos), o Romantismo,²⁶ ao empreender uma crítica à civilização e vida urbana, ao racionalismo, desenha uma compreensão idealizada, mística e espiritualizada da natureza, manifestando diferentes vias de *escapismo*, uma delas, então, a *vida natural*. Percebe-se uma guinada na compreensão do que seria a *vida selvagem*, com um consequente movimento agora de valorização da *wild nature*. Há uma progressiva associação entre o divino e a natureza, em uma linha primitivista de vinculação entre o ideal de felicidade à ausência de civilização. Também a acelerada e crescente industrialização e seus consequentes impactos na disponibilidade e acesso aos recursos naturais termina por colaborar com um impulso protecionista que vai se desenvolvendo ao longo do século XIX.

Nesta linha, vale destacar a obra do naturalista e transcendentalista²⁷ Henry David Thoreau (1817-1862), cujo esforço em aprofundar o significado da expressão *wilderness*

²⁶ Particularmente no que toca ao movimento Romântico brasileiro, em especial à denominada primeira geração (1836-1852), conhecida como nacionalista ou indianista, há também uma expressiva valorização da natureza, a exaltação de um passado histórico e a apreciação do índio enquanto herói nacional (daí porque a denominação indianista). Dentre seus principais representantes estão Gonçalves Dias, Gonçalves de Magalhães e Araújo Porto Alegre. NICOLA, José de. **Literatura brasileira: das origens aos nossos dias**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 1990, p. 75-76, 81. A ilustrar a poesia nacionalista, a conhecida “Canção do exílio” de Gonçalves Dias, faz referência somente a elementos naturais, sem qualquer alusão à espécie humana, justamente para encobrir os problemas sociais e as crises enfrentadas à época: “Minha terra tem palmeiras, Onde canta o Sabiá; As aves que aqui gorjeiam, Não gorjeiam como lá. Nosso céu tem mais estrelas, Nossas várzeas têm mais flores, Nossas flores têm mais vida, Nossa vida mais amores. Em cismar, sozinho, à noite, Mais prazer encontro eu lá; Minha terra tem palmeiras, Onde canta o Sabiá. Minha terra tem primores, Que tais não encontro eu cá; Em cismar – sozinho, à noite – Mais prazer encontro eu lá; Minha terra tem palmeiras, Onde canta o Sabiá. Não permita Deus que eu morra Sem que eu volte para lá; Sem que desfrute os primores Que não encontro por cá; Sem qu’inda aviste as palmeiras, Onde canta o Sabiá.” DIAS, Gonçalves. **Melhores poemas de Gonçalves Dias** / Seleção José Carlos Garbuglio. 7.ed. São Paulo: Global, 2001, p. 18. Ainda sobre o movimento Romântico e sua influência sobre as questões ecológicas atuais, notadamente sobre a discussão envolvendo a possibilidade de atribuição de direitos aos animais, ver: PERKINS, David. **Romanticism and animal rights**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

²⁷ Em linhas gerais, a concepção Transcendentalista propõe uma espécie de paralelo entre o mundo material e uma realidade superior. Por conseguinte, o mundo natural e seus componentes seriam o reflexo de verdades universais.

influenciou sobremaneira o pensamento ambientalista estadunidense. Crítico manifesto do materialismo da sociedade norte-americana, Thoreau propôs uma reflexão sobre a simplicidade e os benefícios de uma vida próxima à natureza, tendo defendido a presença do divino no mundo natural e exposto seu descontentamento com a vida junto a um corpo social:

The very simplicity and nakedness of man's life in the primitive ages imply this advantage, at least, that they left him still but a sojourner in nature. When he was refreshed with food and sleep, he contemplated his journey again. He dwelt, as it were, in a tent in this world, and was either threading the valleys, or crossing the plains, or climbing the mountain-tops. But lo! Men have become the tools of their tools. The man who independently plucked the fruits when he was hungry is become a farmer; and he who stood under a tree for shelter, a housekeeper. We now no longer camp as for a night, but have settled down on earth and forgotten heaven. We have adopted Christianity merely as an improved method of agri-culture. We have built for this world a family mansion, and for the next a family tomb. The best works of art are the expression of man's struggle to free himself from this condition, but the effect of our art is merely to make this low state comfortable and that higher state to be forgotten (THOREAU, 2012, p.26).²⁸

Sem embargo de tratar-se de um dos maiores entusiastas do conceito de *vida selvagem*, tendo inclusive declarado que “*In Wildness is the preservation of the World*” (THOREAU, 2008, p.8),²⁹ o próprio Thoreau revelou uma certa ambivalência ao defender uma concepção *soft*, relativamente moderada do ideal de *wilderness*, notadamente após um período imerso na *vida natural*, à beira do lago Walden Pond (Massachusetts) e em Maine Woods (em especial após a escalada do Monte Katahdin) (THOREAU, 2013, p. 71). Tomado tanto pela magnitude quanto pela ambiguidade da experiência (*hard*) no mundo natural, propôs um equilíbrio sutil entre civilização e *vida selvagem*. Na lição de Nash

Acerca do assunto, ver: PLATÃO. **A República**. Tradução por Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000 e também KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

²⁸Tradução nossa: A simplicidade e a nudez da vida do homem nas eras primitivas importaram na vantagem de ser, ao menos, um peregrino na natureza. Ao ser renovado com comida e sono, ele contemplou sua jornada novamente. Ele habitou, por assim dizer, em uma tenda neste mundo, e estava ou percorrendo vales ou atravessando as planícies, ou escalando os cumes das montanhas. Mas eis! Os homens tornaram-se as ferramentas de suas ferramentas. O homem que colheu os frutos de forma independente quando estava com fome, tornou-se agricultor; e aquele que estava debaixo de uma árvore para se abrigar, tornou-se uma governanta. Nós agora já não acampamos por uma noite, mas nos estabelecemos na terra e esquecemos do céu. Adotamos o Cristianismo apenas como um método melhorado de agricultura. Nós construímos para este mundo uma mansão para a família, e para o próximo, um túmulo. As melhores obras de arte são a expressão da luta do homem para libertar-se desta condição, mas o efeito de nossa arte é simplesmente tornar confortável esse estado baixo e nos fazer esquecer do verdadeiro estado superior.

²⁹ Tradução nossa: Na vida selvagem está a preservação do mundo.

According to Thoreau, wildness and refinement were not fatal extremes but equally beneficent influences Americans would do well to blend. With this concept Thoreau led the intellectual revolution that was beginning to invest wilderness with attractive rather than repulsive qualities (2014, p. 95).³⁰

Na sequência, vai se delineando o *turning point*, a virada na percepção estadunidense de associação e valorização da ideia de *wilderness* como um trunfo componente da identidade da nação, capaz de distingui-la do continente europeu. Quer dizer, ao final do século XIX, a *natureza selvagem* é alçada à condição de ativo (*asset*) moral e cultural que singulariza o país, verdadeiro símbolo sagrado que tangencia valores basilares criados e idealizados pela cultura norte-americana. Assim, se os Estados Unidos não possuem as impressionantes catedrais europeias, possuem, *e. g.*, o Grand Canyon, com suas espetaculares *catedrais naturais*, templos divinamente esculpidos, onde o ser humano pode encontrar a Deus, a si mesmo, achar a paz, a alegria.³¹

Vale dizer, a natureza reverenciada nesta guinada de compreensão é, sobretudo, a natureza monumental, sublime, intocada. Natureza de tirar o fôlego, capaz de evocar as mais íntimas e profundas convicções. Trata-se do que Alfred Runte denomina de *nacionalismo cênico* (2010, p. 57), verdadeiro fundamento da criação dos primeiros Parques Ambientais (como veremos a seguir), e justificativa, em boa medida, de parte da ambiguidade e hesitação na busca do real significado de *wilderness*. Sim, porque do inferno³² ao céu em menos de um século vai sendo concebido este conceito crucial de *vida selvagem* que traduz sobremaneira alguns dos principais valores da cultura estadunidense, aptos à distingui-la frente ao mundo.

Ou seja, na composição deste arquétipo observa-se não só a presença de uma natureza sacralizada (seja por conta da exaltação romântica do sublime ou das inúmeras referências bíblicas, conforme já anotado), mas também a influência da ideologia do *mito da*

³⁰ Tradução nossa: De acordo com Thoreau, a vida selvagem e o refinamento não seriam extremos absolutos, mas influências igualmente benéficas que os americanos fariam bem em misturar. Com esse conceito, Thoreau liderou a revolução intelectual que começava a enxergar na vida selvagem qualidades atraentes e não repulsivas.

³¹ Conforme se verá mais adiante, John Muir, considerado um romântico, fez exatamente este paralelo.

³² Consta do Novo Testamento que Jesus foi tentado pelo Diabo na *wilderness* (no deserto inóspito), tendo sido posto à prova repetidas vezes até o grande confronto, no qual sagrou-se vencedor. Mateus 4: 1-11. **Bíblia do Peregrino:** Novo Testamento. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2000.

fronteira civilizacional ou *mito da origem*,³³ segundo o qual o herói da conquista do oeste selvagem, o *cowboy* desbravador representado por imigrantes europeus e norte-americanos comporia de maneira emblemática a identidade da nação, servindo de inspiração também para a delimitação de áreas naturais quando da formação dos Estados Unidos. Nas palavras de Cronon: “*Seen in this way, wild country became a place not just of religious redemption but of national renewal, the quintessential location for experiencing what it meant to be an American*” (1996, p. 76).³⁴

O que significa, em boa medida, que tamanha alternância de sentido atribuída, em tão pouco tempo, a um único conceito seria na verdade um indicativo de uma ideia concebida pela humanidade, algo não-natural, na medida em que toda a mítica em torno do significado de *wilderness* seria, portanto, expressão de uma dada cultura (no caso, a norte-americana) em um determinado tempo da história (CRONON, 1996, p. 69), quer dizer, a noção estaria impregnada de significado cultural, a evidenciar toda a historicidade do conceito de natureza. Isto é, a percepção de qual seria, portanto, o ideal de *vida selvagem* seria algo manejado ao sabor das circunstâncias, a referida ambivalência fruto de uma invenção cultural.

Mais além, a reforçar esta dimensão um tanto quanto artificial, observa-se que a *wilderness* apreciada a partir do movimento Romântico, marcada tanto pela magnitude e esplendor, quanto pela antítese entre natureza e civilização, não seria rigorosamente um *locus* intocado pelo homem. Há, no movimento de criação de espaços naturais protegidos, um esforço em recriar uma *natureza selvagem* que, em boa medida, ignorou antecedentes históricos da presença humana, haja vista que estes espaços monumentais inabitados foram, em boa medida, concebidos às custas da expulsão e remoção de diversas tribos ameríndias (para citar algumas: Sioux, Paiute, Blackfeet, Shoshone-Bannock, Ahwahnechee) (SPENCE, 1999, p. 115-132). Daí porque Antônio Carlos Diegues ao tratar da temática do *mundo natural selvagem* faz alusão ao *mito moderno da natureza intocada*, um *neomito*, frente a precedentes da influência humana (DIEGUES, 2000, p. 14). Na mesma linha escreve Cronon

The myth of the wilderness as “virgin” uninhabited land had always been especially cruel when seen from the perspective of the Indians who had once called that land

³³ CRONON, William. The Trouble with Wilderness; or, Getting Back to the Wrong Nature. In: **Uncommon ground: rethinking the human place in nature** (William Cronon). New York: W. W. Norton, p. 69-90, 1996, p.77-78.

³⁴ Tradução nossa: Visto desta forma, o país selvagem tornou-se um lugar não apenas de redenção religiosa, mas de renovação nacional, o local por excelência para experimentar o significado de ser americano.

*home. Now they were forced to move elsewhere, with the result that tourists could safely enjoy the illusion that they were seeing their nation in its pristine, original state, in the new morning of God's own creation (1996, p. 79).*³⁵

O que nos remete, inclusive, à discussão tormentosa, corriqueira em *países em desenvolvimento*, como o Brasil, acerca da impossibilidade da presença das chamadas populações tradicionais³⁶ no interior de Parques Ambientais, tendo em vista a vedação expressa pela legislação,³⁷ haja vista tratem-se de Unidades de Proteção Integral (admita-se

³⁵ Tradução nossa: o mito da natureza selvagem como terra “virgem” desabitada sempre foi especialmente cruel quando visto sob a perspectiva dos índios que um dia chamaram aquela terra de lar. Eles foram forçados a se mudar para outro lugar, para que os turistas pudessem aproveitar com segurança a ilusão de que eles estavam vendo sua nação em seu estado primitivo e original, na nova manhã da criação do próprio Deus.

³⁶ Ao discorrer sobre o conceito de cultura e de sociedade tradicional, Antônio Carlos Diegues destaca as seguintes características: “a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido de geração em geração por via oral; c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados; e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; f) reduzida acumulação de capital; g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais; h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; j) fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos; l) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras. DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3.ed. São Paulo: Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000, p. 87-88. Também cabe o registro, conforme veremos mais à frente, de que o conceito de população tradicional foi vetado da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

³⁷ Os arts.7º e 11 da *Lei do SNUC* dispõem que as unidades de proteção integral não podem ser habitadas pelo homem, sendo permitido apenas a utilização indireta de recursos naturais: “Art. 7ºAs unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:I - Unidades de Proteção Integral;II - Unidades de Uso Sustentável. § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.” “Art. 11. O Parque Nacional 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

apenas a utilização indireta dos *recursos naturais*³⁸). Apesar disto, a realidade desafia a normatividade, na medida em que

mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura [...], de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais. Ora, a legislação brasileira que cria os parques e reservas prevê, como nos Estados Unidos, a transferência dos moradores dessas áreas, causando uma série de problemas de caráter ético, social, econômico, político e cultural (DIEGUES, 2000, p. 14).

Neste sentido, argumenta-se que o significado de *wilderness* também teria sido moldado para acomodar as preferências de uma burguesia proveniente das sociedades urbano-industriais,³⁹ ávidas por espaços de recreação e contemplação, guarnecidos por manifesta beleza cênica, muitas vezes às custas dos interesses das populações originárias. Mais: esta discussão, ainda que relevante, carrega um viés marcadamente antropocêntrico, na medida em que menospreza a importância da manutenção de espaços naturais livres da presença humana para fins de preservação da natureza e dos animais *per se*⁴⁰. Quer dizer, mesmo a valorização de *espaços naturais selvagens* (ao menos na fase inicial, conforme veremos) foi relacional, teve por finalidade servir às necessidades humanas, independentemente de qualquer

atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. § 1º O Parque Nacional 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 A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.”

³⁸Critica-se a nomenclatura *recursos naturais*, a revelar concepção conservadora e instrumental da natureza, como algo passível de apropriação. Na doutrina brasileira, por ex., LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Sustentabilidade insustentável. In: **A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces** (Org. Nilton Cesar Flores). Campinas: Millenium, p. 285-306, 2012.

³⁹ Cabe destacar que o movimento Romântico, em particular na França (cuja influência foi determinante para o Romantismo no Brasil) e na Inglaterra, ergue-se a partir do binômio burguesia (classe dominante) *versus* proletariado (classe dominada), sendo uma escola “da burguesia, pela burguesia e para a burguesia”, donde o seu caráter profundamente ideológico a favor da classe dominante.” NICOLA, José de. **Literatura brasileira: das origens aos nossos dias**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 1990, p. 73.

⁴⁰ Assim é que as onças, notadamente a onça-parda (*Puma concolor*) e a rara onça-pintada (*Panthera onca*), espécimes reféns da perda de *habitat* decorrente da caça ilegal e do avanço desmedido civilizatório, encontraram no Parque Nacional do Itatiaia um refúgio marcado pela vitalidade da Mata Atlântica da região. Mistérios da terra onde a onça reina. **Jornal O Globo**, publicado em 24set. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-vida-secreta-intensa-do-parque-nacional-do-itatiaia-20168529/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

valorização/consideração moral inerente da natureza. Em última análise: “*Wild places had been valued and protected for people*” (NASH, 2014, p. XIX).⁴¹

Por certo, não só nos Estados Unidos, mas também no Brasil a noção de *wilderness* experimentou alternância de significado e indeterminação ao longo do tempo. Se no período da colonização a *vida selvagem* foi percebida sob um olhar ufanista e idealizado do colonizador português diante da exuberância do Novo Mundo (HOLANDA, 1958), esta perspectiva vai sofrendo fraturas ao longo da história, desde o reconhecimento do desequilíbrio inerente da natureza: “insalubridade do clima, a pestilência dos insetos, e a selvageria ou a indolência dos homens” (SERRANO, 1993, p. 34), até uma compreensão de valorização da proteção ambiental, a partir da década de 1930, ainda que sob um viés conservacionista e marcadamente instrumental, conforme veremos adiante.

Pois bem. Inúmeros são os desafios envolvendo o significado de *vida selvagem*. A ambivalência descrita, a princípio, aparenta ser um indicativo da complexidade e indeterminação do conceito. Contudo, antes de se apresentar como óbice à compreensão, é necessário fazer alusão à Edgar Morin, para quem verdades antagônicas podem ser complementares, não havendo necessariamente razão para tentar limitar sua ambiguidade. Vale dizer: “O pensamento complexo também é animado por uma tensão permanente entre a aspiração a um saber não fragmentado, não compartimentado, não redutor, e o reconhecimento do inacabado e da incompletude de qualquer conhecimento” (2011, p. 7). Isto é, antes de evidenciar simplesmente complicação ou contrariedade, a alternância de sentido constitui expressão da disposição do conceito de *wilderness* em lidar com o que é móvel, com o que está em permanente processo, em contínuas revalorizações.

Quer dizer, é exatamente o reconhecimento de se estar diante de uma ideia em construção, a constatação de seu sentido de impermanência e mutabilidade que conferem à *wilderness* importância capital, a justificar sua centralidade, inclusive, para o movimento ambientalista.⁴² Assim, se não há apreensão estanque, engessada possível do que possa vir a ser o conceito de *vida selvagem*, faz-se necessária uma leitura evolucionária da noção, apta a

⁴¹ Tradução nossa: Lugares selvagens foram valorizados e protegidos para pessoas.

⁴² Na lição de Cronon: “*the idea of wilderness has for decades been a fundamental tenet – indeed, a passion – of the environmental movement, especially in the United States*”. Tradução nossa: A ideia de vida selvagem há décadas tem sido um princípio fundamental – de fato, uma paixão – do movimento ambientalista, especialmente nos Estados Unidos. CRONON, op. cit., p. 69.

incorporar uma dimensão positiva, de viés inclusivo, a contemplar a ampliação e o reconhecimento moral de outras dimensões que não somente a humana. Em outras palavras

When we visit a wilderness area, we find ourselves surrounded by plants and animals and physical landscapes whose otherness compels our attention. In forcing us to acknowledge that they are not of our making, that they have little or no need of our continued existence, they recall for us a creation far greater than our own. In the wilderness, we need no reminder that a tree has its own reasons for being, quite apart from us (CRONON, 1996, p. 88).⁴³

Isto é, depois de tamanha hesitação, a verdadeira guinada na compreensão do que vem a ser a *wilderness* consiste em superar a perspectiva binária, dual, que embalou a percepção do conceito desde sempre, e foi responsável por opor de forma desmedida a natureza ao humano, estimulando, inclusive, a apreciação da *vida selvagem* apenas em cenários espetaculares (por conta da ausência da civilização, a valorizar eminentemente a natureza intocada, inabitada, primitiva). E, sobretudo, investir em alternativas ao argumento antropocêntrico tradicional acerca do próprio sentido de natureza (de paisagem, como algo meramente estético, de apelo visual e sensorial), para percebê-la não apenas como um punhado de objetos biológicos, mas sim, como “um conjunto de sistemas culturais e naturais entrelaçados, dependentes uns dos outros e em constante evolução” (STEIN, 2014, p. 242).

Sim, porque a natureza tem existência *per se* e deve ser assim reconhecida, não podendo ser objeto de uma compreensão reducionista que a vislumbra como uma mera elaboração humana. Sem embargo, o mundo natural pode sofrer ingerências advindas de movimentos históricos e culturais, mas o meio ambiente não é resultado exclusivo da ação humana (LOURENÇO, 2014, p. 122). Deste modo, é preciso considerar que a natureza já existia antes da humanidade e não perde o seu valor caso o ser humano deixe de existir:

Tais metafísicas antropocêntricas esquecem o fato de que os processos naturais são indiferentes aos interesses humanos e compatíveis com o total desaparecimento do homem da face da Terra. Para além dessa mera indiferença, biosfera e seus ecossistemas poderiam, com efeito, sobreviver muito mais facilmente se a raça humana se extinguisse: “em outras palavras, os seres humanos não são necessários ao universo” (NACONECY, 2003, p. 38-39).

⁴³Tradução nossa: Quando visitamos uma área selvagem, nos vemos cercados por plantas e animais e por paisagens físicas cuja alteridade compele nossa atenção. Ao nos obrigar a reconhecer que eles não são de nossa criação, que eles têm pouca ou nenhuma necessidade de nossa existência, eles nos lembram uma criação muito maior do que a nossa. Na vida selvagem, não precisamos de nenhum lembrete de que uma árvore tem suas próprias razões para ser, independentemente de nós.

Ou seja, é necessário procurar suplantando este conceito estático, sobremaneira idílico e dicotômico de mundo natural (a chamada *imagem de paisagem*), principalmente por conta de sua insuficiência frente às demandas pós-modernas (dos conflitos envolvendo a denominada *paisagem real*) e lançar um olhar de reconhecimento para a natureza a despeito e apesar de toda a conflituosidade humana.⁴⁴ Nas palavras de Cronon

Our challenge is to stop thinking of such things according to set of bipolar moral scales in which the human and the nonhuman, the unnatural and the natural, the fallen and the unfallen, serve as our conceptual map for understanding and valuing the world. Instead, we need to embrace the full continuum of a natural landscape that is also cultural, in which the city, the suburb, the pastoral, and the wild each has its proper place, which we permit ourselves to celebrate without needlessly denigrating the others (1995, p. 89).⁴⁵

E se, nesta nova construção de sentido, tenhamos que ressignificar a *vida selvagem*, para além de um ideal romantizado, mítico, cindido (natureza *versus* civilização), em direção a algo mais refinado e afinado à complexidade de um novo paradigma contemporâneo, um vir a ser quiçá biocêntrico,⁴⁶ cabe aqui examinar os fatos e argumentos históricos para enfrentar a complexidade do tema. Quer dizer: considerando a força da facticidade,⁴⁷ mostra-se imperioso conhecer a sucessão de episódios, de interesses e personagens que contribuíram para a gênese dos Parques Ambientais, para deste modo compreender o papel singular que

⁴⁴ As referidas expressões: *imagem de paisagem e paisagem real* são de autoria de STEIN, Achva B. Ecologia e paisagem cultural: a eficácia dos serviços ecossistêmicos. In: **Cidades em transformação**: Rio de Janeiro, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Nova York, Londres, Havana (Orgs. Ephim Shluger e Miriam Danowski). Rio de Janeiro: Edições de janeiro, p. 240-255, 2014.

⁴⁵ Tradução nossa: Nosso desafio é parar de pensar em tais coisas de acordo com um conjunto de escalas morais bipolares em que o humano e o não-humano, o não-natural e o natural, o caído e o não-caído servem como mapa conceitual para entender e valorizar o mundo. Em vez disso, precisamos abraçar o continuum completo de uma paisagem natural que também é cultural, na qual a cidade, o subúrbio, o pastoral e a natureza têm seu próprio lugar, que nos permitimos celebrar sem denegrir desnecessariamente os outros.

⁴⁶ Em linhas gerais, a Ética Biocêntrica, centrada na vida, está focada, como não poderia deixar de ser, no indivíduo, no ser vivo, e não no ecossistema, ou seja, trata-se de ética de cunho individualista e não coletivista. Ora, o ecossistema somente pode ser considerado um ser vivo por ficção, uma vez que, em verdade, é um conjunto de interações entre seres vivos e inanimados, um coletivo que, em si mesmo, não é uma entidade vida, não é senciente, não é consciente; enfim, o ecossistema não é um indivíduo.

⁴⁷ Para alguns autores, a facticidade assume tamanha importância que é possível atribuir força normativa aos fatos. Sobre o assunto, ver: JELLINEK, Georg. **Allgemeine Staatslehre**. Berlin: Verlag von O. Häring, 1914.

teve a *wilderness* na formação de uma cultura progressiva de reconhecimento e apreciação de espaços naturais protegidos.

1.2 National Parks: America's best idea

Em boa medida, a já anotada ambivalência, a indeterminação do conceito de *vida selvagem* pode ser também aplicada à compreensão de Parques Ambientais. Se, na sua origem, o vocábulo “Parque” nos remete à caça como vocação primeira do espaço público, seu sentido moderno indica o *locus* de preservação e democratização do acesso comunitário, como que a sinalizar as contínuas reinvenções e aprimoramentos atravessados pela noção ao longo do tempo. Longe de ser um conceito estático ou acabado, “*it evolved. The debate nonetheless remains: What should the nation preserve – and how*” (RUNTE, 2010, p. 1-2).⁴⁸

Com efeito, há registros de que o primeiro espaço natural legalmente protegido com alguma semelhança aos *National Parks* tenha sido a área em torno da Montanha Bogd Khan Uul, na Mongólia, em 1778, quase um século antes da criação do Yellowstone (BOYD, 2017, posição 1486).⁴⁹ Há alguma dúvida se a sua instituição se deu nos mesmos moldes dos paradigmas estadunidenses de maior visibilidade. Observa-se também que o site oficial de Yellowstone indica que Hot Springs,⁵⁰ no Arkansas, teria sido a primeira reserva nacional do país, estabelecida em meados de 1832, para a preservação e distribuição de água quente, apesar de só ter sido convertida em Parque Nacional em 1921.⁵¹ Sem embargo, a prática e a literatura especializadas, seja por conta da projeção e do reconhecimento que obteve ao longo da história, seja em virtude da difusão do arquétipo ao redor do globo, consideram Yellowstone o primeiro Parque Nacional criado no mundo.

Com efeito, a vertente de maior destaque dos Parques ganha força a partir da segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos, frente ao avanço da sociedade urbano-industrial e da potencial ameaça de destruição da vida natural. Notadamente após o desastre

⁴⁸ Tradução nossa: o conceito evoluiu. O debate, no entanto, permanece: o que a nação deve preservar – e como.

⁴⁹ No mesmo sentido, HARDY, Uniqua. The 10 Oldest National Parks In the World. **The Culture Trip**, publicada em 21 dez. 2017. Disponível em: <https://theculturetrip.com/north-america/articles/the-10-oldest-national-parks-in-the-world/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.nps.gov/hosp/index.htm>. Acesso em 5 jun. 2018.

⁵¹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/yellowstoneestablishment.htm>. Acesso em 5 jun. 2018.

experimentado na porção leste do país, em Niagara Falls,⁵² marcado à época pela apropriação privada e pela comercialização desmedida do espaço, o que provocou uma série de críticas provenientes de visitantes europeus,⁵³ mas também foi capaz de fomentar um sentimento de desforra por parte dos *norte-americanos*, que vislumbraram no oeste do país, qualificado por cenários espetaculares e por uma generalidade de terras públicas, a possibilidade de redenção de toda uma nação (RUNTE, 2010, p. 7-9).

Sim, porque sem ostentar propriamente tradição robusta à época, seja em matéria de artes, ciência ou literatura, foi na ascensão da paisagem ao *status* de ícone cultural que os Estados Unidos finalmente encontraram o elemento crucial de distinção apto a engrandecer e singularizar o país frente ao continente europeu. Conforme já visto, neste momento inicial, o cenário a ser exaltado, apto a elevar a moral estadunidense, carregado em tintas fortes como que a fortalecer o denominado *nacionalismo cênico*, era aquele verdadeiramente monumental, espetacular. Mais: questão capital foi a circunstância de serem públicas as terras (no oeste), mantidas ainda que temporariamente sob o domínio governamental, impossibilitando a comercialização ou assentamentos até que o local fosse de fato inspecionado, o que acabou garantindo pesquisas e o pleno conhecimento das terras então à disposição (RUNTE, 2010, p. 17).

Foi assim que, em meados de 1851, quando da descoberta de ouro na Califórnia, um grupo de mineiros denominado *Mariposa Battalion* ingressa nas montanhas da Sierra Nevada, no intuito de localizar e expulsar índios da região, quando, subitamente, encontram um magnífico vale cercado por despenhadeiros de granito, adornados por uma série de imponentes cachoeiras a desaguar no chamado Rio Merced. Instados a nomear o local até então intocado pelos estadunidenses, um dos membros da expedição, Lafayette Bunnell, sugere “Yosemite”, com base na informação de tratar-se do nome da tribo indígena a ser então afugentada. Posteriormente, descobriu-se que Yosemite significava algo totalmente distinto, algo como “o grupo de pessoas a serem temidas” ou “eles são assassinos”, e que os nativos chamavam o vale de Ahwahnee⁵⁴: “o lugar da boca escancarada”, e que se

⁵² Sobre Niagara Falls, ver: <https://www.niagarafallsstatepark.com/>. Acesso em: 10jul. 2018.

⁵³ Dentre as críticas de maior expressão está a de Alexis de Tocqueville, cuja visita ao país culminou na obra “A Democracia na América.” TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁵⁴ Ahwahnee foi durante muito tempo o nome de um hotel de referência no Parque de Yosemite, hoje chamado de Majestic Yosemite Hotel: <https://www.nationalparkreservations.com/park/yosemite-national-park/lodges/>. Acesso em: 05 jul. 2018.

autodenominavam de Ahwahneechees, em deferência ao vale que por séculos chamaram de lar (DUNCAN; BURNS, 2010, p. 2).

Em seguida, dentre os visitantes da localidade estavam James Mason Hutchings, editor que ficou conhecido não só por divulgar as primeiras imagens de Yosemite, mas também por, posteriormente, ter requerido privadamente e judicialmente parte de seu território e ainda Frederick Law Olmsted (escritor e paisagista), criador do primeiro e maior parque urbano do país, o Central Park,⁵⁵ então impressionado pela beleza das sequoias gigantes (*big trees*), árvores cuja idade pode superar três mil anos. Também George Catlin, pintor oriundo da Pensilvânia, em 1829, propôs a criação de um Parque, como forma de combater a influência nociva da civilização humana sobre as culturas indígenas, tornando-se parte de um movimento iniciado por alguns artistas em prol de um progressivo *nacionalismo cultural*: “*To be sure, they alone did not inspire the national park idea. Yet by consistently dramatizing the nation’s losses, artists contributed to the evolution of concern*” (RUNTE, 2010, p. 22, 23).⁵⁶

Na verdade, os esforços dos norte-americanos na criação de espaços de proteção ambiental ganham forma quando, em plena Guerra de Secessão (1861-1865), o senador da Califórnia, John Coness, apresenta um projeto de lei inédito no país, recomendando a reserva de uma porção de mais de sessenta quilômetros quadrados de terras federais, incluindo Yosemite Valley e a Mariposa Grove of Big Trees, sob os cuidados do Estado da Califórnia, a serem preservadas para fins de recreação e uso comum. Quer dizer, foi a mobilização de um grupo de californianos (nunca propriamente identificados, é verdade) imbuídos de patriotismo e de um ânimo protecionista, o que efetivamente impulsionou a atividade legislativa, sob a ressalva de que tanto a destinação pública quanto a inalienabilidade das terras fosse eterna (DUNCAN; BURNS, 2010, p. 8).

Assim, em junho de 1864, após a assinatura da Lei de Preservação de Yosemite Valley e Mariposa Grove (Yosemite Grant) por Abraham Lincon, cria-se o primeiro Parque Ambiental (estadual) nos Estados Unidos, uma figura de elevada relevância na proteção dos espaços naturais, que inaugura os contornos (*frames*) do porvir dos demais Parques, vocacionada a se expandir pelo mundo, desde então decantada como *America’s best idea* (DUNCAN; BURNS, 2010, p. 8). Ressalte-se, contudo, que a atribuição da gestão a cargo do

⁵⁵ Sobre o Central Park, ver: <http://www.centralparknyc.org/>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶ Tradução nossa: certamente, eles sozinhos não inspiraram a ideia de parque nacional. Contudo, ao firmemente dramatizar as perdas da nação, os artistas acabaram por contribuir para a evolução da preocupação.

Estado da Califórnia, foi, em boa medida, uma questão de cunho prático, ao sabor das circunstâncias, haja vista as tensões próprias da Guerra Civil em curso. Quer dizer, a despeito da sua denominação, a dimensão simbólica, o *espírito de Yosemite*, desde a sua gênese, é algo grandioso, que não fica circunscrito a fronteiras, assume caráter nacional, verdadeira *public trust* (RUNTE, 2010, p. 25), a revelar o que seria a vontade de toda uma nação.⁵⁷

Sem embargo, a já anotada ambivalência pode ser percebida quando examinados os argumentos trazidos à baila para justificar a aprovação deveras ligeira pelo Congresso, praticamente livre de objeções, do projeto de lei apresentado por Coness que deu origem à Yosemite Grant: “*Coness assured his colleagues [...] that the land was otherwise ‘worthless’ – not suitable for anything other than its scenery – and that no federal Money was to be spent*” (DUNCAN; BURNS, 2010, p. 13).⁵⁸ Sim, porque esta a tônica crucial da criação dos primeiros Parques Ambientais: seu propósito deveria ser tão somente cênico, excluídas de seus limites quaisquer possibilidades de exploração/ganho comercial advindos de recursos naturais (daí porque *worthless lands*), notadamente diante da destinação prioritária (estabelecida desde 1785)⁵⁹ das terras públicas norte-americanas: venda ou assentamentos. Quer dizer, à época, a constituição de áreas protegidas seria algo residual, só possível e viável se não conflitasse com interesses econômicos, se não prejudicasse atividades como a agricultura, mineração, pastoreio, etc. (RUNTE, 2010, p. 44). Esta, inclusive, a posição assumida com frequência pelo Legislativo norte-americano, ante a qualquer questionamento envolvendo a demarcação de limites dos Parques: “*Consistently, in every face-off between*

⁵⁷ Em termos práticos, na resolução de contenda envolvendo particulares (dentre eles James Mason Hutchings) que reclamavam a propriedade de parte das terras de Yosemite, com base na legislação do Estado da Califórnia (que albergava suas pretensões), o Congresso foi instado a manifestar-se por intermédio de votação, sob o argumento de estar em risco a vontade da nação, o interesse público. Vale dizer, a questão não ficou adstrita ao âmbito estadual, prova de que o espírito do Parque recém criado era realmente algo de proporções maiores. RUNTE, Alfred. **National parks: the American experience**. 4.ed. Lanham, New York, Boulder, Toronto, Plymouth, UK: Taylor Trade Publishing, 2010, p. 25-26.

⁵⁸ Tradução nossa: Coness assegurou aos seus colegas que as terras eram “sem valor” - não eram adequadas para outra coisa senão para cenário, paisagem – e que nenhum dinheiro federal seria gasto.

⁵⁹ Denominada de Land Ordinance of 1785, que estabelecia um método (e um sistema de pesquisa) padronizado para que colonos comprassem terras do oeste ainda em desenvolvimento. Constituiu forma importante para o Congresso aumentar o fluxo de receitas, já que o aumento de impostos diretos era vedado. Disponível em: <https://www.u-s-history.com/pages/h1150.html> . Acesso em jun. 2018.

natural Wonders and the economy Congress first asked the Wonders to give up territory” (RUNTE, 2010, p. 44).⁶⁰

Ou seja, na gênese dos Parques Ambientais, no ato de estabelecimento de suas fronteiras e determinação das espécies a serem salvaguardadas, em especial em se tratando de seus principais arquétipos, Yosemite (estadual) e Yellowstone (a seguir), é possível afirmar, ainda que seja surpreendente, que não houve, propriamente, uma preocupação ambiental manifesta. Para além do já referido ânimo financeiro, houve a influência determinante de um nacionalismo exacerbado e não propriamente a ingerência do movimento ecológico, ainda nos seus primórdios, na instituição destes espaços naturais protegidos. A preservação que se materializou foi unicamente cênica, estética, adstrita a paisagens espetaculares, desprovidas de valor econômico significativo:

Invariably, park boundaries conformed to economic rather than ecological dictates. Even later awareness about wilderness, wildlife, and biological conservation did not change the primary criterion of preservation. Whether at the time of their establishment or in the future, national parks should be restricted to worthless lands. [...] Only where scenic nationalism did not conflict with materialism could the national park idea hope to expand (RUNTE, 2010, p. 48, 57).⁶¹

Veja-se, neste mesmo sentido, a instituição de Yellowstone:⁶² em 1872, sob a inspiração do padrão então firmado por Yosemite, o Presidente Ulysses Grant transformou em lei o *Yellowstone National Park Protection Act*, criando assim o primeiro Parque Nacional dos Estados Unidos, com área significativamente maior (com 8.991 quilômetros quadrados), no território de Wyoming (96%, à época ainda não constituído como Estado), Montana (3%) e

⁶⁰ Tradução nossa: Consistentemente, em cada confronto envolvendo as maravilhas naturais e a economia, o Congresso primeiro pedia às maravilhas que saíssem de cena e abandonassem o território.

⁶¹ Tradução nossa: Invariavelmente, as fronteiras do parque se conformavam aos ditames econômicos e não aos ecológicos. Mesmo mais tarde, com a crescente conscientização acerca da importância da vida selvagem, dos animais e da conservação biológica, não houve mudança em relação ao critério primário de preservação. Seja no momento de seu estabelecimento ou no futuro, os parques nacionais deveriam ficar restritos à noção de “terras sem valor [...] Somente onde o nacionalismo cênico não conflitasse com o materialismo poderia a ideia de parque nacional prosperar.

⁶² A título de curiosidade, embora seja comum atribuir o nome do Parque às pedras amarelas do Grand Canyon de Yellowstone, a inspiração foi mesmo proveniente do rio Yellowstone, que corta o Parque e percorre a parte ocidental dos Estados de Montana e Wyoming, com 1114 km. Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/index.htm> . Acesso em 10 jul. 2018.

Idaho (1%),⁶³ ficando, desde sempre, sob a jurisdição federal (NASH, 2014, p. 108). De acordo com Alfred Runte: “*Although Yellowstone, by far, was larger than Yosemite – and the first to be called a national park, its purpose was to reaffirm the ideals of 1864*” (RUNTE, 2010, p. 30).⁶⁴ Isto é, mesmo em se tratando de Yellowstone, o impulso pela preservação também foi praticamente acidental, não compôs propriamente um movimento nacional ou ecológico, não houve uma ação deliberada, orquestrada para a proteção de ecossistemas ou da *vida selvagem*. Sua federalização tampouco foi proposital, mas sim resultado do acaso geográfico e de disputas entre os territórios de Wyoming e Montana.

Vale dizer: a motivação de sua constituição ficou novamente circunscrita à tradição de proteção de paisagens fantásticas (em especial dos impressionantes *geysers*, *canyons* e cachoeiras) e da natureza na qualidade de ativos culturais singularizantes da nação (patriotismo). O meio ambiente, mais uma vez, recebeu atenção meramente reflexa, salvaguarda indireta, não intencional: “*Only later did a few persons begin to realize that one of the most significant results of the establishment of the first national and state park had been the preservation of wilderness*” (NASH, 2014, p. 108).⁶⁵ Também a precedência de Yosemite (1864) e a superioridade em tamanho de Yellowstone (“*Pure uncertainty explained its size; simply, no one knew how many wonders were awaiting discovery*”) (RUNTE, 2010, p. 29)⁶⁶ corroboraram a prática já então firmada: episódios acidentais, não tão amadurecidos em matéria territorial e ambiental.

Com efeito, todo este cenário remonta à própria história do Parque, precisamente ao verão de 1869, quando apenas três homens⁶⁷ partiram no que seria a primeira expedição ao vale de Yellowstone, dando conta das maravilhas naturais inigualáveis da região. Em seguida, em 1870, outra incursão agora com maior número de exploradores, dentre eles Nathaniel Pitt Langford (empresário natural de Nova York) e Cornelius Hedges (jovem advogado formado em Yale), figuras-chave no estabelecimento futuro do Parque Nacional em razão de sua proeminência política, pôde confirmar a existência das já referidas belezas naturais, somando

⁶³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/parkfacts.htm>. Acesso em 05 mai. 2018.

⁶⁴ Tradução nossa: Embora Yellowstone, de longe, fosse maior que Yosemite - e o primeiro a ser chamado de parque nacional, seu objetivo era reafirmar os ideais de 1864.

⁶⁵ Tradução nossa: Só mais tarde algumas pessoas começaram a perceber que um dos resultados mais significativos do estabelecimento do primeiro parque nacional e estadual foi a preservação da vida selvagem.

⁶⁶ Tradução nossa: Pura incerteza explicava seu tamanho; simplesmente, ninguém sabia quantas maravilhas aguardavam descoberta.

⁶⁷ Charles W. Cook, David E. Folsom e William Peterson.

a elas a descoberta de um dos maiores símbolos dos Parques Norte-americanos: o chamado *Old Faithful Geyser* (RUNTE, 2010, p. 32). Conta-se que foi nesta viagem que, pela primeira vez, a ideia de um Parque Nacional instituído pelo Congresso a salvaguardar toda a imponência cênica recém “descoberta” foi então aventada (NASH, 2014, p. 110).⁶⁸

Na sequência, embalados pela possibilidade de firmar os contornos da proposta do Parque Nacional vindouro, inicia-se uma campanha de valorização da área, com a publicação de artigos (Langford),⁶⁹ com novas expedições (em especial a liderada por Ferdinand Hayden, geólogo e professor da Universidade da Pensilvânia), pesquisas apoiadas pela imprensa, pela poderosa ferrovia *Northern Pacific* (interessada não na proteção da *wilderness*, mas no potencial econômico advindo da exploração comercial da região) e também por artistas responsáveis pelos registros visuais da localidade⁷⁰ (NASH, 2014, p. 111). Registre-se também que a constituição do Parque não contou com a adesão da população local, a qual permaneceu receosa até a compreensão de que os Parques poderiam contribuir com o desenvolvimento local (NASH, 2014, p. 351).

O que veio a seguir foi o movimento liderado por Hayden junto ao Congresso de criação do Parque inspirado no arquétipo já estabelecido por Yosemite, com seus “descobridores” unicamente interessados na *afirmação e redenção cultural* do país (RUNTE, 2010, p. 36) por meio da preservação de maravilhas naturais capazes de rivalizar com a arquitetura e o arcabouço cultural europeu. Mais uma vez, a constituição da área protegida não teve por razão capital a sua importância ecológica, mas sim a necessidade de emprestar significado histórico, cultural à *wilderness* então revelada

On December 18, 1871, Congress began consideration of a park bill. The brief debate that followed focused on the need for protecting “remarkable curiosities” and “rare wonders” from private claims. Supporters of the bill assured their colleagues that the Yellowstone country was too high and cold to be cultivated; consequently its reservation would do “no harm to the material interests of the

⁶⁸ Alfred Runte desconstrói esta ideia, afirmando que o diário de Langford foi editado para tentar incorporar a crescente popularidade dos *National Parks*. Segundo o autor, o que a expedição teria realmente discutido seria uma proteção nos moldes da oferecida por Yosemite. RUNTE, op. cit., p. 35-36.

⁶⁹ Langford, Nathaniel Pitt. *The Wonders of Yellowstone*. **Scribner’s Monthly**, publicado em 1871. Disponível em: <http://lhldigital.lindahall.org/cdm/ref/collection/sciwest/id/225> . Acesso em 8 jul. 2018.

⁷⁰ Caso, por exemplo, da pintura feita por Thomas Moran, intitulada *The Grand Canyon of the Yellowstone*, comprada pelo Governo por US\$ 10.000,00 e posta no lobby do Senado. RUNTE, op. cit., p. 34.

people.” The strategy was not to justify the park positively as wilderness, but to demonstrate its useless to civilization (NASH, 2014, p. 112).⁷¹

Quer dizer, novamente percebe-se que as motivações para a instituição dos dois Parques não foram as adequadas ou mais altruístas, porém em Yellowstone observa-se um progressivo sentido de urgência na implementação da preservação sob a roupagem de Parque, em especial em virtude do potencial risco de apropriação privada de terras qualificadas por singular beleza cênica, como que a evitar as disputas já experimentadas tanto em Yosemite quanto no desastroso paradigma de Niagara Falls (RUNTE, 2010, p. 38-39). Assim, se em matéria ambiental não há uma ação propriamente orquestrada para a proteção ecológica, no âmbito do Legislativo, no Congresso, há uma campanha bem articulada e conduzida por Hayden, a fim de evitar os erros do passado e então sedimentar o *nacionalismo cênico*, o que culminou com a rápida aprovação do projeto de lei assinado pelo Presidente Grant em 1872.

Nada obstante, sem embargo deste cenário um tanto quanto reducionista, cumpre registrar a participação decisiva do naturalista e filósofo escocês John Muir (1838-1914), não só no movimento de criação, mas principalmente na consolidação dos *Environmental Parks*, ele que é considerado por muitos como o ator pioneiro e principal no advento de espaços protegidos, idealizador e operacionalizador da sua instituição, destacadamente logo no primeiro deles, Yosemite, em especial quando da sua conversão em Parque Nacional. Neste contexto, Muir, nada obstante ter professado uma concepção religiosa/espiritual, defendeu a valorização da natureza por si mesma,⁷² independente da espécie humana:

⁷¹ Tradução nossa: em 18 de dezembro de 1871, o Congresso começou a considerar a edição de uma legislação relativa ao parque. O breve debate que se seguiu concentrou-se na importância de proteger “curiosidades notáveis” e “raras maravilhas” da apropriação privada. Os defensores do projeto asseguraram aos seus colegas que Yellowstone era muito alto e frio para ser cultivado; conseqüentemente, sua reserva não faria “mal aos interesses materiais do povo”. A estratégia não era justificar o parque positivamente como natureza selvagem, mas demonstrar sua inutilidade à civilização.

⁷² A experiência marcante que levou John Muir a refletir sobre a existência *per se*, para além dos animais, foi em junho de 1864, ao caminhar em um pântano e defrontar-se com uma espécie rara de orquídeas brancas (*Calypso borealis*), que, apesar de isoladas naquele cenário, foram capazes de despertar no escocês um sentimento de completude e espiritualidade. A partir desta vivência, Muir despertou para a compreensão da valoração das coisas (animadas ou não) independentemente das necessidades humanas. FOX, Stephen. **The American Conservation Movement: John Muir and his legacy**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1981, p. 43.

The antipathies existing in the Lord's great animal family must be wisely planned, like balanced repulsion and attraction in the mineral kingdom. How narrow we selfish, conceited creatures are in our sympathies! How blind to the rights of all the rest of creation! With what dismal irreverence we speak of our fellow mortals! Though alligators, snakes, etc., naturally repel us, they are not mysterious evils. They dwell happily in these flowery wilds, are part of God's family, unfallen, undepraved, and cared for with the same species of tenderness and love as is bestowed on angels in heaven or saints on earth (MUIR, 1916, p. 98-99).⁷³

Sendo um dos fundadores do *Ambientalismo* e um precursor da crítica à filosofia antropocêntrica, John Muir pôde experimentar o recrudescimento de uma preocupação ambiental mais alargada, atrelada ao advento dos Parques, quando duas posições se colocaram: o *Conservacionismo* e o *Preservacionismo*.⁷⁴ Em linhas gerais, o Conservacionismo apregoa a integração entre o homem e a natureza, bem como a *utilização racional* dos recursos naturais, numa compreensão de equacionamento entre o ser humano e o ambiente. Já a vertente Preservacionista exalta a intocabilidade e a contemplação, esposando uma ética centrada na ideia de que seres não-humanos ostentam um valor, independentemente, por conseguinte, da utilidade que possam ter para os humanos.

Na verdade, após período de relativa ambivalência, oscilando entre ambas as vertentes de pensamento, Muir terminou filiando-se à perspectiva Preservacionista, tendo por principal oponente Gifford Pinchot, primeiro chefe do Serviço Florestal estadunidense e entusiasta de uma dimensão da conservação atrelada ao incremento da produtividade (*wise use school*).⁷⁵ Se, em um primeiro momento compartilharam experiências e admiração pela natureza, “*Yet their common interests had definite limits. For all his love of the woods, Pinchot's ultimate loyalty was to civilization and forestry; Muir's to wilderness and*

⁷³ Tradução nossa: As antipatias existentes na grande família animal do Senhor devem ser sabiamente planejadas, como o equilíbrio entre repulsão e atração que ocorrem no reino mineral. Quão estreitas somos nós, criaturas egoístas e orgulhosas em nossa compaixão! Quão cego aos direitos de todo o resto da criação! Com que irreverência sombria falamos dos nossos semelhantes mortais! Embora jacarés, cobras, etc., naturalmente nos repilam, eles não são criaturas demoníacas misteriosas. Eles moram alegremente nas selvas floridas, fazem parte da família de Deus, não caem, não são prevenidos, e são cuidados com a mesma espécie de ternura e amor que é concedida aos anjos no céu ou aos santos na terra.

⁷⁴ Sobre as diferentes perspectivas do movimento conservacionista norte-americano, ver: FOX, op. cit., p. 103-291.

⁷⁵ PINCHOT, Gifford. **The fight for conservation**. The project Gutenberg EBook, 1910. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/11238/11238-h/11238-h.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

preservation” (NASH, 2014, p. 135).⁷⁶ Sim, porque Muir foi também um grande entusiasta da preservação ambiental por intermédio da ação estatal, suas palavras inspiraram programas inovadores de conservação implementados por Theodore Roosevelt, na linha de valorização da coisa pública e objeção à apropriação privada da *vida selvagem*.

Nesta linha, a participação decisiva do escocês deu-se no esforço de converter Yosemite em um Parque Nacional. Firme no propósito de preservação da ambiência da área e de seu entorno (nos moldes das denominadas Zona de Amortecimento ou Zona Tampão),⁷⁷ em especial no que toca à salvaguarda das bacias hidrográficas da região, no combate ao avanço das pastagens de ovinos sobre a vegetação nativa da Sierra Nevada, na luta contra o turismo desmedido e o corte das sequoias gigantes, Muir tornou explícita a vulnerabilidade de Yosemite, mesmo alçado à qualidade de Parque Estadual. Assim, em 1889, por intermédio da redação de artigos e com o apoio da imprensa, sobretudo do editor da *Century Magazine*, Robert Underwood Johnson, importante articulador no Congresso da proposição de submeter o Parque ao controle federal, Muir tornou pública a necessidade de alargamento das fronteiras originais (RUNTE, 2010, p. 51).

Sem embargo, a despeito, novamente, do manejo de argumentos econômicos e utilitaristas, seja por parte da *Southern Pacific Railroad* (interessada no incremento do turismo), de agricultores (temendo o impacto da destruição de nascentes na produção agrícola) e pelo próprio John Muir, que fez uso da premissa (de forma propositada) das *worthless lands* para convencer os congressistas de que não haveria perda econômica com o alargamento do Parque, fato é que a conversão de Yosemite em Parque Nacional foi marcada também por uma peculiaridade crucial: o propósito significativo que embalou sua constituição foi finalmente a salvaguarda da *vida selvagem*, a proteção motivada pela valoração ecológica, pela preservação das bacias hidrográficas e das florestas da região. Neste sentido, as palavras

⁷⁶ Tradução nossa: No entanto, seus interesses comuns tinham limites bem definidos. Apesar de todo o seu amor pela floresta, a lealdade final de Pinchot era à civilização e à silvicultura; Muir à vida selvagem e à preservação.

⁷⁷ Nos termos do art. 2º, XVIII da Lei nº 9.985/2000, a Zona de Amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Quer dizer, a Zona de Amortecimento não compõe propriamente a Unidade de Conservação, mas busca criar uma área de proteção contra impactos negativos nas adjacências.

de Nash: “*The following day Benjamin Harrison’s signature gave the nation its first preserve consciously designed to protect wilderness*” (2014, p. 131-132).⁷⁸

Assim é que em 1890 foi convertido em lei, sem grandes dificuldades, o projeto que criou o Parque Nacional de Yosemite, assinado pelo então Presidente Benjamin Harrison. O vale e o Bosque da Mariposa (Mariposa Grove), contudo permaneceram sob a jurisdição do Estado da Califórnia, só passando ao controle do governo federal em 1906, sob a administração de Roosevelt⁷⁹ (NASH, 2014, p. 132). Tudo isto, em boa medida, por conta da influência determinante de seu maior defensor e entusiasta, John Muir, cujos escritos e ações impulsionaram não só a criação do *Yosemite National Park*, mas também de diversos outros como o *Sequoia*, *Mount Rainier*, *Petrified Forest* e o *Grand Canyon National Park*. Mais além: em 1892, objetivando conter os impulsos utilitaristas frente à *vida selvagem*, Muir fundou o *Sierra Club*,⁸⁰ uma organização ambientalista que contribui até hoje para a instituição e manutenção dos *Environmental Parks*.

Por fim, examinada a trajetória de criação dos Parques Ambientais nos Estados Unidos fica evidente a progressiva popularidade e o crescente interesse despertado pela noção de *wilderness* conforme o avançar da história (em especial com o advento do movimento Ambientalista e emergência do Direito Ambiental). Trata-se de conexão que se desenvolve gradualmente – desde o desinteresse e a ignorância generalizada frente à constituição, por exemplo, de Yellowstone: “*It was praised as a ‘museum’ and ‘marvellous valley,’ an area where people could see the ‘freaks and phenomena of Nature’ along with ‘wonderful natural curiosities’*. *Far from recognizing the park as a wilderness preserve*” (NASH, 2014, p. 113)⁸¹ – até o início do século XX, quando a apreciação da *vida selvagem*, embalada, em especial, pela consolidação e afirmação das áreas naturais protegidas, a exemplo do Parque Nacional de

⁷⁸ Tradução nossa: No dia seguinte, a assinatura de Benjamin Harrison deu à nação sua primeira área de preservação projetada conscientemente para proteger a natureza selvagem.

⁷⁹ John Muir envolveu-se em todas as oportunidades que pôde para promover e defender os Parques Ambientais, inclusive foi quem convenceu Roosevelt, durante excursão à Yosemite, de que Mariposa Grove e Yosemite Valley deveriam sair do controle do Estado da Califórnia, devendo ser integrados ao Parque Nacional de Yosemite (federalizados, portanto). NASH, op. cit., p. 138-139.

⁸⁰ O Sierra Club foi uma das primeiras organizações ambientais no mundo, fundada em 1892 em São Francisco, Califórnia. A organização busca implementar políticas ambientais, atuando abertamente junto a políticos. Sobre a sua atividade, ver: Disponível em: <https://www.sierraclub.org/home>. Acesso em 21 jul. 2018.

⁸¹ Tradução nossa: Foi elogiado como um ‘museu’, um ‘vale maravilhoso’, uma área onde as pessoas podiam ver as ‘aberrações e fenômenos da natureza’ juntamente com ‘maravilhosas curiosidades naturais’. Longe de reconhecer o parque como um local de preservação da vida selvagem.

Yosemite, deixa de estar circunscrita a um singelo grupo de patriotas Românticos para tornar-se algo que compõe simbolicamente a identidade de toda a nação.

Quer dizer, já no fim do século XIX e início do século XX, agora constituídos os primeiros Parques e fincados os alicerces para a difusão da *wilderness cult* (NASH, 2014, p. 141),⁸² são perceptíveis os avanços na consideração da natureza. Sem embargo, os desafios persistem e são objeto de constante renovação, a exemplo de: a) ainda que evidente a progressividade na proteção ambiental desde a gênese de Yosemite até a sua convação em Parque Nacional, questiona-se até que ponto a *ratio* da preservação teria realmente deixado de ser antropocêntrica e caminhado, ao menos, em direção ao Ecocentrismo; b) cabe questionar a aliança pragmática do movimento preservacionista com os interesses comerciais (das ferrovias),⁸³ o chamado *preservacionismo pragmático*⁸⁴ em prol do incremento do turismo como estratégia para a manutenção dos Parques?; c) há, com o passar do tempo, um aperfeiçoamento do modelo de Parques, fazendo com que o *preservacionismo cênico* ceda espaço para um *preservacionismo ecológico*,⁸⁵ ou melhor, para que a proteção à paisagem dê

⁸² No início do século XX a apreciação pela vida selvagem espraia-se pelo país, mesclada a um sentimento de nostalgia diante do desaparecimento, em parte, da *wilderness* antes abundante e “intocada”. Há uma popularização do conceito, notadamente após a influência de John Muir e Theodore Roosevelt. NASH, op. cit., p. 141-160.

⁸³ A título de ilustração e comparação, o Ministro do Meio Ambiente do governo de Jair Bolsonaro, Ricardo Salles, afirmou em recente entrevista ao jornal **O Globo** que pensa em rever a tipologia das Unidades de Conservação para permitir em seu interior algumas espécies de atividades econômicas, como a passagem de linhas de trem (ferrovias), de modo a desmistificar a propalada antítese entre unidades de conservação e atividades econômicas. Entrevista Ricardo Salles. **O Globo**, publicado em 09 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-do-meio-ambiente-quer-liberar-ferrovia-em-areas-protegidas-23355861>. Acesso em: 09 jan. 2019.

⁸⁴ Sobre o *preservacionismo pragmático*, é preciso esclarecer que os próprios preservacionistas, dentre eles, John Muir, entenderam que após a derrota ocorrida em Hetch Hetchy (a ser explicada na nota de rodapé a seguir) havia uma necessidade de compor com os interesses das ferrovias, em uma espécie de aliança pragmática a permitir e promover o turismo, como que a garantir a sobrevivência dos Parques: “*To save the valley, indeed the entire park system, seemed to hinge on greater visitation, hardly less*”. RUNTE, op. cit., p. 51. Tradução nossa: A salvação do vale, na verdade, de todo o sistema de parques, parecia depender de uma visitação maior, dificilmente menor. Ou ainda: “*why preservationists had come to see their alternative – hotel and railroads – as the key to every park’s survival.*” *Ibid.*, p. 85. Tradução nossa: por que os preservacionistas passaram a ver suas alternativas – hotel e ferrovias – como a chave para a sobrevivência de todos os Parques.

⁸⁵ É possível dizer que o movimento preservacionista nos Estados Unidos chega ao seu ápice com a controvérsia envolvendo o vale glacial Hetch Hetchy. Em meados de 1882, a cidade de São Francisco buscou nos canyons da

lugar à proteção da natureza (SERRANO, 1993, p. 15); d) como lidar com a apreensão acerca dos impactos nocivos da atividade humana no mundo natural; e) qual a compreensão dos animais nesses espaços: podem os Parques serem percebidos como um *locus* de ampliação e reconhecimento de outras dimensões que não a humana? f) é possível e desejável exportar o modelo estadunidense de Parques Ambientais para o Brasil? Há aprimoramentos necessários?

Em síntese, são diversos os questionamentos. O objetivo é enfrentá-los nos capítulos a seguir.

1.3 A difusão da ideia de Parque Ambiental

Considerando a cronologia determinante que envolve Yellowstone (1872), Yosemite (1890) e tantas outras iniciativas como o *National Park Service Act* (1916)⁸⁶ ou o *Wilderness Act* (1964),⁸⁷ fato é que os Estados Unidos alcançaram, ao longo da história, a reputação de serem os principais protetores e exportadores da *vida selvagem*, da *wilderness* ao redor do globo. Seus arquétipos serviram de inspiração e também foram alvo de críticas por uma gama

High Sierra uma permanente fonte de água fresca e limpa. Contudo, oito anos depois, o local, conhecido como Hetch Hetchy Valley tornou-se parte do Parque Nacional de Yosemite. Sem embargo, o local era perfeito para a construção de uma barragem, o que fez com que a cidade aplicasse para a obra em 1901, porém o pedido foi negado pelo secretário de interior, o que satisfez o movimento preservacionista. No entanto, após o terremoto de 1906, ficou claro que a água do Hetch Hetchy poderia ter feito a diferença. O argumento da premência foi mais forte e, em 1908, a cidade de São Francisco obteve a permissão para a construção da represa. A disputa envolvia, para os preservacionistas, a própria noção de *National Parks*, enquanto os oponentes lançaram mão do argumento utilitarista: qual a valia da exclusiva preservação cênica diante das necessidades de uma população crescente? No fim, em 1913, o Presidente Woodrow Wilson autorizou a cidade de São Francisco a construir a barragem. Ou seja: “*It was not worthless lands after all.*” *Ibid.*, p. 72-73. Tradução nossa: Não eram terras sem valor, afinal.

⁸⁶ Trata-se de uma lei federal que estabeleceu o Serviço Nacional de Parques, agência do Departamento de Interior dos Estados Unidos. Disponível em: <https://definitions.uslegal.com/n/national-park-service-act/>. Acesso em 21 ago. 2018.

⁸⁷ Conforme já visto, trata-se de uma lei federal ambiental que criou a definição legal de *vida selvagem* e protegeu 37.000 quilômetros quadrados de terras federais. Disponível em: <https://www.wilderness.net/nwps/legisact>. Acesso em 21 ago. 2018.

crecente de preservacionistas distribuídos nos mais diversos cantos do planeta (NASH, 2014, p. 357).

Sem embargo, há que se atentar para o fato de que a “exportação” da *vida selvagem* tem, muitas vezes, um caráter econômico, monetário, visto que nas sociedades complexas, o principal ativo a ser negociado é a *experiência*, o que se comercializa em boa medida é a sensação radical de proximidade ao mundo natural (em especial para os chamados *armchair nature enthusiasts*⁸⁸). Quer dizer, trata-se de um negócio também lucrativo, pois a natureza estática permanece, por óbvio, no território do país exportador, porém em espaços cada vez mais tensionados pela ação humana, a justificar, portanto, a importância capital de Parques Ambientais (NASH, 2014, p. 343). É como bem esclarece Nash

Although less utilitarian arguments certainly do exist, in actual fact money is the most important reason for preserving nature in most cultures. [...] nature exporting can be lucrative. It subsidizes nature preservation. Less developed countries can afford to maintain wildness, while necessarily restraining development, if the exportation of nature pays sufficient dividends. A poster intended for natives in Africa makes de point explicitly: “OUR NATIONAL PARKS BRING GOOD MONEY INTO TANZANIA – PRESERVE THEM.” Local people are reminded, for instance, that an adult male lion in Amboseli National Park in Kenya generates \$515,000 in tourist revenue over the course of its lifetime. For a poacher, the meat and skin might bring as much as \$ 1,150. On the basis of the revenue they generate by attracting tourists, lions or elephants may be the most valuable animals in the world, race horses included (2014, p. 344).⁸⁹

Veja-se o exemplo dos Parques no continente Africano. Desde o princípio, é preciso destacar que o interesse na região é resultado do avançar *civilizatório* sobre a *wilderness* norte-americana (cada vez mais domesticada), o que faz com que a África torne-se o novo

⁸⁸ Nomenclatura utilizada por Nash para designar turistas que sentem deleite em consumir revistas, programas de televisão, camisetas e *souvenirs* dos Parques sem sair de casa. Trata-se de uma forma de importar a natureza selvagem. NASH, op. cit., p. 343.

⁸⁹ Tradução nossa: Embora certamente existam argumentos menos utilitaristas, na verdade o dinheiro é a razão mais importante para preservar a natureza na maioria das culturas. [...] exportar a natureza pode ser lucrativo. Ela subsidia a preservação da natureza. Os países menos desenvolvidos podem manter a vida selvagem, enquanto restringem necessariamente o desenvolvimento, se a exportação da natureza pagar dividendos suficientes. Um cartaz destinado aos nativos na África explicita: “NOSSOS PARQUES NACIONAIS TRAZEM BOM DINHEIRO NA TANZÂNIA – PRESERVE-OS.” As pessoas locais são lembradas, por exemplo, que um leão adulto no Parque Nacional de Amboseli, no Quênia, gera U\$ 515,000 em receitas turísticas ao longo de sua vida. Para um caçador, a carne e a pele podem trazer até U\$ 1,150. Com base na receita que geram ao atrair turistas, leões ou elefantes podem ser os animais mais valiosos do mundo, incluindo cavalos de corrida.

paradigma da *vida selvagem* para os mais diversos fins (caça, turismo, recreação) e os Estados Unidos assumam também a feição de país importador da natureza (coisa que os países europeus já eram há tempos, notadamente em virtude da escassez). A África torna-se *locus* renovado para que esportistas (notadamente aqueles provenientes de grandes centros urbanos, aficionados pela caça, incluindo, por exemplo, Roosevelt),⁹⁰ possam reproduzir a experiência do selvagem, caçando espécimes como leões e rinocerontes.

Contudo, a vivência estadunidense na porção oeste do país trouxe também a reflexão de que qualquer importação da *wilderness*, mesmo em se tratando da África, só seria possível se fossem implementados mecanismos de proteção à natureza, instrumentos de regulação ainda que voltados quase que exclusivamente a interesses humanos: proteger para desfrutar (em especial quando em jogo a questão da gestão da caça): “*Colonization made it easy. Developed nations found themselves in control of a huge area rich in wildness which had been exhausted at home. The logical next step was to protect nature in Africa so that it could be enjoyed by people from Europe*” (NASH, 2014, p. 354).⁹¹

Quer dizer, como resultado da própria colonização britânica na África (assumida pelos ingleses entre o final do século XVII e meados do século XIX), o que se seguiu (a partir de 1890, mas em especial em 1900) foram esforços, proposições no sentido de fixar padrões de ação provenientes da própria Inglaterra e também de outras nações europeias, destinados a regular, a estabelecer limites à caça, aos métodos de captura, designar as espécies protegidas e as atrativas para o abate esportivo, bem como as nocivas a serem objeto de extermínio (similar à denominada caça de controle),⁹² etc. (NASH, 2014, p. 354).

⁹⁰ Roosevelt teve participação determinante na consolidação dos Parques Nacionais estadunidenses. Sua incursão à Yosemite junto com John Muir foi decisiva para que o Presidente questionasse seu gosto pela caça e se tornasse simpatizante à proposta de federalização de Yosemite. Roosevelt também foi responsável por transformar o Grand Canyon em Monumento Nacional. NASH, op. cit., p. 138-139.

⁹¹ Tradução nossa: A colonização tornou tudo mais fácil. As nações desenvolvidas ficaram no controle de uma enorme área rica em vida selvagem que havia se exaurido em casa. O próximo passo lógico foi proteger a natureza na África para que ela pudesse ser desfrutada por pessoas da Europa.

⁹² A caça de controle é aquela efetuada para controlar o aumento de populações de animais na natureza que estejam causando prejuízos à agricultura ou a outras espécies. Trata-se, por exemplo, do caso dos javalis, uma espécie estranha à fauna brasileira, que foi introduzida no Rio Grande do Sul na década de 90, para funcionar como carne exótica. Sem predadores naturais, os javalis se proliferaram e hoje produzem um desequilíbrio na fauna brasileira. Atualmente discute-se no país a validade da suspensão da autorização para caçar espécies nocivas no Estado de São Paulo, haja vista a proposição do PL 299/2018, sob o argumento de proteção dos animais contra a crueldade. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/nosso->

Naturalmente, as referidas propostas não obtiveram a efetividade desejada por seus instituidores, notadamente por conta da dinâmica organizacional do país e da pretensão de imposição de medidas demasiado restritivas “de fora para dentro”. Na realidade, o que ocorreu foi que “*Parks and reserves proved more successful in African nature protection than sweeping and unenforceable resolutions*” (NASH, 2014, p. 355).⁹³ Assim, em 1925, por meio de um decreto real, foi criado o primeiro Parque Nacional do continente africano, o *Albert National Park*,⁹⁴ na área nordeste do Congo Belga.

Com efeito, a hipótese constitui importante referência para o estudo que se pretende nesta tese, haja vista que a criação da área protegida buscou no modelo de Parque Ambiental firmado nos Estados Unidos (no caso em questão, Yosemite), parâmetro decisivo para a sua instituição, agora no continente africano. O mote de criação partiu de uma incursão ao Parque estadunidense em 1919 feita pelo Rei Albert da Bélgica e sua comitiva, acompanhados por cientistas norte-americanos que sublinharam a importância científica e biológica de espaços naturais protegidos para o país. Inspirado, porém ciente da ausência de *wilderness* na Bélgica, o Rei vislumbrou em uma de suas três colônias na África, na porção denominada de Congo Belga (colônia da Bélgica no período compreendido entre 1908 a 1960), o *locus* perfeito para a implementação do arquétipo estadunidense (NASH, 2014, p. 356).

Mais: a singularidade deste Parque africano, em boa medida advinda da influência marcante do taxidermista americano Carl Akeley,⁹⁵ contrário à caça esportiva, e conhecido por seu trabalho notável em prol da proteção de gorilas (exóticos à época), residiu na prioridade conferida ao valor educacional e científico destes espaços, em detrimento da habitual valorização do turismo, tão corriqueira nos exemplos já examinados. É como bem sublinha Nash:

Since only trained researchers would be admitted, the reserve could not meet the needs of nature importing tourists. But as a nature sanctuary guarded from local exploitative pressure by a multinational board of scientists, Albert National Park provides classic evidence of the different perspectives underlying nature exporting

campo/noticia/2018/08/05/lei-que-proibe-caca-do-javaporco-preocupa-produtores-de-sao-paulo.ghtml. Acesso em 21 jul. 2018.

⁹³ Tradução nossa: Parques e reservas provaram ser mais bem sucedidos na proteção da natureza africana do que resoluções abrangentes e inexecutáveis.

⁹⁴ Em 1929 a área do Parque foi ampliada pelo Parque Nacional de Virunga, sofrendo ainda ampliações nos anos subsequentes, sendo posteriormente reconhecido como patrimônio mundial da Unesco. Disponível em: <https://virunga.org/>. Acesso em 5 jul. 2018.

⁹⁵ Sobre a experiência de Akeley na África, ver: AKELEY, Carl E. **In brightest Africa**. New York: Publishing Co., Inc, 1920.

and importing. In this case it was the idea that the world's last gorillas were safe that was the saleable commodity (2014, p. 357).⁹⁶

Na sequência, em 1926, cria-se um dos maiores e mais importantes Parques Nacionais africanos, com quase dois milhões de hectares, o Krueger, inicialmente proclamado como *Sabie Game Reserve* em 1898, pelo então Presidente da República Sul-Africana, Paul Krueger.⁹⁷ Acerca deste Parque, vale ressaltar a influência comercial das Ferrovias (no caso, *South African Railways*), interessadas na exploração do potencial turístico da região, na valorização da receita advinda do turismo⁹⁸ como estratégia para a manutenção dos Parques, e, principalmente, na ascendência do arquétipo de Parque Nacional estadunidense (no caso, o Yellowstone) na sua constituição, em boa medida por conta do trabalho de seu primeiro diretor, o inglês James Stevenson-Hamilton, responsável por estudar e difundir a viabilidade da proteção de animais selvagens a partir do exemplo estadunidense, onde a caça é proibida (NASH, 2014, p. 355).

Já o modelo europeu de Parques Ambientais, em especial os *Parcs Nationaux* franceses, também tiveram por paradigma a ideia já tão difundida de proteção de espaços naturais por conta de sua beleza cênica, firmada, como já examinado, pelos Parques estadunidenses desde o século XIX. A dificuldade de implementação, contudo, ficou por conta da escassez de grandes áreas naturais “desabitadas”, haja vista a própria história do continente, marcada por guerras, migrações expressivas, vultosas construções e muito pouco espaço remanescente para a *vida selvagem*. A solução, portanto, foi efetivar o instituto dos Parques nas colônias subjacentes.⁹⁹ Assim é que, a partir de 1921, foram criados Parques na

Algérie (les Cèdres), en Tunisie (réserve de Djebel Ischkeul) et au Maroc. D'autres Parcs apparurent dans les colonies, principalement en réaction aux massacres des animaux sauvages : les onze réserves naturelles de Madagascar (1926), les réserves

⁹⁶ Tradução nossa: Como apenas pesquisadores treinados eram admitidos, a reserva não poderia atender às necessidades dos turistas importadores de natureza. Mas, como santuário natural protegido da pressão exploratória local por um conselho multinacional de cientistas, o Albert National Park forneceu evidências clássicas das diferentes perspectivas subjacentes à exportação e importação da natureza. Neste caso, foi a ideia de que os últimos gorilas do mundo estavam a salvo, a mercadoria negociável.

⁹⁷ Disponível em: <https://www.sanparks.org/parks/kruger/>. Acesso em 10 jul. 2018.

⁹⁸ Disponível em: <https://www.sanparks.org/parks/kruger/tourism/history.php>. Acesso em 05 jul. 2018.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/lhistoire-des-parcs-nationaux-de-france>. Acesso em 04 jul. 2018.

de faune d'Odzala au Congo Brazzaville (1935), les parcs de Bangui et de Bangora en Centrafrique (1936).¹⁰⁰

Cumprе destacar que no âmbito do território francês, propriamente, observa-se um atraso significativo na matéria: a legislação atinente à criação de Parques Nacionais só foi editada em 22 de julho de 1960, com o advento da Lei nº 60.708. Assim, a instituição do primeiro exemplar deu-se apenas em 1963, com o chamado *Parc National de la Vanoise*.¹⁰¹ Almejando mesclar espaços intactos à presença humana e a promoção de atividades culturais, o espaço natural protegido serviu de *locus* para a proteção e reintrodução de espécies ameaçadas, a exemplo da cabra íbex (*bouquetin des Alpes*).¹⁰²

Nada obstante, ainda sobre os Parques Nacionais franceses, observa-se que desde a sua criação foi suscitada a necessidade de reformulação do modelo clássico, elaborado a partir dos arquétipos pioneiros estadunidenses (Yosemite, Yellowstone), muito em virtude de um excesso de rigidez a eles atribuídos, haja vista (ao menos em tese) a impossibilidade de afetação privada de terras, a proibição da caça, o impedimento da exploração de recursos naturais ou a vedação da permanência de populações residentes. Assim, argumentou-se da utilidade de investimento em aspectos ligados ao planejamento, zoneamento e gestão do território, a realçar o caráter móvel e singular do instituto, justificando a expressão comumente empregada Parques Nacionais *à la française*

de forma a conciliar esse modelo com as características demográficas, culturais e geográficas do país. Assim, desde seu transplante para o direito francês em 1960, o modelo de *Parcs Nationaux* conta com um sistema de zoneamento com o objetivo de permitir a permanência de populações locais, notadamente nas tradicionais paisagens de montanha do país” (LEITE, 2015, p. 83).

Tudo isto ganha força, em especial, a partir de 1964, quando o Ministério da Agricultura francês determina que a *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* desenvolva um arranjo de Parque mais flexível, capaz de

¹⁰⁰ Disponível em: <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/lhistoire-des-parcs-nationaux-de-france>. Acesso em 04 jul. 2018. Tradução nossa: Argélia (les Cèdres), na Tunísia (reserva de Jebel Ischkeul) e Marrocos. Outros Parques apareceram nas colônias, principalmente em reação aos massacres de animais selvagens: as onze reservas naturais de Madagascar (1926), as reservas de vida selvagem de Odzala no Congo Brazzaville (1935), os parques de Bangui e Bangora na República Centro-Africana (1936).

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.vanoise-parcnational.fr/fr>. Acesso em 03 jul. 2018.

¹⁰² Disponível em: <http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/lhistoire-des-parcs-nationaux-de-france>. Acesso em 04 jul. 2018.

dar conta dos desafios de uma realidade social complexa, marcada por inovações tecnológicas, pelo empobrecimento de regiões rurais, pela superpopulação nas grandes metrópoles dentre outras adversidades (LEITE, 2015, p. 84). Na sequência, são criados os *Parcs Naturels Régionaux*, espaços pensados

pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut être classé "Parc naturel régional" un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Un Parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel. [...] C'est la préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines (traditions populaires, savoir-faire techniques) qui est à la base du projet de développement des Parcs naturels régionaux. [...] Il y a aujourd'hui 51 Parcs naturels régionaux en France, qui représentent 15 % du territoire français, plus de 4300 communes, plus de 8,5 millions d'hectares et près de 4 millions d'habitants.¹⁰³

Sim, porque o intuito francês de reformulação do modelo de Parques Nacionais (expresso, por exemplo, na Lei nº 2006-436 de 2006) advém, em boa medida, de um desejo camuflado de aproximação entre os dois arquétipos, haja vista a possibilidade de incorporação de algumas vantagens advindas da tipologia dos *Parcs Naturels Régionaux*, como uma maior adequação à noção de desenvolvimento sustentável ou a adoção de uma perspectiva descentralizada no que toca à gestão do patrimônio natural (ROMI, 2007, p. 38). De fato, não se questiona propriamente a legitimidade ou os ganhos para a proteção ambiental advindos da adoção de Parques Nacionais, que são, por óbvio, indiscutíveis. O que se pretende são ajustes em matéria de gestão da natureza para atender a um instituto em constante evolução.

Neste sentido, os *Parcs Naturels Régionaux* servem bem à realidade própria do continente europeu, marcada pela ausência de grandes espaços naturais "intocados" ou de vegetação expressiva, em sua maioria já devastados, tais como os existentes na América Latina ou no continente Africano. Nestas áreas congrega-se a preservação de parcela da

¹⁰³ Disponível em: <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/article/quest-ce-quun-parc-naturel-regional-definition>. Acesso em 04 jul. 2018. Tradução nossa: para proteger e melhorar grandes áreas rurais habitadas. Pode ser classificado como "Parque Natural Regional", um território predominantemente rural cujas paisagens, ambientes naturais e patrimônio cultural sejam de alta qualidade, mas cujo equilíbrio é frágil. Um Parque Natural Regional é organizado em torno de um projeto conjunto de desenvolvimento sustentável, baseado na proteção e valorização de seu patrimônio natural e cultural. [...] É a preservação dos recursos naturais, culturais e humanos (tradições folclóricas, know-how técnico) que está na base do projeto de desenvolvimento dos parques naturais regionais. [...] Existem atualmente 51 parques naturais regionais na França, que representam 15% do território francês, mais de 4300 municípios, mais de 8,5 milhões de hectares e quase 4 milhões de habitantes.

natureza (já que muitas vezes interesses privados e direitos adquiridos de populações locais colocam-se em linha de disputa com o meio ambiente), a manutenção da população local, haja vista que para muitos “excluir as pessoas dos parques é errado, já que elas têm vivido em harmonia com a natureza por séculos e milênios nesses mesmos lugares” (CASTRO JÚNIOR; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 34), com a exploração de atividades como pastoreio, agropecuária, etc. Por fim, dado crucial é a ampla adesão da sociedade francesa à ideia.¹⁰⁴

Pois bem. Conforme examinado, o instituto dos Parques Ambientais, central na discussão ambiental contemporânea, foi acolhido por diversos países, inclusive pelo Brasil. Por certo, ainda no final do século XIX, mais precisamente em 1876, mais uma vez sob os auspícios da experiência estadunidense em Yellowstone, o engenheiro, abolicionista e um dos precursores do Ambientalismo no país, André Rebouças,¹⁰⁵ lançou o seguinte questionamento: “Não terá também um dia o Brasil o seu Parque Nacional?!” (BORBA; REBOUÇAS, 1898, p. 84). Quer dizer, foi em meio à incursão de Rebouças no Oeste do Paraná, quando sugeriu a criação de Parques Nacionais na Ilha do Bananal e em Sete Quedas que despontou no país a proposição inaugural para a criação de espaços naturais protegidos, ainda que sob um olhar sobremaneira curioso, quase que exótico e turístico.

Sem embargo, a referida proposta irá repercutir somente em meados de 1934, já sob a égide do governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), quando da realização da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza no Brasil,¹⁰⁶ momento em que setores estratégicos da sociedade (relativamente coordenados),¹⁰⁷ em especial organizações da sociedade civil e instituições públicas voltadas à conservação ambiental, sob acentuado viés nacionalista, movimentam-se em prol da elaboração e implementação de políticas públicas em

¹⁰⁴ Disponível em: <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-parcs-en-action/education>. Acesso em 04 jul. 2018.

¹⁰⁵ André Rebouças certamente operou sob a influência do pensamento político de José Bonifácio de Andrada e Silva, responsável por uma das principais reflexões acerca da destruição da natureza no país, especialmente crítico do modelo predatório implementado quando da exploração colonial no Brasil. RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade.** Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2009, p. 49.

¹⁰⁶ A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza no Brasil foi realizada entre 8 e 15 de abril de 1934, no Rio de Janeiro. Foi organizada pela Sociedade Amigos das Árvores, com o apoio do Museu Nacional.

¹⁰⁷ Trata-se de uma novidade da Era Vargas (1930-1945), já que desde a independência os governos sempre representaram uma única classe ou fração delas. O governo Vargas caracteriza-se por aglutinar diversas forças sociais e instituições, todos a reivindicar participação política. VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História do Brasil.** São Paulo: Scipione, 1997, p. 348.

diversas áreas, em especial no que toca à proteção da natureza (FRANCO; DRUMMOND, 2009, p. 25-65). Com efeito, o (relativo) sucesso da empreitada foi atribuído à conexão feita entre proteção ambiental e identidade nacional, na mesma linha já examinada dos Parques estadunidenses, atrelando conservação a motivações estéticas, cênicas e econômico-financeiras (FRANCO, 2002, p. 78).

Percebe-se nesta quadra histórica a criação de uma ambiência favorável à proteção da natureza,¹⁰⁸ malgrado seu caráter marcadamente instrumental, a revelar uma compreensão de cunho conservacionista. Sem embargo, este relativo avanço na seara ambiental foi incorporado pelo sentido sobremaneira social (a despeito das diversas ambiguidades de seu texto, a congregar tanto fragmentos do pensamento liberal quanto tendências intervencionistas estatais) (BONAVIDES, 1991, p. 319-320) da Constituição brasileira de 1934, que adotou o conceito de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, no tocante à proteção de belezas naturais, patrimônio histórico, artístico e cultural, nos termos os arts. 10 e 148, a seguir:

Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a

¹⁰⁸ Especialmente profícua, a década de 30 ficou caracterizada por uma série de esforços destinados à proteção da natureza. Neste sentido, a *Convention Relative To The Preservation Of Fauna And Flora In Their Natural State*, ocorrida em Londres, em 1933, estabeleceu um conceito básico de Parque Nacional, em seu art. 2º: “*The expression "national park" shall denote an area (a) placed under public control, the boundaries of which shall not be altered or any portion be capable of alienation except by the competent legislative authority, (b) set aside for the propagation, protection and preservation of wild animal life and wild vegetation, and for the preservation of objects of aesthetic, geological, prehistoric, historical, archaeological, or other scientific interest for the benefit, advantage, and enjoyment of the general public, (c) in which the hunting, killing or capturing of fauna and the destruction or collection of flora is prohibited except by or under the direction or control of the park authorities. In accordance with the above provisions facilities shall, so far as possible, be given to the general public for observing the fauna and flora in national parks.*” Disponível em: <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1933-preservationfaunafloranaturalstateentxt> Acesso em: 03 mar. 2018. Tradução nossa: A expressão "parque nacional" designa uma área (a) colocada sob controle público, cujos limites não devem ser alterados nem alienados, exceto pela autoridade legislativa competente, (b) reservada para a propagação, proteção e preservação da vida selvagem dos animais, da vegetação e para a preservação de objetos de interesse científico estético, geológico, pré-histórico, histórico, arqueológico ou outros, e também para o benefício, vantagem e gozo do público em geral, (c) no qual é proibida a caça, a morte ou captura de fauna e a destruição ou coleta de flora, exceto por ou sob a direção ou controle das autoridades do parque. De acordo com as disposições acima, as instalações serão, tanto quanto for possível, destinadas ao público em geral para a observação da fauna e flora nos parques nacionais.

evasão de obras de arte; [...]. Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Há também um empenho na implementação de políticas afinadas à temática: ainda em 1934, é instituído o primeiro Código Florestal do país (ao lado de diversas leis específicas como o código de minas, águas e de caça e pesca), o Decreto n° 23.793, em um cenário de expansão cafeeira a pressionar florestas para longe das metrópoles, encarecendo o preço de insumos energéticos (lenha e carvão) e suscitando o debate acerca da obrigatoriedade por ele imposta de uma “reserva florestal” de 25%.¹⁰⁹ No que concerne ao seu viés de tutela da natureza, o Código tratou das florestas protetoras e previu a possibilidade de criação de Parques Nacionais, a exemplo do disposto nos arts. 9° e 10:

Art. 9° - Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem. § 1° É rigorosamente prohibido o exercicio de qualquer especie de actividade contra a flora e a fauna dos parques. Ver o art. 86. § 2° Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições technicas, de fôrma que, tanto quanto possivel, se não altere o aspecto natural da paisagem. Art. 10 - Compete ao Ministerio da Agricultura classificar, para os efeitos deste codigo, as varias regiões e as florestas protectoras e remanescentes, localizar os parques nacionaes, e organizar florestas modelo, procedendo para taes fins, ao reconhecimento de toda a area florestal do paiz. *Paragrapho unico.* A competencia federal não exclue a acção suppletiva, ou subsidiaria, das autoridades locaes, nas zonas que lhes competirem para os mesmos fins, acima declarados, observada sempre a orientação dos serviços federaes, e ficando a classificação de zona e de florestas sujeita à revisão pelas autoridades federaes. Quanto á formação de parques e de florestas modelo, ou de rendimento, de accôrdo com este codigo, a acção das autoridades locaes é inteiramente livre.

Em seguida, a Constituição de 1937, conhecida por seu caráter centralizador (A *Polaca*), privilegiando a perspectiva da organização em detrimento da participação (haja vista o perfil do governo Vargas) (BONAVIDES, 1991, p. 332), cuidou, em matéria ambiental, nos termos do seu art. 134,¹¹⁰ de equiparar os monumentos naturais aos históricos e artísticos, bem como os colocou sob os cuidados da Nação, Estados e Municípios, assemelhando os atentados cometidos contra estes monumentos àqueles praticados contra o patrimônio nacional.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1934.aspx>. Acesso em 01 jul. 2018.

¹¹⁰ “Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.”

Também o Decreto-lei nº 25 de 1937, responsável pela introdução do instituto do tombamento, ao correlacionar território (paisagem) e nacionalidade, em seu art. 1º, § 2º, sinalizou para a predisposição do governo Vargas ao já aludido *nacionalismo cênico*, haja vista considerar monumentos naturais dignos de proteção “sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza.”¹¹¹ Voltando ao texto constitucional de 1937, nos termos do art.16, XIV,¹¹² dentre o rol de competências legislativas da União foram incluídas matérias como: minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração.

Interessa logo agora fazer uma consideração sobre o instituto do tombamento e os Parques Ambientais, um liame relacional entre o Direito Administrativo e o Direito Ambiental. Em razão da sua eficácia operacional, é mais apropriado promover a proteção da natureza, de um bioma, de espécies da flora e da fauna por meio das Unidades de Conservação de Proteção Integral, a exemplo dos Parques Nacionais, da Estação Ecológica e do Refúgio da Vida Silvestre, nos termos da Lei nº 9.985/00.¹¹³ É melhor proteger o bioma do

¹¹¹ “Art. 1º. Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. [...] § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.”

¹¹² “Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XIV - os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração;”.

¹¹³ Conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): “Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. § 1º A Estação Ecológica 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 quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou 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. § 4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares. Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais

Pantanal por meio de um Parque Nacional – Parque Nacional do Pantanal Matogrossense – do que fazendo o seu tombamento. Junte-se à dimensão executiva e de resultado que o processo

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. Art. 11. O Parque Nacional 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. § 1º O Parque Nacional 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 A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. § 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. § 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal. Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. §1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. §2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei. § 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. §1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. §2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei. §3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. §4º 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.”

de tombamento, no plano federal, está a cargo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que evidentemente não tem a capacitação especializada do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que é a autarquia voltada para a matéria e que, assim, pode dimensionar de modo mais qualificado, rigoroso, a valia de criar uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, qual delas criar, quais as suas causas e os efeitos queridos e possíveis da sua instituição, entre outras questões e implicações.

Logo, está certo Hely Lopes Meirelles quando escreveu (ainda antes da citada Lei nº 9.985/00):

Ultimamente o tombamento tem sido utilizado para proteger florestas nativas. Há equívoco nesse procedimento. O tombamento não é o instrumento adequado para a preservação da flora e da fauna. [...] a preservação das florestas e da fauna silvestre há de ser feita com a criação de parques nacionais, estaduais e municipais ou de reservas biológicas, como permite expressamente o Código Florestal (art. 5º) (MEIRELLES, 2010, p. 608 e 609).¹¹⁴

Sem embargo, isto não significa que o tombamento e as Unidades de Conservação sejam incompatíveis, excludentes, que não possa haver conformações recíprocas. Existem bens tombados dentro de Parques Ambientais.¹¹⁵ Por exemplo, o Parque Nacional da Serra da Capivara foi incluído no Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, sob os cuidados do IPHAN: na área tombada encontram-se cerca de 400 sítios arqueológicos.¹¹⁶ Ora, edificações humanas localizadas dentro de um Parque Ambiental podem ser tombadas, não há qualquer impedimento, por princípio, para tal, muito pelo contrário.¹¹⁷ Note-se mais: é cabível,

¹¹⁴ O autor se referia ao Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. A Lei nº 9.985/00, a *Lei do SNUC*, que revogou o mencionado Código Florestal, trouxe um elenco mais detalhado e conceitualizado das Unidades de Conservação, quando se verifica claramente a evolução da temática ao longo do tempo. A definição de Reserva Biológica mudou de uma lei para a outra, sendo hoje mais restritiva no que tange à presença humana do que aquela de 1965.

¹¹⁵ V., por ex., DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **O patrimônio natural no Brasil**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Patrimonio_Natural_no_Brasil.pdf Acesso em: 01 jul. 2019.

¹¹⁶ Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/42> Acesso em: 01 jul. 2019.

¹¹⁷ Por exemplo, a piscina construída em 1940 na sede do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, área de lazer central e mais frequentada desta Unidade de Conservação, margeada por plataformas em degraus e passeios com mesas para *pic-nic*, poderia ser objeto de tombamento. Tal tombamento pode eventualmente ter e sofrer efeito das circunstâncias ambientais do Parque, uma vez que a piscina de pedra e de água corrente, bem extensa, é abastecida por desvio de curso do Rio Paquequer. A paisagem, por ex., pode ser modificada pelo esvaziamento da piscina em virtude de algum motivo de ordem ambiental, além da própria limpeza regular da mesma. Quanto ao Parque Nacional do Itatiaia: LIMA, Fabio José Martins de. **Parecer técnico**: proteção por tombamento das edificações vinculadas à criação dos Parques Nacionais, em particular projetadas pelo arquiteto Ângelo Murgel. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/o-que>

por exemplo, tombar uma formação rochosa localizada no interior de um Parque Nacional. Tendo em conta as especificações do tombamento, a paisagem, pode ser que a direção do Parque se veja limitada no direito de realizar construções no entorno a fim de não prejudicar o cenário objeto do tombamento, limitações que vão, claro, repercutir nas concessões.¹¹⁸ Nada obstante, é de se supor que o Parque não tomaria atitude em sentido contrário a um tombamento, ainda mais quando de *bem natural*,¹¹⁹ uma vez que a sua razão de ser vai ao encontro da proteção conferida pelo tombamento, o que traduz uma convergência de finalidades entre o IPHAN e o Parque Nacional.

Pois bem, a história dos Parques Ambientais brasileiros e demais tipos de Unidades de Conservação tem como marco emblemático a criação do primeiro Parque Nacional do país, na segunda metade da década de 1930, inserido no contexto nacionalista do Estado Novo, o Itatiaia. Inicialmente constituído como Reserva Florestal (1914) e posteriormente transformado em Estação Biológica (em 1929, sob a administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro), o espaço foi finalmente alçado à condição de primeiro Parque Nacional brasileiro em 1937, sob o governo de Getúlio Vargas, por intermédio do Decreto Federal nº 1.713. Instituído sob o argumento de salvaguarda da biodiversidade do bioma Mata Atlântica,

[fazemos/PARECER PNI TOMBAMENTO MURGEL .pdf](#) Acesso em: 01 jul. 2019. Ângelo Alberto Murgel, arquiteto e paisagista, professor da Faculdade Nacional de Arquitetura, da Universidade do Brasil (hoje Faculdade de Arquitetura [FAU] da Universidade Federal do Rio de Janeiro), foi responsável, por exemplo, por projetos, como bosques, trilhas, refúgios e edificações para a sedes administrativas nos Parques do Itatiaia, da Serra dos Órgãos e do Iguaçu (os três primeiros Parques Nacionais do Brasil), além de ter assinado outros projetos de elevada envergadura e importância arquitetônica como a sede da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a sede do Clube Caiçaras na Lagoa Rodrigo de Freitas, Rio de Janeiro. V. tb.: LIMA, Fabio José Martins de. Urbanismo em Minas Gerais: ideários urbanísticos aplicados aos parques nacionais por Ângelo A. Murgel (1932-1942). URBANA, V.5, nº6, mar.2013 - Dossiê: Urbanistas e Urbanismo- CIEC/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), p. 117-147. Cf. tb. RODRIGUES, Bernard Cunha. **Ângelo Murgel: trajetória singular (1932-1939)**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2016.

¹¹⁸ É a chamada *zona de entorno*. Art. 18 do Decreto-lei nº 25/37: “Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.”

¹¹⁹ Como foi o caso das águas que nascem nas Paineiras, no Parque Nacional da Tijuca, o Rio Carioca, objeto do primeiro tombamento de curso d’água urbano no país pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), no dia 27 de dezembro de 2018. Rio Carioca vira patrimônio cultural. **O Globo**, publicado em 12 jan. 2019, Caderno Zona Sul, p. 6-7.

entre outros, o Parque localiza-se na Serra da Mantiqueira, entre os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, próximo à divisa com o Estado de São Paulo, e teve sua área original ampliada por meio do Decreto nº 87.586/82 (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 79-82).

Com efeito, cabe aqui assinalar trechos do Decreto de criação do Itatiaia (Decreto nº 1.713/37), a demonstrar como o conjunto de motivações para a sua criação se assemelha também ao dos arquétipos estadunidenses: a) de cunho cênico (singularidade e exuberância paisagística): “apresentando flora inteiramente diversa da de outras montanhas do Brasil, mesmo da de outros contrafortes da Serra da Mantiqueira”; b) a realçar sua intocabilidade: “deve ser transformada em Parque Nacional, para que possa ficar perpetuamente conservada no seu aspecto primitivo”; c) caráter científico e turístico: “além das suas finalidades de caráter científico, é preciso atender também às de ordem turística, que se apresentam em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros”; d) de cunho econômico: “existem benfeitorias e pessoal técnico especializado [...] poderá ser realizada com grande economia para os cofres da União”; e) a reiterar a instrumentalidade da proteção da natureza e Antropocentrismo: “Considerando que essa localização importa ao mesmo tempo, em proteção à natureza [...] incremento das correntes turísticas e reserva, para as gerações vindouras, das florestas existentes.”¹²⁰

Nas palavras de Ângelo Murgel que bem sintetizam este espírito acerca dos Parques Nacionais (nacionalismo/belezacênica/referência a Deus/contemplação/preservação de habitats naturais):

tudo deverá ser feito para transformá-los em santuários de beleza, em hinos à Pátria, à Natureza e à Criação, para que nêles possam ser admiradas a flora e a fauna em sua vida e ‘habitat’ naturais e para que as maravilhas panorâmicas não percam o seu

¹²⁰ Existem registros de que o interesse na instituição do Itatiaia não tenha se dado apenas por razões ecológicas ou turísticas, nem tampouco pela ambiência favorável à proteção ambiental própria da década de 30 no Brasil e no mundo: “A tradição oral sobre os primeiros tempos do parque nacional guarda histórias acerca do interesse estratégico da área durante o movimento constitucionalista de 32, quando o Planalto teria servido de posto de observação do movimento das tropas paulistas no vale do Paraíba. Conta também que a abertura de uma estrada dando acesso ao Planalto teria se dado em função de um possível plano de fuga de Vargas, envolvendo também uma barragem construída no “brejo da Lapa” para pouso de hidro-aviões. [...] tais afirmações não parecem descabidas diante da veracidade da posição geográfica do Planalto e de evidências como as ruínas da barragem e mesmo o testemunho de pessoas que participaram da construção da estrada.” SERRANO, Célia Maria de Toledo. **A invenção do Itatiaia**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, 1993, p. 153-154.

aspecto primitivo e original. Tal será a função daqueles a quem foi confiada a difícil tarefa (MURGEL, 1945, *apud* LIMA, 2016, p. 2-3).

Por certo, para além de sua magnitude e riqueza biológica (o Parque integra o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Mantiqueira e o Corredor Ecológico da Serra da Mantiqueira, sendo considerado um dos melhores lugares do globo para observação de aves),¹²¹ e, em homenagem à sua paisagem regional, onde *Itatiaia* significa *pedra cheia de pontas* (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 82-83), fato é que o sentido da expressão parece antever alguns dos espinhosos conflitos advindos da manutenção de certas irregularidades no seu interior, resultado de condições complexas de regularização fundiária, a dificultar sobremaneira sua gestão

em várias propriedades particulares se desenvolvem ainda atividades agropecuárias e de subsistência. Em seu interior habitam populações rurais da denominada Serra Negra e parte do povoado de Vargem Grande. Além disso, há na área dois empreendimentos hoteleiros, ali implantados como resultado da importância turística da região (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 82).

Por sinal, boa parte destas disfunções teve início quando da ampliação em 30.000 hectares da área original do Parque (11.943 hectares), por meio do já referido Decreto de 1982, editado pelo Presidente João Figueiredo. Se, por um lado (o da preservação da natureza), a medida teve caráter salutar, por outro ficou marcada pela falta de diálogo com a população tradicional da região e pela ausência de pessoal qualificado na delimitação das novas fronteiras (considerando certa urbanização de regiões que passaram a ser integradas ao Parque), o que terminou por potencializar as disputas, visto que a nova demarcação se estabeleceu em locais então ordenados pelas municipalidades.¹²²

Enfim, vale aqui o registro de que a Era Vargas foi responsável pela criação de Parques Nacionais em uma extensão de 217.800,52 hectares,¹²³ tendo instituído, além do Itatiaia, mais duas Unidades de Conservação: o Parque Nacional do Iguaçu, criado em 1939

¹²¹ Tesouros do Parque Nacional do Itatiaia atraem turistas e cientistas há décadas. **O Globo**, publicado em 12 jun. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/tesouros-do-parque-nacional-do-itatiaia-atraem-turistas-cientistas-ha-decadas-1-21467107>. Acesso em 25 ago. 2018.

¹²² PEREIRA, Ian Libardi Pereira. Conflito fundiário do Parque Nacional do Itatiaia: análise crítica e proposta de solução. **Jus.com.br**, publicado em ago. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25086/conflito-fundiario-do-parque-nacional-do-itatiaia>. Acesso em 27 ago. 2018.

¹²³ BRAGANÇA, Daniele. ((o)) eco mostra qual foi o presidente que mais criou Unidades de Conservação. ((o)) **eco**, publicado em 02 out. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/oeco-data/28692-o-eco-mostra-qual-foi-o-presidente-que-criou-mais-ucs/>. Acesso em 27 ago. 2018.

pelo Decreto nº 1.035, sendo a primeira Unidade de Conservação brasileira estabelecida como Sítio do Patrimônio Mundial Natural pela Unesco (1986)¹²⁴ e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, constituído em 1939, com área protegida de 20.024 hectares, abrangendo os municípios de Teresópolis, Petrópolis, Magé e Guapimirim.¹²⁵

Vale registrar também, porquanto importante antecedente, que, com esteio na Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), o Presidente da República João Figueiredo editou o Decreto nº 84.017/79, que aprovou o *Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros*. Conforme o aludido decreto, os Parques Nacionais estavam sob administração do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), o que já estava previsto no Decreto-lei nº 289/67, diploma de criação do IBDF.¹²⁶ Por sua vez, o Presidente do IBDF criou, por meio da Portaria nº 174/81-P, de 1981, o Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes, o qual possuía uma única competência, qual seja, a de conceder autorização especial para a realização de pesquisas exclusivamente científicas nestas áreas protegidas.

Em síntese, examinados os contornos de algumas experiências internacionais marcantes, a exemplo da África, França e do Brasil em matéria de Parques Nacionais, resta evidente a influência do arquétipo estadunidense na atitude de reservar porções do território qualificadas por riquezas naturais e elevada beleza cênica para fins de contemplação e proteção da vida selvagem. Em muitas ocasiões, a *ratio* da implementação destas áreas naturais protegidas residiu na magnitude paisagística associada a um nacionalismo ufanista, bem como na previsão de receitas advindas da exploração do turismo.

A salvaguarda da natureza revela-se, no mais das vezes, em sua faceta instrumental, antropocêntrica: a proteção ambiental é relacional porque importante apenas para os seres humanos, para as futuras gerações. A compreensão de que a preservação de biomas ou espécies deve ocorrer por conta de seu valor *per se* é excepcional, nunca a razão maior de criação de um Parque Ambiental. Pelo menos não quando da invenção do modelo paradigma. Não quando da constituição de Yellowstone, embora Yosemite venha a romper em parte essa lógica, muito por conta da influência determinante de John Muir.

Neste passo, Alfred Runte aponta a criação do Everglades National Park, em 1934, como marco pioneiro da valorização da natureza, animais em plantas, sem referência aos cenários espetaculares de antes:

¹²⁴ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/>. Acesso em 27 ago. 2018.

¹²⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/>. Acesso em 27 ago. 2018.

¹²⁶ Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, art. 5º, VIII.

It remained instead for Everglades National Park, Florida, authorized in 1934, to mark the first unmistakable pledge to the protection of natural environments. The commitment seemed all the more convincing light of the topography of the Everglades. For the first time, a major national park lacked great mountains, deep canyons, and tumbling waterfalls. The protection of native plants and animals alone seemed justification (RUNTE, 2010, p. 101).¹²⁷

Realmente, o que se verifica, inclusive no Brasil, é que, com o passar do tempo, a criação de Parques Ambientais passa a ser justificada em prol da própria natureza, dos ecossistemas, da proteção de espécies, muitas vezes sem que haja menção à beleza paisagística, à recreação humana e mesmo à educação, embora tudo isto componha o conceito de Parque Nacional, conforme a já vista enunciação da *Lei do SNUC*. O exame da fundamentação dos atos de criação dos Parques Nacionais revela uma variação. Veja-se ilustrativamente e respectivamente a fundamentação da instituição do Parque do Pantanal Mato-grossense (1981), do Parque Nacional do Jamanxim (2006) e do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (2013):

Art. 2º O Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense tem por finalidade precípua proteger a flora, a fauna e as belezas naturais nele existentes, ficando sujeito ao regime especial do Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.¹²⁸

Art. 1º Fica criado o Parque Nacional do Jamanxim, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado de Pará, com o objetivo de preservar 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.¹²⁹

Art. 2º O Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais tem por finalidade proteger os ecossistemas das Ilhas dos Currais, bem como os ambientes marinhos dos limites do seu entorno, permitindo ainda a proteção e controle de relevantes áreas de nidificação de várias espécies de aves e de habitat de espécies marinhas.¹³⁰

Também a crítica, em especial nos *países em desenvolvimento*, ao tratamento conferido nestes espaços às *populações tradicionais*, que estariam, em oposição às sociedades

¹²⁷ Tradução nossa: Em vez disso, o Parque Nacional Everglades, na Flórida, autorizado em 1934, marcou a primeira promessa inconfundível para a proteção dos ambientes naturais. O compromisso parecia a luz mais convincente da topografia dos Everglades. Pela primeira vez, um grande parque nacional carecia de grandes montanhas, cânions profundos e cachoeiras. A proteção de plantas e animais nativos por si só parecia justificativa.

¹²⁸ Decreto nº 86.392, de 24 de setembro de 1981.

¹²⁹ Decreto de 13 de fevereiro de 2006.

¹³⁰ Lei nº 12.829, de 20 de junho de 2013.

urbano-industriais (apontadas como as verdadeiras destinatárias dos Parques, embora esta seja uma percepção reducionista e que não se sustenta mais), reivindicando a sua manutenção e a manutenção de seus modos de vida (caça, pesca, pecuária, dentre outros) nestes espaços, não tem cabimento. Ora, considerando os já referidos propósitos para a instituição de Parques e a sua importância capital na manutenção e perpetuação da biodiversidade – em muitos países “os parques são tudo o que sobrou dos habitats naturais, e são essencialmente os únicos lugares onde ainda subsiste a fauna nativa” (TERBORGH; SCHAIK, 2002, p. 27) –, cabe afirmar que Parques Nacionais são praticamente incompatíveis com o *uso sustentável*, com exceção das práticas de ecoturismo e de educação, não sendo conciliáveis com a permanência de populações, tradicionais ou não, vivendo no interior de suas fronteiras. Isto não só em virtude da vedação legal (art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/00), mas também porque esta é uma discussão que já nasce prejudicada também porquanto a própria tipologia consignada na *Lei do SNUC*¹³¹ dispõe sobre a existência de categorias que compõem o Grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (a exemplo das Reservas Extrativistas, das Florestas Nacionais, das Áreas de Proteção Ambiental, dentre outras), destinadas precipuamente à compatibilização entre conservação e uso sustentável, entre as quais não estão os Parques Nacionais. Estes compõem o espectro das Unidades de Proteção Integral, que se pretendem livres da *intervenção humana*, admitindo somente a *utilização indireta* de seus atributos naturais. Em outras palavras: em nome da salvaguarda de uma natureza cada vez mais tensionada, escassa, o que resta a fazer é indenizar a quem de direito e sempre que possível integrar as populações do entorno aos programas de ecoturismo e às atividades do Parque (TERBORGH; PERES, 2002, p. 334). Neste sentido:

O alarde intelectual gerado por essa linha de pensamento tem ganho muito destaque, principalmente dentre os que não são cientistas, chegando alguns conservacionistas a advogar a abertura dos parques para que as populações locais os utilizem “de modo sustentável”. Permitir que a extração de recursos ocorra nos parques vai de encontro aos reais conceitos sobre o que é um parque e para que ele serviria. Não deveria ser preciso justificar que os parques são um refúgio da natureza e que por isso as pessoas são excluídas, com exceção dos visitantes, do pessoal encarregado e dos concessionários. Defender outra coisa para países em desenvolvimento, simplesmente porque eles são pobres (e se espera que esta seja uma condição temporária) é advogar por padrões duplos, coisa que consideramos deplorável (TERBORGH; SCHAIK, 2002, p. 28).

Também a censura a uma pretensa importação acrítica do modelo estadunidense de Parques (Yosemite, Yellowstone), sem dimensionar a ambiência local, como expressão de um *imperialismo cultural* sobre os países em desenvolvimento, não merece prosperar, haja vista

¹³¹ A ser examinada no Capítulo 4.

que a diversidade cultural e a importação de diferentes valores provenientes dos mais variados locais é algo inerente à vida em rede. Daí que “A ideia de que seja de algum modo imperialista ou imoral encorajar pessoas de outra cultura a valorizar e conservar a natureza simplesmente não têm fundamento” (TERBORGH; SCHAIK, 2002, p. 31-32), notadamente quando se vislumbram os inúmeros benefícios, muitos de caráter perene, intangíveis, advindos da instituição de áreas naturais protegidas, sejam na seara da preservação da biodiversidade, na proteção de espécies, animais e plantas, sejam em matéria econômica, provenientes do turismo, sejam de fatores ecossistêmicos (água limpa, ar puro). Quer dizer, um juízo de custos e benefícios é inerente às decisões individuais ou de efeitos coletivos. A construção de uma estrada, de uma fábrica ou a ampliação de uma cidade importam em um cálculo de ônus e bônus. A vida em sociedade leva a ganhos e perdas. O mesmo se dá em relação à criação de Parques Ambientais, partindo-se do pressuposto de que o que está em jogo é bem do mais alto valor.

Assim, há uma discussão de cunho ético envolvendo a criação de Parques que precisa ser travada para que se possam mensurar os ganhos, os beneficiários, bem como os aperfeiçoamentos necessários. Enfim, é indispensável seguir na discussão sobre o *dever*, o *vir a ser/dever ser* dos Parques Ambientais.

2 PARQUES AMBIENTAIS E SUA FUNDAMENTAÇÃO ÉTICA

2.1 A Ética Antropocêntrica

A discussão acerca da filiação ética¹³² dos Parques Ambientais, sua adequação e eventual ressignificação inicia pelo exame da posição filosófico-normativa ora dominante denominada de Antropocentrismo Moral. Trata-se de compreensão que “situa e explica o homem como o centro do universo e, ao mesmo tempo, como o fim segundo o qual tudo o mais deve estar ordenado e a ele subordinado: ‘O homem é a medida de todas as coisas’ (Protágoras)” (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 12). Consiste em concepção moral “que prioriza atitudes, valores ou práticas que consideram ou promovem, exclusiva ou preferencialmente, o bem, as necessidades ou os interesses humanos, em oposição ou a expensas do bem, necessidades ou interesses de outras espécies ou do ambiente natural” (NACONECY, 2003, p. 21). Na mesma linha, a referência feita por Curry ao conceito, tomando-o por um “*unjustified privileging of human beings, as such, at the expense of other forms of life, analogous to such prejudices as racism or sexism*” (2011, p. 7).¹³³

Quer dizer, o paradigma prevalente percebe a ética como *locus* exclusivo do humano, porquanto categoria singular livre de quaisquer compromissos com atitudes voltadas ao alargamento da comunidade moral para além da própria espécie – moralmente, só os humanos teriam relevância, haja vista particularidades próprias da classe, tais como a linguagem ou a racionalidade – de maneira que “entidades não-humanas, ou seus estados, têm (pouco ou) nenhum valor moral, sendo considerados (pouco ou) nada mais que bens, propriedades ou recursos para a humanidade” (NACONECY, 2003, p. 29). Neste sentido, cabe também aqui pontuar a distinção entre Antropocentrismo e Antropogenia, relevante quando da atribuição de *status moral* a seres diversos: julgar a partir da perspectiva humana não é ser antropocêntrico, mas sim antropogênico, que é percepção conciliável com o reconhecimento

¹³² Em linhas gerais, o significado filosófico contemporâneo atribuído à expressão *Ética*, proveniente do grego *ethos* consiste na reflexão acerca do modo pelo qual as pessoas devem viver e agir. CURRY, Patrick. **Ecological Ethics: an introduction**. Cambridge: Polity Press, 2011, p. 28.

¹³³ Tradução nossa: privilégio injustificado do ser humano, como tal, à custa de outras formas de vida, análogas a preconceitos como racismo ou sexismo.

per se da natureza (NACONECY, 2003, p. 22). Ou seja, algo é antropogênico porque criado por seres humanos, a exemplo do Direito, da Ética e de outros saberes, o que não significa, por óbvio, que esteja destinado a ser antropocêntrico.

Vale sublinhar: o Antropocentrismo consiste na percepção moral que teve em Immanuel Kant (1724-1804) seu mais notório verbalizador, haja vista sua compreensão de que tão somente os seres racionais, entendidos como aqueles que possuem autonomia moral, isto é, são agentes da moralidade, têm a capacidade de entender o que é certo e errado e se comportar pautados por tal juízo, identificados como sendo os seres humanos,¹³⁴ teriam valor por si mesmos e, assim, seriam detentores de dignidade e merecedores respeito (2011, p. 73). Sim, porque segundo a elaboração teórica do autor, o princípio supremo da moralidade, alcançado somente por intermédio da razão, denominado de *imperativo categórico*,¹³⁵ deve constituir o norte da ação e da interação entre seres que se pretendem livres e autônomos.

Neste sentido, duas são as proposições do referido *imperativo categórico*, conexas e dependentes entre si: a *fórmula da lei universal*: “Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT, 2011, p. 62) e a *fórmula da humanidade* ou do *fim em si mesmo*: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2011, p. 73). Em linhas gerais, a primeira formulação indica que só devemos atuar pautados por princípios que possam ser universalizados, de modo a não privilegiar nossos interesses e circunstâncias em relação a dos demais e a segunda determina que humanos são seres racionais e têm valor absoluto, devendo ser tratados como fins em si e não como simples meios para o alcance de outras finalidades (censura à instrumentalização humana) (SANDEL, 2014, p.152-154). Vale dizer, em Kant, a noção de

¹³⁴ É preciso tomar cuidado com o conceito de racionalidade uma vez que é comprovado cientificamente que animais têm compreensão do mundo, de si próprios, estabelecem relações de causa e efeito e se comportam de acordo com seus objetivos. Ademais, a noção de que a formulação de juízos morais é desconhecida fora da espécie humana vem sendo questionada. Sobre o assunto, ver: ROWLANDS, Mark. **Can animals be moral?** New York: Oxford University Press, 2012.

¹³⁵ De acordo com Kant, o *imperativo categórico* constitui um *imperativo*, na medida em que materializa uma ordem firme, contundente e é *categórico* porquanto de observância e aplicação incondicionais, determinando uma ação em si indispensável. Distinto, portanto, do *imperativo hipotético*, que, a grosso modo, prescreve a valia de uma ação, apenas enquanto meio para se atingir determinada consequência. Segundo a compreensão do autor, o sentido de moralidade (pautado pelo *imperativo categórico*) supõe que se faça o que é certo independentemente dos resultados. KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2011, p. 41-72.

autonomia moral é erigida à condição crucial para a distinção entre os seres vivos. Apenas os seres humanos podem, portanto, conhecer o imperativo categórico. Mais: no âmbito da espécie humana, o reconhecimento de valoração autônoma, independente, foi denominado de dignidade humana, da qual se desdobrou a titularidade de direitos, entre os quais os direitos à vida, à liberdade e à integridade física e psíquica.

Com efeito, o autor enquadra os seres *racionais*, possuidores de valor independente, em um grupo singular, o dos *agentes morais*, *peçoas* capazes de formular juízos morais, de distinguir entre o certo e o errado, o que pressupõe racionalidade e autonomia (da vontade), ou seja, pressupostos presentes apenas em seres humanos. Contrariamente à categoria das *coisas*, possuidoras de valor meramente relativo:

Os seres cuja existência depende, não em verdade da nossa vontade, mas da natureza, têm contudo, se são seres irracionais, apenas um valor relativo como meios e por isso se chamam *coisas* (*), ao passo que os seres racionais se chamam *peçoas*, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, quer dizer como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo o arbítrio (e é um objeto do respeito) (KANT, 2011, p. 72).

Quer dizer: na leitura de Kant, porque o ser humano é *agente moral* (autor da moralidade), ser racionalmente autônomo, capaz de compreender e comportar-se de acordo com princípios morais, é também *paciente moral* (destinatário da moralidade). E, sendo que apenas os *agentes morais* integram a denominada *comunidade moral*, possuem uns para com os outros, reciprocamente, *deveres diretos* (direitos e obrigações mútuos uns para com os outros).

Mais: o valor independente, intrínseco que singulariza *agentes morais* consiste no “valor que um ser possui em e por si mesmo, devido ao que ele é e às suas propriedades não-relacionais, derivado da natureza do seu portador. Algo tem valor intrínseco quando é um fim em si mesmo” (NACONECY, 2003, p. 25). Ou como enuncia Curry: “*when someone or something has value as an end in itself, for its own sake, it has intrinsic value*” (CURRY, 2011, p. 52).¹³⁶ Neste sentido, a posse de valor intrínseco (de algo que é valioso enquanto fim

¹³⁶ Tradução nossa: quando alguém ou alguma coisa tem valor como um fim em si mesmo, por si só, tem valor intrínseco.

em si) já é suficiente para gerar um dever moral direto (de proteção ou de abstenção de prejuízo) por parte dos denominados *agentes morais*.¹³⁷

Pois bem. Feitos os enquadramentos necessários, é imperioso sublinhar algumas objeções à teoria kantiana no que toca à temática deste trabalho, apresentadas, em especial, por Tom Regan (1983, p. 174-185). Conforme anotado, os *agentes morais* são sempre autores ou destinatários da moralidade, são *agentes e pacientes morais* ao mesmo tempo. Ao elencar o critério da autonomia moral (racionalidade e liberdade como condições para a formulação dos juízos morais) como atributo próprio dos *agentes morais*, e por conseguinte, dos seres humanos em sua generalidade, Kant desconsidera que nem todas as *pessoas* gozam de racionalidade ou autonomia plenas, como é o caso de bebês ou portadores de doenças mentais severas. Se não têm condições de formular juízos morais, se não gozam de racionalidade, liberdade ou autonomia, em tese, segundo a própria tipologia elaborada pelo autor, não podem ser categorizados como *agentes morais*. Pelo simples fato de não poderem ser enquadrados na tipologia de *agentes morais*, restariam destituídos de seu valor absoluto, *per se*? Pela circunstância de não gozarem de absoluta autonomia e racionalidade poderiam ser tratados como meros meios (como *coisas*?) para o alcance de finalidades? Parece-nos que não. O *gap* teórico, as contradições revelam-se: os critérios kantianos de racionalidade e autonomia mostram-se inadequados, insuficientes para distinguir os seres humanos dos demais viventes.

Veja-se: seguramente, como exposto antes, alguns *pacientes morais* são incapazes de formular juízos morais, como os bebês. Do mesmo modo, os animais, por exemplo, não avaliam moralmente suas condutas, ainda mais em termos universais, não são capazes de considerar uma atitude como devida em si, independentemente dos resultados. Por conseguinte, são incapazes de se submeter por vontade própria a um dever moral, não possuindo, desta forma, autonomia.

Apesar de não excluir seres humanos que não têm autonomia moral da categoria daqueles que têm valor intrínseco, Kant, curiosamente, não aplica o mesmo raciocínio aos animais. Confira-se

we have no direct duties. Animals are not self-conscious and are there merely as a means to an end. That end is man...Our duties to animals are merely indirect duties to mankind. Animal nature has analogies to human nature, and by doing our duties to animals in respect of manifestations of human nature, we indirectly do our duties

¹³⁷ Não se faz aqui distinção entre as expressões *valor intrínseco* e *valor inerente*, conforme proposto por Tom Regan. REGAN, Tom. **The case for animal rights**. Los Angeles: University of California Press, 1983, p. 235-239.

to humanity. [...] If a man shoots his dog because the animal is no longer capable of service, he does not fail in his duty to the dog, for the dog cannot judge, but his act is inhuman and damages in himself that humanity which it is his duty to show towards mankind. If he is not to stifle his human feelings, he must practice kindness towards animals, for he who is cruel to animals becomes hard also in his dealings with men... (whereas)... tender feelings towards dumb animals develop humane feelings towards mankind (KANT, 1963, p. 239-241 apud REGAN, 1983, p. 177-178).¹³⁸

Como já dito, o conceito de racionalidade é complexo e deve ser visto com cuidado, não necessariamente se identificando com o conceito de autonomia moral. Neste sentido, a tese de que animais são irracionais foi há muito superada, podendo-se afirmar, no máximo, que existem diferentes variações de níveis de racionalidade.

A afirmação de que animais não têm consciência de si também já foi cientificamente refutada.¹³⁹ Nesta linha, animais são capazes de fazer avaliações.¹⁴⁰ Como tratá-los como objetos, a quem apenas se devem *deveres indiretos*, haja vista que (segundo Kant) maus tratos devem ser coibidos não em virtude do sofrimento imposto ao animal em si,¹⁴¹ mas a fim de

¹³⁸ Tradução nossa: não temos deveres diretos. Os animais não são autoconscientes e existem apenas como um meio para um fim. Esse fim é o homem... Nossos deveres para com os animais são apenas deveres indiretos para com a humanidade. A natureza animal possui similitudes com a natureza humana e, cumprindo nossos deveres perante os animais em respeito às manifestações da natureza humana, nós indiretamente estaremos cumprindo nossos deveres para com a humanidade. [...] Se um homem atira em seu cachorro porque o animal não é mais capaz de servir, ele não falha em seu dever para com o cão, pois o cão não pode julgar, mas seu ato é desumano e prejudica em si mesmo a humanidade que é seu dever demonstrar para com os seres humanos. Se ele não quiser sufocar seus sentimentos humanos, ele deve praticar a bondade para com os animais, pois quem é cruel com os animais, torna-se igualmente cruel para com os homens... (enquanto)... sentimentos nobres para com os animais proporcionam o desenvolvimento de sentimentos humanitários para com a humanidade.

¹³⁹A *Declaração de Cambridge*, de julho de 2012, elaborada por Philip Low respaldada por cientistas de renomadas instituições como a Universidade de Stanford, o Instituto Max Planck e o Massachusetts Institute of Technology (MIT), declarou ser incontroverso o fato de que mamíferos, aves, peixes, inclusive invertebrados, ostentam consciência.

¹⁴⁰ Tom Regan corretamente afirma que é preciso esclarecer qual o significado Kant pretendeu empregar ao verbo *julgar*. Um cachorro tem a capacidade de identificar (*julgar*) e perseguir o que seria de seu interesse, por exemplo, um osso, porém não pode efetuar juízos morais a partir do imperativo categórico. Contudo, o mesmo raciocínio se aplicaria, conforme visto, a alguns *pacientes morais*, de maneira que desqualificar os animais tomando-os como objetos implicaria na mesma atitude para com parcela dos pacientes morais. REGAN, Tom, op. cit., p. 178.

¹⁴¹ Sublinhe-se que Zaffaroni defendeu que a vítima do crime de maus-tratos é o próprio animal, ou seja, ele é o titular do direito violado. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La Pachamama y el humano. In: **La naturaleza con derechos**: de la Filosofía a la Política (Orgs. Alberto Acosta e Esperanza Martínéz). Quito: Abya-Yala, p. 25-

evitar a truculência para com o ser humano e, por conseguinte, o desvirtuamento do próprio sentido de humanidade? Ora, animais não possuem níveis expressivos de consciência e interesses fundamentais (de preservação da vida, de manutenção da liberdade, de satisfação de necessidades vitais) a serem considerados e respeitados, devendo também integrar a comunidade moral? Como bem adverte Tom Regan, tomar os animais por coisas é enganoso porque

it is reasonable to view animals as having welfare that is not logically tied to their use by humans to promote human ends. Moreover, while it is admittedly true that animal lack the kind of autonomy required for moral agency, it is false that they lack autonomy in any sense. For animals not only have preferences, they can also act, on their own, to satisfy these preferences (1983, p. 182).¹⁴²

Daí porque imperativa a proposição de desvinculação do critério fundamental kantiano, a autonomia moral, a racionalidade da posse de valor intrínseco/inerente ou de fim em si mesmo. Neste sentido, o parâmetro devido, segundo autores como Peter Singer e Tom Regan, o assinalado para definir a considerabilidade moral é a senciência, ou seja, a capacidade de sentir dor, de sofrer física e psicologicamente, de buscar seu bem-estar, de ter uma vida subjetiva (ser autobiográfico, como escreve Tom Regan); um ser senciente possui interesses, mais ou menos complexos, e se movimenta para atendê-los. Este é o grande critério que desassocia *agente moral* de *paciente moral*: “*The issue concerns their shared capacity for suffering, not their differing abilities. If the duty not to cause moral agents gratuitous suffering is a duty owed directly to them, the same must be true of the duty not to do the same to human moral patients*” (REGAN, 1983, p. 183).¹⁴³ Percebida como arbitrária (REGAN, 1983, p. 183), a moral kantiana é passível de críticas por conta de seu viés antropocêntrico, segundo o qual o ser humano, e apenas ele, é um fim em si mesmo, excluindo do âmbito da consideração moral direta seres não-humanos.

138, 2011. Na doutrina brasileira, STRECK, Lenio. Quem são esses cães e gatos que nos olham nus? **Revista Consultor Jurídico**, 6 de junho de 2013.

¹⁴² Tradução nossa: é razoável observar os animais como tendo um bem-estar que não está logicamente associado ao seu uso pela humanidade para promover finalidades humanas. Além disso, embora seja verdade que falte aos animais o tipo de autonomia necessária para a agência moral, é falso afirmar que eles não tenham autonomia em nenhum sentido. Os animais não só têm preferências, como também podem agir por conta própria para satisfazer essas preferências.

¹⁴³ Tradução nossa: A questão diz respeito à capacidade compartilhada de sofrimento, não as suas diferentes capacidades. Se o dever de não causar sofrimento moral aos agentes morais é um dever que lhes é devido, o mesmo deve ser verdade no que toca ao dever de não fazer o mesmo com pacientes morais humanos.

Sem embargo, a despeito das referidas discordâncias e da movimentação na contemporaneidade em prol do desenvolvimento de uma nova Ética, a concepção moral centrada no ser humano enquanto parâmetro autorreferente de atuação segue sendo a dominante e deita suas raízes na filosofia grega,¹⁴⁴ bem como na tradição judaico-cristã, notadamente a partir de escrituras religiosas, a exemplo do Velho Testamento, no já mencionado livro Gênesis e sua manifesta concepção antropocêntrica de superioridade e dominação erigida a partir da figura do homem, exclusivamente, a quem coube a multiplicação da espécie e a conquista da Terra, criado à imagem e semelhança de Deus.¹⁴⁵

Com efeito, há quem defenda que esta cosmovisão que privilegia valores humanos possa comportar diferentes versões, tal qual o denominado *Antropocentrismo em Sentido Forte*, extremado, radical, que não impõe limites ao emprego da natureza para a satisfação de preferências exclusivamente humanas questionáveis (LOURENÇO, 2014, p. 27) e que concebe como

injustificada qualquer restrição da autonomia ou da inteligência criativa humana, [...] O antropocentrismo radical toma seus pressupostos e resultados como a ‘ordem natural’ das coisas e se normatiza ao se fazer ser visto como ‘natural’. É também referido, para além do escopo ambiental, como um modelo de opressão social. Esse, ao constituir ‘outros’ pela criação de categorias dualísticas de pessoa-coisa, onde o significado particular de ‘humano’ tem mudado no tempo e no espaço, também naturalizou a exclusão moral de alguns humanos através da animalização das suas naturezas, em que apenas seres humanos ‘plenos’ receberam reconhecimento moral e foram tratados como fins em si mesmos (NACONECY, 2003, p. 30).

Ou ainda o chamado *Antropocentrismo Moderado*, que a despeito de também apregoar a superioridade da humanidade frente às demais espécies, considera a possibilidade de uma coincidência generalizada de interesses, de forma que a satisfação anteposta de preferências humanas poderia, ainda que de forma reflexa, conduzir ao contentamento dos demais entes (NACONECY, 2003, p. 31). Vale dizer, trata-se de uma vertente que prioriza, porém toma a humanidade a partir de suas relações para com os outros entes. É como bem esclarece Carlos Naconecy

Uma primeira possibilidade dessa versão é evocar o potencial da natureza para a felicidade humana, em um naipe utilitarista-prudencial. Isso equivale, apenas, a ampliar a noção de recursos a fim de incluir outras áreas de valor instrumental do ambiente natural: o ambientalismo econômico (justificado pela conservação de

¹⁴⁴ A exemplo de Protágoras (o homem é a medida de todas as coisas).

¹⁴⁵ **Bíblia**, Livro Genesis, 1:28. Disponível em: http://www.vatican.va/archive/ENG0839/_P3.HTM. Acesso em 21 jul. 2018.

matérias-primas e energia não-renováveis), o ambientalismo estético (pela preservação da beleza natural), o ambientalismo científico (pela proteção do que é de interesse científico), ambientalismo salubre (pela proteção da saúde humana frente a ameaças poluidoras), além do historicista, recreacional e de outras modalidades. O antropocentrismo moderado, admitindo que somente humanos são moralmente relevantes, mas que fazem parte de um ambiente maior com o qual interagem, argumenta que a natureza não-humana deve ser protegida somente na medida em que essa constitui uma fonte instrumentalmente valiosa de bem-estar humano, desde o enriquecimento físico até o intelectual, estético e espiritual. Ou seja, é razoável que nos preocupemos com ambiente natural porque é desejável viver num ambiente saudável, desfrutar do prazer de ver outros animais e belas paisagens, e proteger outros seres que possam ter utilidade para nós e para as gerações futuras (NACONECY, 2003, p. 32-33).

Há ainda quem faça referência ao *Antropocentrismo Alargado*, que

mesmo centrando as discussões a respeito do ambiente na figura do ser humano, propugna por novas visões do bem ambiental. Assim, centra a preservação ambiental na garantia da dignidade do próprio ser humano, renegando uma estrita visão econômica do ambiente. O “alargamento” dessa visão antropocêntrica reside justamente em considerações que imprimem ideias de autonomia do ambiente como requisito para a garantia de sobrevivência da própria espécie humana. Aqui, o ambiente não é visto como passaporte à acumulação de riquezas, sendo compreendido como elementar à vida humana digna (LEITE, 2007, p. 137).

Segundo José Rubens Morato Leite, esta faceta do Antropocentrismo teria surgido como resposta à tendência *economicocêntrica* própria dos modos de vida predatórios adotados pela humanidade, responsáveis pelos impactos e dilemas éticos experimentados, em especial, a partir da década de 1970. Sob a sua ótica, a Constituição de 1988 teria encampado o *Antropocentrismo alargado* visto que

considerou o ambiente como bem de uso comum do povo, atribuindo-lhe inegável caráter de *macrobem*. O art. 225 estabelece uma visão ampla de ambiente, não restringindo a realidade ambiental a mero conjunto de bens materiais (florestas, lagos, rios) sujeitos ao regime jurídico privado, ou mesmo público *stricto sensu*; pelo contrário, confere-lhe caráter de unicidade e de titularidade difusa. Nessa perspectiva difusa de *macrobem*, o ambiente passa a possuir um valor intrínseco. Se todos são titulares e necessitam do bem ambiental para a sua dignidade, o ambiente deixa de ser visto como entidades singulares concretas (árvores, animais, lagos) que dependam, para a sua preservação, de sujeitos determinados, passando a ser concebido como um bem abstrato de valor intrínseco – pois seu valor não está ligado a ninguém isoladamente –, sendo necessário, contudo, para que se possa atingir a própria qualidade de vida humana. [...] Nota-se, assim, que a Constituição brasileira não deixa de adotar o antropocentrismo no que concerne ao ambiente. Entretanto, o antropocentrismo é alargado, não se restringindo o ambiente a mera concepção econômica ou de subalternidade direta a interesses humanos (LEITE, 2007, p. 141).¹⁴⁶

¹⁴⁶ Sobre a nomenclatura *macrobem* ambiental, ver o Capítulo a seguir.

Ora, a referência a um Antropocentrismo pretensamente mais *inclusivo* ao mesmo tempo em que se verifica o emprego descompromissado de expressões caras à filosofia ambiental revelam o descompasso de boa parte da doutrina brasileira do Direito Ambiental¹⁴⁷ no que toca a uma das mais relevantes discussões travadas no âmbito do debate ecológico contemporâneo, notadamente nos Estados Unidos, envolvendo a Ética Ambiental. Veja-se, atribuir *valor intrínseco* ao meio ambiente ao mesmo tempo em que se afirma que este é *meio* necessário para o atingimento da qualidade de vida humana é de uma incoerência manifesta. Se algo é reduzido a apenas *meio*, não possui independência ou autonomia. Mais além: “Afirmar que objetos naturais têm um valor que não é meramente instrumental, no entanto, não implica em mostrar que eles têm um valor moral – entre ambos, a distância é grande” (NACONECY, 2003, p. 35). A atribuição de valor intrínseco não pode ser reduzida a um mero discurso retórico de flerte com a Ética Ecocêntrica (como aparenta fazer Morato Leite), especialmente quando não se traduz em filiação efetiva a uma de suas expressões, a Ética da Terra (Aldo Leopold) ou a Ecologia Profunda (Arne Naess). No mais, a referida tese do Antropocentrismo alargado assemelha-se mais a um Antropocentrismo disfarçado, haja vista que praticamente inexistente ruptura com o paradigma homocentrado dominante.

Também as diferentes versões examinadas do Antropocentrismo (Extremado e Moderado) denotam a insuficiência e pouca valia das diferenciações, sendo diminutas suas reais contribuições: “em ambos os casos, o que se vê, com distinções muito sutis, é a instrumentalização da natureza em nome da garantia de uma maior qualidade de vida humana” (LOURENÇO, 2014, p. 28). Quer dizer, o Antropocentrismo, em qualquer das suas vertentes propõe a apropriação e a domesticação de entes não humanos para a satisfação ou o melhoramento de preferências humanas autorreferentes – há uma supervalorização da humanidade e suas predileções - o que “manteria intacta a ideia dos humanos como mestres (bondosos) de uma natureza subserviente, preservacionismo esse análogo àquele que apelava por um melhor cuidado dos escravos por parte de seus senhores” (NACONECY, 2003, p. 39).

¹⁴⁷ A título de ilustração, Paulo de Bessa Antunes, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), autor de referência em Direito Ambiental, se equivocou ao confundir antropogenia com Antropocentrismo, ao afirmar: “Pretende-se que o *Direito Ambiental* represente a ruptura do antropocentrismo. Sustenta-se que, ao proteger a vida, em especial a vida animal e vegetal, o *Direito Ambiental* teria reconhecido novos sujeitos de direito [...] tal raciocínio é primário, pois deixa de considerar uma questão essencial e inafastável, que é o fato de que o Direito positivado é uma construção humana para servir propósitos humanos.” ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 20.

Este modo particular de ver o mundo foi corroborado por diretrizes, normativas e eventos de matriz antropocêntrica, desde a *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, conhecida como *Declaração de Estocolmo*, de 1972, cujos princípios e expressões (a exemplo do vocábulo *recursos naturais*) constituem reflexo da instrumentalização da natureza para o bem-estar humanidade:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. [...] **Princípio 2:** Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.¹⁴⁸

Ou ainda, no Brasil, constata-se que a Constituição Federal também seguiu filiada à perspectiva antropocêntrica. Ora, a dignidade humana é fundamento da República federativa do Brasil, a teor do art. 1º, III. É, neste espírito, que se entende o vocábulo “todos” previsto no art. 225 (todos seriam todos os seres humanos [apenas eles]):

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.

Diferentemente, a Constituição da Bolívia prevê que também *outros seres vivos* têm direito *a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado*, fator indispensável do seu próprio desenvolvimento, *bem viver*, art. 33:

Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, **además de otros seres vivos**, desarrollarse de manera normal y permanente.¹⁴⁹

Também a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, conhecida como *Eco-92*, em seu documento oficial, a *Declaração do Rio sobre Meio*

¹⁴⁸ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 21 jul. 2018. Grifos acrescentados.

¹⁴⁹ Grifos acrescentados.

Ambiente e Desenvolvimento mais uma vez tornou manifesto o tratamento relacional dispensado à natureza, especialmente por conta do emprego banalizado da noção de *sustentabilidade*¹⁵⁰ logo em seu princípio primeiro:

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.¹⁵¹

Mais: nos dias que antecederam a Rio + 20,¹⁵² o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) lançou o *Global Environment Outlook (GEO 5) – Environment for the future we want*¹⁵³ - no qual ficou patente, mais uma vez, o olhar instrumentalizado, relacional para com o meio ambiente e seres não-humanos: “*The Earth System provides the basis for all human societies and their economic activities. People need clean air to breathe, safe water to drink, healthy food to eat, energy to produce and transport goods, and natural resources that provide the raw materials for all these services.*”¹⁵⁴ No mesmo sentido, reduzindo a natureza à tipologia de *recursos* passíveis de exploração, o fragmento a seguir: “*The benefits humans obtain from biodiversity are at risk.*”¹⁵⁵

Outrossim, no que toca à temática desta tese, também a legislação ordinária incorporou muito desta perspectiva, quando, por exemplo, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação, dispôs sobre temas como *solidariedade*

¹⁵⁰ Sobre a questão da banalização do conceito de sustentabilidade, ver: LOURENÇO; OLIVEIRA, op. cit., p. 285-306.

¹⁵¹ **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013 . Acesso em 21 jul. 2018.

¹⁵² Necessário sublinhar que a Rio + 20 foi marcada pela perspectiva antropocêntrica, posição tradicional assumida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

¹⁵³ Tradução nossa: meio ambiente para o futuro que queremos.

¹⁵⁴ ONU, PNUMA. *GEO 5 (Global Environment Outlook) – Environment for the future we want*, p. xviii. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8021/GEO5_report_full_en.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 15 jul. 2018. Tradução nossa: O Sistema Terrestre fornece a base para todas as sociedades humanas e suas atividades econômicas. As pessoas precisam de ar limpo para respirar, água potável para beber, comida saudável para comer, energia para produzir e transportar mercadorias e recursos naturais que fornecem as matérias-primas para todos esses serviços.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 134. Tradução nossa: Os benefícios que os seres humanos obtêm da biodiversidade estão em risco.

intergeracional à luz de uma concepção conservacionista (art. 2º, II),¹⁵⁶ fazendo referência ao *desenvolvimento sustentável* sob o viés de buscar a conciliação de conceitos que manifestam tensões entre si, como *sustentabilidade* e *exploração* ou *sustentabilidade* e *extrativismo* (art. 2º, XI, XII).¹⁵⁷

Por fim, examinada a posição prevalente, vinculada ao paradigma instrumental antropocêntrico, de matriz kantiana, resta-nos tratar, ainda que de forma breve, de tema recorrente na contemporaneidade: a crise ambiental que assola o planeta e suas causas. Por certo, a própria Organização das Nações Unidas (ONU), com sua já reconhecida e anotada compreensão tradicional conservadora, reconhece a correlação expressiva, evidente mesmo entre a adoção de uma cosmovisão homocentrada e o desastre ambiental em curso. Quer dizer, verifica os efeitos nefastos das mudanças climáticas e sua relação com as emissões humanas de dióxido de carbono;¹⁵⁸ constata o declínio sem precedentes da biodiversidade e sua conexão direta com a agropecuária intensiva e com a caça ilegal;¹⁵⁹ percebe o declínio de áreas selvagens (*wilderness*) ainda não instrumentalizadas por artifícios humanos e o aumento da poluição decorrente do uso desmedido de fertilizantes e agrotóxicos.¹⁶⁰ Enfim, confirma todo um cenário calamitoso estimulado pela adoção de uma cosmovisão que enaltece o ser humano, mas também sinaliza para a premência de uma nova Ética.

¹⁵⁶ “Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;”.

¹⁵⁷ “Art. 2º [...] XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável; XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;”.

¹⁵⁸ ONU dá último alerta para evitar a catástrofe climática. **O Globo**, publicado em 08 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/meio-ambiente/onu-da-ultimo-alerta-para-evitar-catastrofe-climatica-23139274>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹⁵⁹ FAO alerta que desaparecimento da biodiversidade ameaça produção de alimentos. **nacoesunidas.org.**, publicado em 22 fev. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-alerta-que-desaparecimento-da-biodiversidade-ameaca-producao-de-alimentos/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

¹⁶⁰ Sobre o tema, em especial o movimento que forçou a proibição do diclorodifeniltricloroetano, o primeiro pesticida moderno e seus impactos, ver: CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

Por certo, romper com a concepção moral amplamente dominante na Filosofia e, assim, no Direito não é tarefa fácil ou simplória: “acarreta uma série de consequências graves capazes de descentrar o indivíduo de tal maneira que as reações costumam ser veementes e mesmo violentas” (OLIVEIRA, 2013, p. 39). Indaga-se, inclusive, se a ruptura é forçosa, já que há questões cruciais a serem enfrentadas e respondidas: há quem não estabeleça causalidade direta entre a adoção do Antropocentrismo e prejuízos à natureza em grande escala: ações danosas seriam resultado da conduta de grupos humanos específicos, não da humanidade como um todo (HAYWARD, 1998, p. 179-180 *apud* NACONECY, 2003, p. 30). Ou quem questione se as posições tidas como de vanguarda, a exemplo do Ecocentrismo (a seguir), são verdadeiramente diferentes ou antagônicas à concepção antropocêntrica. Quer dizer, se a oposição entre Ética Antropocêntrica e Ética Ecocêntrica é mais aparente do que real ou se a linha demarcatória entre elas é maleável ou tênue.

Enfim, sem embargo dos diversos questionamentos, há uma mudança em curso e a insuficiência do Antropocentrismo é cada vez mais patente. Resta-nos seguir com o exame das concepções morais postas como alternativas à cosmovisão dominante. Começemos pelo Ecocentrismo.

2.2 A Ética Ecocêntrica

Passa-se agora ao exame da concepção moral conhecida por Ecocentrismo, a Ética centrada, como seu nome diz, nos ecossistemas e, no limite, no planeta Terra,¹⁶¹ perspectiva expansionista que toma por destinatários da considerabilidade moral entidades holísticas (na

¹⁶¹ Segundo a *hipótese de Gaia* de James Lovelock, o planeta é, em si, um ecossistema. Assim, esta concepção integrada, holística sustenta que “A vida, ou a biosfera, regula ou mantém o clima e a composição atmosférica em um nível ótimo para si mesma. No entanto, à medida que o entendimento de Gaia se aprofundava, percebemos que não era a vida ou a biosfera que efetuavam a regulação, mas todo o sistema.” LOVELOCK, James. **Gaia**: cura para um planeta doente. trad. Aleph Teruya Eichemberg, Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 2006. Vale ressaltar que a inspiração de Leopold para a tese da organicidade da Terra foi anterior, remonta à 1912, na obra *Tertium Organum* do autor russo Peter Ouspensky, que congregou matemática e filosofia para sustentar a concepção de que a Terra é um todo integrado. OUSPENSKY, Peter D. **Tertium organum**: the third canon of thought, a key to the enigmas of the world – a classic of theosophy and the occult. Lexington, KY: Adansonia Press, 1920.

sua integralidade e interdependência), tais como espécies, processos e sistemas naturais. Quer dizer: “O escopo das Éticas Ecocêntricas são, assim, os ecossistemas particulares, a totalidade dos ecossistemas terrestres (também chamada de biosfera ou planeta Terra) e, mesmo, o Universo como um todo” (NACONECY, 2003, p. 108-109). Trata-se de ética não-individualista, holística, distinta da teoria moral prevalente, porquanto lastreada no ecossistema e não em indivíduos, o que significa reconhecer que: “O valor da vida é medido em razão do que o ser representa para o conjunto biótico. É, pois, valor instrumental e não valor intrínseco” (OLIVEIRA, 2017, p. 133).

Por certo, é possível identificar os contornos da posição ecocentrista na produção de autores românticos como Henry David Thoreau¹⁶² e John Muir, porém é comum apontar Aldo Leopold (1887-1948), um dos pioneiros do movimento ambientalista estadunidense, como o verbalizador mais destacado da compreensão ecocêntrica a partir da estruturação “de um novo paradigma relacional entre o homem e o mundo natural baseado no valor moral de entidades de cunho holístico” (LOURENÇO, 2014, p. 109). Sob o influxo das ideias conservacionistas de Gifford Pinchot, Leopold iniciou seus estudos na *Forest School of Yale University*¹⁶³ (a partir de 1906), ingressou no Serviço Florestal Americano (durante o período compreendido entre 1909-1928) e em 1930 tornou-se Professor da disciplina *Game Management*¹⁶⁴ na Universidade de Wisconsin, onde lecionou até o seu falecimento (KHEEL, 2008, p. 109-110).

Com efeito, sua obra mais celebrada, *A Sand County Almanac*, foi publicada somente um ano após sua morte, em 1949, cujo capítulo final *The land ethic* (Ética da terra), tornou-se seu escrito de maior destaque, do qual pôde ser extraída a célebre máxima: “*A thing is right*

¹⁶² Em seu livro *Walden*, Thoreau sublinha que o interesse pela caça, pela floresta, algo inerente ao gênero masculino durante a infância, tenderia a diminuir com a maturidade: “*Such is oftenest the young man’s introduction to the forest, and the most original part of himself. He goes thither at first as a hunter and fisher, until at last, if he has the seeds of a better life in him, he distinguishes his proper objects, as a poet or naturalist it may be, and leaves the gun and fish-pole behind.*” Tradução nossa: Tal é frequentemente a introdução do jovem à floresta e a parte mais original de si mesmo. Ele vai para lá como um caçador e pescador, até que, finalmente, se ele tem a semente de uma vida melhor dentro dele, será capaz de distinguir seus objetos adequados, como poeta ou naturalista, e deixar para trás a arma e a vara de pescar. THOREAU, Henry David. **Walden**. Lexington, KY, 2012, p. 163. Este, contudo, não foi o caminho experimentado por Aldo Leopold, que prosseguiu interessado na caça até o fim de sua vida. KHEEL, Marti. **Nature ethics: an ecofeminist perspective**. Rowman & Littlefield, 2008, p. 129.

¹⁶³ A abertura da escola contou com o financiamento do pai de Gifford Pinchot, então barão da indústria madeireira. KHEEL, Marti, op. cit., p. 110.

¹⁶⁴ Tradução nossa: Gestão da caça.

when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherside” (LEOPOLD, 1989, p. 224-225).¹⁶⁵ Em boa medida, esta curta passagem sintetiza o âmago da Ética Ecocêntrica.

Sem embargo, ao propor um conceito alargado de *comunidade*, segundo o qual “*The land ethics simply enlarges the boundaries of the community to include soils, waters, plants and animals, or collectively: the land*” (LEOPOLD, 1989, p. 204),¹⁶⁶ a Ética da terra coloca-se em confrontação com o Antropocentrismo na medida em que os sistemas naturais, considerados na sua integralidade e interdependência, teriam valor intrínseco, teriam direito a uma existência continuada em seu estado natural, cabendo aos seres humanos simplesmente o papel de integrantes (e, portanto, também de colaboradores) da comunidade biótica. Vale dizer, o autor defende a busca pela harmonia do *organismo vivo* (da comunidade viva) a partir de uma representação piramidal (*The Land Pyramid*) envolvendo o solo, as plantas e os animais (dentre eles o homem, apenas mais um acréscimo à complexa pirâmide), abastecidos (como em um circuito) pelo fluxo de energia solar e pelas cadeias alimentares, passível de autorrenovação (LEOPOLD, 1989, p. 204, 214-218).

Conquanto afirme reiteradamente o respeito aos membros da comunidade biótica, a necessidade de equilíbrio – a envolver a integridade, estabilidade e beleza – dos sistemas naturais (animais, plantas, e.g.), a Ética da terra é uma Ética Ecocêntrica, e, como tal, dirigida à coletividade e não aos seres individualmente considerados. Quer dizer: o “valor do indivíduo não é dado por ele próprio e sim pelo pertencimento a uma espécie, seu valor, portanto, não é intrínseco e sim dado em função do todo, do ecossistema, é valor coletivizado ou relativizado em razão da espécie” (OLIVEIRA, 2017, p. 131). Nesta linha, em consonância com a proposta holística de Aldo Leopold, seria possível, por exemplo, o extermínio de javalis, espécie introduzida no país para fornecer *carne exótica*, porém estranha à fauna brasileira. Ou seja, verificado que os javalis ameaçam a biodiversidade, por conta da competição por comida e espaço com espécies nativas ou que promovem desequilíbrio nos *habitats* naturais,¹⁶⁷ autorizado estaria o seu extermínio, independentemente de qualquer

¹⁶⁵ Tradução nossa: Algo está certo quando tende a preservar a integridade, estabilidade e beleza da comunidade biótica. Está errada quando tende para o outro lado.

¹⁶⁶ Tradução nossa: A ética da terra simplesmente amplia os limites da comunidade para incluir solos, águas, plantas e animais, ou coletivamente: a terra.

¹⁶⁷ Acerca do assunto ver: PEDROSA, Felipe; WALLAU, Marcelo Osório. Porque não podemos proibir a caça de javali no Brasil. ((o)) **eco**, publicado em 27 jan. 2019. Disponível em:

consideração acerca da integridade individual dos animais em questão. Mais: o mesmo fim poderia ser dado aos gatos que retornam à vida selvagem e ameaçam espécies nativas na ilha de Fernando de Noronha, notadamente aves e répteis.¹⁶⁸ De acordo com o propugnado pela Ética da terra, seria legítimo e estimulado o abate de espécie invasora (em maior número) para a proteção de outras (escassas) ameaçadas de extinção. Também a decantada capacidade de autorrenovação ficaria restrita à lógica do “todo”, circunscrita aos grandes ecossistemas, não alcançando os seres em particular: “*The capacity for ‘self-renewal’ of particular, individual other-than-human animals had no bearing on his idea of beauty*” (KHEEL, 2008, p. 119).

Esta temática fica evidente quando se examina o propalado *turning point*¹⁶⁹ na compreensão ecológica de Aldo Leopold, expressa no tópico *Thinking like a mountain*¹⁷⁰ da obra *A Sand County Almanac*. Leopold foi um grande entusiasta da gestão e prática da caça esportiva/recreativa, tendo defendido, inclusive, a criação e preservação de espaços naturais (*wilderness playgrounds, shooting playgrounds*)¹⁷¹ destinados a recriar a *experiência da fronteira*, da aventura frente à *vida selvagem*, funcionando também como locais de estoque de animais destinado à caça (livres, portanto, de predadores) (KHEEL, 2008, p. 123-127). Chegou, inclusive, a afirmar em seu livro *Game Management* (escrito anos após o fatídico evento narrado a seguir) que a gestão da caça “*is the art of making land produce sustained annual crops of wild game for recreational use*” (LEOPOLD, 1932, p. 1).¹⁷² Com efeito, a percepção inicial de Leopold era demasiado reducionista, disjuntiva, binária mesmo, haja

<https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/porque-nao-podemos-proibir-a-caca-do-javali-no-brasil/> Acesso em: 28 jan. 2019.

¹⁶⁸ Gatos voltam à vida selvagem e ameaçam espécies nativas de Fernando de Noronha. **O Globo**, publicado em 27 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/02/27/gatos-voltam-a-vida-selvagem-e-ameacam-especies-nativas-de-fernando-de-noronha.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

¹⁶⁹ Marti Kheel observa que a mudança perpetrada pelo fatídico evento na vida de Leopold não foi imediata nem tão profunda quanto a imprensa e a literatura especializada quiseram fazer crer. Leopold permaneceu caçando até o fim de sua vida e mudou sua compreensão somente em relação aos predadores, não em relação à integralidade dos animais. Também sublinha que o episódio dito transformador ocorreu aproximadamente trinta anos antes da escrita do tópico *thinking like a mountain* na obra *A Sand County Almanac*. KHEEL, op. cit., p. 113.

¹⁷⁰ Tradução nossa: pensando como uma montanha.

¹⁷¹ LEOPOLD, Aldo. Wilderness as a Land Laboratory. In: **The river of the mother of God and other essays by Aldo Leopold** (Orgs. Susan L. Flader e J. Baird Callicott). Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, p. 287-289, 1991.

¹⁷² Tradução nossa: a gestão da caça consiste na arte de fazer com que a terra produza espécies anuais de caça (de animais) selvagem para uso recreativo.

vista que separava os animais em *bons* (próprios para serem caçados, a exemplo dos cervos) e *maus* (os predadores, animais a serem eliminados), a partir de sua utilidade para o *sport hunting* e *game management*¹⁷³ (LEOPOLD, 1991, p. 47-48). Posteriormente, ao imprimir viés científico a suas convicções, Leopold terminou por refutar a referida tipologia, já em uma linha de valorização das espécies (partes) em função do todo, conforme a elaboração da Ética da terra.

Pois bem, o decantado episódio que teria feito Leopold lançar um olhar renovado sobre o mundo natural e, em especial, sobre os predadores deu-se quando da morte de uma loba em meio a seus filhotes.¹⁷⁴ Ali o autor teria despertado para a necessidade de uma ética mais imparcial, porquanto teria presenciado um breve e exclusivo momento de *troca* entre a montanha e o animal, compreendendo que “*From the mountain’s perspective, predators, such as wolves, are of vital importance for preventing overpopulation of deer*” (KHEEL, 2008, p. 115),¹⁷⁵ ou seja, algo ocorreu no instante narrado a seguir que somente a montanha (metaforicamente) poderia compreender

My own conviction from the day I saw a Wolf die. We were eating lunch on a high rimrock, at the foot of which a turbulent river elbowed its way. We saw what we thought was a doe fording the torrent, her breast awash in white water. When she climbed the bank toward us and shook out her tail, we realized our error: it was a wolf. A half-dozen others, evidently grown pups, sprang from the willows and all joined in a welcoming mêlée of wagging tails and playful maulings. What was literally a pile of wolves writhed and tumbled in the center of an open flat at the foot of our rimrock. In those days we had never heard of passing up a chance to kill a wolf. In a second we were pumping lead into the pack, but with more excitement than accuracy: how to aim a steep downhill shot is always confusing. When our rifles were empty, the old wolf was down, and a pup was dragging a leg into impassable slide-rocks. We reached the old wolf in time to watch a fierce green fire dying in her eyes. I realized then, and I have known ever since, that there was something new to me in those eyes – something known only to her and to the mountain. I was young then, and full of trigger-itch; I thought that because fewer wolves meant more deer, that no wolves would mean hunter’s paradise. But after seeing the green fire die, I sensed that neither the wolf nor the mountain agreed with such a view (LEOPOLD, 1989, p. 129-130).¹⁷⁶

¹⁷³ Tradução nossa: caça esportiva e gestão da caça.

¹⁷⁴ O filme *O Caçador*, protagonizado por Willem Dafoe, retrata um instante provavelmente similar ao experimentado por Aldo Leopold. Contudo, a interação transformadora no filme se dá entre o caçador e o animal. Sobre o longa-metragem, ver: <https://cinepop.com.br/filmes/cacador.php>

¹⁷⁵ Tradução nossa: Pela perspectiva da montanha, os predadores, como os lobos, seriam de vital importância para evitar a superpopulação de veados, de cervos.

¹⁷⁶ Tradução nossa: A minha convicção sobre este ponto data do dia em que vi um lobo morrer. Estávamos almoçando no alto de uma rocha, aos pés de um rio turbulento. Vimos o que pensávamos ser um cervo lutando contra a correnteza, seu peito inundado de água branca. Quando ela apareceu em nossa direção e balançou a

Segundo Marti Kheel, houve uma supervalorização do episódio, haja vista que Aldo Leopold pouco alterou seus hábitos e gostos em relação à caça. Inclusive, ela relaciona o evento a tradições culturais machistas, segundo as quais a morte de um animal simbolizaria o fim da infância e a transição para a vida adulta (a morte como ritual de passagem para a maturidade),¹⁷⁷ traçando um interessante paralelo entre o fato narrado e o “despertar” da filosofia ecocêntrica de Leopold: *“In a similar manner, hunting functions in Leopold’s narrative as a death and rebirth into a new, mature philosophy. The ‘death’ of his previous ego-centered worldview gives way to a broader regard for the ecological community”* (KHEEL, 2008, p. 112-116).¹⁷⁸

Kheel também pontua que boas mudanças observadas nas concepções de Leopold, por sinal secundárias, teriam sido, na realidade, produto de sua experiência de vida, dos fracassos experimentados em matéria da implementação de políticas de controle de espécies predadoras e da reiterada observância de práticas ineficientes na gestão de florestas, do que propriamente resultado de um único evento transformador (KHEEL, 2008, p. 114).

Sem embargo desta aparente falta de coerência, fato é que o episódio teria produzido ao menos uma relevante reorientação no tocante ao papel atribuído por Leopold aos animais predadores: se antes deveriam ser categoricamente eliminados por representarem ameaça ao

cauda, percebemos nosso erro: era um lobo. Meia dúzia de outros, filhotes crescidos, saltaram dos salgueiros e vieram ao seu encontro em uma acolhedora confusão de caudas abanando. Era literalmente uma pilha de lobos no centro de uma planície aos pés de nossa rocha. Naquela época, nunca desperdiçávamos a chance de matar um lobo. Em um segundo estávamos inserindo munição em nossas armas, mas com mais emoção do que precisão: afinal, mirar em uma ladeira íngreme é sempre mais difícil. Quando nossas armas estavam vazias, o velho lobo estava abatido e um filhote arrastava uma perna para dentro de rochas escorregadias intransitáveis. Chegamos ao velho lobo a tempo de assistir a uma chama verde feroz morrendo em seus olhos. Percebi então, e desde então sei, que havia algo novo para mim naqueles olhos - algo conhecido somente pelo lobo e pela montanha. Eu era jovem e cheio de vontade de atirar; pensava que menos lobos significavam mais cervos, e que um mundo livre de lobos fosse o paraíso dos caçadores. Mas depois de ver o fogo verde morrer, senti que nem o lobo nem a montanha concordavam com esta visão.

¹⁷⁷ A ideia de que a matança de animais serve de marco divisório da infância para a maturidade, para a idade adulta, pode ser encontrada em várias culturas, generalizando-se por diversas tradições e sobrevivendo até hoje. Um exemplo que vem despertando forte repulsa é a *grindadráp*, realizada nas Ilhas Faroé, região autônoma vinculada à Dinamarca, que consiste na degola de centenas de baleias e golfinhos encurralados em uma enseada, tingindo a água de vermelho em razão do sangue derramado dos animais.

¹⁷⁸ Tradução nossa: De maneira semelhante, a caça funciona na narrativa de Leopold como uma morte e renascimento para uma filosofia nova e madura. A “morte” de sua visão de mundo egocêntrica anterior dá lugar a uma consideração mais ampla para a comunidade ecológica.

jogo(lobos e leões, em especial), predando espécies de interesse recreativo para o *hunting ground* (os alces),¹⁷⁹ passaram então a ter seu papel reconhecido para o equilíbrio ecológico do ecossistema, no caso simbolizado pela montanha. Os argumentos manejados foram pragmáticos, de ordem científica, a despeito da aura mística, transcendente, envolvendo o *thinking like a mountain*: a presença de lobos inibe a superpopulação de alces e gado, e, por consequência, impede a degradação do solo, da *terra*, contribuindo para o equilíbrio do *habitat* natural.

Quer dizer, o que se entendeu por virada de perspectiva foi o reconhecimento por Leopold da importância de uma ética “*that transcends the individual inhabitants of the mountain community*” (KHEEL, 2008, p. 115),¹⁸⁰ identificando a relevância das espécies, inclusive as de predadores, para o todo, para a integralidade do sistema natural.

Contudo, esta compreensão imparcial, holística erigida a partir da figura da montanha foi objeto de críticas justamente por não oferecer considerações de ordem ética sobre a existência, o bem-estar e o sofrimento do animal abatido (a loba), por não ser piedosa em relação à vida individualmente considerada. Nas palavras de Kheel: “*Leopold assumes the perspective of the mountain, not that of the wolf. The lesson that Leopold learns from the hunting incident is neither empathy with the mother wolf nor compassion for the orphaned pups*” (KHEEL, 2008, p. 115).¹⁸¹

Por certo, as críticas e os reparos feitos à teoria são procedentes, porém as conclusões de Leopold são coerentes com a concepção moral ecocêntrica à qual está alinhado: Ética holística, o valor da vida é instrumental e não inerente, é medido de acordo com o papel desempenhado pelo ser para a totalidade do ecossistema, do seu suposto equilíbrio, da sua considerada beleza e integridade. Quer dizer, o conjunto (o todo) é mais valioso (maior) do que suas partes:

a unidade de valor é atribuída a níveis superiores de organização; o sistema determina o valor do indivíduo ou da espécie – e não o inverso. O valor dos indivíduos é suposto como instrumental e o valor intrínseco é instanciado apenas pela manutenção de certas propriedades holísticas, tais como a integridade e diversidade dos ecossistemas” (NACONECY, 2003, p. 110).

Assim sendo, examinada a Ética da terra de Aldo Leopold, parte-se agora para a análise de outra expressão importante do Ecocentrismo que é a Ecologia Profunda, concepção

¹⁷⁹ Tradução nossa: para a área de caça.

¹⁸⁰ Tradução nossa: que transcende os habitantes individuais da comunidade da montanha.

¹⁸¹ Tradução nossa: Leopold assume a perspectiva da montanha, não a do lobo. A lição que o autor aprende com o incidente da caça não é nem a empatia com a mãe loba nem a compaixão pelos filhotes órfãos.

moral fundada por Arne Dekke Eide Naess (1912-2009), filósofo norueguês e Professor Emérito de Filosofia da Universidade de Oslo, autor do texto referencial: *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: a summary*,¹⁸² publicado em 1973.¹⁸³ Naess foi responsável por cunhar o vocábulo e os contornos da *Deep Ecology*, almejando refundar o tratamento dispensado ao mundo natural, em oposição à compreensão ambientalista conservacionista tradicional (antropocêntrica), denominada de Ecologia Rasa (*Shallow Ecology*).¹⁸⁴ (LOURENÇO, 2014, p. 205). Trata-se de uma das mais influentes abordagens ecológicas nos Estados Unidos, alinhada, em boa medida, ao pensamento de Henry David Thoreau, Aldo Leopold, Rachel Carson, dentre outros. Pode ser definida como um movimento crítico

do *mainstream values, beliefs and practices*. É também um *lyfe-style*, um *modo de vida* edificado a partir de uma *Ecosophy* (no sentido dado por Naess). Nesta linha, a Ecologia Profunda comporta uma abertura para filosofias diferentes de base, concepções religiosas, ideologias variadas. Há uma abertura cultural, inclusive para aquelas culturas consideradas vencidas pelo pensamento moderno, eurocêntrico, do *american way of life*. Está presente uma valorização da *intuição*, ao lado da razão, entendendo-a como um fator crucial para se chegar a compreensões mais profundas. A ideia de *complexidade*, de *teia da vida* (Rachel Carson, Capra), é um bastião (OLIVEIRA, 2013, p. 48-49).

Com efeito, Bill Devall e George Sessions elaboraram o quadro abaixo para realçar as distinções entre a Ecologia Rasa (Antropocentrismo) e a Ecologia Profunda:¹⁸⁵

¹⁸² NAESS, Arne. *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: a summary*. In: **The Deep Ecology Movement: an introductory anthology** (Orgs. Alan Drengson e Yuichi Inoue) Berkeley: North Atlantic Books, p. 3-9, 1995.

¹⁸³ Para além de Arne Naess, vale mencionar também a importância da contribuição de Bill Devall e George Sessions para o movimento. DEVALL, Bill; SESSIONS, George. **Deep ecology: living as if nature mattered**. Layton, Utah: Gibbs Smith, 1985.

¹⁸⁴ Segundo Curry, a Light Green ou Shallow Ethics caracteriza-se por “*limiting direct value to human beings. In other words, it is anthropocentric. Nonhuman beings of any kind have no independent moral status or considerability and only merit consideration insofar as they matter to humans; consequently, any parts of nonhuman nature that have no use-value for humans are fair game to be exploited, and any parts which apparently have no value can be disposed of.*” Tradução nossa: limitar o valor direto aos seres humanos. Em outras palavras, é antropocêntrica. Os seres não humanos de qualquer tipo não têm status moral independente e só merecem consideração na medida em que são importantes para os seres humanos; consequentemente, qualquer parte da natureza não humana que não tenha valor de uso para os seres humanos pode ser explorada, e qualquer parte que aparentemente não tenha valor pode ser descartada. CURRY, op. cit., p. 61-62.

¹⁸⁵ DEVALL; SESSIONS, op. cit., p. 69. A tradução é nossa.

<i>Dominant Worldview</i>	<i>Deep Ecology</i>
<i>Dominance over Nature</i> (Domínio sobre a Natureza)	<i>Harmony with Nature</i> (Harmonia com a Natureza)
<i>Natural environment as resource for humans.</i> (Ambiente natural como recursos para humanos)	<i>All nature has intrinsic Worth/biospecies equality</i> (Toda a natureza tem valor intrínseco/igualdade das bioespécies)
<i>Material/economic growth for growing human population</i> (Crescimento material/econômico para o crescimento da população humana)	<i>Elegantly simple material needs (material goals serving the large goal of self-realization)</i> (Necessidades materiais elegantemente simples (metas materiais que atendem ao grande objetivo da auto-realização).
<i>Belief in ample resource reserves</i> (Crença em amplas reservas de recursos)	<i>Earth “supplies” limited</i> (Suprimentos da Terra limitados)
<i>High technological progress and solutions</i> (Alto progresso tecnológico e soluções)	<i>Appropriate technology; nondominating Science</i> (Tecnologia apropriada; ciência não-dominante)
<i>Consumerism</i> (Consumismo)	<i>Doing with enough/recycling</i> (Fazendo com o suficiente/reciclagem)
<i>National/centralized community</i> (Comunidade nacional/centralizada)	<i>Minority tradition/bioregion</i> (Tradição minoritária/bioregião)

A base ética da *Deep Ecology* foi formulada, em 1984, por Arne Naess e George Sessions, e encontra-se expressa na *Plataforma Comum da Ecologia Profunda, Os Oito Pontos*:

The Deep Ecology Eight Points:

1. *The well-being and flourishing of human and non-human life on Earth have value in themselves. These values are independent of the usefulness of the non-human world for human purposes.* 2. *Richness and diversity of life forms contribute to the realization of these values and are also values in themselves.* 3. *Humans have no right to reduce this richness and diversity except to satisfy vital needs.* 4. *The flourishing of human life and cultures is compatible with a substantial decrease of the human population. The flourishing of non-human life requires such a decrease.* 5. *Present human interference with the non-human world is excessive, and the situation is rapidly worsening.* 6. *Policies must therefore be changed. The changes in policies affect basic economic, technological, and ideological structures. The resulting state of affairs will be deeply different from the present.* 7. *The ideological*

*change is mainly that of appreciating quality (dwelling in situations of inherent worth) rather than adhering to an increasingly higher standard of living. There will be a profound awareness of the difference between big and great. 8. Those who subscribe to the foregoing points have an obligation directly or indirectly to participate in the attempt to implement the necessary changes (NAESS; SESSIONS, 1995, p. 49-50).*¹⁸⁶

Por certo, estas diretivas constituem o assoalho mínimo a qualificar esta posição filosófica, que postula “uma nova metafísica (aspecto *ontológico* relacionado à fundamentação do holismo) e uma nova ética baseada no valor intrínseco do mundo natural (aspecto *axiológico*)” (LOURENÇO, 2014, p. 206). Ressalte-se que o caráter genérico e abstrato das referidas proposições serviu à finalidade de congregar as mais diversas compreensões, de cunho religioso, cultural ou filosófico à plataforma da Ecologia Profunda, haja vista que filosofia e espiritualidade constituem premissas fundantes (ecosofias) do movimento.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Tradução nossa: *Os Oito Pontos* da Ecologia Profunda: 1. O bem-estar e o florescimento da vida humana e não humana na Terra têm valor em si mesmos. Estes valores são independentes da utilidade do mundo não humano para fins humanos. 2. A riqueza e a diversidade das formas de vida contribuem para a realização desses valores e também são valores em si. 3. Os seres humanos não têm o direito de reduzir essa riqueza e diversidade, exceto para satisfazer necessidades vitais. 4. O florescimento da vida e das culturas humanas é compatível com uma diminuição substancial da população humana. O florescimento da vida não humana requer essa diminuição. 5. A atual interferência humana no mundo não humano é excessiva e a situação está piorando rapidamente. 6. As políticas devem, portanto, ser alteradas. As mudanças nas políticas afetam as estruturas econômicas, tecnológicas e ideológicas. O estado de coisas resultante será profundamente diferente do presente. 7. A mudança ideológica consiste em valorizar a qualidade (existente nas situações em que há valor inerente) ao invés de aderir a um padrão de vida cada vez mais alto. Haverá uma profunda consciência da diferença entre grande e ótimo. 8. Aqueles que subscreverem os pontos precedentes têm a obrigação direta ou indireta de participar na tentativa de implementar as mudanças necessárias.

¹⁸⁷ Assim afirma Arne Naess no artigo intitulado *The Apron Diagram*: “*The platform of the deep ecology movement is grounded in religion or philosophy.*” NAESS, Arne. *The Apron Diagram*. In: **The Deep Ecology Movement**: an introductory anthology (Orgs. Alan Drengson e Yuichi Inoue). Berkeley: North Atlantic Books, p.11-12, 1995, p. 11. Tradução nossa: A plataforma da ecologia profunda é fundamentada na religião ou na filosofia. Nada obstante, Daniel Braga Lourenço explica como essa abertura para a espiritualidade a partir das premissas do movimento pode gerar dificuldades, discorrendo sobre a complexidade e as limitações que podem ocorrer quando se fundamenta uma ética a partir de preceitos metafísicos ou religiosos. Sobre o tema, ver: LOURENÇO, Daniel Braga. **Concepções da natureza em diálogo**: as vertentes éticas do pensamento ecológico. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade Estácio de Sá-UNESA, 2014, p. 210-216.

Enquanto Ética Ecocêntrica, a *Deep Ecology* não é compreensão individualista, haja vista que a centralidade é, mais uma vez, dada ao ecossistema e não aos seres individualmente considerados. No entanto, alguns adeptos desta concepção moral fazem menção a um alinhamento à Ética Biocêntrica,¹⁸⁸ centrada na vida, no ser vivo, fazendo considerações acerca do reconhecimento de valor intrínseco a todos os seres animados, como micróbios (DRENGSON, 2008, p. 27) ou plantas, conforme Arne Naess

*their “equal” right to live and blossom with my right to do so: not less and not more. It is therefore a better formulation to say that living beings have a right (or intrinsic or inherent value, or value in themselves) to live and blossom that is the same for all. If we speak of differences in rights or value we do not speak of the rights or value I have in mind. It is not meaningful to speak of degrees of intrinsic or inherent value when speaking of the right of individuals to live and blossom (NAESS, 1995, 223).*¹⁸⁹

Por certo, o Biocentrismo preconiza consideração moral a todos os seres vivos, enquanto fins em si mesmos, albergando desde plantas até organismos celulares, dentre muitos outros. Ademais, éticas centradas na vida podem atribuir igual valor intrínseco à totalidade de seres vivos (igualitarismo biocêntrico) ou conferir graus variados de valoração, a depender da riqueza e complexidade de cada organismo vivo (NACONECY, 2003, p. 95). Neste sentido, a tese que filia a *Deep Ecology* ao Biocentrismo não pode prosperar, haja vista que os interesses de seres vivos não necessariamente triunfam na *Ecologia Profunda*. Ecossistemas como lagos, bosques ou pântanos, possuem valor *per se*, independentemente das implicações que possam ter para a vida humana. Inclusive, o valor inerente das comunidades bióticas parece mesmo suplantar o valor dos seres individualmente considerados (pessoas, animais, plantas, etc.), o que inviabilizaria o alinhamento à compreensão biocêntrica.

Na sequência, o filósofo norueguês buscou sintetizar a dinâmica da *Deep Ecology* desenhando o *The Apron Diagram*,¹⁹⁰ ilustração fracionada em quatro níveis distintos que

¹⁸⁸ Sobre a Ética Biocêntrica ver: TAYLOR, Paul W. **Respect for nature: a theory of environmental ethics**. Princeton: Princeton University Press, 1986. Taylor faz um paralelo com a teoria kantiana, substituindo a categoria de agente racional pela de organismo vivo.

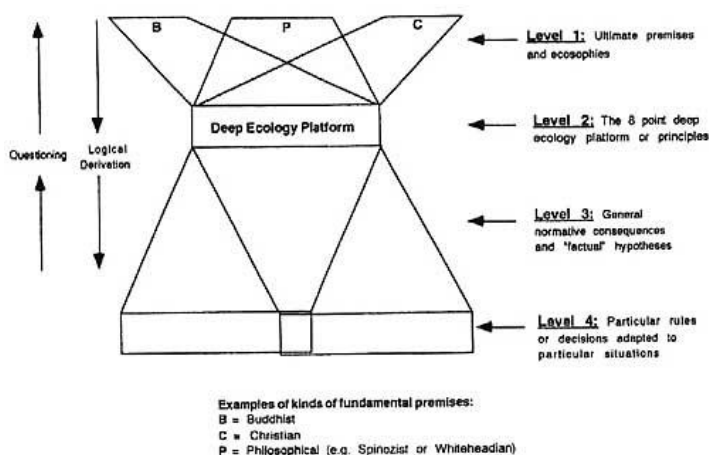
¹⁸⁹ Tradução nossa: seu direito “igual” de viver e florescer com o meu direito de fazê-lo: não menos e não mais. É portanto, uma melhor formulação dizer que os seres vivos têm um direito (ou valor intrínseco ou inerente, ou valor em si) para viver e florescer, que é o mesmo para todos. Se falamos de diferenças de direitos ou valores, não falamos dos direitos ou valores que tenho em mente. Não é significativo falar em graus de valor intrínseco ou inerente ao falar do direito dos indivíduos de viver e florescer.

¹⁹⁰ Tradução nossa: O Diagrama do Avental.

demonstra como a articulação da plataforma da Ecologia Profunda (seus princípios basilares), suas múltiplas premissas (aglutinadoras de diferentes perspectivas) podem produzir códigos normativos, regras e ações. Vale dizer, o diagrama mostra haver unidade no que tange à plataforma de princípios da *Deep Ecology* (nível dois do diagrama) e pluralidade nas demais camadas (NAESS, 1995, p. 12). Segundo o autor, os quatro níveis a serem considerados são

(1) verbalized fundamental philosophical and religious views, (2) the deep ecology platform, (3) the more or less general consequences derived from the platform – guidelines for lifestyles and for policies of every kind, and (4) prescriptions related to concrete situations and dateable decisions made in them. The term dateable refers to the trivial circumstance that a decision is made at a definite time, even if it has taken a year to arrive at (NAESS, 2008, p. 106).¹⁹¹

Para fins de elucidação, o desenho do *The Apron Diagram* de Arne Naess:



Por fim, exatamente em virtude da propalada abertura, da mixagem de diferentes cosmovisões culturais, filosóficas e espirituais, de uma certa indeterminação quanto às premissas e resultados, questiona-se a própria capacidade da *Deep Ecology* em instituir uma ética apta a prescrever condutas. O fato de ser mais propositiva do que conclusiva e não investir em uma sistematização cuidadosa (OLIVEIRA, 2012, p. 220) de temas centrais para a coesão interna da própria teoria, como o alcance da expressão valor intrínseco ou o

¹⁹¹ Tradução nossa: (1) verbalizar posições filosóficas e religiosas fundamentais, (2) a plataforma da ecologia profunda, (3) as consequências mais ou menos gerais derivadas da plataforma – diretrizes para estilos de vida e para políticas de todo o tipo, e (4) prescrições relacionadas a situações concretas e decisões datáveis nelas tomadas. O termo datável refere-se à circunstância trivial de que uma decisão é tomada em um tempo definido, mesmo que tenha levado um ano para chegar a ela.

significado da afirmação de que todos os seres vivos possuem *the right to live and flourish*,¹⁹² revela, na verdade, a dificuldade ou impossibilidade de compatibilização do reconhecimento de valor intrínseco aos indivíduos (Biocentrismo [Individual]) e da concepção que defende valor intrínseco ao ambiente/ecossistema/bioma (Biocentrismo chamado de Holístico), bem como uma despreocupação por propriamente sistematizar uma doutrina ética coerente.

Pois bem. Examinada a vertente Ética da Ecologia Profunda, passa-se agora, também na linha de ruptura com a ideologia ambiental dominante, para além do modelo interpretativo tradicional que apregoa a cisão entre o homem e a natureza, a um panorama do movimento que se convencionou chamar de Novo Constitucionalismo Latino-Americano, cuja legislação, de forma pioneira, conferiu direitos para além dos seres humanos, normatizando, assim, a já referida perspectiva ecocêntrica (OLIVEIRA, 2012, p. 216).

Neste sentido, a Constituição do Equador (2008), inicialmente em seu preâmbulo, já faz referência ao sentido de comunhão, de unidade com a natureza, ao celebrar : “*la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existência.*”¹⁹³ Mais: destina um capítulo específico aos *derechos de la naturaleza* (capítulo sétimo): a normatização da natureza como titular de direitos: “Art. 71: *La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”¹⁹⁴ Quer dizer, encampa uma compreensão de valorização da cultura ameríndia, dos povos originários, a partir dos conceitos de *buen vivir* e *sumak kawsay*¹⁹⁵ em linha de oposição à cosmovisão eurocêntrica, colonialista dominante.

Com efeito, o grande articulador e responsável pela assunção constitucional da tese da titularidade de direitos pela natureza foi o ecologista e Presidente da Assembleia

¹⁹² NAESS, Arne. Equality, sameness, and rights. In: **Deep Ecology for the twenty-first century** (Org. George Sessions). Boston, Londres: Shambhala, p. 222-224, 1995, p. 223.

¹⁹³ Tradução nossa: a Pacha Mama, da qual somos parte e que é vital para a nossa existência.

¹⁹⁴ Tradução nossa: a natureza ou Pacha Mama, onde a vida é reproduzida e realizada, tem o direito de ter sua existência plenamente respeitada e a manutenção e regeneração de seus ciclos de vida, estrutura, funções e processos evolutivos.” Merece destaque também o art. 10, que dispõe: “*La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.*” Tradução nossa: A natureza será sujeito dos direitos a ela reconhecidos pela Constituição.

¹⁹⁵ Tradução nossa: bem viver e plenitude no viver.

Constituinte, Alberto Acosta, cujas palavras expressam não só afinidade à Ética da terra de Aldo Leopold,¹⁹⁶ mas também contundente oposição à perspectiva homocentrada

*la Naturaleza tiene que ser asumida como sujeto de derechos. Derechos de la Naturaleza que deben ser reconocidos a partir de la identidad del ser humano que se encuentra a si mismo en tanto parte de ella. Y desde esta perspectiva amplia e incluyente, el nuevo marco normativo constitucional de nuestro país, en consecuencia, tendría que reconocer que la Naturaleza no es solamente un conjunto de objetos que podrían ser propiedad de alguien, sino también un sujeto propio con derechos legales y con legitimidad procesal.*¹⁹⁷

Também Eduardo Gudynas, do *Centro Latino Americano de Ecología Social*, Uruguai, identifica a Ética Ecocêntrica como a matriz da constitucionalização equatoriana dos *derechos de la naturaleza*: “*El reconocimiento ecuatoriano de los derechos de la Naturaleza mantuvo conexiones intermitentes con los aportes académicos, en especial aquel en el hemisferio norte*”(GUDYNAS, 2010, p. 52).¹⁹⁸ Sem embargo, observa-se que embora significativa a influência de concepções alheias ao *buen vivir*, notadamente a Ética da terra e a *Deep Ecology*, não é possível atribuir a normatização dos direitos da natureza no Equador uma única e exclusiva matriz filosófica:

o aparecimento dos direitos da natureza na Constituição do Equador foi decorrência de uma contingência complexa de fatores, congregando apoiadores que não compartilhavam exatamente de uma ruptura com o antropocentrismo, em prol de uma filosofia ecocêntrica. A adesão se deveu mais a um jogo político do que propriamente a um comprometimento de conteúdo (implicações) (OLIVEIRA, 2012, p. 218).

¹⁹⁶ Aldo Leopold foi citado por Alberto Acosta no discurso proferido na *Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador*, 29 de fevereiro de 2008. *Semanario Peripecias*, nº 87, 5 de março de 2008, sob o título *La naturaleza como sujeto de derechos*.

¹⁹⁷ *Ibid.* Tradução nossa: A natureza tem que ser percebida como sujeito de direitos. Direitos da natureza que devem ser reconhecidos a partir da identidade do ser humano que encontra a si mesmo em partes dela. E a partir desta perspectiva ampla e inclusiva, o novo marco normativo constitucional de nosso país, conseqüentemente, teria que reconhecer que a natureza não é somente um conjunto de objetos que poderiam ser propriedade de alguém, mas também um indivíduo com direitos legais e com legitimidade processual.

¹⁹⁸ Tradução nossa: O reconhecimento equatoriano dos direitos da natureza manteve conexões intermitentes com contribuições acadêmicas, em especial aquelas no hemisfério norte.

Nesta linha, também a Constituição da Bolívia, de 2009, apontou para a mudança de paradigma quando prescreveu, em seu art. 33, que o exercício do direito ao meio ambiente saudável, protegido e equilibrado deve contemplar a possibilidade de seres vivos não-humanos se desenvolverem normal e permanentemente¹⁹⁹

*Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.*²⁰⁰

Ou ainda com a publicação, em 2010, da *Ley Madre Tierra*, igualmente na Bolívia, houve também a reafirmação da dinâmica ecocentrista, não apenas com incorporação de direitos à natureza, mas também com a admissão de uma compreensão organicista, holística, nos termos de seu art. 3º: “*La Madre Tierra es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común.*”²⁰¹

Por certo, as referidas normatizações deixam patente o alinhamento à Ética Ecocêntrica, haja vista que a titularidade de direitos é ostentada pela natureza, a salvaguarda é da coletividade, dos sistemas bióticos e processos evolutivos. Nas palavras de Alberto Acosta: “*Estos derechos defienden el mantenimiento de los sistemas de vida, los conjuntos de vida. Su atención se fija en los ecosistemas, en las colectividades, no en los individuos*” (ACOSTA, 2011, p. 353).²⁰² Também o art. 73 da Constituição do Equador assume claramente a

¹⁹⁹ A redação constitucional boliviana é consideravelmente distinta da brasileira, conquanto haja discussão sobre a titularidade do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, conforme o art. 225 da Constituição de 1988.

Seria possível interpretar o dispositivo da Constituição da Bolívia no sentido de que seres vivos não-humanos têm direito a se desenvolverem em um ambiente saudável, protegido e equilibrado e, portanto, têm direito a este ambiente? OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de Direitos da natureza e Direito dos Animais: um enquadramento. **Juris Poiesis**, ano 15, n. 15, jan-dez, p. 213-238, 2012, p. 226.

²⁰⁰ Tradução nossa: As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável, protegido e equilibrado. O exercício deste direito deve permitir que indivíduos e coletividades de gerações presentes e futuras, ademais de outros seres vivos, se desenvolvam de maneira normal e permanente.

²⁰¹ Tradução nossa: a Mãe Terra é um sistema dinâmico vivo constituído pela comunidade indivisível de todos os sistemas de vida e seres vivos, inter-relacionados, interdependentes e complementares, que compartilham um destino comum.

²⁰² Tradução nossa: Estes direitos defendem a manutenção de sistemas de vida, de conjuntos de vida. Sua atenção está voltada para ecossistemas, para as coletividades, e não para os indivíduos.

compreensão ecocentrada: “*El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.*”²⁰³ Ou ainda o art.5º da *Lei da Mãe Terra*, que a define juridicamente como um *sujeito coletivo de interesse público*.²⁰⁴ Quer dizer, os conteúdos dos referidos dispositivos confirmam a tese de que não há propriamente titularidade de direitos para os indivíduos singulares que compõem os sistemas naturais (ecossistemas) na legislação atinente ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

Assim, ainda que as referidas normatizações sejam expressão de um esforço, de uma tentativa de ruptura com a posição moral antropocêntrica prevalente, fato é que subsiste ainda um tensionamento entre cosmovisões distintas arraigadas nos próprios dispositivos legais, a exemplo do art. 74 da Constituição do Equador: “*Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.*”²⁰⁵ Esta mixagem aparentemente conflituosa entre prescrições antropocêntricas e ecocêntricas, validaria, segundo alguns, o caráter meramente retórico da atribuição de direitos à natureza, que, enfraquecidos ou despidos de força normativa,²⁰⁶ seriam de difícil realização prática.

Contudo, a tese de que dispositivos constitucionais possam não ter eficácia jurídica não prospera na atual quadra histórica. Há consenso doutrinário de que todos os dispositivos constitucionais são normas e, assim, possuem eficácia jurídica e, portanto, não veiculam

²⁰³ Tradução nossa: O Estado aplicará medidas cautelares e restritivas para atividades que possam levar à extinção de espécies, à destruição de ecossistemas ou à alteração permanente de ciclos naturais.

²⁰⁴ “Art. 5º. Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta Ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra.” Tradução nossa: Para efeitos da proteção e tutela de seus direitos, a Mãe Terra adota o caráter de sujeito coletivo de interesse público. A Mãe Terra e todos os seus componentes, incluindo as comunidades humanas, são titulares de todos os direitos inerentes reconhecidos nesta Lei. A aplicação dos direitos da Mãe Terra levará em conta as especificidades e particularidades de seus diversos componentes. Os direitos estabelecidos nesta Lei não limitam a existência de outros direitos da Mãe Terra.

²⁰⁵ Tradução nossa: As pessoas, comunidades, povos e nacionalidades terão o direito de se beneficiar do meio ambiente e das riquezas naturais que lhes permitam o bem viver.

²⁰⁶ Acerca da força normativa da Constituição, conferir a obra clássica de Konrad Hesse: HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

meras recomendações, conselhos, exortações ou convites.²⁰⁷ A problemática moral – de fundamentação do Ecocentrismo, de levar a sério as suas implicações –, pois que legalizada, passa a ser uma problemática jurídica. Assim,

Defender que a normatividade constitucional que enuncia *direitos da natureza* é de cunho *retórico* esvazia a sua força jurídica e é postura que desqualifica a juridicidade pelo estranhamento ou pela oposição ao que tal comando revela (pré-compreensão contrária). Não há na Lei Fundamental dispositivo desprovido de eficácia jurídica (OLIVEIRA, 2012, p. 218).

O *case* pioneiro na matéria ocorreu no Equador, em 2011, quando admitiu-se a natureza em juízo. A Corte Provincial de Justiça de Loja assumiu que o Rio Vilcabamba seria sujeito de direito (com fundamento no art. 71 da Constituição), e portanto, sujeito passivo da degradação ambiental perpetrada pelo Poder Público, ao despejar detritos em seu leito quando da construção de uma rodovia (OLIVEIRA, 2012, p. 222). Ao inverter o ônus da prova e afirmar a obrigação dos juízes em proteger e efetivar os direitos da natureza (ou seja, fazer cumprir a Constituição), inovou-se na admissão de que a natureza e não a humanidade (de maneira reflexa) seria a real titular do direito afetado.²⁰⁸

Vale registrar que, em novembro de 2017, foi proposta ação judicial em nome da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, isto é, na salvaguarda dos direitos do próprio Rio. Ou seja: direitos da natureza. Isto embora não haja na Constituição brasileira a previsão de direitos da natureza, como ocorre na Constituição equatoriana, e nem na legislação infraconstitucional, como se passa, na Bolívia, com a *Lei da Mãe Terra*. Em setembro do ano seguinte, a petição

²⁰⁷ Esta perspectiva é, como dito, pacífica na doutrina constitucional e ganha impulso a partir da segunda metade da década de 40 do século passado, em função também das experiências nazista e fascista. É a doutrina, na Alemanha, de Konrad Hesse e, depois, de Peter Häberle e Friedrich Müller; na Espanha, de Pablo Lucas Verdú; em Portugal, de José Joaquim Gomes Canotilho; entre tantos outros. É pilar do chamado *Neoconstitucionalismo*, conforme os livros organizados por Miguel Carbonell (CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. (Org.) Madrid: Trotta, 2003. Na doutrina brasileira, a referência destacada de José Afonso da Silva e Luís Roberto Barroso. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 80; BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3 ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

²⁰⁸ Vale ressaltar que a tese da titularidade de direitos pela natureza já havia sido ventilada quando do julgamento **Sierra Club v. Morton**, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1972, porém sem obtenção de êxito, haja vista ter recebido três votos favoráveis contra quatro contrários. Sobre o tema, ver: *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

inicial, escrita em primeira pessoa e defendendo a admissão do *status* de sujeito de direitos ao Rio Doce, foi indeferida. Em trecho especialmente significativo da perspectiva

Sou uma bacia hidrográfica federal (...) Sou, também, a biodiversidade de animais e vegetais que vivem nas minhas águas e nas minhas margens. (...) sou ecossistema (relações de vida), sou oceano (ciclo da água), sou biodiversidade (processos ecológicos), sou inspiração artística (poesias, crônicas, romances e canções) e sou ancestralidade (origem de povos). Sendo tudo isto, sou sujeito de direitos?

Hipóteses práticas mostram o complicador da adoção ou implementação dos ditames da Ética Ecocêntrica, normatizada pelos *direitos da natureza*. Como afirmar a possibilidade da transposição das águas do rio São Francisco se o próprio rio tem direito à sua integridade? Ora, a referida transposição atende flagrantemente a interesses antropocêntricos. Ademais, a leitura do trecho transcrito revela a mixagem entre apelos ecocêntricos (*biodiversidade, ecossistema, ciclo da água, processos ecológicos*) e antropocêntricos (*inspiração artística, ancestralidade*).

Cumpra, ainda outra vez, ressaltar que a Ética Ecocêntrica não assume compromisso com o reconhecimento de direitos animais: os animais, individualmente, não são considerados titulares de direitos. Alberto Acosta (2011, p. 354) e Eduardo Gudynas (2010, p. 64) deixam claro que os *direitos da natureza* não impedem a pecuária ou a pesca. A propósito, escreve Fábio Corrêa Souza de Oliveira:

Ou seja: apesar de afirmar que todos têm igual direito à vida, ecocentristas não pensam ser um problema moral matar animais para consumo. Alberto Acosta e Eduardo Gudynas, conquanto proclamem o *valor intrínseco* de todos os seres vi-vos, são expressos em registrar que os direitos da natureza não impedem a *ganadería* (pecuária) ou a pesca. Nesta esteira, quando se postula *el respeto al valor intrínseco de todo ser viviente* não significa que se concorda com a tese, do Direito dos Animais, de que seres humanos devem, por exemplo, adotar a dieta vegetariana e não utilizar roupas produzidas com peles de animais. Por outras palavras: *o respeito ao valor intrínseco de todo ser vivo* não obstaculiza que possamos comê-los regularmente, por meio da pesca, da pecuária, criação e abate de suínos, galináceos e outros animais. Ressalte-se o aspecto nodal: a atenção está voltada para a natureza, enquanto complexo ecológico da manutenção da vida (não individual, mas sim coletiva, da espécie, do planeta). [...] A preocupação de Alberto Acosta é com o bem-estar dos animais, condena a crueldade, os maus-tratos, a *experimentação cruel com animais*, a utilização agressiva de hormônios, *la existencia de mataderos en condiciones deplorables* ou as touradas. No mesmo sentido, Gudynas propõe *outra pecuária*. Traduzindo: *el respeto al valor intrínseco de todo ser viviente* se traduz em um *bem-estarismo*, o que está muito aquém da plataforma do Direito dos Animais. Repita-se: a vaca não tem direito à vida diante da vontade humana de comê-la. O *valor intrínseco* da vaca a protege apenas de maus-tratos (2012, p. 229 e 230).

Sob o título de Ética Ecocêntrica encontram-se posições diversas, não há uniformidade. Embora esta posição, a princípio, se finque no ecossistema como critério axiológico das condutas, seus defensores admitem regularmente padrões afeitos ou próximos do Antropocentrismo. Afinal, a Ética Ecocêntrica, quando levada a sério, no seu sentido radical, é, por definição, muito crítica do comportamento humano, tendo em mira que a humanidade vem operando as maiores mudanças ecossistêmicas do planeta, expressando a *Era do Humano*. Neste sentido, por exemplo, a concordância com a pecuária, maior vetor do desmatamento da Floresta Amazônica (razão ecocêntrica: desmatamento, poluição de lençol freático, gases do efeito estufa, etc.; a *pegada ecológica* da *indústria da carne* é larga e profunda),²⁰⁹ soa como um contrassenso. Ainda mais frente ao consumo mundial quantitativamente crescente de carne, Gudynas deveria explicar que *outra pecuária* seria realmente compatível com a Ética Ecocêntrica. Se o valor do indivíduo é medido em razão do resultado que causa ao todo, qual o valor do ser humano? O que distingue o ser humano dos outros seres?

Por fim, examinada a perspectiva ecocêntrica, passa-se agora ao exame da ética centrada nos animais (sensocentrismo).

2.3 A Ética Animal

Passa-se agora ao exame da Ética Animal, concepção moral alinhada à necessidade de transição do paradigma antropocêntrico (que busca afastar-se da *cegueira moral antropocêntrica*)²¹⁰ em direção à extensão da considerabilidade moral/ética também aos animais, notadamente aqueles capazes de experimentar o sofrimento (os chamados sencientes). Quer dizer, a perspectiva *sensocentrista* perpassa pelo rompimento com o

²⁰⁹ V. por ex., o relatório **El estado de los bosques del mundo**, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e para a Agricultura (FAO), 2016. A FAO cita gráfico que indica que 80% do desmatamento da Amazônia, no Brasil, se deve ao avanço da pecuária. Op. cit., p. 21. Cf. tb., e. g., **A farra do boi na Amazônia**, Greenpeace, 2009.

²¹⁰ A expressão é de Carlos Naconecy. NACONECY, Carlos. **Um panorama crítico da Ética Ambiental contemporânea**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, 2003, p. 73.

especismo, com a discriminação fundada na espécie e pelo reconhecimento de que seres com capacidade de sofrer dispõem de estatuto moral. Na lição de Naconecy

O “sensocentrismo”, também chamado de “pathocentrismo”, ou ainda, menos propriamente, de “zoocentrismo”, é a posição que sustenta que a considerabilidade moral deriva da senciência de um indivíduo. Em outras palavras, temos obrigações morais diretas com todos e apenas os seres sencientes, sendo esses – sob pena de especismo – humanos, não humanos, terrestres, alienígenas, ou qualquer outra entidade imaginável, com estados de consciência subjetivos de qualidades hedonisticamente positivas ou negativas (NACONECY, 2003, p. 73).

Sem embargo, os mais diversos argumentos foram manejados para tentar justificar a superioridade humana e o alinhamento ao Antropocentrismo: a racionalidade, a autonomia moral, a criatividade, a linguagem, o pertencimento a uma comunidade, a cultura, o raciocínio, dentre outros. Todos, contudo, cederam diante dos parâmetros cruciais da senciência²¹¹ e da consciência,²¹² os únicos verdadeiramente aptos a ditar a métrica capaz de nivelar, de igualar os seres. Vale dizer:

Animais sofrem, física e psicologicamente, buscam seu bem-estar, procuram preservar as suas vidas, tem uma experiência subjetiva de mundo, são seres biográficos, estatuem códigos de comportamento, são capazes de solidariedade, se comunicam inclusive para além da sua espécie. Se animais são sencientes e conscientes, se animais possuem interesses, tais interesses devem ser tomados com igual consideração àqueles humanos equivalentes (OLIVEIRA, 2013, p. 42).

Por certo, no decorrer da história, em especial na tradição greco-romana, houve quem se insurgisse contra a coisificação dos animais, a exemplo de Plutarco e Porfírio

²¹¹ A senciência é uma noção complexa que traduz a existência de uma subjetividade, de interesses, de que o ser tem uma compreensão de si e do mundo e é capaz de se comportar de modo a maximizar seu bem-estar e minimizar a dor ou o sofrimento físico e psíquico.

²¹² Conforme já anotado, assim consignou a *Declaração de Cambridge*, firmada em 2012, na presença de Stephen Hawking: “A ausência de um neocórtex não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que animais não humanos têm os substratos neuroanômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente como a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Consequentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos, incluindo todos os mamíferos e as aves, e muitas outras criaturas, incluindo polvos, também possuem esses substratos neurológicos”. Íntegra da Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos, 2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/511936-declaracao-de-cambridge-sobre-a-consciencia-em-animais-humanos-e-nao-humanos> Acesso em: 15 jul. 2018.

(OLIVEIRA; LOURENÇO, 2009, p. 122). Pitágoras, inclusive, teria adotado o vegetarianismo e defendido a crença na teoria da *metempsicose* ou transmigração, segundo a qual a alma imortal de seres humanos poderia reencarnar em animais (LOURENÇO, 2008, p. 52-53).

Mais à frente, o teórico utilitarista Jeremy Bentham (1748-1832) escreveu *Uma introdução aos princípios morais e da legislação*, na qual reconheceu e equiparou a capacidade de sofrer dos seres humanos a dos animais (no que Singer denominou de aplicação generalizada do *princípio da igual consideração de interesses*), em célebre trecho

Talvez chegue o dia em que o restante da criação animal venha a adquirir os direitos que jamais poderiam ter-lhe sido negados, a não ser pela mão da tirania. Os franceses já descobriram que o escuro da pele não é motivo para que um ser humano seja irremediavelmente abandonado aos caprichos de um torturador. É possível que algum dia se reconheça que o número de pernas, a vilosidade da pele ou a terminação do osso sacro são razões igualmente insuficientes para se abandonar um ser senciente ao mesmo destino. O que mais deveria traçar a linha intransponível? A faculdade da razão, ou, talvez, a capacidade da linguagem? Mas um cavalo ou um cão adultos são incomparavelmente mais racionais e comunicativos do que um bebê de um dia, uma semana, ou até mesmo um mês. Supondo, porém, que as coisas não fossem assim, que importância teria tal fato? A questão não é ‘Eles são capazes de raciocinar?’, nem ‘São capazes de falar?’, mas, sim: ‘Eles são capazes de sofrer?’ (BENTHAM *apud* SINGER, 2013, p. 12).

Posteriormente, já no final da década de 60, são publicados importantes trabalhos na defesa da causa animal, a exemplo de *Animal Machines* (1964), de Ruth Harrison, da obra *Victims of Science* (1975) e *Animal Revolution: changing attitudes towards speciesism* (2000), ambas de Richard Ryder, sendo esta última responsável pelos contornos e consolidação da expressão *especismo*, que vem a ser, conforme já anotado, a atribuição simplista (e preconceituosa) de valores ou direitos a membros de uma espécie em detrimento das demais, ou seja, “*It denotes not merely discrimination but prejudice, and, far more importantly, the exploitation, oppression and cruel injustice which flow from this prejudice*”(RYDER, 2000, p. 242).²¹³ Nada obstante, dentre as produções contemporâneas mais significativas na seara da Ética Animal destacam-se as obras de Peter Singer, defensor de uma perspectiva consequencialista, utilitarista e Tom Regan, favorável a uma teoria de direitos.

Com efeito, o filósofo e australiano, Professor na Universidade de Princeton, Peter Singer, nasceu em 1946, tendo publicado, em 1975, sua obra de maior repercussão prática,

²¹³ Tradução nossa: Isto denota não apenas discriminação, mas preconceito e, muito mais importante, a exploração, a opressão e a injustiça cruel que fluem desse preconceito.

Animal Liberation,²¹⁴ responsável por revelar e combater práticas abusivas no âmbito da indústria de cosméticos, alimentos e experimentação animal.²¹⁵ As bases teóricas de seu pensamento são edificadas a partir do *princípio da igual consideração de interesses* (SINGER, 2013, p. 3-15), segundo o qual o mesmo tratamento deve ser dispensado a interesses semelhantes: a igualdade deve ser percebida “como um conceito moral e não factual.” (OLIVEIRA; LOURENÇO, 2009, p. 125).²¹⁶ Na leitura de Singer, o critério para a inclusão na comunidade moral consiste na capacidade de experimentar o sofrimento (a *senciência*), sendo esta a condição mínima e bastante para que um ser tenha interesses – ao menos, o interesse em não sofrer: “A capacidade de sofrer e de sentir prazer é um pré-requisito para um ser ter algum interesse” (SINGER, 2013, p. 13). Desta maneira,

Não é por outra razão que se qualifica tal proposição como utilitarista preferencial, pois a preferência seria um interesse qualificado pelo atributo de *senciência* titularizado pelo seu detentor. Os animais possuidores destas preferências devem poder tê-las levadas em consideração no balanceamento moral direto de nossas condutas (OLIVEIRA; LOURENÇO, 2009, p. 125).

Neste sentido, considerando que animais não-humanos podem sofrer, isto significa que eles não apenas têm interesses, mas que o *princípio da igual consideração de interesses* deve ser aplicado indiscriminadamente a humanos e não-humanos,²¹⁷ “O princípio de igual consideração de interesses não permite que interesses menores pesem mais do que os interesses maiores. Os fatos biológicos ou a posse de características que determinam a linha demarcatória da espécie *Homo sapiens* não têm relevância moral” (NACONECY, 2003, p. 78).

²¹⁴ Outra obra de Peter Singer que merece destaque é *Ética prática*. SINGER, Peter. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

²¹⁵ Acerca da experimentação animal, conferir: PAIXÃO, Rita Leal; SCHRAMM, Fermin Roland. **Experimentação animal: razões e emoções para uma ética**. Niterói: EdUFF, 2008.

²¹⁶ Por óbvio, o próprio Singer sublinha que a ideia de igualdade deve considerar a diferença existente entre seres humanos e não-humanos: “O princípio básico da igualdade não requer tratamento igual ou idêntico, mas sim igual consideração. Igual consideração por seres diferentes pode levar a tratamentos e direitos distintos.” (SINGER, 2013, p. 05). Quer dizer, o fato de animais e seres humanos possuírem diferenças factuais não implica na impossibilidade de aplicação do princípio da igualdade, pelo contrário.

²¹⁷ Como bem escreve Singer: “Muitos filósofos e escritores, de um modo ou de outro, propuseram o princípio da igual consideração de interesses como um preceito moral básico: porém, poucos reconheceram que esse princípio aplica-se também aos membros de outras espécies.” *Ibid.*, p. 11-12.

Quer dizer, a aplicação para além da espécie humana do referido princípio importa no abandono de práticas que possam lesionar ou desconsiderar os interesses em questão, a exemplo do consumo de carne (prática muitas vezes decorrente do costume, prazer banalizado satisfeito às custas de vidas e do bem-estar de seres não-humanos),²¹⁸ a caça (morte, aprisionamento) esportiva ou recreativa, ou ainda a mutilação ou perda da vida de animais não-humanos para fins científicos ou estéticos. Nas palavras de Singer

Se um ser sofre, não pode haver justificativa moral para deixar de levar em conta esse sofrimento. Não importa a natureza do ser; o princípio da igualdade requer que seu sofrimento seja considerado da mesma maneira como o são os sofrimentos semelhantes – na medida em que comparações aproximadas possam ser feitas – de qualquer outro ser. Caso um ser não seja capaz de sofrer, de sentir prazer ou felicidade, nada há a ser levado em conta. Portanto, o limite da senciência (usando o termo como uma redução conveniente, talvez não estritamente precisa, para a capacidade de sofrer e/ou experimentar prazer) é a única fronteira defensável de preocupação com os interesses alheios. Demarcar essa fronteira com outras características, tais como inteligência ou racionalidade, seria fazê-lo de maneira arbitrária. Por que não escolher alguma outra característica, como a cor da pele? (SINGER, 2013, p. 14-15).

Observa-se também que o utilitarismo preferencial de Singer (que toma por diretriz a maximização do bem-estar da maioria), ao defender o *princípio da igual consideração de interesses*, admite que diferenças entre as espécies humanas e não-humanas devam sim ser tomadas em consideração. É o caso, por exemplo de seres humanos adultos, que “devido a suas habilidades cognitivas superiores, sofrem mais, física e psicologicamente, que outros animais. Humanos são capazes de antecipar experiências dolorosas e sofrer antecipadamente, de modo detalhado e vívido, além de poderem recordar o sofrimento indefinidamente” (NACONECY, 2003, p. 79-80). Sem embargo, o tratamento diferenciado dispensado a espécies distintas em nada diminui o igualitarismo utilitarista de Singer, haja vista que, no fim das contas, o que se almeja realmente é que os interesses de cada ser (humano ou não-humano) recebam igual consideração no cálculo moral de custo/benefício.

Ademais, calha também sublinhar que Peter Singer evita atrelar sua argumentação à linguagem de direitos e suas controvérsias (SINGER, 2013, p. 13-14), especialmente em virtude dos prejuízos que a referida tipologia poderia trazer ao cálculo moral custo x benefício, próprio da concepção utilitarista defendida pelo autor. Nada obstante, a despeito de seu

²¹⁸ Sobre o poder do hábito na alimentação, conferir: SINGER, Peter; MASON, Jim. **A ética da alimentação: como nossos hábitos alimentares influenciam o meio ambiente e o nosso bem-estar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

expressivo alinhamento com as práticas de bem-estarismo animal (destacando seu engajamento na erradicação do controverso sofrimento desnecessário), fato é que seu vasto arcabouço teórico e filosófico acabou também servindo de fundamento, de base para o movimento denominado de Direito dos Animais (OLIVEIRA; LOURENÇO, 2009, p. 125).

Nesta linha, Tom Regan, (1938-2017), um dos mais destacados filósofos da contemporaneidade, Professor emérito de Filosofia na Universidade da Carolina do Norte, publicou uma série de obras referenciais, a exemplo de *Animal Rights and human obligations* (que data de 1976 e foi escrito em parceria com Peter Singer), *All that dwell therein* (1982), e, a de maior destaque na consolidação de uma teoria ética alicerçada na ideia de direitos, *The case for Animal Rights* (1983), além da obra *Jaulas vazias*,²¹⁹ de 2006. Com efeito, Regan investiu na tipologia *sujeito-de-uma-vida*, segundo a qual

individuals are subjects-of-a-life if they have beliefs and desires; perception, memory, and a sense of the future, including their own future; an emotional life together with feelings of pleasure and pain; preference and welfare-interests; the ability to initiate action in pursuit of their desires and goals; a psychophysical identity over time; and an individual welfare in the sense that their experiential life fares well or ill for them, logically independently of their utility for others and logically independently of their being the object of anyone else's interests (REGAN, 1983, p. 243).²²⁰

Para o autor, ser *sujeito-de-uma-vida*²²¹ é requisito bastante, verdadeiro denominador comum para se ter valor inerente,²²² para ser fim em si mesmo e ser destinatário de consideração moral, no que diferencia-se de Singer, haja vista que é “a posse desse valor

²¹⁹ REGAN, Tom. **Jaulas vazias**: encarando o desafio dos direitos dos animais. Porto Alegre: Lugano, 2006.

²²⁰ Tradução nossa: os indivíduos serão sujeitos-de-uma-vida se tiverem crenças e desejos; percepção, memória e um senso de futuro, incluindo o seu próprio futuro; uma vida emocional junto com sentimentos de prazer e dor; preferências e interesses de bem-estar; capacidade de iniciar ações em busca de seus desejos e objetivos; uma identidade psicofísica ao longo do tempo; e um bem-estar individual no sentido de que suas vidas podem correr bem ou mal para eles, independente logicamente de serem objetos de interesses de quaisquer outras pessoas.

²²¹ Ressalte-se que para Tom Regan, não há hierarquia entre os *sujeitos-de-uma-vida*, todos os seres inclusos nesta tipologia têm interesses de bem-estar: “*One either is a subject of a life, in the sense explained, or one is not. All those who are, are so equally*”. REGAN, Tom. **The case for animal rights**, op. cit., 245. Tradução nossa: Alguém ou é sujeito-de-uma-vida, no sentido explicado, ou não é. Todos aqueles que o são, o são igualmente.

²²² Como bem ressalta Daniel Lourenço: “Ser um sujeito-de-uma-vida constitui uma condição suficiente, mas não necessária, para possuir valor inerente (se você é um sujeito-de-uma-vida então é porque você possui valor inerente; se, no entanto, você não é um sujeito-de-uma-vida, isso não quer dizer que necessariamente não terá valor inerente). LOURENÇO, Daniel Braga. **Concepções da natureza em diálogo**: as vertentes éticas do pensamento ecológico, op. cit., p. 93-94.

intrínseco, e não o mero valor do prazer e da dor, que constitui a condição necessária e suficiente para que um indivíduo tenha relevância moral” (NACONECY, 2003, p. 83). Mais: Regan distancia-se das teorias utilitárias, uma vez que estas admitem o sacrifício de interesses individuais em prol da *maximização da felicidade*, da obtenção de bons resultados. Para o autor, que trabalha com a categoria *sujeito-de-uma-vida*, como tipologia de direitos, a vida e sua magnitude não poderiam ser relativizadas.

Por certo, a argumentação de Regan é engenhosa, justamente por ter por fundamento a categoria dos direitos humanos. Assim, se não se exigem competências especiais, habilidades específicas para a atribuição de direitos fundamentais básicos a seres humanos (inclusive para crianças, ou aqueles atingidos por graves debilidades mentais ou outras enfermidades) (REGAN, 1983, 244), de forma análoga, não se pode exigir o mesmo em relação aos animais: a concessão de direitos humanos pode verificar-se sob a mesma justificativa. Vale dizer, sendo os animais *sujeitos-de-uma-vida* (ao menos alguns animais),²²³ portanto, possuidores de valor inerente, “O imperativo ético decorrente é de que devemos abolir todas as instâncias de exploração dos animais (alimentação, vestuário, diversão, experimentação, etc.) e não meramente regulamentá-las” (OLIVEIRA; LOURENÇO, 2009, p. 126).

Dando continuidade ao pensamento de Tom Regan, vale ressaltar ainda os trabalhos dos juristas Gary L. Francione, *Animals, property and the law* (1995), *Rain without thunder* (1996), *Introduction to Animal Rights: your child or the dog?* (2000) e *Animals as persons* (2008), bem como os de Steven M. Wise, *Rattling the cage* (2000) e *Drawing the line* (2002).

Por fim, cabe ressaltar que, ao contrário da *Deep Ecology*, filiada ao Ecocentrismo, a Ética Animal (tanto na sua vertente consequencialista quanto na não-consequencialista) tem por foco o indivíduo e não o ecossistema. E como tal, seu espectro extensionista de considerabilidade moral fica limitado à senciência ou à tipologia *sujeitos-de-uma-vida*, o que enseja críticas de que seria menos inclusiva que a Ecologia Profunda (do que a Ética Ecocêntrica),²²⁴ haja vista que esta última, conforme já examinado, reconhece valor intrínseco a seres humanos, animais, plantas e até entes inanimados.

²²³ É importante destacar que Regan foi ampliando seu espectro de animais sencientes *sujeitos-de-uma-vida* ao longo de sua existência e obra. Inicialmente fez menção apenas a mamíferos e aves como destinatários de valor inerente. Posteriormente, incluiu também os peixes, aves, répteis e anfíbios (na obra *Jaulas vazias*) como merecedores de tratamento respeitoso. REGAN, *Jaulas vazias*, op. cit.

²²⁴ Um dos autores que tece esta crítica é CURRY, Patrick. op. cit.

Quer dizer: o critério da senciência (presente tanto em Singer quanto em Regan), mesmo sendo objeto de alargamentos ao longo da história (a exemplo do impacto da *Declaração de Cambridge* ou da releitura feita pelo próprio Regan), deixa de fora uma série de animais, haja vista que “nem todos os animais têm valor inerente, interesses (Singer) ou direitos (Regan). Neste sentido, o Direito dos Animais seria melhor chamado de Direito dos Animais Sencientes. Daí se dizer que a Ética Animal não incorpora o Biocentrismo, mas sim um Biocentrismo Mitigado” (OLIVEIRA, 2013, p. 51-52).

Por outro lado, a concepção moral animalista salienta que o Ecocentrismo deprecia o valor dos seres enquanto indivíduos, haja vista que sua valoração é determinada em virtude da utilidade para a comunidade biótica

Por outras palavras: um indivíduo possui valor na medida em que cumpre um papel em benefício da *integridade, estabilidade e beleza* do sistema (para utilizar os termos leopoldianos). O que importa é preservar o ecossistema, motivo pelo qual não há problema moral, por exemplo, com a *pesca sustentável*. A atenção é dada para as espécies em extinção, para a conservação do ambiente, quando não para espécies que por alguma razão (o critério da *beleza*, de Leopold?) obtiveram a simpatia popular, como as baleias, as focas, os golfinhos e os ursos pandas (OLIVEIRA, 2013, p. 53).

Nesta linha, como já visto, a Ética Ecocêntrica promove um esvaziamento da categoria *valor intrínseco* tendo em conta que a afirmação de que um animal tem valor próprio não impede a sua instrumentalização contra os seus próprios interesses: enquanto a Ética Animal tem por compromisso moral a adesão à dieta vegetariana/vegana,²²⁵ a *Deep Ecology* não comunga desta diretriz, ao menos não como um dever moral. Ademais, o uso retórico, distante da acepção jurídica do conceito de *direito* (como falar em direito à vida de plantas quando admite-se a sua retirada ou corte para atender a propósitos humanos,²²⁶ quando não há deveres ou contrapartidas a serem observados?) importa na constatação de que não há propriamente o reconhecimento jurídico de garantias. Neste sentido, a afirmação de

²²⁵ Basta ver que o livro de referência escrito por Peter Singer tem um capítulo específico sobre como tornar-se vegetariano (capítulo 4). SINGER, **Libertação Animal**, op. cit., p. 233-268.

²²⁶ A demonstrar que a preocupação é ecológica e não propriamente com o indivíduo, Naess afirma: “*the use of threatened species for food or fur clothing may be more or less vital for certain poor families in non-industrial human communities. But for people who are not poor, such use is clearly ecologically irresponsible.*” Tradução nossa: o uso de espécies ameaçadas para alimentos ou roupas de pele pode ser mais ou menos vital para certas famílias pobres em comunidades humanas não industriais. Mas para pessoas que não são pobres, esse uso é claramente ecologicamente irresponsável. NAESS, Arne. *Equality, sameness, and rights*, op. cit., p. 222.

Tom Regan: “*there is an understandable reluctance on the part of environmentalists to ‘take rights seriously’, or at least a reluctance to take them as seriously as the rights view contends we should*” (1983, p. 362).²²⁷

Assim, sem embargo da acusação de ter *estacionado moralmente no animal* (NACONECY, 2003, p. 83), fato é que a Ética Animal não alberga tudo aquilo que é vivo no âmbito da comunidade moral, pois entende não haver evidências conclusivas de que plantas possam ser sencientes (plantas não têm interesses) ainda que sejam sensitivas (SINGER, 2004, p. 267-268), bem como entende que, ainda que se descubra que plantas possam vir a sofrer (mesmo não possuindo um sistema nervoso), “É de se supor que ainda seria verdadeiro que as plantas sofrem menos que os animais, e, portanto, seria preferível comer plantas do que comer animais” (SINGER, 2004, p. 267-268).

Deste modo, examinada mais uma concepção Ética, desta vez propositiva da inclusão de animais com capacidade de sofrimento no horizonte da considerabilidade moral, passa-se agora, especificamente no que toca ao tema central desta tese, à análise da Ética subjacente aos Parques Ambientais, bem como à investigação da possibilidade destes espaços naturais serem percebidos como *locus* de reconhecimento de outros seres que não somente os humanos.

2.4 Qual(is) a(s) Ética(s) dos Parques Ambientais?

Expressão da cultura estadunidense, posteriormente estendida a diversos países, a invenção dos Parques Ambientais suscita uma série de questões atinentes às vertentes do movimento ambientalista. Idealmente concebidos como locais especiais de proteção de uma natureza atemporal, questiona-se a compreensão do ecossistema, das plantas e dos animais nestes espaços: seriam eles meros instrumentos de promoção da qualidade de vida do ser humano? Ou seja, o meio ambiente teria valoração meramente reflexa, indireta, construída a partir da percepção e do bem-estar humano? Ou, em sentido contrário, podem os Parques Nacionais ser percebidos como um *locus* de ampliação e reconhecimento de outras dimensões

²²⁷ Tradução nossa: existe uma compreensível relutância por parte dos ambientalistas em "levar os direitos a sério", ou pelo menos uma relutância em levá-los tão a sério quanto a teoria dos direitos, afirma que devemos.

que não a humana? Qual a ética subjacente a sua criação? É possível afirmar que ela foi mudando, sendo mais ou menos redefinida ao longo do tempo?

Para responder a estas indagações é necessário, inicialmente, recordar a dinâmica de criação do Parque Ambiental pioneiro nos Estados Unidos, o Yosemite (enquanto Parque Estadual) e considerar, em síntese: a) que a *ratio* da expedição dos mineiros (*Mariposa Battalion*) “descobridores” do Vale foi a localização e expulsão dos índios; b) que o nacionalismo cultural, o patriotismo (a rivalizar com a tradição cultural europeia) e interesses comerciais foram fontes de inspiração e impulsionadores da atividade legislativa de implementação do Parque; c) que o projeto de lei recomendando a reserva da porção de terras federais teve por justificativa a *preservação para fins de recreação e uso comum*.

Mais: no horizonte brasileiro, na instituição do primeiro Parque Nacional, o Itatiaia, verificou-se: a) que sua gênese ocorreu sob os auspícios das experiências pioneiras estadunidenses (Yosemite, Yellowstone); b) que sua circunstância histórica de criação caracterizou-se pelo contexto nacionalista e centralizador do Estado Novo, durante o governo de Getúlio Vargas; c) que a aludida proteção à natureza teve caráter marcadamente instrumental, conservacionista, conforme manifesto no decreto de sua criação (Decreto Federal nº 1.713).

Enfim, confrontando estas circunstâncias com as vertentes éticas expostas, quais sejam, a) o Antropocentrismo com a sua percepção homocentrada, instrumentalizadora da natureza, dos animais, b) o Ecocentrismo e a valorização dos sistemas naturais por meio de um pensamento holístico, segundo o qual o indivíduo, em tese, tem sobretudo uma importância instrumental em função do bioma e c) o Animalismo, marcado pela extensão da consideração ética aos animais sencientes, chega-se à conclusão que a concepção moral que fundamentou a criação dos Parques Ambientais é aquela mais afinada à compreensão tradicional, a Ética Antropocêntrica, quer dizer, a vertente que prioriza necessidades e interesses humanos em detrimento de outras espécies, do ecossistema e de outros indivíduos.

Conforme já mencionado, esta adesão ficou manifesta logo de início, em 1864, quando da assinatura por Abraham Lincoln do *Yosemite Grant Act*, que estabeleceu o primeiro Parque Ambiental e expressamente consignou que “*upon the express conditions that the premises shall be held for public use, resort, and recreation; shall be inalienable for all*

time.”²²⁸ Também Frederick Law Olmsted, instado a participar de comissão encarregada das estratégias de gerenciamento de Yosemite deixou evidente seu propósito, segundo lição de Anne Spirn: “*His view was frankly anthropocentric: Yosemite should be preserved because it had value for humans; to be in a place surrounded by ‘natural scenery’ promoted human health and welfare*” (SPIRN, 1996, p. 92).²²⁹ Ou seja, o alinhamento ao Antropocentrismo foi explícito, a constituição de espaços naturais protegidos serviu basicamente a interesses humanos, à manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (a *solidariedade intergeracional*).

Neste sentido, houve uma adesão ao denominado *Antropocentrismo Moderado*, sem embargo de questionarmos a valia desta tipologia, haja vista a conexão entre bem-estar humano e *ambientalismo estético* (preservação da natureza em função da beleza), do *ambientalismo recreacional* (preservar para criar espaços de lazer, de diversão), ou seja, atenta-se para ambiente natural somente em virtude da satisfação que a sua preservação produz nos seres humanos (NACONECY, 2003, p. 32-33). O que significa que o espectro da considerabilidade moral direta, a atribuição de valor intrínseco, quando da criação dos espaços naturais protegidos, ficou restringida unicamente à humanidade.

Veja-se: a influência do nacionalismo cênico, da preservação circunscrita a cenários espetaculares voltados à satisfação de demandas sociais por espaço e recreação, foi determinante não apenas para a constituição dos Parques e para a definição de sua filiação ética. O sentido pragmático, econômico, muito presente quando da criação destes espaços naturais protegidos, seja na disputa por território quando do estabelecimento das fronteiras dos Parques (especialmente em Yosemite, objeto de apropriação e disputa privada), seja por meio da chamada *conservação utilitária*, atrelada ao postulado da eficiência (como apregoava Gifford Pinchot, conservação vinculada à produtividade) como métrica para conferir significado à natureza a partir de sua utilidade para os seres humanos, revelam bem a conexão com a perspectiva antropocentrada, que punha a preservação de espécies, dos demais seres não humanos em segundo plano: “*The persuasiveness of utilitarian conservation, as distinct from preservation, lay in its obvious link with the pioneer ethic. After all, to use resources*

²²⁸ Tradução nossa: sob as condições expressas que as instalações do Parque devam ser mantidas para uso público, *resort* e recreação; inalienável por todos os tempos. Disponível em: <https://www.nps.gov/featurecontent/yose/anniversary/timeline/in-1864/index.html>. Acesso em: 07. jul. 2018.

²²⁹ Tradução nossa: sua visão era francamente antropocêntrica: o Yosemite deveria ser preservado porque tinha valor para os seres humanos; estar em um lugar cercado por “cenário natural” promoveria a saúde e o bem-estar das pessoas.

wisely was still to use them. It followed that parks remained at a disadvantage" (RUNTE, 2010, p. 101).²³⁰

Inclusive, o próprio John Muir, notório preservacionista, ciente da lógica econômica/utilitarista que permeava o estabelecimento de áreas protegidas no âmbito do Congresso estadunidense, acabou lançando mão, quando do esforço em convolar Yosemite em Parque Nacional, de argumentos pragmáticos (ainda que não exclusivamente), da já examinada retórica das *worthless lands*, para alcançar o objetivo de expansão das fronteiras do Parque. Quer dizer, *os fins justificaram os meios*, ainda que *os meios* estivessem alinhados à concepção tradicional

This constant reliance on practical arguments proves the limitations imposed on parks. Still the economy of the West should not be made to suffer because of park development. When a first Yosemite bill proposed only a limited park, John Muir himself advanced his greater park by arguing for it as worthless lands. 'As I have urged over and over again', he began in a letter to Robert Underwood Johnson, 'the Yosemite Reservation ought to include all the Yosemite fountains' for although they were 'glorious scenery', none was 'valuable for any other use than the use of beauty'"(RUNTE, 2010, p. 53).²³¹

De fato, comumente orientado por ditames econômicos e não ecológicos, o Congresso poucas vezes deu sinais de que os Parques Ambientais poderiam desempenhar papéis diversos, não orientados à instrumentalização do meio ambiente e dos animais

Congress occasionally seemed aware that the parks might fill other roles; the Yellowstone Park Act, for example, provided against 'the wanton destruction of the fish and game found within said park, and against their capture or destruction for the purposes of merchandise or profit.' However, until the act of 1894 protecting the birds and animals in Yellowstone, the discretion in the phrase was greatly abused. Even after 1894, simply to recognize that park animals were being exterminated could hardly be called game management. Both the science and public appreciation

²³⁰ Tradução nossa: A persuasão da conservação utilitária, distinta do preservacionismo, está em sua ligação óbvia com a ética dos pioneiros. Afinal, usar os recursos sabiamente ainda consiste em usá-los. Seguiu-se que os parques permaneceram em desvantagem.

²³¹ Tradução nossa: Essa confiança constante em argumentos práticos comprova a natureza das limitações impostas aos parques. Ainda assim, a economia do Oeste não deveria sofrer com o desenvolvimento de áreas protegidas. Quando um primeiro projeto de lei de Yosemite propunha apenas um parque limitado, o próprio John Muir avançou as fronteiras de seu parque, utilizando o argumento das terras sem valor. "Como tenho insistido repetidas vezes", ele começou em uma carta a Robert Underwood Johnson, "a reserva de Yosemite deveria incluir todas as fontes de água de Yosemite", embora fossem "paisagens gloriosas", nenhuma era "valiosa para qualquer outro uso" que o uso da beleza.

of its importance did not mature until the twentieth century” (RUNTE, 2010, p. 101).²³²

Ademais, observa-se que tanto Yosemite quanto Yellowstone realizaram, por pelo menos quinze anos, a espetacularização animal em arenas destinadas à observação da alimentação de ursos²³³

Popular in Yellowstone, Sequoia, and Yosemite, the bear feedings especially troubled scientists worried about natural balances. Bears behaving normally obviously did not congregate at feeding grounds where they got into fights or faced being shot. Over time, this further displacement of natural processes threatened the parks with another unyielding precedent. Visitors expecting the feedings would come to insist on them, and the animals would keep paying the price (RUNTE, 2010, p. 152).²³⁴

Isto acontece no contexto da superexploração e carnavalização dos espaços naturais: *“Yosemite Valley remained the worst example, with ‘its dance halls, movies, bear pit shows, studios, baseball, golf, swimming pools, wienie roasts, marshmallow roasts and barbecues – all well advertised in bulletins and printed guides.’*”²³⁵

²³² Tradução nossa: O Congresso ocasionalmente parecia ciente de que os parques poderiam preencher outros papéis; a Lei do Parque de Yellowstone, por exemplo, forneceu mecanismos contra a ‘destruição arbitrária de peixe e caça dentro do parque, bem como contra a sua captura ou destruição para fins mercadológicos ou de lucro.’ No entanto, até o ato de proteger as aves e os animais em Yellowstone, em 1894, o arbítrio foi muito utilizado. Mesmo depois de 1894, simplesmente reconhecer que os animais do parque estavam sendo exterminados dificilmente poderia ser chamado de gestão da caça. Tanto a ciência quanto a apreciação pública de sua importância não amadureceram até o século XX.

²³³ A proibição de eventos desta natureza só veio a ocorrer a partir de 1945.

²³⁴ Tradução nossa: Popular em Yellowstone, Sequoia e Yosemite, a alimentação de ursos afligia especialmente os cientistas preocupados com os equilíbrios naturais. Ursos que se comportam normalmente não faziam o mesmo em áreas de alimentação, onde se envolviam em brigas ou enfrentavam tiros. Com o tempo, esse deslocamento dos processos naturais começou a ameaçar os parques com outro precedente. Os visitantes que esperavam a alimentação de ursos iriam insistir nela, e os animais, por óbvio, continuariam pagando o preço.

²³⁵ Tradução nossa: O vale de Yosemite continuou sendo o pior exemplo, com “salões de dança, filmes, show de bastidores, estúdios, beisebol, golfe, piscinas, churrascos, assados de marshmallow – todos bem divulgados em boletins e guias impressos.” No horizonte brasileiro, percebe-se que mesmo nos dias atuais, os Parques Ambientais ainda sofrem com a ação humana, com a lógica antropocêntrica: a justiça de Minas Gerais reduziu de 1.200 para 600 o número de turistas por dia no Parque do Ibitipoca, em virtude das filas, erosão no solo, pichação de grutas e caos na vila vizinha. Parque mais procurado de MG reduz visitação pela metade e espera ações para garantir ‘turismo sustentável.’ **O Globo**, publicado em 26 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/03/26/parque-mais-procurado-de-mg-reduz-visitacao-pela-metade-e-espera-acoes-para-garantir-turismo-sustentavel.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2019.

Neste sentido, também a permissão da caça esportiva/recreativa no interior de Parques Nacionais evidenciou, mais uma vez, a abordagem objetificadora dos animais e da *natureza selvagem* nestes espaços. Segundo Aldo Leopold, os Parques deveriam ocupar uma posição intermediária entre a permissão e a proibição da caça (LEOPOLD, 1932, p. 15), sendo espaços de grande apelo aos interessados em recriar a experiência da *wilderness* (normalmente abastados e provenientes das cidades, notadamente das metrópoles) ou em aproveitar as vantagens advindas da *intocabilidade* das paisagens e seus efeitos para o *game management* (NASH, 2014, p. 351).²³⁶ Leopold, inclusive, sustentou algumas ideias, no mínimo, controversas ao defender o *direito de caçar* no interior dos Parques como espécie de contrapartida à cobrança de ingressos (FLADER, 2019, p. 129) ou a utilidade do extermínio dos predadores (antes da sua guinada de compreensão), os quais denominava pejorativamente de *vermes*:

*Hunting, for instance, destroys millions of game animals and birds yearly. But at the same time hunting has destroyed millions of natural enemies of game. The destruction of predatory animals should enable man to take yearly, for his pleasure and food, at least part of the enormous amount of game which, in a state of nature, were the food of "varmints" (LEOPOLD, 1991, p. 50).*²³⁷

Nada obstante, o primeiro Parque Nacional a efetivamente proibir a caça em suas dependências foi Yellowstone, em 1894 (LEOPOLD, 1932, p. 15). Paradoxalmente, hoje mesmo é possível pescar tanto em Yellowstone²³⁸ quanto em Yosemite²³⁹, bastando ter em mãos uma licença específica e observar os ditames advindos dos regulamentos de pesca. Quer

²³⁶ Em virtude da crescente falta de animais selvagens (fato que, inclusive, despertou o interesse pelo continente africano), os caçadores mesmo organizaram-se para a criação de regras mais rígidas para a prática da caça, assim como movimentaram-se no intuito de criar reservas voltadas a animais em extinção. Em 1887, é fundado por Theodore Roosevelt, o *Boone and Crockett Club*, a mais antiga organização de caça que, paradoxalmente, procura estimular "*fair chase hunting in support of habitat conservation.*" Tradução nossa: caça justa em apoio à conservação de habitats. Disponível em: <https://www.boone-crockett.org/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

²³⁷ Tradução nossa: A caça, por exemplo, destrói milhões de animais do jogo e avessualmente. Mas, ao mesmo tempo, a caça destruiu milhões de inimigos naturais do jogo. A destruição de animais predadores deve permitir que o homem leve anualmente, pelo seu prazer e alimentação, pelo menos parte da enorme quantidade de caça que, em um estado de natureza, era a comida dos "vermes".

²³⁸ Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/fishing.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018.

²³⁹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/planyourvisit/fishing.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018.

dizer, a captura, asfixia e morte dos peixes²⁴⁰ não estaria encampada pelo impedimento de caçar.²⁴¹ O curioso é que o próprio Parque de Yellowstone reconhece a contradição e a justifica com propósitos antropocêntricos, recreativos:

*About 50,000 of the park's four million visitors fish each year. Fishing has been a popular recreation activity for visitors here for more than 100 years, and many people come to Yellowstone just to fish. Though angling is an anomaly in a park where the primary purpose is to preserve natural environments and native species in ways that maintain natural conditions, fishing in Yellowstone can help support preservation of native species.*²⁴²

Já no cenário brasileiro, notadamente por conta da influência determinante do modelo estadunidense, verificou-se que foi também a Ética Antropocêntrica o norte a justificar as motivações estéticas, recreativas e econômicas, em detrimento de preocupações de ordem ecológica e ética para com indivíduos não humanos. Conforme já examinado, o ato de criação do Itatiaia (Decreto nº 1.713/37), em muito se assemelhou aos paradigmas de Yosemite e Yellowstone, especialmente por manifestar como fundamento para a gênese do Parque razões ligadas, sobretudo, ao interesse e aumento da qualidade de vida do ser humano, tais como: assegurar a singularidade cênica da região; garantir a perpetuidade e a

²⁴⁰ Como bem ressalta Peter Singer: “Os peixes também exibem sinais de aflição quando são retirados da água e deixados pulando na rede ou no chão seco até morrer. Com certeza, é apenas porque o peixe não pode gemer ou se lamentar de maneira audível que pessoas – bastante civilizadas em outros aspectos – consideram agradável passar a tarde sentadas à beira da água, lançando anzóis, enquanto o peixe recém-fisgado agoniza lentamente a seu lado.” SINGER, Peter. **Libertação Animal**, op. cit., p. 252-253.

²⁴¹ Em 2012, o atual Presidente Jair Bolsonaro foi multado em R\$ 10.000,00 por pescar em área protegida. Bolsonaro, à época deputado federal, foi flagrado em foto, na qual aparece em um bote inflável com uma vara de pescar dentro da Estação Ecológica de Tamoios, categoria de área protegida que não permite a presença humana (exceto para fins educacionais), em Angra dos Reis. Curiosamente, o fiscal concursado que registrou a foto e assinou o auto de infração foi exonerado do cargo de chefe do Centro de Operações aéreas, em março de 2019, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Disponível em: Ibama exonera servidor que multou Bolsonaro por pesca irregular. **Folha de São Paulo**, publicado em 28 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2019.

²⁴² Tradução nossa: Cerca de 50.000 dos quatro milhões de visitantes do parque pescam a cada ano. A pesca tem sido uma atividade recreativa popular para os visitantes há mais de 100 anos, e muitas pessoas vêm para Yellowstone só para pescar. Embora a pesca seja uma anomalia em um parque onde o objetivo principal é a preservação de ambientes naturais e espécies nativas, de maneira a manter as condições naturais, a pesca em Yellowstone pode ajudar na preservação de espécies nativas. Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/fishing.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018.

intocabilidade da paisagem; salvaguardar interesses de ordem econômica, científica e turística, além de proporcionar a *solidariedade intergeracional* (humana).

Nada obstante, a conclusão pela filiação ao Antropocentrismo, em ambas as experiências, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, não significa que não existam lampejos de Ecocentrismo, que não haja um flerte com a Ética Ecocêntrica nestes espaços. O próprio reconhecimento de John Muir como predecessor da vertente ecológica ecocêntrica e a ascendência de suas ideias na transformação de Yosemite em Parque Nacional, o primeiro espaço natural efetivamente e conscientemente constituído como Parque para a salvaguarda da *vida selvagem*, constituem indícios de uma relativização dos interesses humanos.

Defensor de uma compreensão idealizada e espiritualizada da natureza, em linha de crítica à vida urbana, o discurso de Muir manifesta apelo ecocêntrico, qualificado pela defesa da centralidade dos biomas, pelo respeito aos seus membros (Muir reconhece haver valor intrínseco para além dos seres humanos) e pelo necessário equilíbrio entre integridade, estabilidade e beleza dos sistemas naturais. Trata-se, em boa ou maior medida, de uma fala dirigida à coletividade e não aos seres individualmente considerados, como também apregoa o Ecocentrismo

None of Nature's landscape are ugly so long as they are wild; and much, we can say comfortingly, must always be in great part wild, particularly the sea and the sky, the floods of light from the stars, and the warm, unspoilable heart of the earth, infinitely beautiful, though only dimly visible to the eye of imagination. The geysers, too, spouting from the hot underworld; the steady, long-lasting glaciers on the mountains, obedient only to the sun; Yosemite domes and the tremendous grandeur of rock cañons and mountains in general – these must always be wild, for man can change them and mar them hardly more than can the butterflies that hover above them (MUIR, 2009, p. 8-9).²⁴³

Assim, a partir desta perspectiva ecocêntrica, segundo a qual o valor do indivíduo é coletivizado, parametrizado em virtude da integralidade do ecossistema, verifica-se a existência, no âmbito dos Parques Ambientais, de manifestações concretas também desta concepção moral: Yellowstone, por exemplo, é reconhecido por sua política exitosa em matéria de proteção e recuperação de bisontes (bisons), espécie animal semelhante aos

²⁴³ Tradução nossa: Nenhuma das paisagens da natureza é feia, desde que sejam selvagens; e muito, podemos dizer confortavelmente, deve sempre ser em grande parte selvagem, particularmente o mar e o céu, as inundações de luz das estrelas e o coração quente da terra, infinitamente belo, embora apenas vagamente visível para o olho da imaginação. Os gêiseres também jorrando do submundo quente; as geleiras firmes e duradouras nas montanhas, obedientes apenas ao sol; Cúpulas de Yosemite e a tremenda grandeza dos cañons de rocha e montanhas em geral - estes devem ser sempre selvagens, pois o homem pode mudá-los e estragá-los, mais gravemente do que as borboletas que pairam sobre eles.

búfalos. Assim, como consequência do trabalho árduo de parcela do *staff* do Parque, alcançou-se a salvaguarda de uma espécie animal à beira da extinção (em 1902 havia aproximadamente vinte bisontes na região, em boa medida exterminados por conta da caça esportiva/recreativa).²⁴⁴

Contudo, exatamente por conta do sucesso da referida política de proteção, houve um crescimento significativo da população de bisontes no interior do Parque, sem que este movimento fosse acompanhado pelo alargamento das fronteiras de Yellowstone. Deste modo, esta população crescente de animais acabou perambulando para além das fronteiras da área do Parque, invadindo terras privadas ou públicas, dando início a um conflito de interesses uma vez que a legislação do Estado de Montana confere tratamento distinto ao bisonte em comparação a outros animais selvagens (por conta de interesses pecuários: para que a espécie não transmita doenças ou compita por alimento com o gado local).²⁴⁵

Pois bem, qual foi a solução encontrada pelo Parque? Como a caça é proibida em seu interior (a despeito da enorme pressão) e depois que o Serviço Nacional de Parques foi processado pelo Estado de Montana, ficou acordada a criação de um *Plano de Gestão de Bisontes (Interagency Bison Management Plan, IBMP)*, responsável pelo estabelecimento de uma meta populacional de 3.000 animais em Yellowstone, bem como por criar um esforço de cooperação para o manejo da espécie. Com isso, permitiu-se o controle da população por meio da caça (fora dos limites do Parque) ou pela captura, hipótese em que os animais são transferidos para tribos nativas americanas, onde foram abatidos e sua carne e pele distribuídas entre os seus integrantes. Mais uma vez: o Parque reconheceu o desconforto com a solução de captura e abate, porém ressaltou, no momento, se tratar da única alternativa disponível (embora considere outras, como, por exemplo, a quarentena).²⁴⁶

²⁴⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/learn/management/bison-management.htm>. Acesso em: 04 ju. 2018.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Disponível em: <https://www.nps.gov/yell/learn/management/bison-management.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018. Sobre o programa de quarentena proposto pelo Parque, em colaboração com as tribos Assiniboine e Sioux na Reserva de Fort Peck, em Montana: “*From quarantine, animals that repeatedly test negative for brucellosis could be sent alive to other public, private, or tribal lands. Quarantine could reduce the number of bison shipped to slaughter, and facilitate the restoration of plains bison in other suitable areas of the country.*” Tradução nossa: Da quarentena, animais que repetidamente testam negativo para brucelose podem ser enviados vivos para outras terras públicas, privadas ou tribais. A quarentena poderia reduzir o número de bisões enviados para o abate e facilitar a restauração de bisões das planícies em outras áreas adequadas do país.

Questão semelhante foi enfrentada no território brasileiro, quando em 2006, nos arredores dos municípios de Itamonte e Itanhandu, Minas Gerais, foram introduzidos propositalmente porcos selvagens (da espécie *Sus scrofa*), que proliferaram e trouxeram prejuízos para os produtores rurais locais, destruindo hortas, cultivos agrícolas e atacando animais domesticados²⁴⁷(ROSA, 2015, p. 6-7). As consequências da presença desta espécie exógena também foram sentidas no âmbito de Unidades de Conservação locais, em especial no Parque Nacional do Itatiaia, cujos córregos, rios e espécies de mamíferos (alguns ameaçados de extinção), foram afetados pelos *Sus scrofa*, de acordo com o disposto no *Plano Nacional de Prevenção, Controle e Monitoramento do Javali (Sus scrofa) no Brasil*, o *PAN Javali*, de 2017:

O javali (*Sus scrofa*) é uma espécie de porco selvagem nativo da Europa, Ásia e norte da África e foi introduzido na América do Sul no início do século XX onde se tornou uma espécie exótica invasora. O javali é responsável por uma série de prejuízos tanto para a biodiversidade quanto para a agropecuária. Estes animais, além de ocasionarem danos à flora e fauna nativa também atuam no desencadeamento de processos erosivos e assoreamento de corpos d'água. Além disso, os javalis são responsáveis por prejuízos na produção agrícola e representam um grave risco sanitário para a atividade pecuária (2017, p. 05).

Cumprido ressaltar que o referido *Plano Nacional* foi uma elaboração conjunta do Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura, juntamente com um grupo de assessoramento técnico, formado por especialistas, sociedade civil, no intuito de articular estratégias para lidar com a questão das espécies invasoras no âmbito do território nacional, avaliando seus impactos sociais, ambientais e sanitários.²⁴⁸

²⁴⁷ Situação semelhante foi experimentada na Argentina, quando em 1946, a Marinha do país soltou vinte castores canadenses na Terra do Fogo (Patagônia), com a finalidade de fomentar a indústria de produtos elaborados a partir da pele destes animais. Setenta anos depois, o número de animais da referida espécie exótica se multiplicou por 5.000, destruindo uma área equivalente a quase duas vezes o tamanho de Buenos Aires. Em 2008, Argentina e Chile assinaram acordo para a erradicação dos castores e a Argentina elaborou um projeto cujo plano consistiu na eliminação de 100.000 animais, com o apoio da Secretaria do Meio Ambiente, da Organização das Nações Unidas e de organizações ambientalistas. Argentina pretende matar 100.000 castores para salvar florestas nativas. *El País*, publicado em 13 nov. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/04/internacional/1478269692_747483.html. Acesso em: 29 mar. 2018.

²⁴⁸ Sobre o tema, ver: PEDROSA, Felipe; WALLAU, Marcelo Osório; ROSA, Clarissa Alves da. A proibição da caça dos javalis em São Paulo e a ditadura dos falsos protetores. ((o)) *eco*, publicado em 02 jul. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/a-proibicao-da-caca-do-javali-em-sao-paulo-e-a-ditadura-dos-falsos-protetores/> Acesso em: 04 jul. 2018.

Dentre as medidas apresentadas encontram-se a prevenção, o controle (sendo que o controle populacional contempla algumas medidas letais, a exemplo do tiro aéreo ou veneno) e vigilância (monitoramento) para o manejo das espécies invasoras. Conquanto deva existir uma gradação entre as providências a serem adotadas, e o *Plano* recomenda máxima prudência, há a previsão de outras ações adicionais, como a detecção antecipada, a erradicação, contenção e o manejo de longa duração (2017, p. 38-45). Nada obstante, o *Plano Nacional* incentiva firmemente a prevenção como a ação mais vantajosa no que toca aos resultados alcançados e o custo-benefício

além da sensibilização da sociedade em não incentivar ou realizar introduções da espécie na natureza. Embora o javali já esteja presente em boa parte do Brasil, ações de prevenção são importantes para não contaminar as outras partes do país, especialmente UC ou áreas de interesse social, econômico e ambiental previamente definidas. Da mesma forma, ações de monitoramento, mesmo nas áreas não contaminadas, podem auxiliar na detecção precoce para contenção mais efetiva da espécie (2017, p. 39).

Por fim, cumpre ressaltar que a caça de animais silvestres no Brasil é proibida pela *Lei de Proteção à Fauna*, Lei nº 5.197/67, só sendo permitida por meio de regulamentação específica do Poder Executivo Federal, o que ocorreu quando da edição da Instrução Normativa nº 3, de 31 de janeiro de 2013, por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que declarou, por meio do referido ato administrativo, a nocividade dos javalis e regulamentou o abate da espécie, nos termos do disposto a seguir:

Considerando os registros de ataques de javalis aos seres humanos no Brasil;

Considerando os registros de ataques de javalis aos animais silvestres nativos e animais domésticos; Considerando, ainda, a variedade de doenças transmissíveis pelos javalis aos seres humanos, animais domésticos e silvestres nativos; [...] Considerando as punições previstas para o crime de difusão de doença ou praga que possa causar dano a floresta, plantação ou animais de utilidade econômica, conforme disposto pelo Art. 259 do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; [...] Art. 1º. Declarar a nocividade da espécie exótica invasora javali-europeu, de nome científico *Sus scrofa*, em todas as suas formas, linhagens, raças e diferentes graus de cruzamento com o porcodoméstico, doravante denominados "javalis". [...]. Art. 2º Autorizar o controle populacional do javali vivendo em liberdade em todo o território nacional. § 1º - Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, considera-se controle do javali a perseguição, o abate, a captura e marcação de espécimes seguidas de soltura para rastreamento, a captura seguida de eliminação e a eliminação direta de espécimes.

Sem embargo, cabe sublinhar que, por meio da Instrução Normativa nº 12, de 25 de março de 2019, do Presidente do IBAMA, foi permitida a caça de javalis em todo o país, no

que foi considerado uma deferência ao setor agropecuário.²⁴⁹ Assim, foi permitida a utilização de arma de fogo, facas e armadilhas, bem como se admitiu também o uso de cães de caça na empreitada de eliminação dos referidos animais. Contudo, o paradoxo da medida restou manifesto quando afirmou ser proibido perpetrar maus-tratos aos animais.²⁵⁰

À título de conclusão, verificou-se que a posição filosófica dominante que embalou a criação dos Parques Ambientais foi o Antropocentrismo, a julgar pela percepção instrumentalizada da natureza, transformada em simples meio para a satisfação e incremento da qualidade de vida humana. Segundo esta compreensão, o meio ambiente, plantas e animais são meros *recursos ambientais*, atendem apenas aos interesses humanos, não possuem valor próprio.

Sem embargo, observa-se que a Ética Ecocêntrica, concepção direcionada à coletividade e não aos indivíduos, apresenta-se em disputa a imprimir o tom dos Parques Ambientais (embora não tenha vencido, mesmo porque, em sendo assim, os Parques seriam *ilhas ecocêntricas* em meio a um mundo antropocêntrico). Assim, faz-se presente em discursos e atitudes em relação aos animais, na dimensão dos Parques Ambientais, especialmente quando são considerados exclusivamente enquanto componentes de espécies, que merecem ser preservadas (seja pela razão antropocêntrica ou pela razão ecocêntrica), não havendo propriamente abertura para o reconhecimento de valor intrínseco ao indivíduo, como apregoa a Ética Animal.

Os Parques Ambientais não denotam propriamente compromisso com o professado pela Ética Animal. Das três correntes filosóficas expostas, os Parques Nacionais parecem estar mais longe da Ética Animal. A *caça de controle* é emblemática deste afastamento: a despeito de toda a complexidade que tangencia, desconsidera a vida animal em sua singularidade; o que se almeja é a preservação da *integridade, estabilidade e beleza* dos sistemas naturais, mas não a salvaguarda do valor inerente daquele animal específico, daquele bisonte ou javali.

Em virtude do exposto, cumpre questionar também, em que medida se mostra acertado sustentar que o Ecocentrismo é efetivamente diferente ou antagônico à posição

²⁴⁹ Diário Oficial da União, 04.04.2019.

²⁵⁰ Governo flexibiliza caça a javalis em todo o país. *Época*, publicado em 04 abr. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/governo-flexibiliza-caca-javalis-em-todo-pais-23573683> Acesso em: 05 abr. 2019.

antropocêntrica, esta a concepção amplamente dominante na Filosofia e, assim, no Direito. Vale dizer: embora a Ética Ecocêntrica afirme que todos os seres vivos (e mesmo inanimados) possuem valor intrínseco (*igualitarismo biosférico* de Arne Naess), este valor possui nuances, hierarquias, que são manejadas, muitas vezes, em favor dos seres humanos, sob a roupagem ecossistêmica.

Outra vez a questão dos javalis exóticos: conquanto haja uma problemática ecocêntrica envolvendo possíveis danos à flora e à fauna nativa, o imbróglio vai além e ganha contornos antropocêntricos ao envolver prejuízos também à produção agrícola e risco sanitário para a atividade pecuária, aspectos que são decisivos no dimensionamento da solução a ser adotada. Neste sentido, a Ética Ecocêntrica entende não ser uma afronta à moralidade abater o javali *Sus scrofa* para garantir a salvaguarda de uma plantação (motivação antropocêntrica) ou de uma floresta (motivação que pode ter cariz ecocêntrico). Inclusive, esta mixagem de justificativas (antropocêntricas e ecocêntricas) a fundamentar o controle dos javalis constitui um indicativo da proximidade entre as duas concepções filosóficas.

Também nesta linha, a compreensão do Conservacionismo e do Preservacionismo a partir das concepções morais estudadas esbarra igualmente nesta mescla entre o Antropocentrismo e Ecocentrismo. Se, por um lado o Conservacionismo de Gifford Pinchot está afinado com a Ética Antropocêntrica, porquanto concebe a natureza como recurso, instrumentalizando-a em prol de um *uso racional* e de um pretense equacionamento entre o ser humano e o meio ambiente, também é possível notar a concepção conservacionista nas ideias (ao menos iniciais) de Aldo Leopold, uma das principais referências da Ética Ecocêntrica.

Quanto a John Muir, baluarte da vertente preservacionista, notadamente por conta de seu entusiasmo pela proteção de áreas naturais *intocadas* enquanto espaços de enaltecimento da contemplação, reconhecidamente um dos precursores da Ética Ecocêntrica, é possível observar também uma certa aproximação aos fundamentos da Ética Biocêntrica,²⁵¹ especialmente quando o naturalista escocês afirma o valor intrínseco de seres não humanos,²⁵²

²⁵¹Compreensão individualista, cujo assoalho é a vida em todas as suas dimensões.

²⁵² Nash afirma: “*For Muir, snakes were ‘good for themselves, and we need not begrudge them their share of life’. Elsewhere he declared that ‘the universe would be incomplete without man; but it would also be incomplete without the smallest transmicroscopic creature that dwells beyond our conceitful eyes and knowledge’.*” Tradução nossa: Para Muir, as cobras eram “boas por si mesmas e não precisamos negar a elas sua parte na vida”. Em outro lugar ele declarou que “o universo seria incompleto sem o homem; mas também seria incompleto sem

o que manifesta mais uma vez um imbricamento ou confusão conceitual, tendo em causa que não é igual e nem mesmo complementar dizer que um animal, individualmente, tem valor intrínseco (o que pode levar ao reconhecimento de direitos aos animais) e que o ecossistema tem valor intrínseco (o que pode levar ao reconhecimento de direitos à natureza).

Sem embargo, ainda que possa parecer paradoxal, pode-se também afirmar que os Parques Nacionais contribuem ou estão colaborando, em alguma medida embora não propriamente ou oficialmente com tal intuito, para um ganho de consciência na linha do Animalismo. Em outras palavras: os Parques Ambientais são ou podem ser instâncias que favorecem a Ética Animal, ainda que não intencionalmente, visto que o êxito nas políticas de proteção de espécies acaba gerando, como consequência, a defesa, o amparo de seres não humanos, espécimes individualmente considerados. Repita-se: isto não ocorre exatamente pelos fundamentos da Ética Animal, ética individualista, mas sim em proveito do ecossistema ou de espécies. À guisa de ilustração: em 2018, o Parque Nacional do Iguaçu comemorou o nascimento de três filhotes da onça-pintada Atiaia (raio de luz, em tupi-guarani). Ainda que o mote da celebração tenha sido a preservação de uma espécie criticamente ameaçada de extinção no âmbito do bioma da Mata Atlântica,²⁵³ fato é que cada um dos animais foi cercado de cuidados para que o curso de suas vidas possa seguir livre dos efeitos decorrentes da presença humana no Parque. Ainda que reflexamente, a vida de cada um daqueles animais foi objeto de consideração e respeito. Isto, contudo, deu-se não pelo reconhecimento de que aqueles seres têm valor intrínseco, mas sim por conta de seu valor ecossistêmico ou mais especificamente para a espécie.

Desta maneira, examinada a fundamentação ética dos Parques Ambientais, passa-se agora à análise de seu modelo jurídico-administrativo no intuito de compreender o arquétipo vigente e refletir sobre a sua funcionalidade e sobre projetos de reformulação.

a menor criatura transmicroscópica que habita além de nossos olhos e conhecimento conceituais.” NASH, Roderick Frazier, op. cit., p. 128-129.

²⁵³ Os três filhotes de onça-pintada do Parque Nacional do Iguaçu que são esperança para a espécie. **BBC News Brasil**, publicado em 10 ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45149708>. Acesso em: 12 ago. 2018.

3 PARQUES AMBIENTAIS E SEU MODELO ADMINISTRATIVO

3.1 Natureza jurídica e contextualização normativa

Em tempos de celebração pela chegada dos trinta anos da Constituição brasileira, obra que na lição do jurista alemão Peter Häberle, “pertence a todos os cidadãos da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais” (HÄBERLE, 2019, p. 19) e pode ser enquadrada na tipologia das denominadas *Constituições Verdes*, ao lado, por exemplo, das Constituições portuguesa e espanhola, uma vez que estas também alçam o direito ao ambiente à condição de direito fundamental do indivíduo e da sociedade (direito de terceira geração) (LOURENÇO, 2019, p. 238), destaca-se o ineditismo da Carta de 1988, no constitucionalismo brasileiro, ao destinar um capítulo específico à temática ambiental (Capítulo VI) e consagrar a proteção ambiental como um dos vetores da ação estatal, perfilhando o que Canotilho denomina ser um *Estado Constitucional Ecológico*.²⁵⁴

Neste sentido, o art. 225, §1º, III, impôs ao Poder Público o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (obrigação positiva)²⁵⁵

²⁵⁴ Segundo Canotilho, o Estado Constitucional Ecológico deve ser pautado por princípios ecológicos: “o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente - CEDOUA**. Ano IV_2.01:Impactum Coimbra University Press, p. 9-16, 2001. Disponível em: <https://digitalis.dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 20 mai. 2019.

²⁵⁵ Cumpre ressaltar, na esteira de Márcia Leuzinger, que a Constituição não cuidou da definição da expressão *espaço territorial especialmente protegido (ETEP)*. Na doutrina, a posição majoritária toma a expressão como um conceito amplo, a albergar qualquer espécie de espaço ambiental (a exemplo dos jardins botânicos, dos corredores ecológicos ou hortos florestais) e não apenas as Unidades de Conservação. LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura**: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009, p. 115.

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: III - 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.

Posteriormente, no intuito de regulamentar o referido dever estatal, porquanto não suficiente o reconhecimento do direito, necessária também a sua concretização, foi editada a Lei nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo um dos inúmeros microssistemas de proteção ambiental criados pela legislação infraconstitucional (LOURENÇO, 2014, p. 16), a exemplo da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/98 ou da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97.

A *Lei do SNUC*, celebrada por simbolizar um esforço em prol da padronização e sistematização das categorias de manejo, bem como por firmar critérios para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (art. 1º da Lei nº 9.985/2000),²⁵⁶ foi decorrente de um projeto de lei que experimentou uma década (de 1990 a 2000) de excessiva morosidade na sua tramitação e negociação legislativas até a sua aprovação, nomeadamente por conta das dificuldades relativas à ordenação, gerenciamento e conservação da biodiversidade, sobretudo em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Conforme já anotado, observa-se que desde o fim da segunda metade do século XIX, a criação de espaços naturais protegidos despontou como um dos mais relevantes mecanismos de proteção à natureza e que a justificativa para a sua constituição no Brasil seguiu, em um primeiro momento, a tendência disseminada pelo planeta, a partir do caminho perfilhado pelo paradigma estadunidense, nos moldes do já referido *Yosemite Grant Act*, ou seja, razões de cunho estético, paisagístico e recreativo:

O surgimento das áreas naturais protegidas esteve, em seu início, vinculado ao interesse pela preservação de áreas terrestres ou aquáticas detentoras de características naturais excepcionais – beleza, grandiosidade, raridade, etc. Incluíram-se aí iniciativas para proteger exemplares “carismáticos” da flora e da fauna, como árvores de grande porte e animais com forte apelo estético (baleias, herbívoros da África, o bisão da América do Norte, aves diversas) (DRUMMOND; FRANCO; NINIS, 2006, p. 10-11).

²⁵⁶ “Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.”

Posteriormente, a partir da década de 1970, em especial com o desenvolvimento da temática ambiental, em um cenário marcado por progressiva escassez atrelada ao aumento da demanda por recursos naturais, juntamente com o despertar de um comportamento protecionista para com a natureza, são incorporados outros propósitos para a criação das Unidades de Conservação, a realçar seu caráter científico e biológico na conservação da diversidade do meio ambiente (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 344).

Com efeito, é neste período que surgem os primeiros arranjos para a criação de Unidades de Conservação²⁵⁷ no país, notadamente após a elaboração do *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*, sistematizado em duas etapas, em 1979 e 1982, pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)²⁵⁸ (MERCADANTE, 2001). Esta movimentação ocorreu em plena ditadura militar, sob os auspícios do governo de Ernesto Geisel, e sobreveio simultaneamente à elaboração dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND, notadamente o II Plano Nacional (1975-1979),²⁵⁹ cujos objetivos no que toca à preservação ambiental foram assim descritos:

Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais (PND II, 1975-1979, p. 93).

Por certo, é neste horizonte marcado pelo avanço e agigantamento do Estado (ROSANVALLON, 1997), inclusive do brasileiro por aspirações desenvolvimentistas e de

²⁵⁷ A expressão Unidade de Conservação foi empregada normativamente, pela primeira vez, na Resolução nº 10/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

²⁵⁸ A fusão do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entidade autárquica criada pelo Decreto-Lei nº 289/1967 com outros órgãos, deu origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

²⁵⁹ Segundo Bertha Becker e Claudio Egler, o II PND foi o mais relevante esforço estatal na promoção de mudanças estruturais no país, justamente em um contexto no qual a economia mundial ingressava na pior recessão desde os anos 30: “O projeto da potência nacional estava explícito no Plano. A estratégia para alcançá-lo, inspirada no modelo japonês, teve como núcleos centrais: o fortalecimento das firmas nacionais, a industrialização comandada pela produção de bens de capital, a crescente autonomia tecnológica, o apoio dos conglomerados financeiros, e a mudança das relações externas para ampliar o grau de independência econômica nacional, tirando vantagens das condições da crise internacional.” BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A. **Brasil: uma nova potência regional na economia -mundo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 139.

grandeza alçadas à condição de tarefas nacionais (PND II, 1975-1979, p. 23) que verifica-se o crescimento significativo do número de Unidades de Conservação no país: enquanto em 1961 havia apenas dezesseis, houve um salto exponencial durante o período do regime militar, chegando-se a um quantitativo de oitenta e duas Unidades de Conservação, ambiência que fortaleceu, em muito, a movimentação em prol da sistematização legal da categoria. (BRAGANÇA, 2014).

Com efeito, o referido incremento, subvertendo a lógica até então adotada de privilegiar a paisagem e a beleza cênica para assumir aspectos técnicos-científicos como critérios norteadores para a instituição de UCs (MORSELLO, 2008, p. 187-188), teve por fundamento não só a adoção de um modelo desenvolvimentista tecnocrático de controle territorial (política de integração nacional), mas foi também resultado da imposição de órgãos de financiamento externo, a exemplo do Banco Mundial ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), que condicionavam a obtenção de empréstimos à criação de Unidades de Conservação, em especial no bioma amazônico,²⁶⁰ ditando, assim, parcela dos contornos da política ambiental brasileira (MORSELLO, 2008, p. 187-188).

Na sequência, em 1988, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) contratou a organização não governamental Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, para que elaborasse um estudo crítico acerca das categorias já existentes de Unidades de Conservação, bem como preparasse um anteprojeto de lei para a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (MERCADANTE, 2001). Após a constituição do grupo de especialistas encarregados da conclusão da referida tarefa e a posterior aprovação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA,²⁶¹ em 1992, houve a convocação do Anteprojeto em Projeto de Lei (nº 2.892/92), encaminhado ao Congresso pelo então Presidente Fernando Collor de Mello (MERCADANTE, 2001).

Por certo, cumpre salientar, não só por conta da temática central desta tese, mas também em virtude da influência deste debate para a própria tipologia estabelecida na *Lei instituidora do SNUC*, que parte da demora atribuída à tramitação do referido Projeto de Lei

²⁶⁰ A ocupação da Amazônia e o argumento da integração territorial tornaram-se prioridades na construção do projeto de fortalecimento do Estado-Nação brasileiro. *Ibid.*

²⁶¹ O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente -SISNAMA, tendo sido criado pela Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente. Tem por atribuição acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (art. 6º, I, da Lei nº 9.985/2000). Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em 05 jul. 2018.

deu-se em razão da polêmica inaugurada pela apresentação de substitutivo pelo Deputado Fábio Feldmann,²⁶² o qual almejava modificar substancialmente o texto original e tinha por pano de fundo a controvérsia que desde o primórdios embalou a constituição dos Parques Nacionais: o embate entre as perspectivas *preservacionistas* e *conservacionistas*, quer dizer, a discussão acerca da compreensão da relação humana com a natureza, manifesto agora na definição dos delineamentos e atribuições das Unidades de Conservação a serem estabelecidos na vindoura legislação (MERCADANTE, 2001).

Conforme já anotado, a oposição entre o *preservacionismo* e o *conservacionismo*²⁶³ foi originária do movimento ambientalista estadunidense próprio da virada do século XIX para o XX:

Os primeiros buscavam preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse recreativo ou educacional, e os últimos explorar os recursos naturais do continente, mas de modo racional e sustentável. A visão dos primeiros era talvez filosoficamente mais próxima do ponto de vista do protecionismo britânico; os segundos se fundavam na tradição de uma ciência florestal racional da variedade alemã (McCORMICK, 1992, p. 30).

Neste sentido, a contenda que opôs John Muir (*preservacionista*), interessado exclusivamente na proteção ambiental, com a absoluta reserva de áreas naturais *intocadas*, exceto para fins de recreação e Gifford Pinchot (*conservacionista*), entusiasta de uma exploração sustentável, calcada em três princípios: *desenvolvimento* (para atender às necessidades da geração atual), *prevenção do desperdício* e a *pluralização dos recursos naturais* para todos (PINCHOT, 1910),²⁶⁴ exerceu forte influência sobre o arranjo da Lei nº

²⁶² Fábio Feldmann foi filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e relator do *Projeto de Lei do SNUC*. Maurício Mercadante foi Consultor Legislativo, responsável pela assessoria do relator na Câmara dos Deputados. Em 1995, foi designado um novo relator, o então deputado Fernando Gabeira.

²⁶³ As expressões *preservacionismo* e *conservacionismo* são próprias do movimento ambientalista norte-americano, tendo sofrido atualizações ao longo do tempo: a concepção *conservacionista*, por exemplo, é também denominada de perspectiva *socioambientalista*. Contudo, a mudança mais significativa foi a decorrente da alteração do nome da *União Internacional para a Proteção da Natureza – UIPN*, para *União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN*, que ocasionou a substituição da denominação *preservacionismo* por *conservacionismo*. LEUZINGER, Márcia Dieguez, op. cit., p. 120-121.

²⁶⁴ Acerca dos três princípios, escreveu Gifford Pinchot: “*The first principle of conservation is development, the use of the natural resources now existing on this continent for the benefit of the people who live here now. [...] In the second place conservation stands for the prevention of waste. [...] In addition to the principles of development and preservation of our resources there is a third principle. It is this: The natural resources must be developed and preserved for the benefit of the many, and not merely for the profit of a few.*” PINCHOT,

9.985/2000,²⁶⁵ que estabeleceu uma conformação dicotômica das espécies de Unidades de Conservação, dividindo-as em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável²⁶⁶

A história da elaboração da Lei do SNUC demonstra claramente o embate travado entre preservacionistas e socioambientalistas e revela, como produto final, uma norma que é fruto da composição desse e de outros conflitos de interesses presentes no seio da sociedade brasileira. O tratamento conferido pela Lei às populações tradicionais residentes no interior das UCs onde sua presença não é admitida reflete essa composição, assim como a previsão de categorias de manejo de proteção integral de um lado e, de outro, de uso sustentável, em especial as que buscam especificamente a proteção do ambiente natural e, ao mesmo tempo, a dos grupos tradicionais (LEUZINGER, 2009, p. 128).

Sim, porque também no Brasil, o desacordo entre *preservacionistas* e *conservacionistas* acerca de qual modelo de área natural protegida deveria prevalecer foi manifesto: de um lado os que defendiam (os *preservacionistas*) a reserva de espaços naturais livres de quaisquer intervenções antrópicas²⁶⁷ (com exceção das de caráter técnico e científico) e, do outro, os *conservacionistas* (ou *socioambientalistas*), empenhados em conciliar conservação da natureza com a utilização sustentável de recursos naturais.

Neste sentido, o substitutivo apresentado pelo relator revelou-se muito mais afinado à compreensão *conservacionista (socioambientalista)*,²⁶⁸ haja vista ter proposto um conceito

Gifford. **The fight for conservation.** The project Gutenberg E-Book, 1910. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/11238/11238-h/11238-h.htm> Acesso em: 10 ago. 2018. Tradução nossa: O primeiro princípio da conservação é o desenvolvimento, o uso dos recursos naturais existentes neste continente para o benefício das pessoas que vivem aqui agora. [...] Em segundo lugar, a conservação significa a prevenção do desperdício. [...] Além dos princípios de desenvolvimento e prevenção do desperdício, existe um terceiro princípio. Que é este: os recursos naturais devem ser desenvolvidos e preservados para o benefício de muitos, e não apenas para o lucro de alguns.

²⁶⁵ Como exemplo da influência conjunta do *preservacionismo* e do *conservacionismo* no âmbito da Lei nº 9.985/2000, vale conferir alguns dos objetivos do SNUC, consignados no art. 4º: “[...] VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; [...] XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.”

²⁶⁶ “Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I – Unidades de Proteção Integral; II – Unidades de Uso Sustentável.”

²⁶⁷ Intervenções antrópicas são ações humanas que provocam alterações significativas na natureza.

²⁶⁸ Segundo Dourojeanni, a maior parte dos grupos *socioambientalistas* é contrária aos Parques Ambientais na sua concepção original de intocabilidade, porquanto apoiam a utilização sustentável dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais, menosprezando, assim, “as tremendas dificuldades e os riscos que essas concessões

de área protegida direcionado à conciliar proteção ambiental com estratégias de desenvolvimento, privilegiando a participação da comunidade na gestão das Unidades de Conservação e atribuindo especial papel às comunidades tradicionais. As proposições mais significativas foram as seguintes:

Acrescentou-se ao SNUC os seguintes objetivos: valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; proteger as fontes de alimentos, os locais de moradia e outras condições materiais de subsistência de populações tradicionais, respeitando sua cultura e promovendo-as social e economicamente; proteger e encorajar o uso costumeiro de recursos biológicos, de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação e uso sustentável; proteger e valorizar o conhecimento das populações tradicionais, especialmente sobre formas de manejo dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais (MERCADANTE, 2001).

Sublinhe-se também que a proposta de modificação do texto original cuidou ainda da definição da expressão *população tradicional*, como sendo aquela: “culturalmente diferenciada, vivendo há várias gerações em um determinado ecossistema, em estreita dependência do meio natural para sua alimentação, abrigo e outras condições materiais de subsistência, e que utiliza os recursos naturais de forma sustentável”, bem como recomendou a extinção da categoria de UC denominada de Reserva Biológica, haja vista sua semelhança conceitual com a também já prevista Estação Ecológica (MERCADANTE, 2001).

Nada obstante, após intensos debates, o Deputado Fábio Feldmann reconsiderou boa parte de suas propostas, no que pareceu ter cedido frente às pressões de grupos *preservacionistas* (MERCADANTE, 2001), entregando uma versão final do substitutivo em muito assemelhada ao texto inicialmente apresentado pelo Poder Executivo.

Posteriormente, em 1995, o Deputado Fernando Gabeira (designado como novo relator, após Fábio Feldmann ter sido nomeado para a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo) trouxe à baila novamente questões controversas (afinadas, mais uma vez, à compreensão *socioambiental*), a exemplo da reformulação do conceito de *população*

representam para os parques. Os socioambientalistas também são responsáveis pelo crescimento explosivo das áreas protegidas “brandas” onde, na teoria, o desenvolvimento caminhará junto com a conservação.” DOUROJEANNI, Marc J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. *In: Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos* (Orgs. John Terborgh, Carel Van Schaik, Lisa Davenport e Madhu Rao) Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 347-362, 2002.

tradicional,²⁶⁹ da convocação da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN em espécie de Unidade de Conservação e a introdução de novas categorias de UCs, tais como a Reserva Produtora de Água, a Reserva Ecológico-Cultural, a Reserva Ecológica-Integrada e a Reserva Indígena de Recursos Naturais (MERCADANTE, 2001). Sem embargo, um dos pontos mais controversos do substitutivo de Gabeira foi o tratamento conferido às populações residentes no âmbito das Unidades de Proteção Integral, quando três possibilidades foram aventadas: “reassentamento, reclassificação e permanência temporária, até o reassentamento, conforme regras estabelecidas contratualmente” (LEUZINGER, 2009, p. 126).

Na sequência, após acirradas disputas e amplas negociações, salientando as dificuldades enfrentadas por Fernando Gabeira para pôr em votação seu substitutivo,²⁷⁰ *preservacionistas e socioambientalistas* uniram-se em prol de um consenso possível para a aprovação da *Lei do SNUC*. De inclinação supostamente *preservacionista*, a versão final da Lei nº 9.985/2000 buscou uma composição, embora

Para os preservacionistas mais extremados era melhor não aprovar projeto nenhum do que transformar em lei o texto aprovado na Câmara. Para os socioambientalistas, mesmo reconhecendo que o texto aprovado na Câmara estava muito aquém do ideal, ainda representava um avanço e merecia ser aprovado (MERCADANTE, 2001).

Por fim, sem maiores controvérsias no Senado²⁷¹ (foram rejeitadas as emendas propostas, no intuito de impedir o retorno à Câmara dos Deputados) e negociado o veto presidencial a dispositivos importantes, a exemplo do atinente à definição do conceito de

²⁶⁹ Segundo o deputado Fernando Gabeira, *população tradicional* seria aquela: “vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental.” MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: **Direito Ambiental das Áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação**. BENJAMIN, Antônio Herman (org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociacao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC/download Acesso em: 21 jun. 2018.

²⁷⁰ A exemplificar os embaraços enfrentados pelo relator, em 1997, a Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, ONG preservacionista, organizou o I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, em Curitiba, no qual foi aprovada uma moção contra o substitutivo apresentado por Gabeira, sob o argumento de apresentar impropriedades conceituais e técnicas capazes de trazer prejuízos às áreas naturais protegidas. LEUZINGER, Márcia Dieguez, op. cit., p. 127.

²⁷¹ Onde recebeu a designação de PL nº 27/99.

população tradicional (art. 2º, XV), para alguns demasiado alargado (*preservacionistas*) e para outros, sobremaneira restritivo (seringueiros da Amazônia) (MERCADANTE, 2001), cujo teor assim dispunha

grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.²⁷²

Ou também o veto ao art. 56 da Lei nº 9.985/2000,²⁷³ que tratava da obrigatoriedade de reclassificação de Unidades de Conservação de Proteção Integral ocupadas por populações tradicionais, sob o argumento de contrariedade ao interesse público (inciso I, haja vista que o reassentamento previsto poderia servir de incentivo à ocupação irregular) e também de mácula ao texto constitucional (o inciso II estaria violando o art. 225, § 1º, III, considerando-se que a reclassificação tornaria menos restritiva a proteção, o que só poderia ocorrer por intermédio de lei).²⁷⁴

Fato é que, em 8 de julho de 2000, foi promulgada a Lei nº 9.985 e instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que buscou um arranjo entre

²⁷² De acordo com a redação final da Lei nº 9.985/2000, assim ficou consignado o tratamento dispensado às *populações tradicionais* residentes em Unidades de Proteção Integral: “Art. 42. 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. § 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. § 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. § 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.”

²⁷³ Assim dispunha a redação do art. 56: “Art. 56. A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral criada em função de legislação anterior obriga o Poder Público, no prazo de cinco anos a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, a adotar uma das seguintes medidas: I - reassentar a população tradicional, nos termos do art. 42 desta Lei; ou II - reclassificar a área ocupada pela população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável, conforme o disposto em regulamento.”

²⁷⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/indef/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-veto-15161-pl.html> Acesso em: 2 jul. 2018.

pautas provenientes tanto da agenda ambiental quanto social, trazendo significativos avanços em matéria de criação e gestão integrada de UCs. Neste sentido, como reflexo do êxito desta política ambiental, o país contabilizou, em 2019, um total de 1.004 Unidades de Conservação federais,²⁷⁵ totalizando mais de 1 milhão e setecentos quilômetros quadrados de área natural protegida.²⁷⁶

Nada obstante, a despeito das conquistas, são inúmeros os desafios a vencer, a exemplo da constatação de que do sobrecitado número total, apenas 149 são Unidades de Proteção Integral, enquanto 855 são de Uso Sustentável, a indicar uma tendência que se estabelece a partir da década de 1980 de fomentar a instituição de áreas de proteção menos restritivas, mais *brandas* e que admitissem formas variadas de utilização, na esteira do conceito em ascensão de *desenvolvimento sustentável* (DOUROJEANNI, 2002, p. 347). Além disso, o referido desequilíbrio também manifesta, muitas vezes, a falta de vontade do Poder Público em assumir os custos políticos e econômicos associados à criação de Unidades de Proteção Integral, porquanto a vedação do uso de *recursos naturais* nestes espaços termina por gerar menor adesão da comunidade à criação de Unidades voltadas à preservação estrita da natureza (DOUROJEANNI, 2002, p. 351). Deste modo, o desafio é tentar alcançar um maior equilíbrio entre os dois grupos.²⁷⁷

Pois bem. Examinado o expediente até a aprovação da Lei nº 9.985/2000, cumpre agora realçar aspectos relevantes da legislação no que concerne à temática central desta tese, os Parques Nacionais. Como ponto inicial, a *Lei do SNUC*, em seu art. 2º, I, traz a definição do conceito de Unidade de Conservação

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - unidade de conservação: 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;

²⁷⁵ Deste total, a incluir espécies do grupo de Proteção Integral e do grupo de Uso Sustentável, 334 estão sob a gestão pública do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

²⁷⁶ Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV19%20-%20B_Cat.pdf Acesso em: 01 mai. 2019.

²⁷⁷ Cabe assinalar que o Brasil é signatário da Convenção da Biodiversidade (CDB), que determina que pelo menos 10% de cada bioma deva ser protegido por meio de Unidades de Conservação. KUCZACH, Angela. Lei do SNUC faz 14 anos com pouco a comemorar. ((o)) *eco*, publicado em 18 jul. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28504-lei-do-snuc-faz-14-anos-com-pouco-a-comemorar/> Acesso em: 12 dez. 2018.

Neste sentido, a seleção de espaços destinados à instituição de UCs²⁷⁸ deve considerar sobretudo aspectos ecológicos (relevância dos atributos naturais relativos à fauna e à flora a justificar a proteção), mas também econômicos e político-institucionais (MORSELLO, 2008, p. 66), com alicerce em documentos como o *Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade Brasileira* e o *Mapa de Remanescentes de cada bioma*,²⁷⁹ indicativos da relevância biológica e ambiental de regiões sob pressão da atividade humana, bem como as metas estabelecidas na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB),²⁸⁰ cujas diretrizes devem também pautar as escolhas do Poder Público.

Assim é que, de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as Unidades de Conservação são criadas por *ato do Poder Público*, o que significa que sua instituição pode ocorrer tanto por meio de *ato administrativo*, oriundo do Poder Executivo, quanto por intermédio de lei, proveniente, portanto, do Poder Legislativo.²⁸¹ Nada obstante, a inserção

²⁷⁸ Sobre o detalhamento da seleção dos princípios científicos e métodos aplicados à escolha de áreas protegidas, ver: MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2008, p. 66-151.

²⁷⁹ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs.html> Acesso em: 02 fev. 2019.

²⁸⁰ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb> Acesso em: 02 fev. 2019. O Brasil é signatário da CDB desde 1992, cujos comandos passaram a vigorar em 1994. Assim, deve cumprir metas e objetivos para aprimorar a situação da sua biodiversidade, como a *Meta de Aichi* número 11, que determina: “Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.”

²⁸¹ “Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. § 1º (VETADO). § 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. § 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser

deste artigo *na Lei do SNUC* foi alvo de muita discussão²⁸² no âmbito do Congresso Nacional à época da (já referida) conturbada tramitação do projeto de lei que culminou na instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. A contenda envolveu uma acirrada disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na determinação da competência para a criação de Unidades de Conservação, tendo por resultado a partilha desta atribuição entre ambos os Poderes.

Com efeito, o confronto entre §1º, III, do art. 225 da Constituição e a redação final do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 suscita o debate acerca da quebra da simetria no que toca à criação, alteração e supressão de Unidades de Conservação (e, por conseguinte, criação, alteração e supressão dos Parques Nacionais). Veja-se: enquanto para criar um Parque Nacional (ou demais espécies de UCs) a legislação disponibiliza mais de um instrumento

feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.”

²⁸² Com efeito, a versão inicial do Anteprojeto de Lei, de autoria da FUNATURA, estabeleceu que as Unidades de Conservação seriam criadas por *ato do Poder Executivo*, o que foi posteriormente alterado para *ato do Poder Público*, quando do encaminhamento da proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional. Em seguida, quando da apresentação do substitutivo pelo Deputado Fernando Gabeira, em 1996, retornou-se à proposta inicial (do anteprojeto), conferindo-se o *poder de criação* de Unidades de Conservação *ao Poder Executivo*, exclusivamente. Após reação contrária dos Deputados, haja vista a subtração de competência do Legislador, retornou-se à proposta de criação por intermédio de *ato do Poder Público*. MERCADANTE, Maurício, op. cit. Em 1998, quando da apresentação do segundo substitutivo por Gabeira, o Poder Executivo tentou resgatar para si, mais uma vez, a competência exclusiva para criação de Unidades de Conservação, no que foi prontamente rechaçado pelo relator. De fato, mesmo tendo sido acordada a manutenção da redação que estabelecia a obrigatoriedade de *ato do Poder Público*, houve um equívoco na leitura e posterior redação do texto final aprovado, sendo encaminhado para publicação a versão incorreta do Projeto. Assim sendo, “Na impossibilidade de republicar em tempo o projeto, a solução foi anexar uma “errata”, corrigindo o *caput* do art. 22, dizendo: “onde se lê Poder Executivo, leia-se Poder Público”. MERCADANTE, Maurício, op. cit. A referida “errata” gerou perplexidade nos Deputados que imediatamente propuseram uma emenda, não apenas devolvendo *competência ao Poder Legislativo* para instituir Unidades de Conservação, mas também *subtraindo a referida atribuição do Poder Executivo*. Ao final, a referida emenda foi aceita pelo Executivo, sob a condição de que o dispositivo fosse imediatamente modificado pelo Senado ou posteriormente vetado pelo Presidente da República, o que acabou ocorrendo, quando do veto ao parágrafo primeiro do artigo 22, sob o argumento de subtração da competência do Poder Executivo diante da exigência de lei para criação de áreas territoriais protegidas, em oposição ao teor do §1º, III, do artigo 225 da Constituição, que apenas a exige para os casos de alteração e supressão de áreas naturais protegidas. MERCADANTE, Maurício, op. cit.

jurídico, para alterá-lo ou extingui-lo, conforme interpretação do próprio STF,²⁸³ é necessária a edição de lei em sentido formal. Ressalte-se, nesta esteira, que uma Unidade de Conservação não pode ser reduzida ou extinta por medida provisória. Vale dizer: o legislador procurou facilitar a criação de Unidades de Conservação permitindo que tal se dê por ato do Poder Executivo ou por decisão do Poder Legislativo. Sem embargo, uma vez instituídas, o sistema jurídico manifesta cautela exigindo lei em sentido formal para a sua alteração e supressão.

Apesar desta compreensão e em razão da jurisprudência do STF, o que pode ocorrer e já aconteceu é que seja editada uma medida provisória (MP) excluindo uma área de um Parque Nacional. Portanto, uma MP inconstitucional e em desacordo com a *Lei do SNUC*.²⁸⁴ Se a MP for impugnada e o Judiciário vier a apreciá-la quando ainda em vigor, o ato normativo deverá ser declarado inválido. Porém, se o exame se der após a conversão da medida provisória em lei, o STF (em controle concreto ou abstrato) entende que há perda do objeto tendo em conta que a MP não existe mais.²⁸⁵ A exceção, a fim de não prejudicar o pedido da ação proposta, é quando o texto da lei de conversão é idêntico ao da MP e o autor da ação faz aditamento do pedido para incluir a lei.²⁸⁶ Isto cria uma situação insólita: uma lei é feita mediante a conversão de uma MP que não poderia ter sido editada. Reitere-se: somente lei formal pode reduzir o tamanho de uma Unidade de Conservação;²⁸⁷ medida provisória não

²⁸³ Em abril de 2018, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI nº 4.717, decidiu pela inconstitucionalidade da redução de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs), por intermédio de medida provisória, com fundamento no art. 225, §1º, III, da Constituição.

²⁸⁴ “Art. 22. [...] § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.”

²⁸⁵ No julgamento da referida ADI nº 4.717, como a Medida Provisória nº 558/2012 (que trata da alteração nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com o objetivo de construir o Aproveitamento Hidrelétrico Tabajara, no Rio Machado) já havia sido convertida em lei (Lei nº 12.678/2012), os Ministros não declararam a nulidade da norma, porquanto já produzidos os feitos da medida provisória, inclusive a construção e operação de usinas. STF, ADI nº 4.717, Rel. Min. Carmen Lúcia. DJ. 12 abr. 2018.

²⁸⁶ Por ex.: ADI nº 641 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ. 19 jun. 1992; ADI nº 4.048, Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 22 ag. 2008.

²⁸⁷ Em declaração recente, o Presidente Jair Bolsonaro manifestou intenção de acabar com a Estação Ecológica de Tamoios, em Angra dos Reis, onde foi autuado por pesca ilegal, no intuito de transformá-la em uma *nova Cancún*. Para tanto, Bolsonaro pretende revogar o decreto que criou a área protegida, em 1990. Não obstante a área tratar-se de um santuário natural, berço de espécies ameaçadas de extinção e ocupar apenas 5% da Baía da Ilha Grande, fato é que o Presidente não tem atribuição para a extinção da Estação Ecológica. Vingança no

é lei formal e, portanto, não é o instrumento hábil para tal; todavia, foi editada uma MP com este objeto, mas, como ela foi convertida em lei, o vício da MP não atinge a lei, que segue hígida quanto a isto. Este imbróglio pode ensejar que o Presidente edite estrategicamente uma MP para procurar forçar a manifestação do Legislativo (dado o regime de urgência da MP), o que já pode estar articulado politicamente, já que se ele apresenta um projeto de lei pode haver uma demora muito maior no processo legislativo. Contudo, em que pese esta cogitação, o Presidente não pode fazê-lo pela vinculação ao julgado do STF em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade.²⁸⁸ Acrescente-se que o papel do Congresso Nacional, diante de uma MP com este teor, deveria ser de rejeitá-la por versar sobre matéria que não é da sua alçada.

Se para alterar ou extinguir uma Unidade de Conservação é necessária lei formal, calha pontuar que uma Unidade de Conservação pode ser criada por medida provisória (lei em sentido material), conquanto, presumidamente, o Chefe do Executivo, que pode fazê-la por ato administrativo, não vá optar por editar uma medida provisória, a não ser que o intuito seja deflagrar o debate no Legislativo sobre a iniciativa. A história brasileira não computa caso de criação de Parque Nacional por meio de medida provisória.

Sublinhe-se, pois, que uma vez criadas as UCs, inclusive por ato administrativo, há uma perda para o administrador da faculdade de modificar ou alterar estes espaços naturais protegidos, uma vez que esta atribuição passa a ser exclusiva do Poder Legislativo.²⁸⁹ No que toca à possibilidade de alteração dos Parques Nacionais (e demais Unidades de Conservação),

paraíso. **O Globo**, publicado em 14 mai. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/multado-por-pesca-ilegal-bolsonaro-insiste-em-se-vingar.html> Acesso em: 15 mai. 2019. Também causa espanto a declaração do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, cuja pretensão é rever a demarcação dos Parques Nacionais, o que, conforme visto, só pode dar-se por intermédio de lei. Salles pode rever demarcação de Parques Nacionais. **O Globo**, publicado em 01 mai. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/salles-pode-rever-demarcacao-de-parques-nacionais-23635666> Acesso em: 02 mai. 2019.

²⁸⁸ Antes da referida decisão do Supremo (ADI nº 4.717), o Presidente Temer, em 2016, editou a Medida Provisória nº 758, de 19 de dezembro, a prever a exclusão de área do Parque Nacional de Jamaxim. Esta MP foi convertida na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, mantendo a redução do Parque.

²⁸⁹ A quebra da simetria é relativamente comum no sistema jurídico brasileiro, contando o Direito Administrativo com algumas hipóteses. Por exemplo, em sede de tombamento, em Niterói, a legislação requer lei para a revogação de tombamento, o qual, como é típico, pode ser realizado por ato administrativo (decreto). Lei nº 827/90, art. 35. A intenção é *dificultar* o destombamento ou, por outras palavras, exigir um processo, a princípio, mais dialógico e alongado para tal. A mesma lógica vale para a alteração ou extinção de uma Unidade de Conservação.

é necessário destacar que não obstante a regra geral constitucional (art. 225. § 1º, III) determinar a obrigatoriedade de edição de lei, os §§6º e 7º, do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, dispõem:

Art. 22. [...] § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Ora, para que o § 6º não seja considerado inconstitucional é necessário tomar a expressão *ampliação* como diversa de *alteração*, a justificar que a *ampliação* de um Parque, *sem modificação dos seus limites originais*, possa ser implementada por ato de mesmo nível hierárquico que o ato criador. Deste modo, para que se conclua que a obrigatoriedade legal só se impõe quando se está diante da hipótese de diminuição da área ambiental (§ 7º) ou da ampliação *com* a modificação de seus limites originais, necessário tomar a expressão *ampliação* como distinta de *alteração*, sob pena de inconstitucionalidade.

Aspecto interessante quanto à criação das Unidades de Conservação é concernente à iniciativa do projeto de lei. Como exposto, em função do art. 225, III, da Constituição, bem como do art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/00, o estabelecimento de uma Unidade de Conservação pode se dar por meio de ato administrativo ou através de lei. Nestes termos, é de se supor que o Chefe do Executivo podendo criar um Parque por ato próprio (decreto) não vá optar por exercer a prerrogativa de apresentar um projeto de lei para tal. Embora se possa presumir isto ou esta ser a prática comum, tendo em vista que dos 74 Parques Nacionais apenas 2 foram criados por lei,²⁹⁰ não se deve excluir ou minimizar a possibilidade, uma vez que, em nome de um debate ampliado (*diálogos institucionais*),²⁹¹ o Executivo pode, ao invés de tomar a decisão na sua própria esfera, submetê-la ao Legislativo, o que, dependendo da hipótese, pode vir a bem da formação de um compromisso alargado, com o estímulo à

²⁹⁰ Os dois Parques Nacionais constituídos por lei são o Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, em 2013, e o Parque Nacional de Saint-Hilaire, em 2001, ambos no Estado do Paraná.

²⁹¹ Sobre o ponto, por ex.: BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, 2006; POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007; SUNSTEIN, Cass R. **A Constitution of many minds**. New Jersey: Princeton University Press, 2009. Tb. OLIVEIRA, Larissa Pinha de; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Abrindo, lendo e escrevendo as páginas do romance em cadeia: diálogos, backlash e hermenêutica. **Juris Poiesis**, nº 14, p. 103-132, 2011.

cidadania, da conscientização, entre deputados e senadores, das razões e implicações envolvidas. A submissão ao Poder Legislativo gera evidentemente o risco de a vontade do Executivo ser frustrada (rejeição ao projeto de lei) ou revisada (por meio de emendas/substitutivos), o que não impede, no primeiro caso, que o Presidente da República venha posteriormente a editar ato administrativo criando a Unidade de Conservação que não foi aprovada pelo Parlamento.²⁹² Sem embargo, tal providência, em uma democracia dialógica, pode ocasionar desgaste ou constrangimento com o Legislativo, fatores que podem acabar pesando na decisão do Executivo.

Calha indagar também a quem compete a iniciativa do projeto de lei. O art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição, prevê ser da iniciativa privativa do Presidente da República projeto de lei que disponha sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública. A seu turno, o art. 84, VI, CR, impede que o Presidente da República edite decreto para criar ou extinguir órgãos públicos. Como a leitura do art. 225, § 1º, III, CR, em linha com o art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/00 é a de que uma Unidade de Conservação pode ser criada por ato administrativo, a conclusão que se extrai é a de que a legislação, a começar pela Constituição, não tratou as Unidades de Conservação como órgãos (do ICMBio), conquanto teoricamente não haja impedimento para esta qualificação.

Nesta linha, uma vez que as Unidades de Conservação não são categorizadas como órgãos, a iniciativa legislativa deixa de ser privativa do Presidente da República, podendo, então, qualquer deputado ou senador apresentar projeto de lei para criar um Parque Nacional. Aliás, nas duas únicas vezes em que Parques Nacionais foram criados por lei, a iniciativa foi de deputado.²⁹³ Sublinhe-se que, em nenhum dos dois casos, houve veto presidencial, o que

²⁹² Entre as duas respostas do Legislativo, a rejeição ao projeto de lei acaba por não vincular, ao menos formalmente, o Executivo, ao passo em que a aprovação com modificações (por ex., a redução do tamanho da área do Parque em relação àquele previsto no PL) obstaculiza ação do Executivo em sentido diverso daquele constante da lei, conforme o citado art. 22, § 5º e § 6º da Lei nº 9.985/00. De toda sorte, calha recordar que o Presidente da República tem a possibilidade de vetar as alterações no PL, veto que pode ser superado, por maioria qualificada, pelo Legislativo (art. 66, § 4º, CR).

²⁹³ O Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais foi criado em função da apresentação do Projeto de Lei nº 7032/2002, de autoria do Deputado Luciano Pizzatto. O diploma legal de criação deste Parque Nacional é a Lei nº 12.829, de 20 de junho de 2013. Repare-se que entre a apresentação do PL e a promulgação da lei transcorreram cerca de 11 anos. Deveras, a criação de um Parque por ato administrativo demanda, a princípio, um lapso temporal bem menor daquele concernente ao processo legislativo. Ao longo deste período, não foi editado decreto presidencial criando Unidade de Conservação na área, o que poderia, a depender do seu teor, prejudicar o andamento do sobredito projeto de lei. O Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange foi criado por

significa que a Presidência da República não considerou usurpado o seu direito de apresentar projeto de lei, isto é, não entendeu ser da sua competência privativa a apresentação de projeto de lei para a criação de Unidade de Conservação.

Logo, contrariamente ao que se costuma afirmar,²⁹⁴ o Poder Legislativo detém a prerrogativa, por iniciativa de projeto de lei pelos seus próprios integrantes, de criar Unidade de Conservação, sistemática que o faz compartilhar a responsabilidade com o Poder Executivo. Em outras palavras: não é tarefa exclusivamente do Chefe do Executivo a criação de Unidades de Conservação. Marque-se, ademais, que, como a alteração e a supressão de Unidade de Conservação, consoante a Carta Magna, exigem lei, pode acontecer que um Parque Nacional criado por decreto venha a ser alterado ou extinto por lei (oriunda de PL de iniciativa do Executivo ou do próprio Legislativo), possibilidade que ressalta a relevância de um diálogo republicano, sereno e diligente entre os dois Poderes e, mais, com toda a comunidade, traduzindo um exercício democrático, de cidadania, sem prejuízo dos fatores técnicos envolvidos (um *agir comunicativo*).

Outra nota importante é acerca da judicialização da criação, ampliação, redução e extinção dos Parques Nacionais. Computada a deferência que o Judiciário deve aos demais Poderes, frente à presunção de validade dos atos administrativos e das leis, não é vedada a apreciação jurisdicional da decisão de criar, ampliar, reduzir ou extinguir um Parque Ambiental, o que importa em exame do mérito administrativo ou da lei,²⁹⁵ sem excluir, claro, a averiguação da regularidade processual. Ora, pode ocorrer que a redução ou a extinção de um Parque Nacional não se justifiquem, que tais medidas não tenham justificativa ambiental

meio do Projeto de Lei nº 4751/94, de iniciativa também do Deputado Luciano Pizzatto. A sua lei de instituição é a Lei nº 10.227/01.

²⁹⁴ Por ex.: MORSELLO, Carla. op., cit., p. 187.

²⁹⁵ Assume-se a posição que reconhece o cabimento (a indispensabilidade) da aferição jurisdicional do mérito do ato administrativo e da lei. Neste sentido, na doutrina brasileira, conforme, entre outros, BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 224; CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 177 e 178; ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 125-127. Tb. OLIVEIRA, Larissa Pinha de; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Enquadramento da discricionariedade: um estudo em diálogo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto. In: **Mutações do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. (Orgs. Manoel Messias Peixinho, Jessé Torres Pereira Júnior e Emerson Affonso da Costa Moura) Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 119-131, 2018.

(contrariando *dados técnicos e científicos*),²⁹⁶ afrontando a Constituição e a sua regulamentação (Lei nº 9.985/00).²⁹⁷ Nesta hipótese, ao Judiciário incumbe declarar a inconstitucionalidade da lei. De acordo com a mesma lógica, a configuração de omissão do Poder Público em criar uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (considerando a escolha entre as suas espécies) diante das razões ambientais/ecológicas que a impõe, podendo contar inclusive com a manifestação afirmativa do ICMBio. Neste caso, se o Poder Judiciário se encontra perante questões delicadas e complexas (a discussão sobre a procedência de estudos técnicos e científicos, a dimensão consequencialista do ato, os efeitos orçamentários) que recomendam que a criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral não se dê por meio de uma decisão jurisdicional, o Judiciário está legitimado ao menos para determinar a instauração de um procedimento deliberativo a fim de debater o cabimento da criação da UC, de requerer manifestação do Poder Público sobre a pretensão de criação, dos *dados técnicos e científicos*.

No mais, cumpre assinalar que o § 2º, do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, enuncia que a criação de uma Unidade de Conservação (e, por consequência, de um Parque Nacional) deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, não sendo esta última modalidade indispensável para a implementação das categorias denominadas de Reserva Biológica e de Estação Ecológica (§ 3º), modalidades mais restritivas de Unidades de Proteção Integral que só admitem a visitação pública para fins educacionais e, por isso mesmo, costumam enfrentar maior resistência da população local (LEUZINGER, 2009, p. 158). Sem embargo, há quem tome a referida exclusão como uma forma de obstaculizar o expediente de tornar o processo de criação de Unidades de Conservação mais dialógico e participativo (MERCADANTE, 2001).

Pois bem, de acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC),²⁹⁸ mantido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) conjuntamente com os órgãos gestores de todas as unidades da federação (nos termos do art. 50 da Lei nº

²⁹⁶ Cf. art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/00; Decreto nº 4.340/02, art. 4º; bem como a Instrução Normativa ICMBio nº 5, de 15 de maio de 2008, art. 2º.

²⁹⁷ Não se pode excluir a possibilidade de uma lei vir a reduzir ou extinguir um Parque Nacional por *lobbies* de grupos econômicos interessados na exploração da área objeto de proteção integral, motivos *políticos* (em um sentido que a palavra não deveria ter) e não jurídicos.

²⁹⁸ Trata-se de um sistema integrado de dados contendo informações acerca das Unidades de Conservação administradas pelo Poder Público (União, Estados e Municípios) e por particulares. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs> Acesso em: 10 abr. 2019.

9.985/2000),²⁹⁹ o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conta hoje com 74 Parques Nacionais que se estendem por, aproximadamente, 268.206,95 km² de área total protegida, revelando a sua importância tanto para a salvaguarda da biodiversidade quanto para o cultivo do *benefício intangível* de valorização da natureza (TERBORGH; SCHAİK, 2002, p. 33).

Assim, examinado o procedimento para a criação de Unidades de Conservação, marque-se novamente que a *Lei do SNUC*, ao tratar das espécies de UCs, em seu art. 7º, dividiu-as em dois grupos, o das Unidades de Proteção integral e o das Unidades de Uso Sustentável.³⁰⁰ Especificamente no que toca às Unidades de Proteção Integral, o art. 7º, § 1º,³⁰¹ da referida Lei dispõe que as mesmas têm por finalidade a preservação da natureza e que estão sujeitas a normas de caráter restritivo, haja vista a impossibilidade de utilização direta dos seus componentes naturais, quer dizer, a utilização indireta franqueada não pode produzir danos ambientais, envolver consumo, coleta ou destruição (art. 2º, IX, Lei nº 9.985/2000).³⁰² Em seguida, em seu art.8º,³⁰³ a Lei estabelece cinco espécies de Unidades de Proteção Integral, quais sejam: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre.

No que toca exclusivamente os Parques Nacionais, dispõe o art. 11, da *Lei do SNUC*

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização

²⁹⁹ “Art. 50. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes. § 1º O Cadastro a que se refere este artigo conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos. § 2º O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do Cadastro.”

³⁰⁰ Compõem o grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de Unidades de Conservação: “Art. 14. [...] I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.”

³⁰¹ “Art. 7º, §1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta lei.”

³⁰² “Art. 2º, IX uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.”

³⁰³ “Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.”

de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. § 1º O Parque Nacional 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 A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. § 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. § 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Como antes assinalado e de acordo com os dispositivos supracitados, o Parque Nacional, espécie de Unidade de Conservação, modalidade de Unidade de Proteção Integral, cuja área é de posse e domínio públicos, ou seja, estão sob a sua tutela bens que pertencem ao domínio do Poder Público ou que se encontram sob a sua administração ou regulamentação. Esta categoria de Unidade de Conservação tem por objetivo a preservação da natureza, a chancela da visitação pública, o estímulo à realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, revelando sua incompatibilidade com a apropriação e a propriedade privada, sendo, portanto, forçoso para a sua instituição, a desapropriação dos bens particulares localizados em seus limites.³⁰⁴ Nesta linha, a legislação não autoriza a permanência de população humana residente, mesmo que tradicional, no interior da área natural protegida.³⁰⁵

Neste sentido, perquirindo sobre a dominialidade dos bens sob a guarda dos Parques Ambientais, é oportuno resgatar o conceito amplo de *domínio público*, prerrogativa exercida pelo Estado sobre bens próprios e alheios, que abrange não somente bens de pessoas jurídicas de Direito Público Interno, mas também “as demais coisas que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do Poder Público, tais como águas, as jazidas, as florestas, a fauna, o espaço aéreo e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional.” (MEIRELLES,

³⁰⁴ A legislação brasileira não permite a existência de propriedade privada dentro dos Parques Nacionais, o que impede, por exemplo, hotéis privados, estabelecendo a desapropriação dos bens particulares localizados em seus limites. Art. 11 da Lei nº 9.985/00.

³⁰⁵ Como bem ressalta Márcia Leuzinger: “A única exceção diz respeito a populações indígenas, quando há sobreposição entre UCs e terras por elas tradicionalmente ocupadas. Isso porque a CF/88, em seu art. 231, garante aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, não sendo possível, assim, pretender-se retirá-los desses espaços, em função da criação de qualquer espécie de unidade de conservação.” LEUZINGER, Márcia Dieguez, op. cit., p. 129.

2010, p. 546). Por certo, o *domínio público* desdobra-se no *domínio eminente* (geral, potencial),³⁰⁶ manifesto no poder do Estado em submeter à sua vontade bens localizados no seu território, de titularidade pública, privada ou insuscetíveis de apropriação, mas de interesse público (MEIRELLES, 2010, p. 547), a justificar, por exemplo, a possibilidade de instituição de Unidades de Conservação no âmbito de propriedades privadas.

Nada obstante, o *domínio eminente* “Cuida muito mais de uma relação de autoridade do poder político sobre o território do que de propriedade destes bens” (MARQUES NETO, 2009, p. 79), vale dizer é distinto do direito de propriedade, este sim um direito específico, exercido pelo Estado sobre bens que lhe pertencem, sob um regime jurídico especial, de direito público, o regime jurídico-administrativo. A sujeição ao referido regime aplica-se a todos os bens das pessoas administrativas, que são qualificados, assim, como bens públicos e regidos por normas de direito público, com aplicação supletiva de algumas regras atinentes à propriedade privada³⁰⁷ (MEIRELLES, 2010, p. 546-547). Como se sabe, o regime público permite que o bem ou o serviço sejam objeto de concessão. Deste modo, considerando bens de feição ambiental que estão sob a tutela de Parques Ambientais, verifica-se, nos termos do art. 20 da Constituição Federal, aqueles que são de propriedade da União:

Art. 20. São bens da União: [...] II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; [...] VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

³⁰⁶ Com efeito, o domínio eminente não pode mais ser tomado como o poder absoluto do soberano sobre todos os bens em seu território, haja vista a necessidade de conformação do domínio à função social da propriedade. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos**: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Prefácio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro; apresentação de Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 80.

³⁰⁷ Conforme esclarece Hely Lopes Meirelles: “Mas advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem, apenas, as omissões das leis administrativas.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 547.

Acerca da matéria, necessário também observar o que dispõe a legislação específica, a exemplo do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), notadamente quanto ao tratamento dispensado à propriedade, ou o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), no que concerne à titularidade da vegetação nativa, dentre outros diplomas.

Considerando o teor do *caput* do art. 225³⁰⁸ da Constituição, a natureza jurídica do meio ambiente, sob a guarda dos Parques Ambientais, é de *bem de uso comum do povo*,³⁰⁹ visto que o acesso ao Parque é generalizado.³¹⁰ O meio ambiente, enquanto bem público, tem por tônica a finalidade pública, o proveito efetivo pelos membros da coletividade e está sujeito a regime jurídico próprio,³¹¹ orientado por princípios publicísticos, derogatórios e exorbitantes do direito comum.³¹²

Isto não quer dizer, por óbvio, que não possa haver regulamentação do uso destes espaços naturais protegidos, pelo contrário: tanto é possível a restrição (a exemplo das áreas específicas designadas para fins de acampamento em Yosemite),³¹³ quanto o impedimento (como é o caso da proibição de acampar no topo do Half Dome ou em Lost Lake, por razões geológicas e de segurança).³¹⁴ Inclusive, é admissível estabelecer o caráter gratuito ou

³⁰⁸ “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.”

³⁰⁹ De acordo com o art. 99, I, do Código Civil: “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.”

³¹⁰ Daí a pertinente observação de Floriano de Azevedo Marques Neto, no sentido de que a grande maioria dos administrativistas adota a perspectiva funcionalista (combinada com a da titularidade), ao conferir ênfase à função de interesse geral cumprida pelos bens públicos. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, op. cit., p. 117.

³¹¹ Em linhas gerais, o regime jurídico dos bens públicos caracteriza-se pela alienabilidade condicionada (podendo ser objeto de desafetação, quando então poderão ser alienados), pela impenhorabilidade (bens públicos não se sujeitam à penhora), imprescritibilidade (insuscetíveis de aquisição por usucapião) e não onerabilidade (não podem ser dados em garantia ao credor em caso de inadimplemento). CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1227-1231.

³¹² Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “É em decorrência de sua afetação que os bens de uso comum e os de uso especial não se submetem à órbita de aplicação das normas de direito privado, neles aparecendo sensivelmente modificadas as faculdades de uso, gozo e disposição, inerentes ao conceito de propriedade.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Uso privativo de bem público por particular**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 9.

³¹³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/planyourvisit/safety.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019.

³¹⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/planyourvisit/wildregs.htm>. Acesso em: 2 jan. 2019.

oneroso do uso, desde que com o escopo de resguardar o interesse público, conforme disposto no art. 103 do Código Civil brasileiro: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

Sem embargo, a possibilidade de cobrar pelo acesso aos Parques Nacionais suscita um debate interessante envolvendo as noções de eficiência *versus* igualdade. Segundo os economistas, a eficiência importa no alcance de uma alocação ótima (adequada) de recursos escassos, no que o mercado, ao buscar o equilíbrio entre oferta e demanda, estaria atuando para atingir este fim (MORE; MANNING, 2004). Neste sentido

To an economist, value is captured by a person's willingness to pay; presumably, the more important the goal, the more someone will be willing to pay to obtain the good or service. With limited resources, people must make choices, allocating their resources to the goods and services most important to them. In this way, the consumer is sovereign and the market ensures that scarce goods and services are allocated efficiently to those who value them most – who are most willing to pay. But, when government (the public sector) subsidize goods and services, the pricing system cannot operate and the resulting resource allocation becomes inefficient (MORE; MANNING, 2004).³¹⁵

Transpondo este debate para a temática do acesso aos Parques Nacionais, argumentam os teóricos da eficiência que a interferência governamental em mercados privados teria o condão de criar falhas, haja vista que o subsídio do Poder Público aos Parques, permitindo o livre acesso ou a entrada a baixo custo, produziria consequências negativas, a exemplo da superlotação, deterioração dos espaços, congestionamento, etc. Para solucionar a questão, a privatização ou o manejo de estratégias próprias do setor privado seriam alternativas indicadas (MORE; MANNING, 2004).

Nada obstante, ao enfatizar a *disposição das pessoas em pagar*, os economistas estariam desconsiderando questão crucial que são as diferenças atinentes à *capacidade efetiva das pessoas em pagar*, situação agravada em países marcados pela desigualdade social, como

³¹⁵ Tradução nossa: Para um economista, o valor é determinado pela disposição de uma pessoa em pagar; presumivelmente, quanto mais importante o objetivo, mais alguém estará disposto a pagar para obter o bem ou serviço. Com recursos limitados, as pessoas devem fazer escolhas, alocando seus recursos aos bens e serviços mais importantes para eles. Desta forma, o consumidor é soberano e o mercado assegura que bens e serviços escassos sejam alocados eficientemente àqueles que os valorizam mais - que estão mais dispostos a pagar. Mas, quando o governo (o setor público) subsidia bens e serviços, o sistema de preços não pode operar e a alocação de recursos resultante torna-se ineficiente.

o Brasil (MORE; MANNING, 2004). Mais: o argumento puro e simples da eficiência aplicado à cobrança de ingresso em Parques Nacionais, terminaria por restringir o acesso unicamente a quem *tem disposição e pode pagar*, desconsiderando um dos alicerces da própria *ratio* dos *National Parks*, enquanto espaços de convivência social e democratização da vida: “*To many, public lands and public parks still represent Olmstead’s ideal of equality; they are the great Commons where all people are equal, where you and I both have comparable shares and comparable rights*” (MORE; MANNING, 2004).³¹⁶

Sem embargo, entende-se que a possibilidade de cobrança de ingresso³¹⁷ para acessar os Parques não teria o condão de desnaturar a sua condição de *bem de uso comum do povo*,³¹⁸

³¹⁶ Tradução nossa: Para muitos, terras e parques públicos ainda representam o ideal de igualdade de Olmstead; eles são o grande Commons (bem comum), onde todas as pessoas são iguais, onde eu e você temos ações comparáveis e direitos comparáveis.

³¹⁷ A cobrança, contudo, não é obrigatória. Há Parques, inclusive, que não possuem estrutura para a exploração arrecadatória. O Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, por exemplo, ainda hoje tem entrada gratuita. Contudo, com a concessão de serviços a consórcio privado em fase de implementação, passará a cobrar pelo ingresso a partir do segundo semestre de 2019. Cumpre ressaltar que foi a partir do ano de 2000, por intermédio da Portaria nº 62 do Ministério do Meio Ambiente, que a cobrança de ingressos foi normatizada no âmbito dos Parques Nacionais. Disponível em: Consórcio assume serviços do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. **Correio Braziliense**, publicado em 22nov. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/11/22/interna_cidadesdf.721006/visitantes-pagacao-ingresso-para-acessar-parque-da-chapada.shtml Acesso em: 23 nov. 2018.

³¹⁸ Cabe ressaltar que o pensamento econômico emprega o conceito de bem público em uma acepção distinta do conceito jurídico tradicional. Assim, para a Economia, o conceito de *bem* está atrelado à ideia de utilidade, de funcionalidade, de serventia. Já o adjetivo *público* “não tem o sentido de pertencimento a um ente submetido ao regime público, mas sim ao emprego da utilidade que a torna serviente a todos em geral e a ninguém em particular”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, op. cit. p. 45. Neste sentido, conforme afirma Robert Turner, os bens públicos (*pure public goods*, a exemplo dos Parques) qualificam-se por serem não excludentes e não rivais: a ausência de rivalidade caracteriza-se pelo fato de que um mesmo bem pode ser consumido por mais de uma pessoa, na porção desejada e a não excludência consiste na impossibilidade de evitar que qualquer um consuma o bem, a partir do momento em que o mesmo é posto à disposição. TURNER, Robert. Market failures and the rationale for national parks. **The Journal of Economic Education**, v. 33, n.4, p. 347-356, out. 2002. Disponível em: <file:///Users/Larissa/Downloads/MarketFailuresandtheRationaleforNationalParksfinalversion.pdf> Acesso em 15 jul. 2018. Assim, empregando estes critérios, o meio ambiente seria um exemplo de bem não excludente (tanto o francês se beneficia da Floresta Amazônica, quanto o carioca da Serra da Mantiqueira, por conta de seus efeitos ecossistêmicos). Quanto ao meio ambiente ser bem não-rival a assertiva não pode ser feita indistintamente: pode valer para o ar, mas já não é assim para a água, ainda mais em um cenário de escassez, uma vez que o consumo

notadamente quando estabelecida dentro de parâmetros econômicos razoáveis, quando ajustada à vinculação entre o produto arrecadado e a gestão/manutenção dos espaços naturais, tal como determina a legislação³¹⁹ e, especialmente, quando previstas hipóteses de gratuidade a quem não dispõe de condições financeiras para pagamento, de forma a não impactar sobremaneira a ideia de igualdade e de uso público ínsitas às suas finalidades.³²⁰

da água por um pode afetar a disponibilidade para outro. Contudo, segundo Turner, havendo cobrança de ingresso para acessar o Parque, perderia este a qualificação de bem público, tornando-se *club goods* (“bens de clube”), os quais são excludentes, mas não rivais, exceto nos casos de congestionamento. O congestionamento consiste na hipótese segundo a qual o número de visitantes excede um quantitativo que termina por atrapalhar a experiência dos demais. TURNER, Robert, op. cit. Na linha do autor, seria possível entender que certas utilizações do meio ambiente poderiam sim torná-lo excludente: a cobrança de ingressos, por exemplo, faz com que nem todos possam apreciar as sequóias gigantes em Yosemite, porém os efeitos ecossistêmicos decorrentes da simples existência do Parque, como a regulação do clima por conta da sua vegetação ou os benefícios advindos do compartilhamento dos cursos d’água, independem da cobrança pelo acesso, no que o Parque manteria a sua qualidade de bem público não excludente. Robert Turner se propõe a discutir em que medida a oferta privada de bens públicos regulados pode se revelar mais adequada que o fornecimento pelo Poder Público. TURNER, Robert, op. cit. Sobre o assunto ver também: SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>. Acesso em 10 jul. 2018.

³¹⁹ A vinculação da receita (ao menos em tese) está prevista no art. 35 da *Lei do SNUC*: “Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade; II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.”

³²⁰ Também no sentido de que a cobrança não desnatura a qualidade de bem de uso comum do povo, ver trecho de Alexandre Santos de Aragão: “ Quanto às estradas para cujo trânsito é imposto o pagamento de pedágio, não se descaracterizam pela doutrina atualmente majoritária como bens de uso comum do povo para passarem a ser bens de uso especial pela simples existência desse condicionamento ao seu uso. Continua sendo de uso de todos que atenderem a certas condições, entre as quais encontra-se o pagamento de pedágio (da mesma forma que nas rodovias também não se pode locomover acima de certas velocidades). ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 476.

Quanto à alienação, a mesma fica condicionada à prévia desafetação (nos termos do art. 100 do Código Civil),³²¹ e posterior submissão ao teor do art. 17 da Lei nº 8.666/1993,³²² perfazendo o que se denomina de *relativa inalienabilidade*, uma das particularidades concernentes aos bens públicos.

Por certo, examinada a compreensão do Direito Administrativo acerca da matéria, cumpre agora verificar o tratamento conferido à questão da natureza jurídica dos bens sob a tutela dos Parques sob a perspectiva da doutrina ambientalista. A ideia, segundo a perspectiva hoje dominante no Direito Ambiental, é a de que a Constituição, ao tratar do *meio ambiente*

³²¹ “Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.”

³²² “Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: a) doação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; d) investidura; e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o [art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976](#), mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o [§ 1o do art. 6o da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009](#), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.”

ecologicamente equilibrado, teria chancelado o surgimento de uma nova espécie de bem, cujos contornos não poderiam ser devidamente enquadrados na categoria de bens públicos e, menos ainda, na de bens privados, de forma que se convencionou denominá-los de *bens ambientais* (FIORILLO, 2019, p. 57).

O advento desta nova espécie de bem estaria atrelado à perspectiva contemporânea segundo a qual, a despeito da literalidade do *caput* do art. 225 da Constituição, que faz referência ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como *bem de uso comum do povo*, este deveria ser tomado não como um *bem público*, mas sim como *bem de titularidade difusa*,³²³ vinculado à ideia de direitos que transcendem a dimensão do indivíduo e qualificam-se pela indeterminabilidade de seus sujeitos. Quer dizer, o meio ambiente como um todo, enquanto *macrobem*³²⁴ ambiental, seria de titularidade transindividual, teria natureza jurídica de *bem de titularidade difusa*, tanto assim que a sua guarda (manifesta como verdadeiro *dever* de tutela) cabe não somente ao Poder Público, mas também à coletividade, no interesse das atuais e futuras gerações (a recorrente *solidariedade intergeracional*) (FIORILLO, 2019, p. 62). Nas palavras de Fiorillo

³²³ Observa-se que o Poder Judiciário tem acolhido a tese do meio ambiente como um bem difuso. Veja-se o teor da súmula 91 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna.” Pois bem, esta súmula foi cancelada em virtude da compreensão do STJ (posição também da doutrina ambiental) de que o art. 1º da Lei nº 5.197/1967, que trata da proteção à fauna brasileira, não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988, porquanto os animais silvestres existentes no país não poderiam ser tomados como bens públicos, mas sim bens difusos: “Art. 1º - Os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.” Assim, na atualidade, quem processa e julga, via de regra, crimes contra a fauna é a justiça estadual. A justiça federal só atuaria em situações excepcionais, nos termos do art. 109 da Constituição, como no caso de crime de tráfico internacional de animais, quando o STF reconheceu haver interesse da União: RE 835.558.

³²⁴ Ressalte-se que o Poder Judiciário tem acolhido também a tese do meio ambiente como um *macrobem ambiental*, como um bem difuso. A título de ilustração, conferir a Questão de Ordem no Recurso Especial nº 1.711.009 – MG, apresentada pelo Ministro Marco Buzzi do STJ. Em seu voto, o Ministro conceituou o *macrobem* como sendo: “o meio ambiente como um todo, o patrimônio ambiental em seu conceito mais amplo, o conjunto de interações e elementos em sua máxima complexidade e extensão. Por tal razão, a proteção do *macrobem* se dá em nível igualmente elasticado como o de sua concepção, considerando-se atentatório toda e qualquer ação que vitima o equilíbrio ecológico e, necessariamente, danifica o meio ambiente [...] Em última *ratio*, a noção de *macrobem* se confunde com tudo o que influencia diretamente a harmonia global do meio ambiente.” STJ, QO no REsp: 1.711.009 - MG 2017/0277127-0. Relator: Ministro Marco Buzzi, DJ 19/12/2017.

Ao verificarmos o direito civil, notamos que os poderes básicos do direito material de propriedade tradicional do século XIX são compreendidos pelo direito de usar, fruir, gozar e dispor do bem. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 inova o ordenamento, destacando do bem ambiental alguns desses direitos e protegendo bens que não são suscetíveis de apropriação, seja pela pessoa física, seja pela pessoa jurídica. **Na verdade, a Constituição formulou inovação revolucionária no sentido de criar um terceiro gênero de bem, que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os privados.** Isso passa a exigir do intérprete uma nova compreensão da estrutura apresentada pelo art. 20 da Constituição Federal, que estabelece quais os bens da União, porque diversos deles possuem características de bem ambiental, como os lagos, rios, ilhas fluviais e o próprio mar territorial, cabendo à União não a sua propriedade, porquanto o bem difuso é insuscetível de apropriação, mas sim a possibilidade de gerenciá-los. (2019, p. 60).

Ressalte-se que também José Afonso da Silva, ao discorrer sobre esta nova categoria de bens – por ele denominada de *bens de interesse público* – sustenta que a Constituição alçou o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* (meio ambiente qualificado, portanto) à condição singular de bem jurídico:

Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de vida. Teremos que fazer especificações depois, mas, de um modo geral, pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade. **Veremos, no entanto, que há elementos físicos do meio ambiente que também não são suscetíveis de apropriação privada, como o ar, a água, que são, já por si, bens de uso comum do povo. Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.**³²⁵ (SILVA, 2009, p. 83-84).

Afirmar que *bens ambientais* são *de interesse público* não significa que o bem em questão seja necessariamente público, haja vista a possibilidade de existirem bens de relevância ambiental no interior de propriedades particulares. E, exatamente por conta da necessidade de controle da *qualidade ambiental*, algo “inalienável e inseparável do bem comum” (MILARÉ, 2011, p. 247) é que há a possibilidade da imposição de limitações em prol de um interesse social de maior alcance: “Daí a solicitude com as áreas a serem particularmente protegidas, porquanto elas são a garantia da perpetuação dos sistemas vivos” (MILARÉ, 2011, p. 247). Vale dizer, por intermédio da prerrogativa do domínio eminente

³²⁵ Grifos nossos.

estatal, seria cabível a imposição de restrições em prol da garantia ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

Sem embargo, o STJ já afirmou que compõem a categoria de *microbens* ambientais,³²⁶ bens integrantes da totalidade do meio ambiente (do *macrobem* ambiental), sustentando que estes poderiam apresentar natureza jurídica distinta da de bem de titularidade difusa, sendo suscetíveis de apropriaçãoa dependência do caso concreto.³²⁷ Vale dizer, uma árvore poderia apresentar natureza jurídica mista: quando situada em uma propriedade privada, o mesmo valendo para seus frutos, será de propriedade do particular dono da área em questão. Se localizada dentro de um Parque Nacional, pode ser qualificada como de dominialidade difusa (de acordo com o Direito Ambiental) ou ter natureza jurídica de bem público (em consonância com o Direito Administrativo).

Sem embargo, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado à fauna silvestre. O animal selvagem que ingressa em uma propriedade particular não se torna propriedade do dono da terra. Não é dada ao dono do terreno a prerrogativa de dispor do animal, como seria relativamente aceitável em relação a uma árvore em seu terreno que venha a ser transformada em lenha para aquecimento (ainda que o corte de árvores, a depender da espécie, esteja sujeito a restrições).

Acontece, então, que enquanto o Direito Administrativo classifica o meio ambiente como *bem de uso comum do povo*, qualificação que tem previsão explícita na Constituição (art. 225, *caput*), isto é, como bem público, o Direito Ambiental utiliza a expressão *bem ambiental* para afirmar que a natureza é de titularidade difusa. Uma percepção mais atenta revela a complexidade da questão.

³²⁶ Para além do *macrobem*, o Ministro Marco Buzzi do STJ, também definiu o chamado *microbem ambiental*, ressaltando o caráter tênue das referidas divisões: “o microbem ambiental é todo e qualquer elemento considerado isoladamente, constituinte e integrante do meio ambiente (a fauna, a flora, a atmosfera, o ser humano, a água, o solo, o patrimônio ambiental cultural e artificial, entre outros), ou seja, são unitariamente considerados, possuindo muitas vezes tratamento legislativo próprio, onde a proteção se dá enquanto efetivos bens ambientais singulares.” STJ, QO no REsp: 1.711.009 - MG 2017/0277127-0. Relator: Ministro Marco Buzzi, DJ 19/12/2017.

³²⁷ A qualificação de algo/de um ente como *bem ambiental*, segundo concepção comum, traduziria um valor instrumental daquele algo, daquele ente. Daí porque, na Ética Animal, os animais não são caracterizados como bens ambientais, uma vez que esta expressão denotaria o valor do ser em relação ao todo, isto é, uma noção holística. Todavia, especialmente por citar os seres humanos como *microbens* ambientais, esta passagem do STJ se diferencia da compreensão mencionada.

Segundo a teoria dos direitos fundamentais, “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” é um direito difuso. A assertiva é correta. Porém, isto, por si só, não significa que o meio ambiente seja, em todas as suas expressões, bem de titularidade difusa. Incidir direito difuso sobre um bem não significa, apenas por isto, que o bem seja de titularidade (propriedade) difusa.³²⁸ Em um exemplo: nada obstante o direito à preservação do patrimônio histórico-cultural seja difuso, um bem tombado pode ser bem público ou bem privado. Um imóvel tombado não é de titularidade difusa.

Em termos filosóficos faz sentido entender que o meio ambiente é bem difuso. Em termos genéricos, na sua dimensão mais ampla – a natureza brasileira, o planeta Terra –, a afirmativa é procedente. Todavia, em seus recortes, *bem naturais* podem ser bens públicos e bens privados. Por exemplo, o mar territorial e rios que banham mais de um Estado são bens da União (art. 20 da Constituição). A área de um Parque Nacional é bem público. Tanto assim que a área pode ser desafetada e alienada ou ser dada a ela outra finalidade pública. Tanto assim que um Parque Nacional pode ser constituído (ou ter o seu tamanho aumentado) por meio de desapropriação, ou seja, transferência de propriedade (de um particular para um ente público ou entre entidades públicas). Ilustre-se novamente: o fato de a área de um Parque ser um bem público é que explica a possibilidade de concessão de uso (de bem público) ou de autorização de uso (de bem público).

A análise deve ser casuística. A desafetação e alienação da área de um Parque estadual não implica em que todos os *bem naturais* situados no território do parque venham a ser desafetados e alienados. Em um Parque Ambiental estadual pode cortar um rio da União: ora, este rio continuará a ser da União a despeito a venda da área do Parque. A verdade é que alguns *bem naturais*, pelo seu próprio caráter, não podem ser alienados, são, neste sentido, indisponíveis. Um rio nunca poderá ser vendido. Assim como a praia e o ar. Outros, ainda quando privados, tem conformações legais, como o proprietário de nascente de água que, atendido o seu próprio consumo, não pode impedir o uso gratuito da água pelos seus vizinhos (art. 1.290 do Código Civil e Decreto nº 24.643/34, o Código das Águas).³²⁹ A área de reserva

³²⁸ Cabe atentar para o alerta feito por Floriano de Azevedo Marques Neto, no sentido de que a compreensão do meio ambiente como bem difuso, insuscetível de ser titularizado por pessoas jurídicas de direito público interno, amparada por algumas teses internacionais (que tomam os recursos ambientais como bens da humanidade, internacionais), importaria em um risco à soberania do país. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, op. cit., p. 96-97.

³²⁹ Veja-se o art. 32 do Código das Águas: “As águas públicas de uso comum ou patrimoniais, dos Estados ou dos Municípios, bem como as águas comuns e as particulares, e respectivos álveos e margens, podem ser

legal limita em proveito da função social (ambiental, ecológica) da propriedade direitos de propriedade (as árvores localizadas na reserva legal continuam sendo propriedade privada, mas não podem ser cortadas para se fazer uma plantação ou uma construção).

Rigorosamente, pois, nos termos da legislação, *bens naturais* podem ser bens privados e bens públicos. Alguém deve responder pelo bem: administrativamente, civilmente e penalmente; fazer a administração, tomar decisões, gerir. Afinal, se o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito/bem de todos, quem irá administrar o que é de todos? Reitere-se: a titularidade (pública ou privada) do bem não afasta a incidência de interesses/direitos difusos sobre ele, o que não significa concluir que são bens de titularidade difusa.³³⁰ Repita-se: o proprietário de uma fazenda não o é das aves, dos répteis ou das onças que circulam ou habitam o lugar. Existem estatutos diversos e concomitantes regendo *bens naturais*, inclusive sobre o mesmo bem na dependência das circunstâncias. Um peixe é enquadrado como bem difuso quando livre em um rio, mas, se fígado, em conformidade com a lei, passa a ser bem privado.

Conforme a Lei nº 9.985/00, Unidades de Conservação, inclusive as de Proteção Integral podem ser bens públicos ou privados,³³¹ sendo certo, nos termos expressos do art. 11, § 1º, que o “Parque Nacional é de posse e domínio públicos”. No mesmo dispositivo é dito que “as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas”. Destarte, por todo o exposto, pode-se concluir que a afirmação de que a natureza é bem de titularidade difusa ostenta um componente *retórico*, tem amparo filosófico, mas sem base normativa ou pelo menos com sérias dificuldades de enquadramento jurídico. De resto, os *bens ambientais* podem ser públicos ou privados.

O Parque Nacional é bem público, consoante enunciação normativa explícita. É bem (público) de uso comum do povo, em conformidade com o art. 225, *caput*, da Constituição. Daí que a perspectiva de que seria bem difuso não possui sustento no ordenamento positivo.

desapropriadas por necessidade ou por utilidade pública: **a)** todas elas pela União; **b)** as dos Municípios e as particulares, pelos Estados; **c)** as particulares, pelos Municípios.”

³³⁰ Na mesma linha, Floriano de Azevedo Marques Neto aponta os problemas da concepção ambientalista que sustenta não ser o meio ambiente suscetível de apropriação, haja vista tratar-se de bem difuso. Afirma o autor: “em que pese haver um direito difuso à conservação do meio ambiente, isto por si só não chancela a existência de uma propriedade difusa sobre a natureza.” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, op. cit. p. 96.

³³¹ Ilustrativamente, o Monumento Natural. Art. 12, § 1º, da Lei nº 9.985/00: “O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.”

Acertada, sem embargo, é a assertiva segundo a qual há interesses difusos em relação aos Parques Nacionais. Há, pois, uma confusão conceitual entre *interesses difusos* e *bens difusos*. Neste passo, o Direito Administrativo é mais rigoroso tecnicamente do que a aludida posição que possui guarida, com ares de unanimidade, entre os autores do Direito Ambiental e na jurisprudência.

3.2 Direção e gestão administrativa

Tratando agora da gestão dos Parques Nacionais, verifica-se, a partir do teor da Lei nº 9.985/2000, que a mesma efetiva-se por meio da Administração Pública Indireta, nomeadamente por intermédio da autarquia³³² federal responsável pela administração dos Parques Nacionais, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), haja vista o disposto no art. 6º, III da referida Lei

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: [...] III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.³³³

Quer dizer, tomando os Parques como áreas *de posse e domínio públicos* (§ 1º, do art. 11 da *Lei do SNUC*),³³⁴ a sua gestão é operacionalizada por uma entidade dotada de

³³² O art. 5º, I do DL nº 200/67, denominado de Estatuto da Reforma Administrativa Federal, trata do conceito de autarquia, entidade integrante da Administração Pública Indireta: “Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”

³³³ A Lei nº 9.985/2000 utiliza a expressão *órgão* para fazer referência ao ICMBio e ao IBAMA, porém tecnicamente, enquanto pessoas jurídicas, não podem as autarquias serem denominadas de órgãos, haja vista que os órgãos não têm personalidade jurídica, são despersonalizados.

³³⁴ “Art. 11. O Parque Nacional 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. § 1º - O Parque Nacional 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.”

personalidade jurídica própria, distinta do ente político central (no caso, a União), manifestando o fenômeno da chamada descentralização administrativa.³³⁵

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), enquanto autarquia federal³³⁶ encontra-se vinculado ao Ministério do Meio ambiente (MMA),³³⁷ no que

³³⁵ Cumpre aqui ressaltar as considerações de Marta Arretche acerca da descentralização administrativa: No texto *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas* a autora busca desconstruir o relativo consenso no tocante às virtudes do processo de descentralização. Isso porque, as reformas do Estado implementadas ainda na década de 1980 sinalizavam para as vantagens do referido fenômeno: enquanto a centralização estava atrelada à burocratização, ineficácia e falta de transparência, a descentralização era encarada sob uma perspectiva positiva, ao promover e consolidar a justiça social, a equidade e a democracia. Tal compreensão tinha por fundamento, em boa medida, parte do pensamento político de esquerda, notadamente o entusiasmo a partir das exitosas experiências municipais (tais como o orçamento participativo, etc.) e sua proximidade com o cidadão comum. Contudo, a autora busca demonstrar que a implementação dos ideais democráticos no longo prazo está menos associada ao fenômeno da descentralização e mais atrelada à qualidade/natureza das instituições responsáveis pelo processamento e tomada de decisões. Assim, não seria adequada à associação automática entre o processo de centralização e o expressivo *deficit* de democracia, na medida em que a descentralização por si só não garantiria o reforço da vida cívica, podendo mesmo reproduzir a dominação antes criticada, implementada outrora pelo ente central e agora, com a descentralização, pulverizada em múltiplos subsistemas. ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm Acesso em: 14 abr. 2017.

³³⁶ Vale ressaltar que o site oficial do ICMBio qualifica o Instituto como autarquia em regime especial. Embora não haja propriamente um consenso na doutrina administrativista acerca do que qualificaria, ao certo, a *especialidade* de uma autarquia, fala-se em maior autonomia da entidade ou na existência de um regime jurídico próprio, estabelecido pela lei instituidora, distinto do regime geral previsto no Decreto-Lei nº 200/67. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 118. Para José dos Santos Carvalho Filho, as prerrogativas definidoras das autarquias de regime especial seriam a existência de: “(1º) poder normativo técnico; (2º) autonomia decisória; (3º) independência administrativa; (4º) autonomia econômico-financeira,” embora o autor não concorde com a criação de uma nova categoria de autarquia (especial). CARVALHO FILHO. José dos Santos, op. cit., p. 505. O art. 1º da Lei que cria o ICMBio, Lei nº 11.516/2007, faz menção à autonomia administrativa e financeira da autarquia.

³³⁷ De acordo com o art. 6º, I e II da Lei nº 9.985/2000, O Ministério do Meio Ambiente tem a função de coordenação do SNUC, trata-se do órgão central, responsável por organizar estudos sobre a criação de novas UCs, por convocar reuniões entre as diferentes unidades, enquanto o Conselho nacional do Meio Ambiente – CONAMA, tem por missão o acompanhamento da implantação do SNUC, requisitando informações, visitando e inspecionando Unidades de Conservação: “Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama,

o Direito Administrativo denomina de *tutela administrativa*, que significa o controle exercido pela Administração Direta sobre toda pessoa integrante da Administração Pública Indireta. O Instituto Chico Mendes também integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), uma estrutura político-administrativa responsável pela proteção ambiental e constituída por órgãos e entidades de variados níveis do Poder Público, na qualidade de órgão executor juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).³³⁸

O ICMBio foi criado pela Medida Provisória nº 366/2007, durante a gestão de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente, posteriormente convertida na Lei nº 11.516/2007, recebendo esta denominação em homenagem ao seringueiro Chico Mendes, conhecido por sua atuação na defesa dos seringueiros, tendo sido um dos responsáveis pelo conceito de Reserva Extrativista (Resex),³³⁹ modalidade de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, prevista no art. 18 da Lei nº 9.985/2000.³⁴⁰ Com efeito, boa parte das atribuições do ICMBio são provenientes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, haja vista que o Instituto Chico Mendes nasceu da divisão deste último, quando tensões de ordem político-administrativas e financeiras motivaram a transferência de competências do IBAMA³⁴¹ para o ICMBio. (MILARÉ, 2011, p. 369).³⁴²

com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema.”

³³⁸ O ICMBio passou a figurar como órgão executor do SISNAMA, ao lado do IBAMA, por determinação do Decreto 6.792/2009.

³³⁹ Em dezembro de 2018, completaram 30 anos da morte de Chico Mendes. Sobre o assunto, ver: O legado de Chico Mendes, 30 anos depois. **O Globo**, publicado em 22 dez. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/o-legado-de-chico-mendes-30-anos-depois-23322678>. Acesso em: 23 dez. 2018.

³⁴⁰ “Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.” Assim, uma Resex é uma área da União habitada por populações tradicionais que sobrevivem a partir da agricultura de subsistência, do extrativismo e criação de animais de pequeno porte.

³⁴¹ Segundo alguns, boa parte do progressivo esvaziamento do IBAMA teria sido resultado da crescente influência política na fiscalização e de episódios de corrupção, a exemplo da prisão de fiscais da autarquia envolvidos na extração ilegal de madeira no Mato Grosso, em 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/2710-policia-federal-prende-16-pessoas-na-operacao-curupira-2>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Assim, incumbido da gestão de cerca de 79 milhões de hectares terrestres e quase 93 milhões de hectares marinhos,³⁴³ pela administração de 334 Unidades de Conservação federais,³⁴⁴ o Instituto Chico Mendes possui uma estrutura organizacional, nos termos do Decreto nº 8.974/2017, composta por órgão colegiado (Comitê Gestor), por órgão de assistência direta e imediata do Presidente da autarquia, por órgãos seccionais (a exemplo da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN), por órgãos específicos singulares (como é o caso da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação), bem como por unidades descentralizadas, a exemplo dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação (são 14), pelas Coordenações Regionais (são 11), pelas Unidades Avançadas de Administração e Finanças (totalizam 6) e pelo Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade (Acadebio),³⁴⁵ além de oferecer suporte à gestão de cerca de 681 Reservas Particulares do Patrimônio Natural federais (RPPNs).³⁴⁶

O Instituto tem por missão institucional a criação, fomento, proteção e gestão de Unidades de Conservação federais, incluindo-se nesta gama de atribuições “as competências para apresentar e editar normas e padrões de gestão; propor a criação, regularização fundiária e gestão de UCs; e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC),”³⁴⁷ conforme disposto no art. 1º da Lei nº 11.516/2007

³⁴² Em linha de crítica à criação de uma entidade com atribuições muito semelhantes as do IBAMA, ver trecho de Talden Farias: “Daí a Associação Nacional dos Servidores do Ibama (Asibama) ter interposto a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 junto ao STF sob a alegação de que a citada lei não observou o rito nem os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, afora o desrespeito ao art. 225 da Constituição Federal. Com efeito, é difícil vislumbrar o caráter urgente e relevante na criação de um órgão quando existia outro órgão que cumpria a mesma função sem que se tenha conhecimento de maiores prejuízos por conta disso.” FARIAS, Talden. Há limites para o poder de polícia do Instituto Chico Mendes. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de janeiro de 2018.

³⁴³

Disponível

em:

http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/relatorio_gestao/relatorio2018/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf Acesso em: 15 jan. 2019.

³⁴⁴ Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV19%20-%20B_Cat.pdf op. cit.

³⁴⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/nossaestrutura> Acesso em: 15 jan. 2019.

³⁴⁶ Disponível em:

http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/relatorio_gestao/relatorio2018/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf op. cit.

³⁴⁷ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27802-pra-que-serve-o-instituto-chico-mendes/>. Acesso em: 15 jan 2019.

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas. Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Quer dizer, para além da atribuição crucial de salvaguarda dos espaços naturais protegidos e conservação da biodiversidade, o Instituto Chico Mendes também é incumbido do incentivo à pesquisa e pela disseminação do conhecimento atrelado às Unidades de Conservação, além de ser a instituição responsável pelo desenvolvimento de estratégias relativas ao uso sustentável de recursos naturais, pelo amparo às populações tradicionais no âmbito das UCs de Uso Sustentável, bem como pelo exercício do poder de polícia ambiental no âmbito das Unidades de Conservação federais.

Especificamente quanto aos Parques Nacionais, o Presidente do ICMBio, por intermédio do Regimento Interno da autarquia, a Portaria nº 1.162 de 27 de dezembro de 2018, possui a prerrogativa de nomear o chefe (gestor) da Unidade, escolhido, nos termos do art. 8º, §1º, dentre servidores públicos integrantes da *Carreira de Especialista em Meio Ambiente*.³⁴⁸ Em outras palavras, o cargo de chefia de um Parque Nacional é uma função de confiança que, segundo o art. 37, V, da Constituição,³⁴⁹ encontra-se vinculada às atribuições de direção,

³⁴⁸ “Art. 8º As nomeações para os cargos em comissão e para as funções comissionadas integrantes da estrutura regimental do Instituto Chico Mendes serão efetuadas em conformidade com a lei. §1º: Os cargos em comissão e funções comissionadas do Instituto Chico Mendes serão providos preferencialmente, por servidores públicos integrantes da Carreira de Especialista em Meio Ambiente criada pela Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002.”

³⁴⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”.

chefia e assessoramento, podendo apenas ser exercida por servidores estatutários, ocupantes de cargos de provimento efetivo (ou seja, o gestor necessariamente deve pertencer ao quadro de pessoal da Administração Pública). Isto significa que a livre nomeação do chefe de um Parque Nacional depende de vinculação prévia com o serviço público, podendo este ser exonerado da função também livremente por decisão do presidente do Instituto Chico Mendes, o que, por óbvio, não guarda relação com o cargo efetivo anteriormente ocupado.

Como norte de atuação, os Parques Nacionais são regidos pelo Plano de Manejo, que, de acordo com o art. 2º, inciso XVII, da Lei nº 9.985/2000, é o

documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

Todas as UCs devem contar com um Plano de Manejo,³⁵⁰ direcionado a servir de guia para que a Unidade cumpra com as finalidades para as quais foi criada, elaborado sob uma perspectiva multidisciplinar e em permanente construção:

Ele estabelece a diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando a proteção de seus recursos naturais e culturais; destaca a representatividade da Unidade de Conservação no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais; estabelece normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da Unidade de Conservação, zona de amortecimento e dos corredores ecológicos; reconhece a

³⁵⁰ Sobre o Plano de Manejo, ver o art. 27 da Lei nº 9.985/2000: “Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. § 1º O Plano de Manejo deve 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. § 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente. § 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. § 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre: I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres; II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado; III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.”

valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social.³⁵¹

Quanto ao poder de polícia do Instituto Chico Mendes (inciso IV, do art. 1º, da Lei nº 11.516/2007),³⁵² vale ressaltar que:

O Instituto fiscaliza e aplica penalidades administrativas ambientais ou compensatórias aos responsáveis pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. Aliás, também lhe cabe contribuir para a recuperação destas áreas degradadas.³⁵³

Sem embargo, reconhecido como a prerrogativa estatal de conformar (determinar e limitar) o exercício dos direitos em prol do interesse público,³⁵⁴ o poder de polícia entra em questão quando em pauta a discussão acerca das possíveis parcerias com o setor privado no âmbito dos Parques Nacionais, envolvendo a possibilidade ou não de sua delegação.

Como regra, a doutrina tem entendido pela viabilidade de transferência do poder de polícia apenas a pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta (autarquias e fundações públicas com personalidade jurídica de direito público), tendo em conta se tratar de atividade típica do Estado.³⁵⁵ Assim, por envolver uma potestade estatal (*ius imperium*), o poder de polícia só poderia ser exercido por pessoas jurídicas de direito público, sob o argumento de que condicionar a liberdade e a propriedade em favor do interesse público são prerrogativas inerentes à autoridade estatal, sendo o Poder Público o detentor do monopólio da coerção (BINENBOJM, 2017, p. 233-236).

³⁵¹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/plano-de-manejo.html> Acesso em 20 fev. 2019.

³⁵² “Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: [...] IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União;”.

³⁵³ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27802-pra-que-serve-o-instituto-chico-mendes/>, op. cit.

³⁵⁴ Necessário ressaltar que o conceito de interesse público não pode ser tomado como o simples interesse da maioria, visto não se tratar de questão meramente quantitativa. Assim, são de interesse público também políticas dirigidas à inclusão de minorias, a exemplo das ações afirmativas.

³⁵⁵ Segundo José dos Santos Carvalho Filho, não há óbice para que pessoas administrativas de direito privado, vale dizer, entidades integrantes da Administração Pública Indireta, com personalidade jurídica de direito privado possam exercer o poder de polícia em sua modalidade fiscalizatória, não sendo possível, contudo, a criação de normas restritivas de polícia pelas referidas entidades. CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 82-83.

Nada obstante, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho defendem a possibilidade de transferência, por contrato, a particulares dos denominados atos materiais preparatórios ou sucessivos aos atos de polícia (MELLO, 2010, p. 839-840; CARVALHO FILHO, 2017, p. 84;), a exemplo de empresas privadas que operam máquinas de triagem em aeroportos, ou aparelhos destinados à identificar violações por excesso de velocidade, casos em que

o Estado não se despe do poder de polícia nem procede a qualquer delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à constatação de fatos (CARVALHO FILHO, 2017, p. 84).

No âmbito da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendido pela impossibilidade genérica do exercício do poder de polícia por particulares, a exemplo do que foi decidido no julgamento da ADI nº1.717-DF,³⁵⁶ que declarou a inconstitucionalidade do *caput* e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 58 da Lei nº 9.649/1998, que passou a atribuir personalidade de direito privado aos conselhos profissionais. Porém, diante do exercício do poder de polícia, regulação, fiscalização, punição e arrecadação de tributos, o STF declarou a nulidade das referidas previsões, firmando a tese de que os conselhos profissionais devem ter natureza de autarquia.

Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 817.534, seguindo a orientação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto acerca das quatro fases (ordem, consentimento, fiscalização e sanção de polícia)³⁵⁷ – o denominado ciclo de polícia – sustentou a possibilidade de delegação a pessoas jurídicas de direito privado apenas de atos fiscalizatórios e de consentimento.

Cumpra aqui registrar a posição defendida por Gustavo Binbenbojm, no sentido da superação da tese da indelegabilidade do poder de polícia em razão da ingerência do que o autor denomina de *giro democrático-constitucional* (que tem início com a promulgação da Constituição de 1988, com o advento do Estado Democrático de Direito e a consequente releitura dos institutos centrais do Direito Administrativo a partir dos vetores axiológicos propugnados pela Lei Maior) e do *giro pragmático* (cujo marco é a aprovação da Emenda

³⁵⁶ STF, ADI nº 1.717-DF, Rel. Sydney Sanches, publ. 28.3.2003.

³⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 444.

Constitucional da Reforma Administrativa, nº 19/1998, a ascensão do princípio da eficiência à condição de vetor da ação administrativa e a reformulação dos contornos da Administração Pública,³⁵⁸ à luz de um contexto marcado por escassez e crises de ordem financeira e gerencial) (BINENBOJM, 2017, p. 37-60).

Com efeito, segundo Binenbojm, a impossibilidade de transferência do exercício do poder de polícia por agentes ou entidades privadas não encontra respaldo *a priori* (não há dispositivo expresso ou tácito) na Constituição, do mesmo modo que não há fundamento normativo a desobrigar o Estado da atividade de polícia, “Daí por que, salvo em hipóteses excepcionais submetidas à reserva constitucional, o exercício de funções de ordenação pode eventualmente ser atribuído a entes privados pelo legislador ordinário” (BINENBOJM, 2017, p. 246-249).

Quer dizer, o autor defende que o Estado, embora titular da função de polícia (e, portanto, agente regulador e fiscalizador), não deve concentrar o monopólio do exercício desta prerrogativa, podendo delegar o poder de polícia a particulares sempre que arranjos híbridos (com maior ou menor presença do Poder Público) forem mais adequados à consecução das finalidades públicas, do interesse público, no que a referida delegação estaria mais consentânea ao que se entende por Administração Pública gerencial, paritária e dialógica, menos unilateral e impositiva.

Sobre este tema, Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar especificamente da gestão de UCs compartilhada com OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público),³⁵⁹ defende que a lei deveria delegar parcela do poder de polícia para esta entidade, transferindo a “aplicação de algumas penalidades” estatuídas pelas Lei nº 9.605/98 (2011, p. 938). Seria, realmente, uma delegação *de lege ferenda*, uma vez que a Lei nº 9.985/00 nada estabelece neste sentido, valendo registrar também que o Decreto nº 4.340/02, que dispõe (art. 21 ao art. 24) acerca da referida gestão compartilhada, igualmente não prevê a delegabilidade da atividade de polícia, muito menos daquela de imposição de sanção.

Sem embargo, a realização de concessões acaba por trazer à baila hipóteses de fronteira sobre a viabilidade do exercício do poder de polícia por pessoa privada (concessionário). Isto na linha limítrofe das atividades de fiscalização e consentimento, já

³⁵⁸ Sobre o tema ver: BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

³⁵⁹ Temática a ser tratada logo a seguir.

admitidas como delegáveis conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça e de parte da doutrina. Exemplifica-se.

No âmbito de um Parque Nacional, um funcionário da concessionária se depara com a prática de um crime ambiental. O que ele pode fazer? Ele deve, como opção ideal, chamar um agente do ICMBio ao lugar de forma que, constatando a conduta ilegal, o agente público, regularmente investido na prerrogativa de polícia, lavre o auto de infração. Se isto não for possível, o que pode acontecer por um conjunto de razões (falta de agente público, tempo de chegada, etc.), o empregado da concessionária deve reportar o fato à autoridade pública.³⁶⁰ Esta comunicação deve ser instruída da melhor maneira possível a fim de robustecê-la como elemento de prova capaz de formar o convencimento do agente público, o que pode ser feito por meio de fotos, filmagens, coleta de materiais e testemunhas.³⁶¹ Cumpre ressaltar, outrossim, que o funcionário da concessionária pode dar voz de prisão em função de flagrante delito, por força do art. 301 do Código de Processo Penal (CPP),³⁶² o que, por óbvio, não depende da delegação contratual de poder de polícia.

Outra situação é quando já existe a aplicação de sanção administrativa e a concessionária se defronta com a prática de conduta vedada pela pena determinada. Ilustrativamente: biólogos tem a sua autorização de pesquisa cancelada (art. 72, § 8º, II, da Lei nº 9.605/98) em razão da prática de maus-tratos e mutilação de animal silvestre (art. 32, Lei nº 9.605/98). A concessionária do Parque, ao verificar a continuidade da atividade de investigação, deve admoestar os biólogos para que parem com a ação imediatamente, avisar, entretanto, à autoridade administrativa e, diante de oposição por parte dos pesquisadores, requisitar força policial.

³⁶⁰ Art. 70, § 2º, da *Lei de Crimes Ambientais*: “Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.” O que se pode afirmar de forma a procurar diferenciar o trabalho da concessionária da conduta de *qualquer pessoa* (um visitante do Parque) é que, enquanto a concessionária *deve* representar à autoridade administrativa, outras pessoas *podem* representar.

³⁶¹ O caso guarda certo paralelo com o que ocorre com as multas de trânsito: o *pardal* (instrumento de aferição da velocidade do veículo) documenta a infração, o que se dá de forma bem objetiva (imagem com os dados da medição), salvo alguma intercorrência, ensejando posteriormente a lavratura do auto de infração por parte da autoridade policial. A colocação e manutenção dos *pardais* pode se dar por pessoa privada, contratada pelo Poder Público, executando o aparelho a (ou uma etapa da) função de fiscalização.

³⁶² CPP: “Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

Observados os exemplos mencionados, conclui-se que as ações de polícia se classificam como de fiscalização. Entende-se que o exercício sancionatório não deve ser delegado a pessoa privada tanto em virtude da relevância do objeto tutelado quanto em virtude da qualificação do agente público para lavrar o auto de infração, o qual dará ensejo a processo administrativo que deve assegurar contraditório e ampla defesa. Tendo em conta esta dinâmica, é apropriado que o poder de polícia sancionatório seja mantido na esfera da Administração Pública, que, em tese, é a mais bem capacitada para salvaguardar o bem sob tutela. A se adotar a delegação do poder de polícia sancionatório o vetor passa a indicar o esvaziamento das atribuições do ICMBio, o que se afigura prejudicial ao interesse público. Ademais, há proibição legal expressa nesta direção, conforme em seguida se verá.

Assim é que, em 2018, o Presidente da República editou, no dia 21 de setembro de 2018, com a pretensão de uniformizar a matéria,³⁶³ o Decreto Federal nº 9.507 (responsável pela revogação do Decreto nº 2.271/97),³⁶⁴ que trata da execução indireta, mediante contratação, de serviços (terceirização), alcançando não só a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, como fazia o decreto anterior, mas também, as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (empresas estatais federais).³⁶⁵

Contrariamente ao disposto no art. 1º do Decreto nº 2.271/97, que em seu §1º indicava funções em que a terceirização era não só admitida, mas também prioritária (sem a pretensão de exaurimento),³⁶⁶ o Decreto Federal nº 9.507 não trouxe um elenco de atividades

³⁶³ A pretensão de uniformização consta do site: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ultimas-noticias/decreto-uniformiza-procedimentos-na-contratacao-de-terceirizados-no-executivo-federal> Acesso em: 02 mar. 2019.

³⁶⁴ O Decreto nº 2.271/97 regulamentava o art. 10, § 7º, do DL nº 200/67, passível de aplicação tanto para a Administração direta, autárquica e fundacional, quanto para as empresas estatais: “Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...] § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.”

³⁶⁵ “Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.”

³⁶⁶ “Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que

passíveis de terceirização, deixando a cargo do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a tarefa de estabelecer o rol de serviços objeto de execução indireta, conforme o teor do art. 2º.³⁶⁷ Tampouco fez alusão à terminologia atividades-fim ou atividades-meio,³⁶⁸ ao contrário do decreto revogado, cujo texto era explícito quanto à possibilidade de terceirização de atividades materiais instrumentais, acessórias ou complementares aos assuntos que constituíam a área de competência legal do órgão ou entidade. Segundo alguns, a referida ausência de indicação da natureza da atividade objeto da contratação (se atividade-meio ou atividade-fim), bem como a incerteza quanto ao alcance do conteúdo do ato a ser editado pelo Ministro, seriam indicativos de um possível alargamento das hipóteses de terceirização. (FORTINI, 2018).

Sem embargo, em seu art. 3º, o Decreto Federal nº 9.507 estabeleceu as seguintes vedações no que concerne à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

constituem área de competência legal do órgão ou entidade. § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.”

³⁶⁷ “Art. 2º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelecerá os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação.”

³⁶⁸ Ressalte-se que de acordo com a jurisprudência trabalhista, fundada no teor da Súmula 331/TST, a terceirização só era admitida em relação às atividades materiais acessórias, instrumentais. Veja-se o teor da referida Súmula: *Súmula nº 331 do TST CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE* (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.”

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços: I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. §1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. §2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

Vale dizer, os incisos do art. 3º, tratam de atividades institucionais, atividades-fim, no que se depreende que o decreto não autoriza a execução indireta, a terceirização de tarefas que envolvam planejamento, coordenação, supervisão, controle e poder de polícia (regulação, sanção, incluindo os serviços auxiliares de consentimento e fiscalização, § 2º). Assim, observa-se uma vedação expressa à possibilidade de transferência do poder de polícia, em todas as suas fases (ordem, consentimento, fiscalização e sanção de polícia), ao menos no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Quer dizer, apenas os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta (§1º), ou seja, somente atividades de apoio, a exemplo de transporte, segurança, informática, limpeza, dentre outras, poderão ser terceirizadas.

Quer dizer, havendo vedação expressa, e na hipótese ela sobreveio por meio de um ato administrativo normativo secundário, é possível afirmar a proibição da possibilidade de delegação do poder de polícia a particulares no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, à exceção dos casos em que o legislador ordinário disponha sobre a viabilidade da referida transferência, permanecendo, assim, “incólume o critério de direcionamento da terceirização para as atividades-meio” (FERRAZ, 2019).³⁶⁹

³⁶⁹ Quanto às empresas estatais e suas subsidiárias, aplica-se o art. 4º, do Decreto Federal nº 9.507/18: “Art. 4º Nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pela União, não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses: I - caráter temporário do serviço; II - incremento temporário do volume de serviços; III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que

Sem embargo, há quem entenda que a edição do Decreto nº 9.507/2018 teria sido uma espécie de réplica da Administração Pública ao pronunciamento recente do Supremo Tribunal Federal (FORTINI, 2018), no âmbito da ADPF nº 324 (relator Ministro Roberto Barroso) e no Recurso Extraordinário nº 958.252, com repercussão geral reconhecida (relator Ministro Luiz Fux), que entenderam como constitucional a terceirização de atividades-fim em todas as tarefas empresariais, em oposição ao entendimento então consolidado da Justiça do Trabalho, com base na Súmula 331/TST. Cumpre registrar que não houve propriamente menção às peculiaridades da aplicação desta nova compreensão jurisprudencial à Administração Pública, não sendo possível simplesmente concluir pela chancela da contratação de atividades-fim no âmbito da Administração com base no que foi decidido na ADPF.

Para concluir a temática da gestão administrativa dos Parques, vale ressaltar a previsão feita pelo art. 30 da Lei nº 9.985/2000 e também pelo Capítulo VI do Decreto nº 4.340/2002, acerca da possibilidade da chamada gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)

Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

CAPÍTULO VI. DA GESTÃO COMPARTILHADA COM OSCIP. Art. 21. A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da [Lei no 9.790, de 23 de março de 1999](#). Art. 22. Poderá gerir unidade de conservação a OSCIP que preencha os seguintes requisitos: I - tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e II - comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma. Art. 23. O edital para seleção de OSCIP, visando a gestão compartilhada, deve ser publicado com no mínimo sessenta dias de antecedência, em jornal de grande circulação na região da unidade de conservação e no Diário Oficial, nos termos da [Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#). Parágrafo único. Os termos de referência para a apresentação de proposta pelas OSCIP serão definidos pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade. Art. 24. A OSCIP deve encaminhar anualmente

se insere. § 1º As situações de exceção a que se referem os incisos I e II do **caput** poderão estar relacionadas às especificidades da localidade ou à necessidade de maior abrangência territorial. § 2º Os empregados da contratada com atribuições semelhantes ou não com as atribuições da contratante atuarão somente no desenvolvimento dos serviços contratados. § 3º Não se aplica a vedação do **caput** quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção.

§ 4º O Conselho de Administração ou órgão equivalente das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União estabelecerá o conjunto de atividades que serão passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços.”

relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da unidade.

Como é sabido, a OSCIP é uma qualificação atribuída a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público (ao lado deste, daí também serem denominadas de paraestatais), exercendo funções típicas, mas não exclusivas do Estado (DI PIETRO, 2015, p. 603).³⁷⁰ São disciplinadas pela Lei nº 9.790/99 (regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99), com aplicação subsidiária da Lei nº 13.019/14, desempenhando serviços sociais (listados no art. 3º da Lei nº 9.790/99, em especial, no que tange ao objeto deste estudo, o inciso VI, que trata da “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável”)³⁷¹ na salvaguarda do interesse público, com o incentivo e sob a fiscalização do Poder Público.

³⁷⁰ Sobre as OSCIPs, ver: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP. *In: Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado*; prefácio: Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, p. 213-259, 2007.

³⁷¹ “Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.”

Por certo, a obtenção da qualificação de OSCIP (decisão vinculada) opera-se junto ao Ministério da Justiça (art. 5º, da Lei nº 9.790/99),³⁷² sendo que o vínculo com a Administração Pública, no caso, a gestão compartilhada de Unidade de Conservação com OSCIP é operacionalizada por meio de um termo de parceria, que deve conter em seu bojo as cláusulas especiais previstas no art. 10, § 2º, da Lei nº 9.790/99.³⁷³ Uma vez firmada a parceria, a OSCIP encontra-se habilitada à receber recursos públicos (fomento), sob a condição de cumprimento das metas de desempenho estabelecidas no instrumento jurídico firmado, estando submetida também à prestação de contas, porquanto a verba repassada ostenta natureza de dinheiro público. Ademais, auferindo recursos públicos, as OSCIPs estarão sujeitas aos princípios da Administração Pública e às normas gerais de licitação (Decreto nº 5.504/2005, art. 1º),³⁷⁴ cabendo ressaltar também que a colaboração não se

³⁷² “Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos: I - estatuto registrado em cartório; II - ata de eleição de sua atual diretoria; III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício; IV - declaração de isenção do imposto de renda; V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.”

³⁷³ “Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. [...] § 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria: I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV; VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.”

³⁷⁴ “Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou

consubstancia apenas no repasse de recursos financeiros, podendo materializar-se no compartilhamento de conhecimento especializado, na disponibilização de recursos humanos, materiais, dentre outros (DI PIETRO, 2015, p. 628).

Assim é que, a título de ilustração, na esfera federal, verifica-se exemplo de gestão compartilhada de Unidade de Conservação com OSCIP, no âmbito do Parque Nacional da Serra da Capivara, no Piauí, cuja instituição privada, sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública estadual e federal (OSCIP), responsável por repartir a gerência³⁷⁵ da Unidade com o Poder Público é a Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM).³⁷⁶ A parceria remonta à década de 80 e foi fundamental para atrair investimentos e permitir arcar com os custos elevados de manutenção do Parque (em média R\$ 350 mil por mês).³⁷⁷ Com efeito, a administração técnica, territorial e de polícia da UC continuam sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes, que mantém servidores efetivos e terceirizados no interior do Parque, encarregados da proteção, fiscalização, monitoramento e de aspectos técnico-administrativos relativos à área natural protegida.³⁷⁸ Para tanto, o investimento médio:

privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.”

³⁷⁵ Em virtude da importância arqueológica do Parque Nacional da Serra da Capivara, responsável por abrigar os mais antigos vestígios da presença humana (pinturas ruprestes) na América do Sul, também o IPHAN, o Ministério da Cultura e de Ciência e Tecnologia investem e cuidam do Parque. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4-destaques/7769-serra-da-capivara-parcerias-para-a-gestao-sustentavel>. Acesso em: 15 jan. 2018.

³⁷⁶ Trata-se de entidade científica sem fins lucrativos, instituída em 1986 a partir da cooperação entre cientistas franceses e brasileiros que pesquisavam na região desde a década de 70, em São Raimundo Nonato, no Piauí. Destina-se à realização de pesquisas arqueológicas na região da Serra da Capivara. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/instituicao203476/fundacao-museu-do-homem-americano-sao-raimundo-nonato-pi> Acesso em: 05 abr. 2019.

³⁷⁷ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4-destaques/7769-serra-da-capivara-parcerias-para-a-gestao-sustentavel>, op. cit.

³⁷⁸ Paulo Affonso Leme Machado observa que, ao menos em tese, gestão compartilhada significa que tanto a OSCIP quanto o Poder Público deverão ter poderes de administração no Parque. O autor pondera, contudo, que o Decreto nº 4.340/2002 não teria detalhado quais as responsabilidades a serem repartidas, alertando também para os riscos de se entregar a administração de um patrimônio público natural a um ente não estatal, tratando-se: “da gestão de recursos que não estão suficientemente identificados, como os recursos genéticos, e que podem ser apossados ou alienados ilegitimamente por OSCIPS não idôneas.” Neste sentido, sublinha que os causadores de danos a bens ambientais em UCs responderão objetivamente, nos termos do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981.

No período de 2010 a 2015, o ICMBio investiu cerca de R\$ 9,3 milhões de recursos orçamentários no Parque Nacional da Serra da Capivara. Outros R\$ 5,6 milhões de recursos da compensação ambiental e R\$ 300 mil de emendas parlamentares também foram destinados ao Parque Nacional, neste período, totalizando R\$ 15,3 milhões, parte desses recursos repassados à FUMDHAM.³⁷⁹

Sem embargo, durante um período de tempo, a parceria (cogestão) revelou-se estratégica na captação de recursos, visto que, para além dos recursos orçamentários repassados pelo ICMBio, a OSCIP investiu dinheiro próprio, oriundo de patrocínio e doações filantrópicas, tendo viabilizado a construção de estruturas internas importantes ao Parque, a exemplo de trilhas, guaritas e estradas (cerca de 400 km), que possibilitaram o acesso a sítios arqueológicos abertos à visitação pública.³⁸⁰ Segundo dados do ICMBio, calcula-se que de 2010 a meados de 2016, o Instituto Chico Mendes tenha feito repasses à FUMDHAM no valor aproximado de R\$ 5,6 milhões.³⁸¹ Apesar de ter suspenso a parceria por um ano, sob a justificativa de falta de verbas, em 2017 foi retomada a cooperação, sendo acordada a previsão inicial de repasses no valor de R\$ 970 mil, oriundos da compensação ambiental para fins de investimentos em pesquisa e na manutenção física do Parque.³⁸²

No entanto, em que pese em 2017 ter sido firmado acordo que ampliou a cooperação (sem previsão de repasse de verbas públicas) reunindo o Instituto Chico Mendes, o Ministério da Cultura, o Governo do Estado, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a FUMDHAM, em prol da criação de um Comitê Permanente de Acompanhamento e Gestão do Parque Nacional da Serra da Capivara,³⁸³ fato é que desde meados de 2016 a UC vem sofrendo restrições orçamentárias (insuficiência de recursos provenientes do orçamento público, bloqueio de verbas pela justiça),³⁸⁴ bem como uma

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 936-939.

³⁷⁹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4-destaques/7769-serra-da-capivara-parcerias-para-a-gestao-sustentavel>, op. cit.

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8612-mma-garante-recursos-para-serra-da-capivara>. Acesso em: 16 jan. 2019.

³⁸³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8657-serra-da-capivara-tera-gestao-compartilhada> Acesso em: 5 jul. 2018.

³⁸⁴ Há um imbróglho envolvendo a FUMDHAM e o ICMBio. A OSCIP acusa o Instituto Chico Mendes de falta de transparência, de atraso no repasse de recursos ao Parque, bem como de forçar a contratação de empresa

expressiva diminuição na captação financeira por parte da OSCIP, o que impactou diretamente no gerenciamento do Parque, acarretando a demissão de funcionários, falhas na segurança, na manutenção e na preservação da área natural protegida.³⁸⁵

Quer dizer, conquanto firmar parcerias com o setor privado possa representar um importante instrumento para a diminuição e flexibilização do aparato estatal, forçoso reconhecer que há uma gama de complexidades e desafios a envolver a implementação de alternativas de gestão que incluam diferentes atores, atribuições diversas, poder de polícia, notadamente em um país de dimensões continentais marcado por crises econômicas e instabilidade política como o Brasil.

3.3 Captação, gestão de recursos e serviços

Passa-se agora ao exame dos aspectos econômicos relativos à captação e gestão de recursos no âmbito dos Parques Nacionais. Inicialmente, é preciso sublinhar que a escassez de dinheiro é cenário habitual para parcela significativa das Unidades de Conservação localizadas em países pobres ou *em desenvolvimento* (MORSELLO, 2008, p. 232). Agravada pela instabilidade político-econômica da realidade brasileira, observa-se que a variabilidade e insuficiência no aporte de recursos impacta de forma determinante a implementação e manutenção de áreas naturais protegidas, motivo pelo qual muitas se tornam meros *parques de papel* (TERBORGH; SCHAİK, 2002, p. 30), vale dizer, têm existência meramente jurídica, legal, porém não propriamente fática (GODOY; LEUZINGER, 2015, p. 225). Daí que

Alguns desses problemas estão diretamente ligados à escassez de recursos, como a baixa quantidade de servidores (1 para cada 18.600 hectares), a ausência de planos de manejo (menos de 30% das unidades de conservação federais possuem plano de manejo) e a falta de regularização fundiária, devendo-se observar que nem mesmo o Parque Nacional de Itatiaia tem essa questão resolvida (ICMBio, 2012). Outros estão relacionados a uma absoluta falta de planejamento do sistema, como a instituição de unidades de proteção integral em locais onde há populações tradicionais residentes e cuja fragilidade do ecossistema envolvido não demande tal grau de proteção, a deficiência na comunicação com as populações do entorno, a

terceirizada para assumir parte dos serviços hoje prestados pela própria fundação. Sobre o assunto, ver: <https://www.oeco.org.br/reportagens/serra-da-capivara-icmbio-condiciona-repasses-a-contratacao-de-terceirizada/>. Acesso em 12. jan. 2019.

³⁸⁵*Ibid.*

ausência de proteção equânime entre os biomas nacionais e a falta de utilização de critérios científicos no processo de criação da UC (GODOY; LEUZINGER, 2015, p. 225).³⁸⁶

Este panorama justifica a busca por alternativas, a procura por formas criativas de financiamento dos Parques, a envolver, na maior parte dos casos, a participação da iniciativa privada, seja por intermédio de concessões, de parcerias, da cooperação de proprietários de áreas contíguas, dentre outras possibilidades, conforme veremos a seguir.

Pois bem. A competência para a gestão econômica das Unidades de Conservação fica a cargo, mais uma vez, do Instituto Chico Mendes, como autarquia federal dotada de autonomia administrativa e financeira (art. 1º da Lei nº 11.516/2007),³⁸⁷ sendo a entidade responsável pela execução de ações relativas à implementação efetiva do SNUC (art. 6º, inciso III).³⁸⁸

No que concerne às fontes de financiamento dos Parques Nacionais, verifica-se que a principal delas é o orçamento geral da União.³⁸⁹ Nada obstante

a filosofia usual de repartição de recursos governamentais comuns é ineficaz para as UCs. Nos países pobres, os governos raramente priorizam o financiamento das áreas protegidas, já que a atividade conservacionista não pode competir com problemas

³⁸⁶ Em carta escrita em 17 de abril de 2019, servidores do ICMBio acusaram o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, de destruição da gestão ambiental brasileira. No documento, ressaltaram a árdua tarefa do Instituto de gerir 334 Unidades de Conservação em todo o país, contando com 1.593 servidores, o que perfaz o total de um servidor para cada 100 mil hectares de área protegida. Bem diversa é a realidade das áreas protegidas nos Estados Unidos, onde o serviço de Parques conta com um servidor para cada 2 mil hectares, a revelar que os funcionários brasileiros precisam cuidar de uma área 50 vezes maior. Disponível em: <https://www.jornalcomercio.com/ conteudo/politica/2019/04/680276-servidores-acusam-salles-de-destruicao-da-gestao-ambiental.html> Acesso em: 20 abr. 2019.

³⁸⁷ “Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:”.

³⁸⁸ “Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: [...] III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.”

³⁸⁹ Trata-se de instrumento manejado pelo Governo Federal para planejar o emprego da receita estimada proveniente da arrecadação de tributos e outras fontes de receita, de modo a garantir que não se gaste mais do que foi arrecadado. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico> Acesso em: 21 jun. 2018.

imediatos como fome, educação e saúde. [...] Além disso, mesmo os recursos gerados por essas áreas geralmente voltam ao caixa comum do governo e somente uma pequena parte reverte para o sistema (MORSELLO, 2008, p. 240).

De toda maneira, o processo de elaboração e planejamento do orçamento envolve várias etapas, com destaque para a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), propostas pelo Poder Executivo e sujeitas à aprovação do Congresso Nacional. Enquanto o PPA abrange políticas e metas destinadas a um período de quatro anos, a LDO e a LOA são elaboradas anualmente, valendo destacar que a LOA estabelece o detalhamento das receitas e despesas que serão realizadas no ano seguinte, funcionando como um verdadeiro orçamento anual.³⁹⁰ Isto significa que os recursos destinados às Unidades de Conservação (e, por consequência, aos Parques Nacionais) são provisionados e direcionados para o período de um ano de execução, sejam eles consumidos na sua inteireza ou não (OLIVEIRA, 2017, p. 30-31).

Sem embargo, uma das dificuldades atinentes ao planejamento a partir de recursos advindos exclusivamente do orçamento público é a determinação fiscal de que os mesmos sejam utilizados no prazo de um ano, o que pode impactar negativamente nos planejamentos de maior duração (OLIVEIRA, 2017, p. 50-51). Também a possibilidade de contingenciamento, que vem a ser o “retardamento ou, ainda, a inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas”,³⁹¹ durante o ano de execução, pode vir a trazer consequências adversas para programações também de prazo reduzido (OLIVEIRA, 2017, p. 50-51).

Assim é que, para o ano de 2018, foram autorizados R\$ 3.7 bilhões de gastos ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), suas autarquias e entidades vinculadas (incluindo, portanto, o ICMBio, o IBAMA, a Agência Nacional de Águas – ANA, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB),³⁹² importância de valor reduzido se comparada ao ano de 2017 (R\$ 3,953

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento> Acesso em: 20 jan. 2019.

³⁹² Em 2019, foi editada medida provisória nº 870, convertida em junho na Lei nº 13.844, que reorganizou a composição dos órgãos do Poder Executivo, determinando a transferência de competências entre diversos Ministérios: assim, o Serviço Florestal Brasileiro passou a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quando antes era vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), assim como a Agência Nacional de Águas – ANA, que também deixou o Ministério do Meio Ambiente para ser incorporada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (pasta oriunda da fusão dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional). Sobre o tema, ver: Serviço Florestal Brasileiro passa a integrar o Ministério da Agricultura. ((o)) eco,

bilhões) e significativamente diminuto quando confrontado ao melhor cenário neste quesito, que foi o ano de 2013, quando a autorização de gastos foi de (R\$ 5,056 bilhões), em valores corrigidos pela inflação.³⁹³ Isto revela que os gastos públicos com a natureza vêm experimentando uma queda expressiva (em cinco anos, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente caiu aproximadamente R\$ 1.3 bilhão)³⁹⁴ em correspondência ao cenário de crise fiscal e grave recessão econômica vivenciados pelo país nos últimos anos.³⁹⁵

Esta mesma dinâmica de contenção foi sentida no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: enquanto o orçamento de 2018 teve por gastos autorizados o montante de R\$ 708 milhões,³⁹⁶ 2017 contou com o volume de R\$ 1,256 bilhão, perfazendo uma redução expressiva de 44%.³⁹⁷ O encolhimento também foi percebido no que toca às ações orçamentárias que tratam das áreas protegidas (Unidades de Conservação): em 2017 o total foi de R\$ 252.202.017, enquanto em 2018, o valor autorizado foi de R\$ 236.453.988, queda fomentada, em boa medida, por setores conservadores do Congresso, como a bancada ruralista e representantes do setor de mineração.³⁹⁸

Sem embargo, apesar da Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2019 ter previsto um montante superior ao ICMBio, no equivalente a R\$ 883.203.930,³⁹⁹ o cenário não aparenta ser dos mais promissores, a julgar pelo recente anúncio feito pelo Ministro do Meio

publicado em 02 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm Acesso em: 20 jun. 2019. Também: <https://www.oeco.org.br/noticias/servico-florestal-brasileiro-passa-a-integrar-o-ministerio-da-agricultura/> Acesso em: 01 mai. 2019 e AUGUSTO, Otávio. Governo Bolsonaro centraliza gestão da água em um só ministério. **Correio Braziliense**, publicado em 13 jan. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/13/interna-brasil.730534/governo-bolsonaro-centraliza-gestao-da-agua-em-um-so-ministerio.shtml> Acesso em: 14 jan. 2019.

³⁹³ WWF. **Financiamento público em meio ambiente**: um balanço da década e perspectivas. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf Acesso em: 15 out. 2018.

³⁹⁴ Disponível em: <https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2018/03/29/142701-em-cinco-anos-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-cai-r-13-bilhao-diz-estudo-2.html> Acesso em: 15 jan. 2019.

³⁹⁵ WWF. **Financiamento público em meio ambiente**: um balanço da década e perspectivas, op. cit.

³⁹⁶ Orçamento da União. LOA. vol. IV. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/red_final/Volume_IV.pdf Acesso em: 27 abr. 2019.

³⁹⁷ WWF. **Financiamento público em meio ambiente**: um balanço da década e perspectivas, op. cit.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ Orçamento da União, op. cit. Quer dizer, o valor fixado na LOA/2019 para o ICMBio não compreende um possível cancelamento orçamentário advindo de contingenciamento ou de outros fatores que impedem a execução de parte das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, em razão da escassez de receitas da União.

Ambiente, Ricardo Salles, de que cortará 24% do orçamento anual previsto para o IBAMA (R\$ 89 milhões a menos),⁴⁰⁰ enquanto no ICMBio o corte chegará ao montante de R\$ 45 milhões,⁴⁰¹ o que, certamente, irá afetar a fiscalização e a gestão das Unidades de Conservação.

Isto tudo considerando a conjuntura conturbada da atual pasta ambiental, na qual servidores do ICMBio direcionam carta de repúdio ao Ministro Salles após este ter ordenado a abertura de processo administrativo disciplinar contra profissionais da autarquia ausentes em evento (repleto de representantes do agronegócio)⁴⁰² para o qual não tinham sido convidados, bem como a exoneração do Presidente do ICMBio, Adalberto Eberhard, seguida do pedido de demissão de dois diretores e do presidente substituto da autarquia.⁴⁰³ Uma sequência de fatos que, para além de expor a crise e revelar a instabilidade do Ministério, terminam por retirar o foco de ações prioritárias inerentes a ele.⁴⁰⁴

Com efeito, a insuficiência do que vem sendo provisionado pelo orçamento público para a proteção do meio ambiente torna-se evidente quando considera-se, por exemplo, que desde 2001 os gastos com Unidades de Conservação federais mantém-se em torno de trezentos milhões ao ano (MEDEIROS; YOUNG; ARAÚJO, 2011, p. 9) e na época (2001) o Brasil contabilizava um total de quarenta e sete Parques Nacionais, ao passo que hoje já soma

⁴⁰⁰ Ministro do Meio Ambiente corta 24% do orçamento do IBAMA. **Estadão**, publicado em 26abr. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/26/ministro-ricardo-salles-corta-24-do-orcamento-do-ibama.htm> Acesso em: 01 mai. 2019.

⁴⁰¹ Governo quer conceder 20 parques nacionais à iniciativa privada este ano. **Estadão**, publicado em 11 mai. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/05/11/governo-quer-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano.htm> Acesso em: 01 mai. 2019.

⁴⁰² Ruralistas e moradores da região de Ponta Grossa (PR) reivindicam a extinção do Parque Nacional dos Campos Gerais, sob a alegação de prejuízo financeiro com as restrições impostas às atividades econômicas e o não pagamento de indenizações decorrentes da instituição da UC. Sobre o assunto, ver: Ruralistas pedem para Salles extinguir parque nacional no Paraná. **O Globo**, publicado em 01 mai. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ruralistas-pedem-para-salles-extinguir-parque-nacional-no-parana-23633632> Acesso em: 15 mai. 2019.

⁴⁰³ Cumpre destacar que, após as referidas demissões, o Ministro Salles militarizou a diretoria do ICMBio. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6224293/apos-demissoes-salles-anuncia-militares-para-diretorias-do-icmbio> Acesso em: 29 abr. 2019.

⁴⁰⁴ Novas exonerações no ICMBio abrem crise no Ministério do Ambiente. **Folha de S. Paulo**, publicado em 24 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/04/demissoes-e-exoneracoes-no-icmbio-abrem-crise-no-ministerio-do-ambiente.shtml> Acesso em: 27 abr. 2018.

setenta e quatro,⁴⁰⁵ mostrando uma gradativa diminuição do financiamento à medida em que novos espaços naturais protegidos são criados. Vale registrar

Para que o potencial das unidades de conservação em prover produtos e serviços à sociedade brasileira seja plenamente desenvolvido, é necessário dar passos consistentes visando a efetiva implementação destas áreas. O MMA estima que, para que isso, seriam necessários gastos correntes anuais de R\$ 550 milhões, para o sistema federal, e de R\$ 350 milhões, para o conjunto dos sistemas estaduais, além de cerca de R\$ 600 milhões para investimentos em infraestrutura e planejamento, no sistema federal, e R\$ 1,2 bilhão, nos sistemas estaduais. Estes valores foram estimados considerando os investimentos necessários para alcançar padrões mínimos de gestão efetiva, tomando como referência sistemas consolidados da mesma ordem de grandeza do sistema brasileiro - EUA, Canadá, Austrália e México, por exemplo (MEDEIROS; YOUNG; ARAÚJO, 2011, p. 9-10).

Mais: se considerarmos a complexidade própria das três fases de gestão das áreas protegidas,⁴⁰⁶ a envolver o *planejamento* (fase que apresenta custos reduzidos, na qual, idealmente, deveria ser elaborado o Plano de Manejo) (MORSELLO, 2008, p. 232-233), a fase de *implementação* (fase de custos elevados, na qual se objetiva a implementação da infraestrutura necessária, inclusive a aquisição de terras, na hipótese dos Parques Nacionais) (MORSELLO, 2008, p. 234) e o *manejo a longo prazo* (fase de custos administrativos e operacionais, relativos ao pagamento da folha de funcionários, pesquisa, monitoramento, etc.) (MORSELLO, 2008, p. 234), resta patente a insuficiência dos orçamentos fiscais, cada vez mais tensionados por demandas progressivas. Daí porque

the step change is to accept the fact that governments will often not supply sufficient financial resources for protected areas and that there is a need to identify innovative models for ensuring protected area success: in other words, to encourage the wider community to take collective responsibility for protected areas (WATSON; DUDLEY; SEGAN; HOCKINGS, 2014, p. 71).⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs> Acesso em: 02 jan. 2019.

⁴⁰⁶ Acerca dos custos relativos ao manejo, cabe esclarecer: “Existem dois tipos de custos associados ao manejo: diretos e indiretos. Os custos diretos representam os gastos que se tem com o manejo da área em si. Já os custos indiretos são aqueles provenientes do ressarcimento de comunidades locais pelo problemas advindos da criação da unidade.” MORSELLO, Carla, op. cit., p. 232.

⁴⁰⁷ Tradução nossa: A mudança consiste em aceitar o fato de que os governos muitas vezes não fornecem recursos financeiros suficientes para áreas protegidas e que há a necessidade de identificar modelos inovadores para garantir o sucesso da proteção: em outras palavras, encorajar a comunidade a assumir a responsabilidade coletiva pelas áreas naturais protegidas.

Pois bem. Considerando que o subfinanciamento é uma realidade e que em “muitos países em desenvolvimento, os orçamentos para o manejo de áreas protegidas realmente diminuíram em mais de 50% ao longo da última década, em virtude de crises financeiras e políticas” (SPERGEL, 2002, p. 394),⁴⁰⁸ é forçoso pensar em alternativas às alocações governamentais anuais, porquanto expressão de contextos sociais particulares e de processos políticos por vezes conturbados, marcados comumente por restrições financeiras (GODOY; LEUZINGER, 2015, p. 226). Tais mudanças perpassam pelo reconhecimento do potencial econômico dos Parques Nacionais⁴⁰⁹ (das Unidades de Conservação), atrelado à exploração da visitação e do ecoturismo, bem como pela compreensão de que o investimento na preservação pode gerar bônus financeiros a serem revertidos para o financiamento das próprias Unidades.⁴¹⁰

Isto posto, passa-se agora ao exame das principais⁴¹¹ potenciais opções de financiamento, recursos extraorçamentários destinados à aumentar a verba dos Parques Nacionais, quais sejam: a cobrança de ingressos, a compensação ambiental, as doações privadas e a terceirização em sentido amplo (especificamente as autorizações e concessões), haja vista que o recomendável, em termos estratégicos, é a busca por captações financeiras variadas, buscando reduzir a sujeição às subvenções governamentais (MORSELLO, 2008, p. 236).

⁴⁰⁸ Cumpre assinalar que o investimento por hectare de Unidade de Conservação no Brasil (dados referentes ao ano de 2011) é um dos mais baixos do globo, próximo a R\$ 4,00 por hectare, enquanto na Argentina, o valor é de R\$ 21,00, ao passo que nos Estados Unidos, chega a R\$ 156,00. MEDEIROS, R.; YOUNG; C. E. F.; PAVESE, H. B. & ARAÚJO, F. F. S. 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 44 p.

⁴⁰⁹ As Unidades de Conservação têm um relevante potencial econômico, notadamente os Parques Nacionais: para cada R\$ 1 gasto, outros R\$ 7 são injetados na economia. Sobre o assunto ver: Turismo lucrativo: para cada R\$ 1 gasto nos parques federais, outros R\$ 7 são injetados na economia. **Jornal O Globo**, publicado em 27 dez. 2018. <https://oglobo.globo.com/economia/turismo-em-parques-federais-ecologico-lucrativo-23330207> Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁰ Calha lembrar a história dos Parques Ambientais estadunidenses, quando houve um momento em que os próprios preservacionistas reconheceram (pragmaticamente) a importância da visitação e da criação de uma estrutura física mínima, pois “*To save the valley, indeed the entire park system, seemed to hinge on greater visitation, hardly less.*” RUNTE, Alfred, op. cit. 81. Tradução nossa: A salvação do vale, na verdade, de todo o Sistema de Parques, parecia se articular sobre a ideia de uma visitação maior, dificilmente menor.

⁴¹¹ Serão abordadas as principais alternativas de financiamento dos Parques Nacionais, tendo por referência o contexto brasileiro e as recentes alterações legislativas, sem a pretensão de esgotar as hipóteses.

Por certo, uma fonte acessível e significativa de custeio dos Parques Nacionais é a cobrança de ingressos, instituída pela Portaria n° 62/2000 do Ministério do Meio Ambiente, cujo teor também autorizou a concessão de descontos, por exemplo, a moradores dos municípios nos quais os Parques estão localizados (o Parque Nacional do Itatiaia, v.g., oferece 90% de desconto para domiciliados no entorno ou 50% para residentes no Brasil),⁴¹² como forma de fomentar a visita da população local e dos nacionais. A cobrança mais elevada de estrangeiros ou as taxas mais altas em épocas de movimento constituem forma importante de aumentar a renda de espaços naturais protegidos, porém, a bem da coerência, devem ser justificadas por atrativos cênicos ou ecológicos especiais ou pela presença da chamada *megafauna carismática*, a exemplo de gorilas, leões e elefantes (SPERGEL, 2002, p. 396).

Com efeito, trata-se de movimentação considerável de recursos, tendo em conta que só no ano de 2017, por exemplo, o Parque Nacional da Tijuca (RJ), líder no quesito circulação de pessoas, vendeu 2,6 milhões de ingressos, o Parque Nacional do Iguaçu (PR) ocupou a vice-liderança com 1.89 milhão de ingressos vendidos e que em 2018, os Parques Nacionais registraram 1.7 milhão de visitantes a mais que no ano anterior.⁴¹³ Ressalte-se também que a Portaria n° 831/2018 do ICMBio, responsável pela última atualização de preços dos ingressos em Unidades de Conservação federais,⁴¹⁴ estabeleceu como valor médio de acesso aos Parques, os seguintes: para brasileiros (nacionais), R\$ 28,00, nas Unidades mais bem estruturadas, a exemplo do Parque Nacional do Iguaçu (PR) e R\$ 9,00 nas Unidades menos estruturadas.⁴¹⁵

Nada obstante, é preciso ressaltar que dos 74 Parques Nacionais brasileiros (sendo o último deles instituído em 2018, o Parque Nacional Boqueirão da Onça, na Bahia),⁴¹⁶ apenas 14 cobram ingressos,⁴¹⁷ o que revela tanto um *deficit* de estrutura para implementar os

⁴¹² Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/guia-do-visitante.html> Acesso em 10 jan. 2019.

⁴¹³ Disponível em: <https://www.revistaplaneta.com.br/visitacao-em-parques-nacionais-bate-novo-recorde-em-2018/> Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁴ Corrigidos anualmente, segundo a variação do IPCA.

⁴¹⁵ Disponível em : http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/43019096 Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴¹⁶ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/caatinga/unidades-de-conservacao-caatinga/9578-parna-do-boqueirao-da-onca>. Acesso em: 05 jan. 2019.

⁴¹⁷ Segundo Carla Morsello, uma percepção equivocada é a de que a cobrança de ingressos pode desencorajar a visita de comunidades locais com menos recursos financeiros aos Parques. Na realidade, a ausência de cobrança pode gerar sobrevisitação, de modo que a cobrança com desconto para a população local e a cobrança

chamados registros de visitação,⁴¹⁸ quanto uma renúncia significativa de receita que poderia ser aplicada na gestão e manutenção da própria área natural protegida, visto que, ao menos em tese, há uma vinculação dos recursos monetários advindos da cobrança pelo acesso, nos termos do disposto no art. 35 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC)

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade; II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Sem embargo, embora o referido artigo estabeleça parâmetros, na prática não há garantia de aplicação integral do que se arrecada nas próprias Unidades. O que ocorre é que o recurso arrecadado é direcionado via Guia de Recolhimento da União (GRU) para o Caixa Único da União (para o Tesouro Nacional), onde é registrado com a fonte do ICMBio. Em seguida, os recursos retornam ao orçamento anual do órgão, que determina a sua distribuição: “Atualmente, esse fluxo não permite identificar quanto do que cada UC recebe é proveniente do que arrecadou com os ingressos de visitação e o quanto dessa renda é aplicada na manutenção da própria atividade” (RODRIGUES, 2009, p. 57).

Esta dinâmica pode acabar gerando um desestímulo à cobrança, uma vez que o recurso auferido não necessariamente será revertido em melhorias para a própria Unidade, além do que parcela do arrecadado pode também ser aplicado em Parques deficitários, sem capacidade própria de exploração arrecadatória (seja por falta de estrutura, de pessoal, etc., no que seriam custeados exclusivamente pelo orçamento público), o que é vantajoso sob o ponto de vista da unidade do sistema (SNUC), porém desinteressante para os Parques com melhor *performance* arrecadatória.

Como alternativa a ser examinada, o National Park Service (NPS), de modo a possibilitar financiamento adicional para fins de melhoria de infraestrutura e manutenção, instituiu sistema, a beneficiar Yosemite e Yellowstone, além de outros 16 Parques

variável de acordo com as capacidades operacionais de cada Parque (taxas de visitação diversas), afiguram-se como alternativas mais adequadas. MORSELLO, Carla, op. cit. 238.

⁴¹⁸ Turismo lucrativo: para cada R\$ 1 gasto nos parques federais, outros R\$ 7 são injetados na economia, op. cit.

estadunidenses, segundo o qual há a permissão de retenção pela própria Unidade de percentual fixo (80%) do que é arrecadado com a cobrança pelo acesso (houve um aumento nas taxas de ingresso, que passaram a custar US\$ 35 por veículo ou US\$ 30 por motocicleta),⁴¹⁹ de forma a permitir maior justiça na distribuição de recursos auferidos por cada um dos supracitados Parques.

Outra forma relevante de arrecadação de recursos no âmbito dos Parques Nacionais consiste na possibilidade de lançar mão do instituto da compensação ambiental. A noção surge a partir da ideia de que grande parte dos empreendimentos (fábricas, hidrelétricas) oferecem potencial impacto negativo sobre a natureza, sobre o ecossistema no qual se encontram.⁴²⁰ Neste sentido, quando determinada atividade produz efeitos danosos sobre terceiros que para ela não contribuíram ou dela não participaram (externalidades negativas) (MOTA, 2006, p. 215-220), impõem-se ao empreendedor a função de internalizar, no âmbito dos empreendimentos, os custos destas referidas externalidades (GODOY; LEUZINGER, 2015, p. 235).

Assim é que a compensação ambiental consiste em: “instrumento de política pública que, intervindo junto aos agentes econômicos, proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos, em seus custos globais.”⁴²¹ Trata-se de aplicação do princípio do usuário-pagador,⁴²² segundo o qual os custos advindos do uso (prevenção, controle e reparação) devem ser suportados pelo próprio utilizador (MACHADO, 2011, p. 70-71).

Com efeito, como forma de equilibrar os impactos ambientais previstos no âmbito do licenciamento ambiental, dispõe o *caput* do art. 36, da Lei nº 9.985/2000, sobre o instrumento financeiro da compensação ambiental

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com

⁴¹⁹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/news/yosemite-national-park-changes-entrance-fee-to-address-infrastructure-needs-improve-visitor-experience.htm> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁴²⁰ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28899-o-que-e-a-compensacao-ambiental/> Acesso em: 15 jan. 2019.

⁴²¹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaoambiental> Acesso em: 15 jan. 2019.

⁴²² Sobre a compensação ambiental e o Princípio do usuário pagador, ver: MOTA, Maurício. A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do Princípio do usuário pagador. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, n.º 2, p. 776-803, 2015. Disponível em: <file:///Users/Larissa/Downloads/16950-57147-1-PB.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019.

fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

Quer dizer, o empreendedor fica obrigado à conferir suporte para a instituição e a manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, a albergar os Parques Nacionais, sendo que, caso uma unidade do Grupo de Uso Sustentável seja diretamente afetada pelo empreendimento, será também destinatária da compensação ambiental (art. 36, §3º, da Lei nº 9.985/2000).⁴²³

Ressalte-se ainda, que a determinação do apoio material que o empreendedor fica obrigado a providenciar fica a cargo da entidade licenciadora (MACHADO, 2011, p. 908),⁴²⁴ (na esfera federal, esta responsabilidade é atribuída ao IBAMA, por meio do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), órgão colegiado presidido pelo próprio Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) de acordo com o grau de impacto ambiental, apurado em estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA (art. 36, §1º, da Lei nº 9.985/2000 e art. 31 do Decreto nº 4.340/2002).⁴²⁵ Ademais, cabe ressaltar que a escolha do local a ser beneficiado com o recurso tem de guardar relação

⁴²³ “Art. 36. §3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.”

⁴²⁴ Há quem faça críticas ao amplo grau de discricionariedade conferido ao órgão licenciador ou à falta de transparência na aplicação do instituto da compensação ambiental. GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52. Número 206. abr./jun. p. 223-243, 2015, p. 236.

⁴²⁵ “Art. 36. § 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.” Decreto nº 4.340/2002: “Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.”

espacial e funcional com o local impactado, bem como o Instituto Chico Mendes deve se manifestar caso o empreendimento em questão afete as Unidades de Conservação federais.⁴²⁶

Nesta linha, o art. 33 do Decreto nº 4.340/2002 estabeleceu uma ordem de prioridade na aplicação da verba arrecadada a título de compensação ambiental, no âmbito de Unidades de Conservação existentes ou a serem implantadas:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o [art. 36 da Lei no 9.985, de 2000](#), nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade: I - regularização fundiária e demarcação das terras; II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Sem embargo, a normativa acima é dotada de relativa abertura, conferindo significativa margem de liberdade ao IBAMA, que tanto pode determinar a Unidade de Conservação contemplada com os recursos provenientes da compensação, quanto o local de implantação da nova Unidade (ALMEIDA; XAVIER; COUTO JÚNIOR; VIEIRA, 2017). Como regra, os recursos têm sido direcionados aos mesmos biomas que padecem dos efeitos das grandes obras licenciadas. Nada obstante, é também habitual que a verba seja aplicada em Municípios diversos do local do empreendimento, o que gera certo ceticismo em relação à efetividade da compensação ambiental. (ALMEIDA; XAVIER; COUTO JÚNIOR; VIEIRA, 2017)

Por fim, cabe assinalar que a Lei nº 13.668/2018, acresceu o art. 14-A⁴²⁷ à Lei nº 11.516/2007, autorizando o Instituto Chico Mendes a selecionar instituição financeira (banco

⁴²⁶ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28899-o-que-e-a-compensacao-ambiental/>
Acesso em: 15 jan. 2019.

⁴²⁷ [“Art. 14-A](#). Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União. § 1º A instituição financeira oficial de que trata o **caput** deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais. § 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental. § 3º A instituição financeira oficial de que trata o **caput** deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados

público) apta a criar e gerir fundo privado composto por recursos provenientes da compensação ambiental, destinado ao financiamento de Unidades de Conservação federais, e, por conseguinte, dos Parques Nacionais.

Também as doações privadas podem consubstanciar mecanismo relevante para angariar fundos para os Parques Nacionais, haja vista que a procura por esta “forma de financiamento para viabilizar ações específicas, ou então através de grupos de voluntários, tem crescido muito nos últimos tempos” (MORSELLO, 2008, p. 245). Neste sentido, o art. 34 da Lei nº 9.985/2000 autoriza

Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação. Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Por certo, as doações privadas dependem de fatores como: a renda da população disposta a contribuir financeiramente com as áreas naturais protegidas, o comprometimento e a conscientização das pessoas com os propósitos dos Parques Nacionais (preservação, educação ambiental, recreação), a qualidade e o nível de divulgação (promoção) da Unidade de Conservação de forma a gerar adesão capaz de incentivar doações (OLIVEIRA, 2017, p. 35-36).

Sem embargo, há que se considerar a significativa oscilação de aportes advindos de doação, que por serem voluntários dificultam em muito qualquer planejamento alicerçado nesta espécie de verba não regular. Também é necessário ressaltar que boa parte das doações têm por motivação alguma conexão de cunho afetivo com o espaço natural protegido e que habitualmente importam em uma relativa perda de autonomia na aplicação dos recursos, porquanto o doador pode direcionar a quantia a um propósito determinado (OLIVEIRA, 2017, p. 36).

Como se verá mais adiante, o volume de doações feitas aos Parques Nacionais brasileiros é muito inferior quando comparado aos aportes feitos aos Parques Nacionais

indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental. § 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes. § 5º A autorização prevista no **caput** deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.”

estadunidenses. Isto ocorre em virtude de uma cultura no Brasil de menor identificação com a figura e os propósitos dos Parques Nacionais, fruto também da falta de investimento e do cultivo de uma ambiência capaz de gerar a sensação de reconhecimento e pertencimento a estes espaços. Também o descrédito em relação à lisura das instituições no país gera uma desconfiança acerca da destinação dada à quantia objeto de doação.⁴²⁸

Nada obstante, boa parte dos Parques Nacionais brasileiros apresentam programas de doação e voluntariado, a exemplo do Parque Nacional da Tijuca, que promove mutirões no intuito de incentivar a comunidade à estreitar relações com a natureza e fomentar o espírito altruísta dos visitantes (solicitando doações de toda ordem, desde objetos, alimentos, a ferramentas, dinheiro, etc).⁴²⁹

No mais, há também uma espécie de *doação condicionada* terras, efetivada para fins de Compensação de Reserva Legal (CRL), consistente em

um dispositivo, previsto no inciso III e parágrafos 5º a 7º do art. 66 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), por meio do qual as Unidades de Conservação de domínio público com pendência de regularização fundiária podem receber, em doação, imóveis privados localizados em seu interior para fins de Compensação de Reserva Legal de imóveis fora da UC desde que sejam localizados no mesmo bioma. Nesse intuito, o ICMBio, após análise técnica, emite certidão de habilitação do imóvel para este fim assegurando aos interessados a legitimidade da transação do imóvel.⁴³⁰

Trata-se de um instrumento de compensação a beneficiar o proprietário em situação irregular, no que se revela uma *doação interessada* que apenas se efetiva porque o doador tem um benefício individual advindo da doação (compensar o não cumprimento da reserva legal de imóvel seu fora da UC). Do contrário, provavelmente não haveria qualquer doação. De todo modo, por intermédio deste instrumento da Compensação de Reserva Legal (CRL), em

⁴²⁸ Em outro âmbito, pode ser feito um paralelo com as Universidades brasileiras e norte-americanas. Enquanto nos Estados Unidos é comum que as Universidades públicas ou privadas recebam doações bastante significativas, muitas vezes em retribuição aos ensinamentos e à vivência universitária, esta mesma cultura não está presente nas Universidades públicas brasileiras, em que pese a gratuidade do ensino, não apenas por conta de uma diferença de contexto social e econômico no geral, mas também por conta da falta de uma cultura que fomente a identificação e o orgulho de pertencer a uma determinada instituição/grupamento que estimule uma vontade de querer contribuir financeiramente para a melhora daquele espaço, ainda que findo o período de vinculação formal com a instituição.

⁴²⁹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnatijuca/voluntariado> Acesso em: 23 jul. 2018.

⁴³⁰ *Ibid.*

maio de 2018 foram doadas 9 propriedades ao Instituto Chico Mendes, aumentando em mais de 400 hectares a área regularizada do Parque Nacional do Itatiaia.⁴³¹

Por fim, cumpre atentar para o teor do parágrafo único do art. 34 da Lei nº 9.985/2000,⁴³² responsável pela vinculação dos recursos obtidos via doação à implantação, gestão e manutenção das UCs, ficando a gerência da verba arrecadada a cargo do Instituto Chico Mendes.

Outra forma relevante de captação de recursos no âmbito dos Parques Nacionais consiste na possibilidade de terceirização (em sentido amplo) efetivada pela Administração Pública, manifesta na busca por parcerias com a iniciativa privada, por intermédio, por exemplo, de contrato de concessão de serviços públicos ou via contratação de terceiros (a englobar ajustes dos mais variados tipos, como convênios e termos de parcerias),⁴³³ almejando maior eficiência e a diminuição do aparelhamento administrativo estatal (DI PIETRO, 2012, p. 215).

Sem embargo, esta tendência em prol da descentralização administrativa é própria de uma reformulação do conceito de Administração Pública rígida, burocrática, orientada para os controles formais e internos (identificada ao Estado Liberal, portanto, à segunda metade do século XIX) em direção ao conceito de Administração Pública gerencial, própria da segunda metade do século XX, flexibilizada e focada no controle de resultados, atenta às demandas da globalização e do desenvolvimento tecnológico, cuja tônica volta-se para a busca da eficiência e qualidade na prestação de serviços (DI PIETRO, 2012, p. 33-34).

Trata-se de movimento que se desenvolve no horizonte da chamada Reforma do Estado, implementada no Brasil ainda no início da década de 90, em um contexto marcado pela escassez de recursos públicos, por uma notória ineficiência na gestão governamental e pela premência em buscar alternativas de financiamento e gestão junto à iniciativa privada (BINENBOJM, 2017, p. 233). Remontam a este período a Lei Geral de Concessões, Lei nº

⁴³¹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9606-itatiaia-recebe-a-doacao-de-9-areas-como-cr> Acesso em: 25 jul. 2018.

⁴³² “Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação. Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.”

⁴³³ Sobre a possibilidade de gestão compartilhada com OSCIP, formalizada por intermédio de termo de parceria, ver item 4.2. do presente trabalho.

8.987/85, a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº9.637/1998, a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei nº9.790/1999 e a Lei Federal nº11.079/2004, responsável pela demarcação do conceito de parcerias público-privadas.

Neste sentido, cumpre destacar a publicação pelo IBAMA, em 1999, de documento intitulado *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação*,⁴³⁴ o qual procurou fornecer critérios para a exploração de serviços e atividades por terceiros no âmbito das Unidades de Conservação federais. Vale dizer, o *Marco conceitual*, ao mesmo tempo em que reconheceu a vocação destes espaços para a proteção da natureza, indicou a exploração de serviços de maneira indireta, nas modalidades de concessão, permissão e autorização, como forma de otimização e ganho de eficiência na prestação de serviços.

Com efeito, foi após a elaboração do referido *Marco conceitual* que teve início o processo de terceirização de atividades e serviços no âmbito de algumas Unidades de Conservação, a exemplo da experiência pioneira implementada no Parque Nacional do Iguaçu (PR), que lançou mão de instrumentos como a concessão de uso de espaços destinados à alimentação, serviços, estacionamento, mirantes, transporte, centro de visitantes, dentre outros, seguido pelo Parque Nacional de Aparados da Serra (RS) (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 16).

Por certo, é curioso observar que pouco mais à frente, quando da criação propriamente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi facultada pela lei a possibilidade de outorga de *autorização* para exploração de bens e serviços no âmbito de Unidades de Conservação, conforme previsto no art. 33 da Lei nº 9.985/2000, posteriormente regulamentado pelos arts. 25 e 26 do Decreto nº 4.340/2002, que assim dispõem

Lei nº 9.985/2000. Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Dec. nº 4.340/2002. Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade. Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação: I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo; II - a exploração de recursos florestais e outros

⁴³⁴ Disponível em: http://www.fatma.sc.gov.br/upload/ucs/araucarias/Anexo_02_guiia_chefe_UC.pdf Acesso 05 jan. 2018.

recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Isto é, embora na prática já se estivesse discutindo e buscando a implementação de formas de exploração indireta de bens e serviços, tais como autorização, concessão e permissão (de serviço público e de uso de bem público), ao menos no âmbito de algumas Unidades de Conservação (a exemplo do Parque Nacional do Iguaçu), fato é que a lei com o seu decreto regulamentador, ao disciplinarem a matéria, designaram apenas a modalidade de *autorização* como forma possível de exploração de bens e serviços em áreas naturais protegidas.

Ora, o sentido técnico (administrativo) de *autorização* é o de ato administrativo unilateral (porquanto se perfaz exclusivamente com a manifestação de vontade da Administração Pública), embora negocial, discricionário (se sujeita à valoração feita pelo Poder Público acerca da conveniência e oportunidade do ato) e precário (passível de revogação a qualquer tempo, em caso de incompatibilidade com o interesse público que lhe cabe resguardar, não havendo, como regra, qualquer direito à indenização) (DI PIETRO, 2010, p. 81). Como costuma-se afirmar, é concedida no interesse do particular, “embora não possa contrariar o interesse público; na verdade pode com o mesmo coincidir” (ARAÚJO, 2010, p. 1151). Na verdade, acrescentamos nós, deve coincidir com o interesse público.

Trata-se de conceito que permite três acepções distintas, a depender do objeto da autorização: a) a prática de ato ou atividade que, sem a autorização da Administração, seria legalmente proibido; b) a exploração de serviço público, modalidade de delegação, ao lado da concessão e da permissão (DI PIETRO, 2015, p. 272);⁴³⁵ c) o uso de bem público por

⁴³⁵ Segundo Di Pietro: “Os chamados serviços públicos autorizados, previstos no artigo 21, XI e XII, da Constituição Federal, são de titularidade da União, podendo ou não ser delegados a particular, por decisão discricionária do poder público; e essa delegação pode ser para atendimento de necessidades coletivas, com prestação a terceiros (casos de concessão e da permissão), ou para execução no próprio benefício do autoritário, o que não deixa de ser também de interesse público. A essa conclusão chega-se facilmente pela comparação entre os serviços de telecomunicações, energia elétrica, navegação aérea e outros referidos no artigo 21, XI e XII, com os serviços não exclusivos do Estado, como educação e saúde. Estes últimos, quando prestados pelo Estado, são **serviços públicos próprios**; quando prestados por particular, são **serviços públicos impróprios**, porque abertos à iniciativa privada por força da própria Constituição; no primeiro caso, existe

particular (autorização de uso) (DI PIETRO, 2010, p. 80-81), aqui exemplificado pela hipótese na qual o Parque Nacional do Itatiaia (PNI) consente que determinada Organização Não Governamental (ONG) utilize uma sala de sua sede para fins de pesquisa.

Com efeito, cabe sublinhar, em diversos casos, a falta de rigor técnico manifesta na legislação e na doutrina quando do emprego de vocábulos como autorização, permissão e licença. Marçal Justen Filho, por exemplo, salienta que chamar de autorização o consentimento para a exploração por particulares de atividades concebidas como serviço público, no que Di Pietro denominou de autorização de serviço público (caso do art. 21, incisos XI e XII da CRFB e também do art. 170⁴³⁶ da Constituição), que trata de autorização para o exercício de atividade econômica) seria aproximá-la do instituto da licença (ato administrativo vinculado), haja vista a incompatibilidade da aludida hipótese com a ideia de competência discricionária (JUSTEN FILHO, 2013, p. 426, 427).

Quanto ao prazo, a regra é que a autorização não tenha prazo certo, contudo, uma vez fixado prazo, instituída estará uma autolimitação da Administração Pública e a revogação do ato antes do prazo terá o condão de gerar o dever indenizatório, sendo indispensável a prova do prejuízo (CARVALHO FILHO, 2017, p. 1251). O que significa que nem sempre a autorização é precária, podendo ser concedida com atributos que à assemelham às relações contratuais.

No mais, cumpre sublinhar que a autorização de uso de bem público não demanda licitação para a sua efetivação, ficando a critério da Administração Pública (conveniência e oportunidade) concedê-la ou não. Ademais, havendo mais de um interessado na utilização simultânea do bem, deverá ser empregado procedimento que garanta isonomia e impessoalidade na escolha do autorizatário.

autorização de serviço público; no segundo, existe autorização como ato de polícia.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 272.

⁴³⁶ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Também importa ressaltar que a autorização de uso de bem público pode ser gratuita ou onerosa, a depender, mais uma vez, da conveniência e oportunidade do Poder Público. Contudo, no que toca à exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços no âmbito de Unidades de Conservação, de acordo com a literalidade do art. 33 da Lei nº 9.985/2000, uma vez concedida a autorização, *sujeitará o explorador a pagamento*, nos termos do que dispõe o regulamento, o que significa ser uma autorização onerosa. Esta conclusão está alinhada à ideia de considerar a autorização como mecanismo de financiamento dos Parques Nacionais, porém a verdade é que o Decreto nº 4.340/2002 não regulamenta a questão, dispondo apenas da cobrança para a utilização de imagens de Unidades de Conservação com finalidade comercial,⁴³⁷ afirmando que, neste caso, a regra é a cobrança e a gratuidade a exceção (para fins educativos, científicos ou culturais).

Posta a questão acerca da abrangência do significado da expressão *autorização* na *Lei do SNUC*, cumpre assinalar que em 2007, a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente⁴³⁸ lançou a Informação nº 524, aludindo que o termo *autorização*, tal como expresso no Decreto nº 4.340/2002, deveria ser tomado de forma ampla, como qualquer uma das modalidades factíveis para a exploração de bens e serviços no âmbito de Unidades de Conservação, quais sejam: autorização, permissão e concessão, sendo a espécie selecionada fruto da discricionariedade do administrador (RODRIGUES, 2009, p. 131).

Ora, por mais que se queira fazer uma leitura do art. 33 da Lei nº 9.985/2000 ou dos arts. 25 e 26 do Decreto nº 4.340/2002, de forma a extrair do vocábulo *autorização* possibilidade também de concessão e permissão, fato é que existem limites hermenêuticos⁴³⁹ no texto legal, balizas inerentes à linguagem que dificultam esta reconstrução de sentido.⁴⁴⁰ Daí que a manifestação técnica de órgão setorial da Advocacia Geral da União, por mais que

⁴³⁷ “Art. 27. O uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial será cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor. Parágrafo único. Quando a finalidade do uso de imagem da unidade de conservação for preponderantemente científica, educativa ou cultural, o uso será gratuito.”

⁴³⁸ A Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) é um órgão setorial da Advocacia Geral da União, de assistência e assessoramento ao Ministério do Meio Ambiente em assuntos de natureza jurídica. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/unidade/CONJURMMA/contato>. Acesso em: jan. 2019.

⁴³⁹ STRECK, Lenio. **Verdade e consenso**. 6.ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2017. Conferir também: HESSE, Konrad. Limites da mutação constitucional. In: **Temas fundamentais do Direito Constitucional** (Konrad Hesse); textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, p. 147-171, 2009.

⁴⁴⁰ Cabe aqui também combater a indeterminação normativa extrema. SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 61.

tenha por finalidade a fixação de uma interpretação da lei aparentemente mais alinhada à realidade fática e que possa vir a instituir mecanismos facilitadores da própria função administrativa, encontra-se adstrita ao princípio da legalidade,⁴⁴¹ inscrito no *caput* art. 37⁴⁴² da Constituição Federal.

Daí que sobreveio em boa hora a Lei nº 13.668/2018 a sistematizar a questão. Publicada em 28 de maio, sob a égide do governo de Michel Temer, a referida norma dispôs expressamente sobre a possibilidade de concessão de serviços, áreas ou instalações no âmbito de Unidades de Conservação federais, acrescentando o art. 14-C à Lei nº 11.516/2007, que trata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

“Art. 14-C . Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. § 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido. § 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação. § 3º Será dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no instrumento de parceria. § 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o **caput** deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema

⁴⁴¹ Afirmar o princípio da legalidade não significa não reconhecer a noção de juridicidade. Segundo Alexandre Aragão: “O princípio da legalidade, se corretamente entendido, não pode ser considerado superado pelo princípio da juridicidade, porque as referências ao princípio da juridicidade sempre partem de normas (regras e princípios) constitucionais ou legais. O princípio da juridicidade nada mais é do que o princípio da legalidade entendido substancialmente, não se tendo em consideração apenas esta ou aquela regra legal específica, mas o ordenamento jurídico como um todo.” ARAGÃO, Alexandre Santos de, op. cit.; p. 58. Por todos, ver: OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011.

⁴⁴² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.”

Neste sentido, não houve revogação do art. 33 da Lei nº 9.985/2000, que trata da possibilidade de *autorização*, nem caberia fazê-lo, haja vista que o que fez a normativa foi ampliar as modalidades possíveis de exploração de bens e serviços no âmbito de áreas naturais protegidas, disciplinando a alternativa da concessão de serviços, áreas ou instalações no âmbito de Unidades de Conservação federais.

Assim é que, considerando a importância das concessões de serviço público e das concessões de uso de bem público enquanto alternativas financeiras aos Parques, em sua maioria subfinanciados, e a previsão legal do art.14-C, da Lei nº 11.516/2007, que faculta a adoção destas espécies de contrato no que toca às Unidades de Conservação, passamos agora a um panorama destas modalidades.⁴⁴³

O instituto da concessão de serviço público (comum, tradicional) encontra-se disciplinado pela Lei nº 8.987/1995 (*Estatuto das Concessões*),⁴⁴⁴ pela Lei nº 9.074/95 e pela Lei nº 9.648/1998 (que alterou ambos os diplomas), com aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93, bem como pela legislação esparsa que trata de serviços específicos (energia elétrica, telecomunicações, etc.). No que toca às concessões especiais, as parcerias público-privadas, sua regência dá-se por meio da Lei nº 11.079/2004, alterada especialmente pelas Leis nº 13.529/2017 e nº 12.766/2012. Conforme já anotado, resultam de um processo de

⁴⁴³ O instituto da permissão é pouco manejado no âmbito dos Parques Nacionais, daí a opção pelos breves esclarecimentos a seguir: historicamente, a distinção conceitual entre concessão e permissão sempre foi a de que enquanto a concessão teria natureza de contrato, de negócio jurídico bilateral apto a gerar direitos e obrigações recíprocas, a permissão seria ato unilateral, discricionário e precário, podendo ser revogado a qualquer tempo. Nada obstante, a Constituição, em seu art. 175, bem como o art. 40 da Lei nº 8.987/95 desconstruíram a visão clássica, atribuindo à permissão natureza contratual. Também o art. 2º, inciso IV, da Lei nº 8.987/95 rompeu com a perspectiva tradicional ao conceituar a permissão como contrato de adesão precário e revogável (sendo que os contratos pressupõem estabilidade jurídica). A despeito da miscelânea, alguns passaram a dizer que o intuito do legislador teria sido destinar o contrato de permissão para as hipóteses em que a extinção do contrato antes do prazo não gerasse direito à indenização (para delegações em que a remuneração no curto prazo fosse suficiente para o particular). Contudo, o próprio STF, na ADI 1491-DF, já afirmou não haver mais distinção conceitual entre o contrato de concessão e permissão.

⁴⁴⁴ Ressalte-se que a Lei nº 8.987/1995 foi editada pela União, em cumprimento ao teor do art. 22, inciso XXVII, da Constituição, que trata da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de contratos e licitações a todos os entes da Federação.

descentralização, haja vista que os serviços públicos são prestados por entidades diversas das pessoas federativas. Ou seja, por razões econômicas ou por conveniência estatal, o Poder Público se desonera da prestação direta e transfere os encargos da prestação a atores (parceiros) privados, que não integram a estrutura orgânica da Administração Pública, porém o Estado não abdica de seu dever de controle e fiscalização.⁴⁴⁵

Como se sabe, a concessão de serviços públicos tem natureza de contrato administrativo, cujo alvo é a execução do serviço, não a sua titularidade: “ao transferir ao concessionário os poderes inerentes à prestação, não transferiu e não poderia transferir a titularidade do serviço, com as correlatas responsabilidades” (MELLO, 2017, p. 97). No que é reconhecida como mecanismo de desestatização e não propriamente privatização, haja vista que a atividade em si continua sendo de titularidade estatal (art. 175, da Constituição),⁴⁴⁶ apenas o seu exercício é delegado ao particular, vale dizer: “O Estado nunca aliena os interesses públicos: admite-se apenas que transfira, temporariamente, o exercício das competências voltadas à sua implementação, sem abrir mão delas” (SUNDFELD, 2006, p. 83). De modo inverso, na privatização, há a perda da titularidade do serviço por parte do Poder Público, ingressando a atividade no domínio da iniciativa privada, a exemplo do que ocorreu quando da privatização dos serviços de telefonia fixa.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, a concessão de serviço público é:

uma relação jurídica complexa através da qual o Estado atribui a alguém o *exercício* de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta, risco e perigos, sob condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado, remunerando-se disto pela exploração do serviço, geralmente mediante cobrança de tarifas diretamente dos usuários, e tendo garantida em seu favor a manutenção do

⁴⁴⁵ A ideia subjacente à concessão é a de que o Estado, enquanto titular do serviço público, mantém poderes de direção, fiscalização, de modificação da dinâmica de sua prestação, podendo, inclusive, encampar o serviço. Consubstancia-se em uma relação triangular: há a delegação da prestação do serviço público por parte do Estado, a concessionária, responsável pela execução e o usuário, incumbido de arcar com o valor da tarifa (ao menos na concessão de serviços tida como comum, tradicional). DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 76-129.

⁴⁴⁶ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

equilíbrio econômico-financeiro estabelecido nos termos da estipulação inicial (2017, p. 96).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o contrato de concessão firma-se sob duas premissas opostas: o objeto da concessão (a execução do serviço público) deve transcorrer sob a autoridade da Administração Pública e no interesse geral, ao mesmo tempo em que a concessionária, enquanto empresa capitalista que é, tem por finalidade auferir vantagem econômica (2012, p. 77-79). Disto resulta uma dupla perspectiva: ao mesmo tempo em que o concessionário encontra-se adstrito aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos (art. 6º da Lei nº 8.987/1995),⁴⁴⁷ está submetido à incidência de normas publicísticas sob vários aspectos (tais como as relativas à responsabilização civil ou à natureza dos bens da concessionária, tidos como públicos enquanto afetados à consecução do serviço), tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois que é empresário e almeja o lucro (DI PIETRO, 2012, p. 77-79).

Outrossim, esta tensão fica manifesta também na seara das concessões firmadas no âmbito de Parques Nacionais, haja vista que há uma busca por conciliar tanto as metas da Unidade e do Instituto Chico Mendes (que perseguem a qualidade na prestação dos serviços, o ingresso regular de recursos para fins de custeio, a redução dos impactos da visitação, dentre outros), ao mesmo tempo em que concessionário persegue uma margem de lucro satisfatória, previsibilidade no âmbito contratual, relativa liberdade de atuação, etc. (ILHA, 2014).

Com efeito, enquanto o poder concedente é o ICMBio, o concessionário deve ser pessoa jurídica ou consórcio de empresas (nos termos do art. 2º, II e III da Lei nº 8.987/1995),⁴⁴⁸ sendo o objeto (imediato) da concessão, a execução de atividade qualificada

⁴⁴⁷ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. §1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

⁴⁴⁸ “Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da

como serviço público, a ser usufruída pelos visitantes do Parque. Deveras, o art. 14-C, da Lei nº 11.516/2007, elenca os serviços e as atividades passíveis de exploração pelos concessionários, a exemplo das relacionadas à educação ambiental, preservação, conservação, turismo ecológico, recreação em meio à natureza e interpretação ambiental, ressaltando que os concessionários estão adstritos ao que dispõe a legislação ambiental.⁴⁴⁹

Quanto às modalidades de contratos de concessão de serviços públicos têm-se, primeiramente, a concessão (comum, tradicional) de serviço público, cujo objeto é a prestação de um serviço público delegado, que se subdivide em duas espécies: a concessão de serviço público simples (art. 2º, II da Lei nº 8.987/95)⁴⁵⁰ e a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública (art. 2º, III da Lei nº 8.987/95),⁴⁵¹ que têm por característica o fato de que o concessionário não recebe contrapartida financeira por parte do poder concedente, sendo remunerado pelas tarifas pagas pelos usuários acrescidas das denominadas fontes de receita alternativa (arts. 11 e 18, VI, da Lei nº 8.987/95).⁴⁵²

concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;”.

⁴⁴⁹ Neste sentido, dispõe o item 7.9. da seção III do Projeto Básico do edital final de concorrência nº 03/2018, relativo à concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia, que o licitante deve apresentar declaração de Sustentabilidade Ambiental, a garantir que sejam implementadas ações ambientais, a exemplo de medidas como a redução de desperdícios, a destinação adequada de resíduos, redução do consumo de energia, dentre outras. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁴⁵⁰ “Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

⁴⁵¹ “Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.” Especificamente em relação à concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, há a realização da obra pública por parte do concessionário, sem qualquer contrapartida do Poder Público. A remuneração do concessionário fica por conta dos usuários da obra pública, quando do seu término, ou seja, depende da posterior exploração da obra ou do serviço público.

⁴⁵² “Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a

Dentre as principais características do contrato de concessão (comum) de serviço público, é possível elencar: a) a necessidade de licitação, como regra, na modalidade concorrência,⁴⁵³ prevista no art. 2º, II e III da Lei nº 8.987/95, cabendo também destacar a existência potencial do chamado valor de outorga, que é “como se fosse um cheque pago pelo licitante, uma antecipação do valor que ele vai arrecadar no futuro e que tem como origem o capital próprio ou de terceiros” (FREITAS, 2015)⁴⁵⁴ – vale dizer, o licitante sagrado vencedor deve pagar a outorga financeira pelo direito de explorar o serviço –; b) o concessionário assume a execução do serviço público por sua conta e risco, arcando com os prejuízos causados ao poder concedente, usuários e terceiros, independentemente da fiscalização

favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.” “Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: [...] VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;”.

⁴⁵³ Na modalidade concorrência, a regra é que a fase de habilitação ocorra antes do julgamento das propostas, contudo o edital pode prever a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, como ocorre na modalidade pregão. Com isto, só haveria habilitação do licitante vencedor. Art. 18-A da Lei nº 8 987/95: “Art. 18-A. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que: I - encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor; III - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; IV - proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.”

⁴⁵⁴ O pagamento da outorga acaba refletindo nas tarifas, que terão valores mais altos, já que o concessionário precisará desembolsar um valor logo de início, o que demanda a existência de caixa ou financiamento. Disponível em: Outorga: especialistas mostram prós e contras de cobrar entrada em licitação. **Folha de São Paulo**, publicado em 16 jul. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1656086-outorga-especialistas-mostram-pros-e-contras-de-cobrar-entrada-em-licitacao.shtml> Acesso em: 03 jan. 2019. Ressalte-se que no item Detalhamento da Concessão, previsto no Projeto Básico do edital final de concorrência nº 03/2018, relativo à concessão de serviços de apoio à visitação no âmbito do Parque Nacional do Itatiaia, estima-se uma receita advinda do repasse de outorga, nos 25 anos de execução do contrato, no valor de R\$ 13.700.000,00. Vale ressaltar que foram estabelecidos um conjunto de parâmetros por meio dos quais o Poder Concedente poderá avaliar e mensurar a qualidade da prestação do serviço, sendo que o resultado favorável poderá ser revertido em favor do Concessionário, por intermédio da redução do ágio da outorga variável. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

perpetrada pelo órgão competente (*caput* do art. 25 da Lei nº 8.987/95);⁴⁵⁵ c) nos termos dos arts. 2º, II e III da Lei nº 8.987/95, há a necessidade de celebração do contrato de concessão de serviço público por prazo determinado, sendo as condições de prorrogação uma das cláusulas essenciais do contrato de concessão (art. 23, XII, da Lei nº 8.987/95);⁴⁵⁶ d) a principal fonte de remuneração do concessionário é a cobrança de tarifa dos usuários do serviço público (fixada durante o processo de licitação, *caput* do art. 9º da Lei nº 8.987/95),⁴⁵⁷ sendo factível a previsão de fontes de receita alternativa, como por exemplo, a veiculação de anúncios comerciais na parte externa dos veículos destinados à mobilidade no interior dos Parques Nacionais, nos termos dos arts. 11 e 18, inciso VI, da Lei nº 8.987/95.

A segunda modalidade de contrato de concessão é a concessão especial, denominada também de parceria público-privada,⁴⁵⁸ que surge no país por conta de uma demanda por novos mecanismos para atrair o capital privado e assim, resolver problemas de infraestrutura, então agravados por um cenário de crise financeira e ineficiência na gestão governamental. Disciplinada pela Lei nº 11.079/2004,⁴⁵⁹ com alterações perpetradas pelas Leis nº

⁴⁵⁵ “Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.”

⁴⁵⁶ “Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...] XII - às condições para prorrogação do contrato”.

⁴⁵⁷ “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.”

⁴⁵⁸ Sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs), ver: SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. *In: Parcerias público-privadas* (Coord. Carlos Ari Sundfeld). 2 ed. São Paulo: Malheiros, p. 17-46, 2011. Tb. BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição. *In: Temas de direito administrativo e constitucional – artigos e pareceres* (Gustavo Binjenbojm). Rio de Janeiro: Renovar, p. 121-141, 2008. As PPPs têm como inspiração as *Public-Private-Partnerships*, que “configuram na experiência internacional um modelo de contrato administrativo de longo prazo em que se permite ao capital privado o financiamento e a execução de obras e empreendimentos públicos e da prestação de serviços de interesse coletivo.” GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.17.

⁴⁵⁹ Conforme já examinado, os arranjos de parceria não foram propriamente uma novidade trazida pela Lei nº 11.079/2004, uma vez que o ordenamento já há muito admitia modalidades variadas de vínculos negociais de trato continuado entre a Administração e particulares, a exemplo das concessões comuns ou termos de parceria com OSCIPs. Inclusive, no que tange à concessão patrocinada, seus contornos já estavam definidos no art. 24 do projeto que veio a originar a Lei nº 8.987/95, curiosamente vetado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o argumento de que a estipulação de garantias em favor do concessionário poderia estimular sua ineficiência operacional, potencializando o risco de prejuízos para o Poder Público. Isto considerando que foi

13.529/2017 e 12.766/2012, além da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95, a Lei das PPPs instituiu, em seu art. 2º,⁴⁶⁰ duas modalidades de parcerias público-privadas: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.⁴⁶¹ No que toca aos regimes remuneratórios, enquanto a concessão patrocinada caracteriza-se pela cobrança de tarifa dos usuários acrescida de contraprestação pecuniária do parceiro público (art. 2º, §1º, da Lei nº 11.079/2004),⁴⁶² a concessão administrativa⁴⁶³ tem como traço distintivo a ausência de cobrança de tarifa dos usuários diretos, seja por considerações de ordem política, social, técnica ou econômica (decisão discricionária do Poder Público), ficando a contraprestação do

durante o governo FHC que foi implementado, de forma mais evidente, o Programa de Reforma do Estado, cujas medidas desestatizantes objetivaram a redução da participação direta estatal, porém, paradoxalmente terminaram por cancelar o *ingresso tardio* das concessões patrocinadas no ordenamento jurídico brasileiro, o que se deu quase dez anos depois com a aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) no governo de Luís Inácio Lula da Silva. BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição, op. cit., p. 124.

⁴⁶⁰ “Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

⁴⁶¹ Cabe ressaltar que a efetiva novidade em termos de arranjo contratual instituído pela Lei das PPPs ficou a cargo mesmo da modalidade intitulada de concessão administrativa.

⁴⁶² Cumpre ressaltar que a contraprestação apta a qualificar uma concessão como patrocinada é a que se implementa “por ordem bancária” ou por “cessão de créditos não tributários” (incisos I e II do art. 6º da Lei nº 11.079/2004), não incluindo as formas não pecuniárias previstas nos incisos III e IV da Lei das PPPs, que consubstanciam as chamadas “receitas alternativas” previstas nos arts. 11 e 18, VI, da Lei nº 8.987/95, cujo recebimento não é suficiente para perfazer um contrato de concessão patrocinada. SUNDFELD, Carlos Ari, Guia jurídico das parcerias público-privadas, op. cit., p. 30.

⁴⁶³ A doutrina concebe duas classes (subespécies) de concessão administrativa: a) *concessão administrativa de serviços públicos*, cujo objeto são os serviços públicos referidos no art. 175 da CRFB, que têm por beneficiários diretos os administrados, sendo o parceiro privado remunerado via contraprestação pecuniária pelo parceiro público (usuário indireto do serviço oferecido), admitida a conjugação de receitas alternativas e sem a cobrança de qualquer tarifa; b) *concessão administrativa de serviços ao Estado*, cujo escopo vem a ser os serviços referidos no art. 6º do Estatuto geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), e a finalidade traduz-se na oferta de utilidades à Administração, usuária e financiadora direta dos serviços prestados. *Ibid.* Tb. BINENBOJM, Gustavo, As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição, op. cit., p. 125.

parceiro privado a cargo da Administração Pública, integral ou parcialmente, a depender da percepção ou não de receitas alternativas.⁴⁶⁴

Em linhas gerais, dentre as principais características das parcerias público-privadas, sejam elas na modalidade patrocinada ou administrativa, observa-se: a) outorga de uma tarefa pública pelo Estado ao parceiro privado, visto tratar-se de modalidade de concessão (especial), e como tal, há a transferência dos encargos da execução, da prestação do serviço; b) a presença de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, sendo que, na concessão patrocinada, ela é um adicional em relação à tarifa, enquanto na modalidade administrativa constitui forma elementar de remuneração;⁴⁶⁵ c) prazo determinado e mais dilatado, em virtude da necessidade de amortização do investimento feito pelo parceiro privado, consignado no art. 5º, inciso I, da Lei nº 11.079/2004,⁴⁶⁶ segundo o qual a duração do contrato deve ser superior a cinco anos e inferior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação; d) o objeto da parceria deve ter valor superior a R\$ 10.000.000,00 (art. 2º, § 4º, I da Lei nº 11.079/2004),⁴⁶⁷ a indicar proibição de celebração de contrato de PPP que

⁴⁶⁴ Particularidade da concessão administrativa é a remuneração não-fixa do concessionário condicionada à *performance*, variável de acordo com as utilidades prestadas concretamente e diretamente ao Poder Público ou à sociedade, paga periodicamente e diferidamente pelo Estado em um prazo dilatado, “Foi, sem dúvida, uma maneira de o Estado contornar a sua falta de caixa para investimentos e o esgotamento da sua capacidade de contrair novas dívidas.” ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As Parcerias Público-Privadas – PPP’s no Direito Positivo Brasileiro*. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 15 set de 2016, p. 3.

⁴⁶⁵ Segundo Kleber Luiz Zanchim, nas concessões administrativas, como a remuneração do parceiro privado encontra-se atrelada à sua *performance*: “A divisão de riscos e a permanência do agente privado no projeto por longo tempo afastam as PPPs administrativas dos contratos administrativos”, seriam elas uma espécie de contrato público *sui generis*. ZANCHIM, Kleber Luiz. **Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): Risco e Incerteza**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 80-81.

⁴⁶⁶ “Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever: I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;”.

⁴⁶⁷ Este valor foi alterado pela Lei nº 13.529/2017, que antes previa o limite mínimo de R\$ 20.000.000,00. A justificativa para o valor mais elevado consistia em evitar a banalização do instituto, haja vista que PPPs, de certa maneira, representam uma forma de endividamento público. Nada obstante, municípios de médio e pequeno porte não conseguiam lançar mão das parcerias público-privadas, haja vista o valor mínimo (expressivo) exigido, o que acabava desnaturando o propósito de sua criação (mecanismos alternativos para prover

não preveja a realização, pelo parceiro privado, de investimento de ao menos dez milhões de reais; e) a celebração da parceria exige a realização de licitação, sendo obrigatória a utilização da modalidade concorrência, (*caput* do art. 10 da Lei nº 11.079/2004);⁴⁶⁸ f) a Lei nº 11.079/2004 reproduz, em boa medida, a sistemática adotada na modalidade licitatória pregão (Lei nº 10.520/2002), porquanto admite a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, bem como faculta que o edital exija propostas escritas e a formulação de lances verbais (art. 12, III, “b” e art. 13 da Lei nº 11.079/2004);⁴⁶⁹ g) ao contrário do que dispõe a Lei nº 8.666/93, na celebração de concessões administrativas, o art. 3º da Lei 11.079/2004⁴⁷⁰ determina a aplicação do art. 31⁴⁷¹ da Lei 9.074/1995, que admite a participação, direta ou indireta, dos autores ou responsáveis pelos projetos básico ou executivo, nas licitações e na execução das obras ou dos serviços (dispositivo também aplicável às concessões patrocinadas, em virtude da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95); h) também veda parcerias público-privadas que tenham por objeto⁴⁷² exclusivo o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e

infraestrutura). FORTINI, Cristiana. Mudanças na disciplina nacional das PPPs: uso intensificado, riscos não abordados. **Revista Consultor Jurídico**, 8 de fevereiro de 2018.

⁴⁶⁸ “Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a”.

⁴⁶⁹ “Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte: [...] III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se: a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;”. “Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que: I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor; III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.”

⁴⁷⁰ “Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos [arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e no [art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#).”

⁴⁷¹ “Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.”

⁴⁷² As concessões administrativas têm um objeto mais amplo que as concessões patrocinadas, além da necessidade de conjugação entre a prestação de serviços, execução de obra, fornecimento de mão-de-obra, bens

a instalação de equipamento ou a execução de obra pública (art. 2º, § 4º, III da Lei nº 11.079/2004);⁴⁷³ i) e, como forma de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, prevê, além do compartilhamento de riscos entre as partes, mecanismos de revisão contratual (art. 5º, III da Lei nº 11.079/2004).⁴⁷⁴

Cabe também observar, em relação às concessões especiais, que há a vedação expressa de delegação de determinadas atividades ao parceiro privado. Nos termos do art. 4º, III, da Lei nº 11.079/2004, são insuscetíveis de transferência as funções de “regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado”. Vale dizer, embora prevista na lei, em alguma medida, a indelegabilidade ficou afeita a um “conceito em branco (‘outras atividades exclusivas do Estado’), cujo preenchimento depende de categorias – de resto, bastante polêmicas – que não se encontram na Lei das PPP” (SUNDFELD, 2011, p. 40). Nada obstante, no que toca à indelegabilidade do exercício do poder de polícia, trata-se de uma diretiva dos contratos de parceria público-privada.

Mais recentemente, considerou-se a viabilidade da utilização do instituto das concessões especiais (parcerias público-privadas) no gerenciamento e oferecimento de determinadas atividades, a exemplo do serviço hoteleiro e de alimentação (mercados, lanchonetes, restaurantes) no interior de espaços naturais protegidos. Assim é que o Estado de Minas Gerais elaborou um dos programas mais abrangentes de participação privada em infraestrutura no Brasil,⁴⁷⁵ incluindo mecanismos de delegação de serviços públicos com modelagem atrelada ao apoio financeiro direto do Poder Público.

ou equipamentos (complexidade do objeto), porquanto “tem que haver a gestão do bem – prestação de serviços através dele”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As Parcerias Público-Privadas – PPP’s no Direito Positivo Brasileiro*, op. cit., p. 13. Tudo isto por um prazo mínimo de cinco anos, a reforçar o compromisso do contratado com a qualidade da infraestrutura criada, ampliada ou recuperada, além de permitir a amortização de investimentos feitos pela Administração em um período razoável de tempo.

⁴⁷³ “Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. [...] § 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada: [...] III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.”

⁴⁷⁴ “Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever: [...] III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;”.

⁴⁷⁵ Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/> Acesso em: 07 jul. 2017.

Criou-se, então, projeto pioneiro no país de parceria público-privada na seara ambiental, a *PPP Rota das Grutas de Peter Lund*.⁴⁷⁶ A ideia era implementar concessão administrativa (financiada por contraprestações do governo atreladas à *performance* do concessionário)⁴⁷⁷ voltada para a exploração da gestão e operação de um conjunto de três Unidades de Conservação estaduais – o *Parque Estadual do Sumidouro*, o *Monumento Natural Estadual Peter Lund* e o *Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato*, localizadas ao norte da região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais – pela iniciativa privada, inovando ao delegar para o parceiro privado não somente a responsabilidade pelas atividades turísticas, mas também a obrigação de preservar e conservar as áreas concedidas.⁴⁷⁸

Em seguida, foram realizadas diversas consultas às comunidades locais, no intuito de conferir transparência ao programa, bem como legitimá-lo por intermédio da incorporação de sugestões fornecidas pelos sujeitos impactados pela proposta. Ou seja, foi dado cumprimento ao disposto no art. 10, VI da Lei n° 11.079/04⁴⁷⁹, sendo a licitação da parceria público-privada

⁴⁷⁶ Considerado o pai da paleontologia brasileira, o dinamarquês Peter Wilhelm Lund (1801-1880) mudou-se para o Brasil no intuito de escapar do clima nórdico, que vitimara de tuberculose dois de seus irmãos. Fixou residência em Lagoa Santa (MG) e descobriu nas cavernas da localidade mais de 12 mil peças fósseis que possibilitaram a escrita da história do período pleistoceno, até então pouco investigada pela ciência. Disponível em: http://www.lagoasanta.com.br/homem/historia_lund_raquel_aguiar.htm Acesso em: 01 jul. 2017.

⁴⁷⁷ Segundo a versão final do edital de licitação, o licitante vencedor seria aquele que apresentasse o menor valor de contraprestação anual a ser pago pelo Poder Concedente (na hipótese, o Governo de Minas Gerais), cujo limite era o valor de R\$ 14.588.030,00, considerado elevado para um projeto em experimentação (projeto piloto). A duração do contrato seria de 25 anos, prorrogáveis na forma da lei e do edital. Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/PPP_UAI/Rota-lund-18-03-2015/ata-da-sessao-da-concorrenca-21010030000262014.pdf Acesso em: 01. Mar. 2019.

⁴⁷⁸ Os estudos técnicos acerca da viabilidade da implementação de PPP no âmbito de UCs tiveram início em 2010, reunindo em colaboração a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD), o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Instituto Semeia, organização não governamental voltada ao estudo de parcerias entre o Poder Público e entidades privadas em prol da conservação. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/> Acesso em: 07 jul. 2017.

⁴⁷⁹ “Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...] VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital”.

Rota das Grutas de Peter Lund precedida de consulta pública (2013) e posteriormente de audiência pública (2014).⁴⁸⁰

Ultrapassada esta fase, teve início o procedimento licitatório (na modalidade concorrência) no qual foi apresentada uma única proposta pela empresa RMG Construções e Empreendimentos Ltda., submetida ao escrutínio de uma comissão composta pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF). Mais à frente, contudo, o único licitante teve sua proposta desclassificada (licitação fracassada, portanto, prevista no §3º, do art. 48 da Lei nº 8.666/93),⁴⁸¹ haja vista ter considerado como prazo contratual 30 anos, diversamente dos 25 anos previstos no edital e apresentado algumas divergências quanto ao valor do investimento.⁴⁸² Fixado o prazo para apresentação de nova proposta e cumpridas as exigências pela empresa RMG, sua habilitação ocorreu em maio de 2015, tendo ficado pendentes a adjudicação e a homologação do certame licitatório.⁴⁸³

Contudo, em virtude da crise financeira que assolou o país e, conseqüentemente, o Estado de Minas Gerais, cuja previsão de *deficit* orçamentário para o ano de 2018 foi de R\$ 8 bilhões de reais, também as PPPs foram impactadas (objeto de cancelamento ou suspensão), sendo que o projeto da parceria público-privada *Rota das Grutas de Peter Lund* não foi à frente,⁴⁸⁴ de modo que, na atualidade, o Governo estadual estuda a melhor forma de

Cumprido ressaltar que o prazo estabelecido neste artigo tem por finalidade evitar que a consulta pública não seja um simulacro de abertura da Administração Pública à oitiva da sociedade civil. O que se almeja com a providência é o exame satisfatório e razoável das sugestões apresentadas.

⁴⁸⁰ Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/> Acesso em: 07 jul. 2017.

⁴⁸¹ “Art. 48. Serão desclassificadas: [...] § 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.”

⁴⁸² Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/PPP_UAI/Rota-lund-18-03-2015/ata-da-sessao-da-concorrenca-21010030000262014.pdf Acesso em: 1 mar. 2019.

⁴⁸³ RMG aguarda fim da burocracia para assumir gestão da Rota Peter Lund. **NEWS & VIDEO**, publicado em 07 abr. 2016. Disponível em: <https://br.blastingnews.com/ambiente/2016/04/rmg-aguarda-fim-da-burocracia-para-assumir-gestao-da-rota-peter-lund-00869113.html> Acesso em: 12 ago. 2018.

⁴⁸⁴ Segundo adverte André Ilha, a *PPP da Rota Lund*: “em vez de atender a uma situação específica, parece mais integrar um programa amplo de utilização deste instrumento em diversos setores da Administração daquele estado – portanto, uma escolha talvez mais ideológica do que motivada por necessidade real.” ILHA, André.

operacionalizar a gestão, considerando, em princípio, lançar mão de concessões comuns e não mais de Parcerias Público-Privadas, conforme previsto inicialmente.⁴⁸⁵

Também o Estado do Rio de Janeiro, em um cenário marcado pela falta de investimento em gestão e pela degradação progressiva da região atrelada ao turismo predatório,⁴⁸⁶ apresentou em 2015 um projeto piloto de parceria público-privada para administração do Parque Estadual da Ilha Grande (*PPP da Ilha Grande*) com o objetivo de angariar recursos técnicos e financeiros via parceria com o setor privado, buscando assegurar a proteção da área no longo prazo. Nesta linha, a Assembleia Legislativa aprovou, também em 2015, o PL n° 718 voltado ao controle de acesso dos visitantes e a cobrança de um *pedágio verde* aos visitantes da ilha.⁴⁸⁷ Em setembro do mesmo ano foi aprovada ainda a Lei n° 7.061/2015, que criou⁴⁸⁸ uma destinação exclusiva (10%) dentro do Fundo Mata Atlântica (composto essencialmente de recursos provenientes da compensação ambiental), voltada à constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas a serem implementadas tão somente em Unidades de Conservação do Estado.⁴⁸⁹

Reflexões sobre as concessões em parques. ((o)) **eco**, publicado em 24 set. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28673-reflexoes-sobre-as-concessoes-em-parques/> Acesso em: 12 dez. 2018.

⁴⁸⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/em-meio-a-crise-governo-de-mg-estuda-concessoes-e-parcerias-publico-privadas.ghtml> Acesso em: 1 mar. 2019. Também: Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/14/em-um-ano-concessoes-e-ppps-praticamente-nao-avancam-em-minas-gerais.ghtml> Acesso em: 1 mar. 2019.

⁴⁸⁶ Especialmente nos períodos de alta temporada, quando a população chega a quadruplicar, gerando acúmulo de lixo e de esgoto que, sem tratamento, é despejado diretamente no mar. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro.sob-degradacao--ilha-grande-deve-ter-pedagio-verde,1761172> Acesso em: 15 mar. 2018.

⁴⁸⁷ Disponível: <https://oglobo.globo.com/rio/lei-que-autoriza-cobranca-de-pedagio-verde-na-ilha-grande-aprovada-17381257> Acesso em: 15. Mar. 2018.

⁴⁸⁸ A Lei n° 7.061/2015 alterou tanto a Lei n° 6.371/12 (restrição de acesso e trânsito em UCs) quanto a lei que trata de compensações por impacto ambiental e do Fundo Mata Atlântica, a Lei n° 6.371/12, possibilitando ao Estado contratar uma instituição financeira para administração desses recursos. No mais, autorizou a cobrança de tarifa de acesso rodoviário e marítimo decorrente de estradas-parque e do mar, limitando assim, o quantitativo total de visitantes.

⁴⁸⁹ “Art.3º-D - Uma parcela de 10%(dez por cento) dos recursos decorrentes da fonte compensação SNUC, de que trata a alínea a do art. 3º• C desta Lei, deverá ser destinada à constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas cujo objeto seja a realização de projetos e/ou intervenções a serem implementados exclusivamente em Unidades de Conservação do Estado no Rio de Janeiro, devendo enviar anualmente à

Nada obstante, a proposta de PPP enfrentou forte resistência tanto da Prefeitura quanto das comunidades locais, associações e entidades sociais vinculadas à Ilha Grande, sob o argumento de falta de diálogo e transparência entre os órgãos e entidades proponentes do projeto. Segundo o secretário de Estado de Ambiente, André Corrêa,⁴⁹⁰ em Audiência Pública realizada em 05 de junho de 2016,⁴⁹¹ o modelo de gestão proposto manteria o poder de polícia junto ao Instituto Estadual do Ambiente, o INEA, no que não haveria privatização. De todo modo, ao final da Audiência houve a suspensão do processo de implantação da *PPP da Ilha Grande*, sendo que em 21 de julho de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) expediram recomendação à Secretaria Estadual do Ambiente para que projetos envolvendo a possibilidade de gestão privada de UCs efetivamente promovam consulta ampla e democrática junto às comunidades locais.⁴⁹² Por fim, em abril de 2018, foi encerrado o Projeto *PPP da Ilha Grande*, sob o

Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, quadro demonstrativo que contenha o nome e o respectivo valor desses projetos e/ou intervenções.” Art. 3º-E - Até a implementação dos procedimentos objeto desta lei, os recursos previstos no art. 3º-D constituirão conta específica, em nome da Secretaria de Estado do Ambiente, na instituição financeira que, no interregno, seja a receptora dos valores objeto do art. 3º desta Lei. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplicar-se-á, de imediato, ao montante de recursos existentes na data de publicação desta Lei e, posteriormente, aos valores acrescidos.”

⁴⁹⁰ Os contornos da modelagem proposta pelo Governo Estadual seriam os seguintes: “As regras da PPP em área de conservação do estado, que foram elaboradas por uma consultoria jurídica, contratada pelo governo do estado por cerca de R\$ 2 milhões, foram anunciadas em junho. Pelas regras, o gestor que tomará conta dos 193 km² e das quatro unidades de conservação da Ilha Grande podendo cobrar ingressos dos visitantes, que terá valor médio de R\$ 40 e R\$ 80 por semana e R\$ 15 por dia. Estarão isentos moradores e seus familiares de primeiro grau, crianças, idosos, beneficiários do Bolsa Família, pesquisadores e trabalhadores do local. O gestor também vai controlar os 17 cais oficiais da ilha e terá como atribuição investir R\$ 67 milhões nos primeiros cinco anos, dos 25 de concessão, em obras de revitalização, saneamento, limpeza e infraestrutura de forma geral.” Disponível em: <http://oecoilhagrande.com.br/index.php/2016/06/08/estado-suspende-processo-para-implantacao-de-ppp-da-ilha-grande/> Acesso em: 21 mar. 2019.

⁴⁹¹ Após tentativa frustrada de realização da primeira audiência pública, na qual o Governo do Estado não enviou nenhum representante para a discussão do processo de implantação da PPP, havendo a rejeição por unanimidade da proposta, tentou-se um desdobramento da audiência pública, no dia 05 de junho de 2016. *Ibid.*

⁴⁹² Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-e-mprj-atuam-em-prol-dos-povos-tradicionais-da-ilha-grande> Acesso em: 21 mar. 2019.

principal argumento de que a conjuntura atual é mais favorável à modelagem das concessões comuns que a das concessões especiais.⁴⁹³

Sem embargo, quanto ao potencial das concessões de serviços públicos para o financiamento dos Parques Nacionais, observa-se que a transferência dos encargos da execução da atividade ao particular importa na desoneração do Poder Público, que não irá dispender recursos nem alocar servidores para a consecução direta das referidas tarefas públicas (ou seja, há a remoção de uma linha de custo do orçamento público). Por óbvio, isto significa que o custeio dos serviços será transferido aos usuários (ao menos nas concessões comuns, e, parcialmente nas patrocinadas), responsáveis pelo pagamento das tarifas, cujo valor deverá ser suficiente para albergar a manutenção do serviço e também o lucro perseguido pelo concessionário.⁴⁹⁴

Em seguida, a exploração de serviços como hospedagem, alimentação, venda de ingressos, transporte, atividades de aventura, pela iniciativa privada, detentora (ao menos em tese), de maior especialização, maior *expertise*, maior capacidade de lançar mão de incentivos de mercado para inovar e reduzir custos terá o condão de atrair maior número de visitantes para as Unidades de Conservação, o que, por consequência, irá gerar verbas (que podem ser revertidas para a preservação) contribuindo, portanto, para a redução da dependência do orçamento público e para uma melhor autossustentabilidade dos Parques (KRAMER; LANGHOLZ; SALAFSKY, 2002, p. 363).

Cumpra também destacar que o contrato de concessão de serviço público muitas vezes consubstancia mecanismo de transferência de recursos privados para o Poder Público, na medida em que a tarifa paga pelos usuários incorpora verbas direcionadas ao poder concedente,⁴⁹⁵ a exemplo do potencial pagamento da outorga financeira (valor de entrada, fixo ou variável) ou da participação do Estado, em muitos casos, na receita percebida pela própria concessionária (no que Di Pietro denomina de *desvirtuamento do instituto da concessão*),⁴⁹⁶ (DI PIETRO, 2012, p. 125). Vale dizer: “Em termos práticos, isso significa a

⁴⁹³ Disponível em: <http://fmarj.org/projetos/documentos/programa-estadual-de-concessoes-e-parcerias-publico-privadas-ppps-em-ucs-piloto-no-parque-estadual-da-ilha-grande> Acesso em 21 mar. 2019.

⁴⁹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **As diversas configurações da concessão de serviço público**. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf> Acesso em: 02 mar. 2019.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ No que toca à temática do *desvirtuamento das concessões*, cumpre registrar a “saída ecológica” proposta pelo Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, para a tragédia causada pela mineradora Vale em Brumadinho: a conversão de R\$ 250 milhões da multa aplicada pelo IBAMA em ações ambientais da empresa, pela adoção

elevação da tarifa para abranger não apenas o custeio direto e imediato dos serviços públicos, mas também uma espécie de plusvalia em prol do Estado.”⁴⁹⁷

Quanto às concessões especiais (Lei nº 11.079/2004) em matéria ambiental, é preciso ressaltar a dimensão evolutiva das opções contratuais do Poder Público no país, em especial a sua conexão com a dimensão financeira dos contratos (ZANCHIM, 2012, p. 82): enquanto os contratos de concessão comum, regidos pela Lei nº 8.987/95, surgem em um contexto de valorização do controle orçamentário após o Plano Real, e, nesta linha, passam a transferir os “ônus dos investimentos para o setor privado por meio da delegação de serviços” (ZANCHIM, 2012, p. 82) (prestados por conta e risco das concessionárias), as concessões especiais, reguladas pela Lei nº 11.079/2004, já no horizonte dos anos 2000, objetivam a retomada dos investimentos públicos, sendo pautadas pelos ditames de responsabilidade fiscal do Estado e pela partilha de riscos entre o Poder Público e a iniciativa privada. (ZANCHIM, 2012, p. 82).

Nada obstante, em um cenário de crise financeira, de restrição orçamentária (como o atual), contratos com duração dilatada como os das PPPs, com prazo entre 5 e 35 anos, qualificados por significativos aportes financeiros por parte do Estado, a título de contraprestação (parcial ou integral), importam em um risco expressivo para o Poder Público. Daí a mudança de perspectiva ao longo da escrita deste trabalho em razão da depreciação do cenário econômico do país: se no final de 2014 as PPPs em Unidades de Conservação eram uma aposta, havia toda uma expectativa positiva quanto à sua implementação e potencial efetividade, na atualidade,⁴⁹⁸ a compreensão é pela necessidade de readequação dos projetos

(leia-se, a Vale assumiria a posição de concessionária), pelo prazo de dez anos, de sete Parques Nacionais localizados em Minas Gerais, cuja gestão atual é do ICMBio. Contudo, pergunta-se: como compatibilizar tal proposta (no mínimo, duvidosa) com a exigência legal de procedimento licitatório? ‘Saída ecológica’ proposta por Salles para a Vale é ilegal e imoral. **Direto da Ciência**, publicado em 07 abr. 2019. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/2019/04/07/saida-ecologica-proposta-por-salles-para-a-vale-e-legal-e-imoral/> Acesso em: 08 abr. 2019.

⁴⁹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **As diversas configurações da concessão de serviço público**, op. cit.

⁴⁹⁸ Cabe o registro feito pelo jornal Folha de S. Paulo, em artigo intitulado *PPPs são bombas-relógio sobre o caixa público*, de que “No Brasil, 53 estados e prefeituras têm PPPs (Parcerias Público-Privadas) em vigor, mas 80% deles não acompanham de forma adequada o impacto fiscal de longo prazo de seus contratos – que implicarão pagamentos mensais por períodos que vão de 8 a 35 anos.” O que significa que enquanto mecanismos de financiamento, mediante os quais o Estado obtém a infraestrutura de imediato e paga diferidamente no tempo, as PPPs precisam ter o seu impacto fiscal e seus riscos corretamente dimensionados para que não se convertam em um grave problema, notadamente por conta da partilha de riscos com o governo. PPPs são bombas-relógio

ao formato das concessões comuns, nos quais os ônus do investimento recairão de forma determinante sobre o setor privado (e sobre o usuário).⁴⁹⁹

Também o argumento da performance deficitária do Poder Público para a prestação de atividades para as quais não é vocacionado, fortalece a dinâmica das concessões, notadamente as estratégias fundadas na eficiência e maior dinamização dos serviços, o que pode vir a atrair empresários locais, angariando recursos técnicos, monetários, fomentando a criação de postos de trabalho e, com isso, incrementando o apoio à manutenção e melhoramentos no âmbito dos Parques Nacionais. (MORSELLO, 2008, p. 240).

Neste sentido, cabe registrar que em março de 2014 foi criado o *Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas – PAPP*, programa conjunto do Instituto Chico Mendes (ICMBio) e do Ministério do Meio Ambiente, com o apoio econômico do Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), Banco Interamericano, Fundo Socioambiental (FSA) e Caixa Econômica Federal,⁵⁰⁰ cuja ideia central foi a de estruturar uma política de fomento às parcerias no âmbito da gestão das Unidades de Conservação. A partir dos estudos implementados, chegou-se à conclusão de que dentre as espécies de UCs existentes, os Parques Nacionais constituem a modalidade que melhor se adequa ao estabelecimento de parcerias, a exemplo de concessões exitosas à época já existentes, como a do Parque Nacional do Iguaçu.⁵⁰¹ Sem embargo, apesar da expressão empregada no nome do Projeto fazer alusão

sobre o caixa público. **Folha de S. Paulo**, publicado em 11 mai. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/ppps-sao-bombas-relogio-sobre-o-caixa-publico.shtml> Acesso em: 28 mai. 2019. Conferir tb. o artigo: À procura de relacionamentos: prefeitura já anunciou oito projetos de PPPs, mas nenhum saiu do papel. **O Globo**, publicado em 24 mar. 2019, p. 15, sinalizando que PPPs podem não ser o instrumento adequado de parceria quando o Estado atrasa repasses.

⁴⁹⁹ Cumpre destacar que o Presidente Jair Bolsonaro assinou em maio de 2019, a Medida Provisória nº 882, a qual reconfigurou as atribuições do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), instituído em 2016 para a promoção de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada. De acordo com a Medida Provisória (art. 15), o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) poderá ser contratado diretamente por órgãos e entidades da Administração Pública, para estruturar os contratos de parcerias e providências de desestatização. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/408644148/MEDIDA-PROVISO-RIA-N%C2%BA-882#from_embed Acesso em: 01 jun. 2019.

⁵⁰⁰ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8808-sai-resultado-de-selecao-do-papp-em-4-ucs> Acesso em: 19 jul. 2018.

⁵⁰¹ Disponível em: <http://www.papp.org.br/noticias/papp-um-breve-balanco-e-as-perspectivas-de-sua-continuidade/> Acesso em: 05 mar. 2019. Em meados de 2018, antes do advento da Lei nº 13.668/2018, quatro Parques Nacionais tinham concessões em operação: O Parque Nacional do Iguaçu, O Parque Nacional da Tijuca (RJ), o de Fernando de Noronha (PE) e o da Serra dos Órgãos RJ. FONSECA, Vandr . Audiências públicas

às parcerias público-privadas, o termo não é utilizado propriamente no sentido técnico de PPP, porquanto são canceladas as mais diversas formas de parceria com a iniciativa privada. Inclusive, a modelagem que vem sendo amplamente perfilhada é a das concessões tradicionais, comuns.

Daí que em curso o processo de desestatização dos Parques Nacionais, retomado em 2016⁵⁰² e recrudescido com o advento da Lei nº 13.668/2018, que acresceu o art. 14-C à Lei nº 11.516/2007 (ICMBio), prevendo expressamente a possibilidade de exploração de serviços, áreas ou instalações de UCs federais pela iniciativa privada. O primeiro edital de concessão foi apresentado no final de agosto de 2018, para o Parque Nacional do Pau Brasil (objeto de consulta pública em 2016), seguido do oferecimento das concessões nos Parques Nacionais dos Lençóis Maranhenses (MA), Jericoacoara (CE), Itatiaia (RJ), da Serra do Bodoquena (MS) e do Caparaó (MG).⁵⁰³

Para concluir o estudo das concessões, passa-se agora a uma breve análise do instituto da concessão de uso de bem público. Trata-se de contrato administrativo antecedido de licitação por meio do qual o Poder Público transfere ao particular o uso privativo de determinado bem público, para que o exerça de acordo com a sua destinação. Vale ressaltar, sua natureza jurídica é de contrato administrativo (de direito público), bilateral, podendo ter caráter gratuito ou oneroso. Nesta qualidade, a concessão de uso de bem público está sujeita à normativa do instituto, a exemplo das cláusulas de privilégio ou da desigualdade entre as partes contratantes. Também possui como traço identificador a discricionariedade, na medida em que o bem público só será objeto da concessão se a Administração entender pela conveniência e oportunidade do uso privativo, sendo que na hipótese de concessão de uso de bens de uso comum do povo (no caso, os Parques Nacionais), a outorga só será admitida para fins de interesse público (DI PIETRO, 2010, p. 113).

discutem concessões em Parques Nacionais. ((o)) **eco**, publicado em 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/audiencias-publicas-discutem-concessoes-em-parques-nacionais/> Acesso em: 19 jul. 2018. Também: http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2019/03/termo_de_referencia_papp_parna_iguacu_2019.pdf Acesso em: 12 mar. 2019.

⁵⁰² Neste sentido, cabe ressaltar a edição da Lei nº. 13.334/2016, com a finalidade de implementar o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização, reflexo de um movimento em prol do fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, sob a forma de parcerias e concessões.

⁵⁰³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/porta/ultimas-noticias/20-geral/9719-icmbio-anuncia-concessoes-de-servicos-a-visitacao> Acesso em: 25 jul. 2018.

Duas são as espécies admitidas de concessão de uso: a concessão remunerada de uso de bem público, hipótese em que o uso privativo importa no pagamento, pelo concessionário, de importância ao concedente e a concessão gratuita de uso de bem público: quando não há qualquer ônus para o concessionário. Entende-se também que o concessionário (em qualquer hipótese, remunerada ou não a concessão) não tem a posse efetiva (apenas de natureza precária), mas sim, mera detenção do bem. Neste sentido, para fins de financiamento dos Parques, a concessão de uso de bem público remunerada melhor se adequa ao propósito econômico de aportar recursos para as Unidades de Conservação.

Com efeito, em se tratando de contratos administrativos, portanto, sujeitos à incidência de normas publicísticas, há a necessidade de licitação prévia, sendo a inexigibilidade e a dispensa exceções à regra, para além da obrigatoriedade de fixação de prazo determinado, na esteira do art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/93,⁵⁰⁴ de modo que as concessões de uso de bem público são destinadas a atividades de maior envergadura financeira, dispondo, portanto, de menor precariedade que as já examinadas autorizações.

Como exemplo de concessão de uso de bem público afeita aos Parques Nacionais, pode-se cogitar da possibilidade de instalação de restaurantes e lojas em edifícios públicos, da colocação de quiosques para venda de produtos no interior da área natural protegida ou mesmo da própria construção de estrutura a ser explorada pelo concessionário no formato de concessão de uso de bem público precedida de obra pública. No que toca à concessão florestal (concessão onerosa), instituída pela Lei nº 11.284/06, mediante a qual se opera a transferência ao concessionário da conservação e da gerência do bem floresta pública (art. 3º, inciso VII)⁵⁰⁵ (MARQUES NETO, 2009, p. 363), verifica-se também a possibilidade de que possam constituir fonte de recursos orçamentários, sendo, contudo, mais adequadas às Unidades de Conservação de uso sustentável, de acordo com o disposto nos arts. 2º, incisos II, IV, VI, da referida Lei nº 11.284/06.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...] § 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.”

⁵⁰⁵ “Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se: [...] VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;”

⁵⁰⁶ “Art. 2º Constituem princípios da gestão de florestas públicas: [...] II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do

Computada toda a larga discussão sobre os critérios para a qualificação de uma atividade como serviço público,⁵⁰⁷ bem como a problemática da delegação do poder de polícia, notadamente em face da vedação expressamente enunciada pelo Decreto nº 9.507/18, está-se diante da definição de quais funções podem ser atribuídas a pessoas privadas no âmbito dos Parques Nacionais. Conforme prevê o citado art. 11 da Lei nº 9.985/00, são propósitos dos Parques Nacionais: a preservação de ecossistemas naturais, a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades educacionais, de interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico.

Cumpra, pois, determinar aquelas ações que, em razão do seu conteúdo, devem seguir exercidas pelo próprio Parque, porquanto indelegáveis (*serviços privativos*), e aquelas que podem ser terceirizadas (*serviços não privativos*). A análise do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia (PNI),⁵⁰⁸ por exemplo, elenca uma série de condutas que não podem ser terceirizadas, assim caracterizadas por serem atividades fins do Parque, em razão da importância essencial do bem em questão, a natureza, bem como do caráter de polícia presente. Em algumas ilustrações: a definição das linhas prioritárias de pesquisa para a gestão do Parque, a elaboração de listas de flora e fauna ameaçadas, endêmicas e exóticas, o monitoramento dos impactos da visitação, a implementação de programa de monitoramento da qualidade das águas, o mapeamento das trilhas, a recuperação de áreas degradadas, a elaboração e implantação de um Plano de Educação Ambiental para o PNI e comunidades do entorno, o estabelecimento de ordem de prioridade para a regularização fundiária, o desenvolvimento de um Plano de Gestão de Riscos e Contingências, a criação de um Plano de Voluntariado e a elaboração e atualização periódica do Plano de Proteção do PNI.

Em síntese, a tarefa de planejamento do Parque – seus objetivos, preferências, projetos, vetores de ação – é função administrativa que não pode ser transferida a uma pessoa

desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País; [...] IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional; [...] VI - a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas;”.

⁵⁰⁷ Sobre a temática dos serviços públicos, conferir: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁵⁰⁸ **Plano de Manejo**, Parque Nacional do Itatiaia, ICMBio, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/plano-de-manejo.html> Acesso em 15 jul. 2018.

privada.⁵⁰⁹ Sem embargo, reconhecem-se deficiências de infraestrutura, de recursos humanos e financeiros, de capacidade administrativa para a elaboração e execução de planos, para a fiscalização, conforme apontado, por exemplo, no aludido Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia.⁵¹⁰ Tais dificuldades, somadas a outras como embaraços com a população local e falta de interação e compromisso com entes federativos e outras entidades da Administração Pública, não levam à conclusão de que a atividade de administração do Parque deva ser delegada. Pelo contrário, a conclusão é que a gestão, nas suas diferentes expressões, deve ser fortalecida, qualificada, sendo certo que a autorização e, mais recentemente e especialmente, a concessão de certos serviços têm o escopo de contribuir para a potencialização administrativa da Unidade de Conservação e para a consecução de fins que lhe são próprios.

Entre os serviços passíveis de delegação estão: publicidade, alimentação (restaurantes, bares, lanchonetes, cafés), hospedagem (hotéis, pousadas, campings, alojamentos, cabanas), transporte (ônibus em rotas para e no interior do Parque, os *shuttles* dos *National Parks* dos Estados Unidos), esportes, ações de interação com a natureza, ações culturais (cinema, teatro, exposições, palestras), lojas (vestuário, *souvenirs*, comidas, bebidas, artefatos atinentes às atividades que têm lugar no Parque [trilhas, escaladas, observação de pássaros, canoagem]), ações de recreação, aluguel de equipamentos (bicicletas, por exemplo), infraestrutura variada disponibilizada aos visitantes (mirante, estacionamento, banheiros).⁵¹¹

O elenco citado está em consonância com o modelo empregado pelos Parques Nacionais dos Estados Unidos da América. Parques estadunidenses, como Yosemite, Yellowstone e Grand Canyon, são pujantes no oferecimento destes serviços aos seus visitantes. Como assinalado, a partir da linha-mestra da preservação ambiental, o Parque tem por finalidade o desenvolvimento de pesquisas científicas, de atividades de educação ambiental, recreativas e turísticas. A concessão dos referidos serviços vem ao encontro destes

⁵⁰⁹ Na letra do Decreto nº 9.507/18: “Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços: I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;”.

⁵¹⁰ Idem, Encarte 4-1.

⁵¹¹ Estes e outros serviços são mencionados como “passíveis de terceirização nas unidades de conservação federais”, conforme consta no Anexo 2 do Plano de Manejo do Parque Estadual das Araucárias (Santa Catarina), *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação*, p. 128 e 129. V. tb, e. g., a Portaria nº 443/18, do Ministro de Estado do Planejamento e Gestão, bem como o art. 25 do Decreto nº 4.340/02, do Presidente da República.

propósitos. Fácil perceber como o funcionamento eficiente de tal gama de serviços ostenta a capacidade de incrementar o turismo, de atender melhor aos visitantes, além de gerar ganhos materiais ao Parque.

Por fim, importa registrar a questão da terceirização de certos serviços que se situam em uma área fronteira com o exercício administrativo da Unidade de Conservação e/ou revelam poder de polícia. Por exemplo, a realização de pesquisas científicas.⁵¹² Parece cabível celebrar contrato de prestação de serviço que tenha por objeto a execução de uma pesquisa científica acerca, por exemplo, da população de certo animal ou da vazão e da qualidade da água de um rio, o que também pode ter previsão por meio de um contrato de concessão. A delegação da atividade de vigilância é respeitante ao poder de polícia e, embora expediente utilizado amiúde pela Administração Pública, isto é, a vigilância patrimonial (em universidades públicas, por exemplo), seja comumente admitida, não se afigura razoável considerar que esta atuação possa substituir o trabalho desempenhado pelos fiscais do ICMBio (servidores públicos que são).⁵¹³

3.4 Instâncias participativas

Nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, a defesa e a preservação do meio ambiente são tarefas do Poder Público e da sociedade.⁵¹⁴ Daí que examinam-se agora os principais mecanismos de participação social no âmbito das Unidades de Conservação, instituídos quando do advento da Lei nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, por intermédio dos quais o Poder Público, as comunidades locais, as instituições de ensino e pesquisa e a sociedade, têm a oportunidade de intervir e participar do processo de criação e gestão das UCs. Neste sentido, merecem

⁵¹² Decreto nº 9.507/18: “Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços: [...] II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;”.

⁵¹³ Art. 3º, § 2º do Decreto nº 9.507/18: “Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.”

⁵¹⁴ “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.”

destaque a já referida consulta pública, indispensável para a criação de Unidades de Conservação (à exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica) e os conselhos de gestão relativos às Unidades já instituídas.⁵¹⁵

Assim é que a *Lei do SNUC* determina a consulta prévia à sociedade no que toca à qualquer proposta de criação de Unidade de Conservação (art. 22, § 2º).⁵¹⁶ A lei e o decreto regulamentador estabelecem o caráter público das reuniões, destacam a relevância da participação da comunidade local (a quem o órgão executor deve destinar linguagem de fácil compreensão), bem como a utilidade da consulta para fornecer a identificação da localização, a dimensão e os limites mais adequados à UC a ser implantada (art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 4.340/2002).⁵¹⁷ Cabe ainda sublinhar, de acordo com os resultados da oficina sobre *Gestão Participativa do SNUC*, realizada em 2004, que a consulta pública “não se limita à realização de audiências públicas, que é a prática atual. A consulta pública é um processo que envolve estudos e pesquisas, intercâmbio de informação, mediação de conflitos e negociação, do qual participam todos os atores interessados, do governo e da sociedade.”⁵¹⁸

À guisa de exemplo, em 2004, foram realizadas três consultas públicas em Santa Catarina, pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo IBAMA, para fins de criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí. O objetivo destas foi apresentar à população local os estudos (de mais de 25 anos) que justificaram a instituição do Parque (em 2004 mesmo), de

⁵¹⁵ Gestão participativa do SNUC / Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Programa Áreas Protegidas da Amazônia. — Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap_publicacao/149_publicacao16122010100253.pdf Acesso em: 15 jul. 2018.

⁵¹⁶ “Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (Regulamento) [...] § 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.”

⁵¹⁷ “Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.”

⁵¹⁸ Gestão participativa do SNUC / Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, op. cit.

aproximadamente 50 mil hectares, a salvaguardar um dos mais importantes remanescentes da Mata Atlântica brasileira (bioma mais ameaçado do país, do qual restam menos de 8%).⁵¹⁹

Outro caso interessante foi o processo de criação de Parque Nacional no Arquipélago dos Alcatrazes, localizado no litoral norte de São Paulo. A área a ser designada para a constituição do Parque era utilizada pela Marinha como local de treinamento de tiro (prática absolutamente incompatível), daí que a proposta para a criação da área protegida contou com o apoio da comunidade local, comerciantes e de analistas do próprio ICMBio.⁵²⁰ Nada obstante, após 25 anos de discussão que desenharam os contornos do Parque, incluindo a realização de consultas públicas, até mesmo na Câmara dos Deputados (em 2013), o Instituto Chico Mendes tomou decisão diversa: optou por criar não um Parque Nacional, mas sim um Refúgio da Vida Silvestre (conforme já visto, trata-se de categoria que também integra o grupo de Unidades de Conservação de Proteção Integral, porém no Refúgio a visitação está sujeita às restrições estabelecidas no Plano de Manejo). Com isto, o ICMBio foi acusado de falta de transparência, notadamente após a realização dos referidos procedimentos dialógicos de consulta pública que firmaram a proposta de Parque,⁵²¹ sendo assim possível problematizar a vinculação ou não do Poder Público ao decidido por instâncias participativas e, por consequência, questionar a legitimidade da ação estatal quando em discordância com proposta construída ativamente pela comunidade.

Vale ainda chamar a atenção para a importância de ouvir a comunidade local acerca de eventuais iniciativas de instauração de PPPs para a gestão dos parques ambientais, como exposto no caso da Ilha Grande, quando foram feitas reclamações em razão da falta de

⁵¹⁹ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/1876-consulta-publica-para-criacao-de-parque-nacional-em-santa-catarina.html> Acesso em: 15 jul. 2018.

⁵²⁰ Disponível em: BRAGANÇA, Daniele. Alcatrazes: mudança no projeto original gera críticas por falta de transparência. ((o))eco, publicado em 14 out. 2015. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/alcatrazes-mudanca-no-projeto-original-gera-criticas-por-falta-de-transparencia/> Acesso em: 10 jul. 2018.

⁵²¹ Sobre o assunto, ver: “Em 1990, o deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP) apresentou um projeto de lei que transformava a ilha de Alcatrazes em Parque Nacional a partir da mobilização da Sociedade de Defesa do Litoral Brasileiro. O objetivo era tentar paralisar os treinamentos de tiros de canhão que a Marinha realizava desde 1982 no local. O projeto de lei foi arquivado em 1997, mas a ideia de criar um parque marinho não foi para a gaveta. Em 2004, um incêndio em Alcatrazes após um disparo de canhão fez retornar o apelo da sociedade civil de que a ilha precisava ser protegida. Reuniões, formação de grupos e audiências públicas marcaram os 10 anos seguintes, até a direção do ICMBio mudar a única proposta que tinha permanecido a mesma ao longo dos últimos 25 anos: a categoria da nova unidade.” *Ibid.* Em 2016, foi criado o Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes.

diálogo, o que levou à recomendação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no sentido da necessidade e da valorização deste espaço de conversação pública.

Já no que toca aos conselhos de gestão, consigna o art. 29 da Lei nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Quer dizer os conselhos, que serão consultivos quando em pauta Unidades de Proteção Integral, a exemplo dos Parques Nacionais, e deliberativos quando se tratar de Unidades de Uso Sustentável, consubstanciam relevante mecanismo de integração e de gestão participativa, perspectiva firmada ainda anteriormente à Constituição, quando do advento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por intermédio da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.⁵²² Assim é que, dos 74 Parques Nacionais hoje constituídos, pelo menos 67 deles têm conselhos consultivos,⁵²³ que são presididos pelo chefe da Unidade de Conservação.⁵²⁴

⁵²² Disponível em: BRÜGGER, Nelson. Caminhos e melhores práticas para os conselhos de unidades de conservação. ((o)) **eco**, publicado em 05 nov. 2015. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/columas/colunistas-convidados/caminhos-e-melhores-praticas-para-os-conselhos-de-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 10 jul. 2018.

⁵²³ Informações disponíveis no Painel Dinâmico do ICMBio: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true Acesso em: 01 mai. 2019.

⁵²⁴ Decreto nº 4.340/2002, art. 17: “Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a [Lei no 9.985, de 2000](#), conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados. § 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas. § 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. § 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade

Deveras, integram os Conselhos representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos em todas as instâncias federativas,⁵²⁵ bem como sua estruturação atravessa três fases, quais sejam, “a identificação dos atores governamentais e da sociedade civil que estejam de alguma forma relacionados com a UC, a sensibilização e mobilização destes atores e a sua formação propriamente dita”.⁵²⁶ A instituição do Conselho opera-se por intermédio de Portaria publicada no Diário Oficial da União, sendo que no espectro de suas competências encontram-se: “elaborar o seu regimento interno e plano de ação; acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, garantindo seu caráter participativo; buscar a integração da UC com as demais áreas protegidas e com o seu entorno, entre outras.”⁵²⁷

Sem embargo, cumpre destacar que o termo *consultivo* não significa que os Conselhos sejam opcionais no âmbito dos Parques Nacionais, pelo contrário, enquanto mecanismos de democracia participativa, são destinados a refinar o controle cidadão,⁵²⁸ sendo imprescindíveis na construção da cidadania ativa. Dentre algumas sugestões de

civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais. § 4º A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP com representação no conselho de unidade de conservação não pode se candidatar à gestão de que trata o Capítulo VI deste Decreto. § 5º O mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público. § 6º No caso de unidade de conservação municipal, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou órgão equivalente, cuja composição obedeça ao disposto neste artigo, e com competências que incluam aquelas especificadas no art. 20 deste Decreto, pode ser designado como conselho da unidade de conservação.” Cabe ressaltar que na oficina sobre “Gestão Participativa do SNUC”, realizada em 2004, concluiu-se pela necessidade de democratização da presidência dos conselhos, pela urgência no direcionamento de recursos a garantir o seu funcionamento adequado, bem como na capacitação de seus integrantes.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/conselhos> Acesso em: 21 jul. 2018.

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ O controle social encontra-se previsto na Constituição: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

aprimoramento desta instâncias encontram-se: a prioridade da deliberação por consenso (embora de alcance complexo, incentiva o sentimento de alteridade), ao invés da participação centrada no voto (que termina não contemplando a minoria perdedora, fomentando conflitos).⁵²⁹ Neste sentido, o aprimoramento destas instâncias faz-se necessário para que a participação não se converta em mero simulacro, a conferir legitimidade meramente formal ao processo deliberativo:

Na maioria das vezes a participação aparece apenas como o envolvimento dos indivíduos num processo onde a decisão formal ocorre em outras instâncias, externas aos fóruns de participação. Essa postura está refletida na tendência de estabelecerem-se Conselhos Consultivos de Gestão, e quase nunca Conselhos Deliberativos. Além disso, pouca ênfase é dada ao fato de existir participação e, mais especificamente, tomada de decisões, sem um repasse sistemático de informações. Dessa maneira, no planejamento participativo, todos os envolvidos devem ter acesso às informações para que realmente exerçam seu papel na melhoria da qualidade da gestão das Unidades de Conservação (HERMANN; COSTA, 2016, p. 151).

Nesta linha, veja-se o exemplo do Parque Nacional das Sempre-Vivas, instituído em 2002. Trata-se de área de significativa relevância histórica, haja vista guarnecer amostras representativas de campos rupestres⁵³⁰ da Cadeia do Espinhaço em Minas Gerais. A despeito de sua riqueza biológica, cujas nascentes abastecem parte da população e viabilizam atividades agrícolas,⁵³¹ há alguns anos observam-se conflitos envolvendo famílias e comunidades *quilombolas* vivendo no interior e no entorno do Parque. Diante deste cenário, criou-se um grupo de trabalho para atuar em conjunto com o conselho consultivo e o Instituto Chico Mendes, de maneira a buscar junto à comunidade local e entidades acadêmicas alternativas para o conflito posto, dentre elas a possibilidade de recategorização (para reserva

⁵²⁹ Disponível em: BRÜGGER, Nelson, op. cit.

⁵³⁰ Segundo a Agência de Informação Embrapa, o Campo Rupestre é: “um tipo de vegetação predominantemente herbáceo-arbustiva, com a presença eventual de arvoretas pouco desenvolvidas de até dois metros de altura. Abrange um complexo de vegetação que agrupa paisagens em microrrelevos com espécies típicas, ocupando trechos de afloramentos rochosos. Geralmente ocorre em altitudes superiores a 900 metros, ocasionalmente a partir de 700 metros, em áreas onde há ventos constantes e variações extremas de temperatura, com dias quentes e noites frias.” Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_39_911200585233.html Acesso em: 4 abr. 2019.

⁵³¹ ZELLER, Rodrigo. UC e sua aceitação local: contradições no Parque Sempre-Vivas. ((o))eco, publicado em 10 out. 2013. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/27666-uc-e-sua-aceitacao-local-contradicoes-no-parque-sempre-vivas/> Acesso em: 12 dez. 2018.

extrativista) de parcela da área do Parque.⁵³² Ou seja, a busca por soluções construídas conjuntamente, dialogicamente, importam no fortalecimento da vocação do conselho consultivo enquanto instância de fomento à cidadania participativa.

Ademais, o Parque pode tomar iniciativas variadas em prol de um debate ampliado com a comunidade local, regional, do seu entorno ou potencialmente afetada pelas suas medidas. Uma destas iniciativas é a realização de audiências públicas que podem ter por objeto diversos temas: definição de planos e ações culturais, educacionais, estabelecimento de prioridades da Unidade de Conservação, de atividades de turismo, de regularização fundiária, etc. A postura dialógica do Parque acarreta potencialmente um efeito em paralelo, que é o de atrair, estimular o trabalho voluntário em função do engajamento que o fato da população se reconhecer no Parque gera, bem como outros atos de solidariedade e o aumento da visitação. Um Parque, socialmente referenciado, é mais forte, mais capaz de enfrentar desafios e eventuais impasses no seio da própria comunidade.

O perfil aberto, participativo do Parque, com uma gestão acessível, que preste contas, afeita à conversação pública é expressão do que Habermas denominou de *razão comunicativa*, caracterizada, a partir dos *pressupostos do discurso*, como um exercício em busca da *verdade*, construída intersubjetivamente, e, assim, fomentadora de *consenso*, o qual não significa unanimidade, mas sim o respeito, inclusive por parte dos vencidos, pela decisão formulada por meio da legitimidade de um processo em que os seus atores buscam honestamente a melhor solução, verbalizando e ouvindo argumentos sem subterfúgios, sem o propósito de enganar ou vencer o debate, diferenciando-o do *agir estratégico*.⁵³³

Problemas brasileiros como a existência de grupos humanos, populações tidas por tradicionais ou não, habitando ou procurando subsistência ou fonte de renda no interior do Parque, propriedade privada na área da UC, configurando, pois, ilegalidade, a falta de infraestrutura e de pessoal, diferentes entraves atinentes à regularização fundiária, o dever de preservação da vegetação e de animais, o compromisso com a solidariedade intergeracional, enfim, a vida concreta do Parque e seu sucesso se beneficiam sentidamente de uma atuação democrática que, respeitada a reserva administrativa para a tomada de decisões por critérios técnicos, em prol do interesse público, das suas finalidades, ancoradas na Constituição e em

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução por Flávio Beno Siebeneichler. 2.ed. 2v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Na doutrina jurídica brasileira, por ex.: MAIA, Antônio Cavalcanti. **Jürgen Habermas**: filósofo do Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

outros diplomas legais, ouça e interaja com a sociedade, que enseje compreensões racionais e, deste modo, aquiescências, que oportunize o compartilhamento de reflexões, deliberações e atitudes.

Sem embargo, o Presidente Jair Bolsonaro, na contramão da tendência de valorização e ampliação da representação da sociedade civil, em maio de 2019, editou o Decreto nº 9.806, por meio do qual alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), colegiado incumbido da elaboração e implementação da política ambiental brasileira, com especial atuação no que toca à construção de políticas públicas em matéria ambiental, reduzindo substancialmente o número de integrantes de 96 para 23.⁵³⁴

O argumento para a reestruturação foi a busca por maior eficiência e objetividade, sendo que o governo aumentou de forma significativa a sua presença no CONAMA, assegurando 9 das 23 cadeiras,⁵³⁵ ao mesmo tempo em que reduziu drasticamente a representação de Estados (antes, havia uma cadeira para cada um dos 26 Estados e uma para o Distrito Federal), sendo que agora são apenas cinco assentos a serem ocupados por um Estado de cada região geográfica. Também a participação dos Municípios sofreu expressiva redução: de 8 membros passaram a ser representados por apenas 2.

Nada obstante, a maior perda registrada foi no âmbito da representação da sociedade civil – composta por ambientalistas, ONGs, povos indígenas, povos tradicionais, trabalhadores rurais, dentre outros – cuja participação caiu de 22 assentos para 4, sendo que a escolha dos membros passou a estar submetida a um sorteio e não mais eleição, com mandato reduzido para um ano (antes eram 2, sendo que mandatos curtos podem ser prejudiciais, haja vista que enfraquecem uma atuação mais efetiva, continuada), sendo vedada a recondução, o que acaba produzindo uma rotatividade aleatória pouco construtiva no decurso do tempo.⁵³⁶

⁵³⁴ Salles corta 77% de Conselho Ambiental, retira ICMBio e fará sorteio de vagas. **Folha de S. Paulo**, publicado em 29 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/salles-corta-77-de-conselho-ambiental-retira-icmbio-e-fara-sorteio-de-vagas.shtml> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁵³⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁵³⁶ De acordo com a redação do Decreto nº 9.806/2019, o Decreto nº 99.274/1990, passou a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 5º, VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas -Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama; e [...] § 10. Os representantes a que se refere o inciso VII do **caput** terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato.”

Neste sentido, deixaram de integrar o CONAMA importantes entidades e órgãos governamentais, de viés de controle, a exemplo do Instituto Chico Mendes, da Agência Nacional das Águas, dos Ministérios Públicos federal e estadual, dentre outros, o que denota um provável esvaziamento das estruturas de fiscalização responsáveis pela atuação em prol do meio ambiente, além de encerramento de expressivos canais de diálogo, o que pode vir a desvirtuar a própria *ratio* do Conselho, imprimindo um viés preponderante de cunho econômico-empresarial ao CONAMA. Com isto, além de enfraquecer a atuação das organizações da sociedade civil, haja vista que esta agora disporá apenas de assentos rotativos, enquanto representantes de entidades empresariais, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria, do Comércio, da Agricultura, terão direito a assentos permanentes, verifica-se uma movimentação do atual governo no sentido de esvaziar, desconstruir e enfraquecer parcela significativa das políticas de participação próprias da pauta ambiental.

4 UM ESTUDO COMPARATIVO: YOSEMITE NATIONAL PARK E O PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA

4.1 Yosemite National Park

4.1.1 Importância ambiental

Em boa medida, o despontar dos Parques Nacionais nos Estados Unidos foi reflexo de uma mudança intelectual, cultural, social e econômica que levou a uma progressiva valorização da natureza como via de escape à vida urbana e à industrialização próprias dos grandes centros⁵³⁷ e simultaneamente pelas suas qualidades ecológicas. Neste sentido, “*It is no coincidence that the first national park was explored and established in the same decade that saw publication of a great variety of articles and books about nature and wilderness.*”⁵³⁸

Com efeito, conforme já anotado, Yosemite foi o primeiro Parque Ambiental (estadual) dos Estados Unidos, criado em junho de 1864, pela Lei de Preservação de Yosemite Valley e Mariposa Grove (Yosemite Grant). Em 1890, foi transformado em Parque Nacional, “*the first preserve consciously designed to protect wilderness*”⁵³⁹ (NASH, 2014, p.132), sob a destacada atuação de John Muir, embora o Vale e o Bosque da Mariposa (Mariposa Grove) tenham permanecido sob a jurisdição do Estado da Califórnia, só passando ao controle do governo federal em 1906, sob a administração de Roosevelt (NASH, 2014, p. 132).

Localizado nas montanhas da *Sierra Nevada*, cerca de 260 quilômetros ao leste da cidade de São Francisco, na Califórnia, o Parque tem aproximadamente 3.027 km² de área (302.700 ha),⁵⁴⁰ sendo conhecido por suas paisagens espetaculares, suas magníficas cachoeiras, seus imensos vales, seus desfiladeiros de granito (o *El Captain*, por exemplo, é o mais alto e maior monólito de granito do mundo e um dos principais pontos turísticos do Parque), pelos

⁵³⁷ Disponível em: <https://www.loc.gov/collections/national-parks-maps/articles-and-essays/brief-history-of-the-national-parks/> Acesso em: 10 jan. 2019.

⁵³⁸ *Ibid.* Tradução nossa: “Não foi coincidência o fato de que o Primeiro Parque Nacional estabelecido e explorado assim o foi na mesma década da publicação de uma grande variedade de artigos e livros sobre a natureza e a vida selvagem.

⁵³⁹ Tradução nossa: a primeira área de preservação projetada conscientemente para proteger a natureza selvagem.

⁵⁴⁰ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/management/statistics.htm> Acesso em: 10 jan. 2019.

bosques de sequoias gigantes e por uma vasta região selvagem (aproximadamente 94,45% da área total).⁵⁴¹

Tombado como patrimônio mundial da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1984,⁵⁴² Yosemite conta ainda com uma significativa biodiversidade, acolhendo mais de 400 espécies de vertebrados, dentre os quais aproximadamente 90 espécies de mamíferos, mais de 150 tipos de aves regulares, 12 espécies de anfíbios, 22 tipos de répteis e 6 espécies nativas de peixes.⁵⁴³ Vale dizer: “*The high diversity of species is the result of diverse habitats in Yosemite that are largely intact. The park’s rich habitats range from thick foothill chaparral to conifer forests to expanses of alpine rock. Animals feel at home in each location.*”⁵⁴⁴

Contudo, a despeito da qualidade da ambiência do Parque, cerca de 40 espécies se encontram sob um signo legislativo especial: o de espécies ameaçadas de extinção no Estado da Califórnia. Neste sentido, há todo um trabalho de monitoramento e proteção destes animais em risco, como é o caso da *Sierra Nevada Red Fox* ou do *California Wolverine*, que compõem um grupo de 14 espécies de mamíferos protegidos pelo Estado.⁵⁴⁵ Também há o exemplo de animais como o urso pardo, o sapo de patas vermelhas e o sapo de patas amarelas, que correm sério risco de eliminação em curto espaço de tempo, seja em virtude de fatores externos que independem de Yosemite, a exemplo da poluição, das mudanças climáticas⁵⁴⁶ ou do ataque de espécies invasoras, quanto em razão de causas internas, alvo de constante combate pelo Parque, como é o caso de atropelamentos ou da intoxicação de animais advinda da ingestão de restos de alimentos deixados pelos visitantes.⁵⁴⁷

⁵⁴¹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/index.htm> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁴² Disponível em: <https://www.worldheritagesite.org/list/Yosemite+National+Park> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁴³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/natural-resource-statistics.htm> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁴⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/animals.htm> Acesso em: 1 fev. 2019. Tradução nossa: A elevada variedade de espécies é resultado dos diversos *habitats* praticamente intactos em Yosemite. Os ricos *habitats* vão desde o chaparral de contrafortes a florestas de coníferas até extensões de rocha alpina. Os animais se sentem em casa em cada local.

⁵⁴⁵ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/threatened-mammals.htm> Acesso em: 1 mar. 2019.

⁵⁴⁶ Hoje uma das maiores ameaças aos recursos ambientais dos Parques.

⁵⁴⁷ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/animals.htm> op. cit.

Quanto à flora, verifica-se que o Parque alberga aproximadamente 1.500 espécies de plantas que dão flores, 35 tipos de árvores diferentes e cerca de 148.195,88 m² de prados.⁵⁴⁸

Quer dizer:

*The native plants of Yosemite National Park are a significant part of the exquisite beauty and biological diversity of the park. The combination of climate, topography, moisture, and soils influence the distribution of plant communities across an elevation gradient from 1,800 feet (549 m) to over 13,000 feet (3,900 m). Vegetation zones range from scrub and chaparral communities at lower elevations, to subalpine forests and alpine meadows at the higher elevations. There are 800 miles of trails in Yosemite, which provide access for exploring the different vegetation zones.*⁵⁴⁹

Com efeito, tratando-se de vegetação, o destaque fica por conta das sequoias gigantes, localizadas em três bosques do Parque, o da Mariposa, de Tuolumne e Merced, sendo que o mais célebre e visitado é o Mariposa Grove, próximo à entrada sul de Yosemite, que contabiliza cerca de 500 sequoias gigantes maduras, dentre elas o famoso Grizzly Giant, que contabiliza cerca de 1.800 anos.⁵⁵⁰ Em média, estas árvores imensas podem viver até por mais de 3.000 anos,⁵⁵¹ podem crescer até 100 metros de altura e ter entre 7 a 8 metros de largura, além de contarem com uma poderosa casca resistente a insetos e responsável pela proteção contra incêndios florestais ao longo do tempo, tornando-as mais propensas à absorção de gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono (CO₂).⁵⁵²

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/plants.htm> Acesso em: 01 fev. 2019. Tradução nossa: As plantas nativas do Parque Nacional de Yosemite são uma parte significativa da extraordinária beleza e diversidade biológica do parque. A combinação de clima, topografia, umidade e solos influencia a distribuição de comunidades de plantas em um gradiente de elevação de 1.800 pés (549 m) a mais de 13.000 pés (3.900 m). As zonas de vegetação variam de comunidades arbustivas e chaparricas nas altitudes mais baixas, a florestas subalpinas e prados alpinos nas elevações mais altas. Há 800 milhas de trilhas em Yosemite, que fornecem acesso para explorar as diferentes zonas de vegetação.

⁵⁵⁰ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/sequoia-research.htm> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁵¹ As sequoias gigantes são a terceira espécie de árvores com vida mais longa, sendo que o exemplar mais antigo contabiliza aproximadamente 3.266 anos e encontra-se localizado no Converse Basin Grove of Giant Sequoia National Monument, sendo ultrapassadas apenas pelos pinheiros Bristlecone, cujo exemplar mais velho soma 4.844 anos e pelas árvores Alerce, localizadas no Chile, com média de 3.639 anos. *Ibid.*

⁵⁵² Há, inclusive, quem defenda haver qualidades especiais em termos genéticos nas sequoias gigantes, a exemplo da Archangel Ancient Tree Archive, uma organização sem fins lucrativos, que acredita que a clonagem e a posterior plantação destas espécies de árvores em diferentes localidades do planeta poderia minorar o

Sem embargo, em 1962, um estudo da Universidade de Michigan revelou o impacto da visitação desmedida sobre estas árvores imensas: verificou-se que o pisoteio próximo à base e às raízes das sequóias ocasionava, de forma progressiva, a compactação e a erosão do solo em níveis preocupantes.⁵⁵³ Assim, em função do risco associado ao grande fluxo de visitantes, o Parque determinou o fechamento do Mariposa Grove por aproximadamente três anos, reabrindo-o somente em junho de 2018 com uma renovada estrutura de visitação, voltada eminentemente à preservação: foram investidos cerca de 40 milhões de dólares,⁵⁵⁴ eliminadas a loja de *souvenirs* e o pequeno bonde que transportava turistas, reduzido o estacionamento (que antes comportava 115 vagas), de modo a permitir a fluência natural dos cursos d'água, bem como proporcionar maior espaço e liberdade para o desenvolvimento das raízes das árvores.⁵⁵⁵ Mais: foram abertos mais de 6 quilômetros de trilhas, com acessos especiais para deficientes e oferecidos traslados gratuitos a partir de um novo centro de visitantes até a parte central do bosque das sequoias.⁵⁵⁶

No mais, há uma série de pesquisas em andamento no Parque sobre os mais variados temas: desde o declínio de determinadas espécies de animais até estratégias de remoção de plantas invasoras, todas canceladas pela Divisão de Gestão de Recursos e Ciência de Yosemite, responsável também pela organização de uma série de simpósios científicos para o público em geral.⁵⁵⁷ Inclusive, o Parque é responsável por um importante projeto em cooperação com a Universidade da Califórnia, Santa Bárbara, em prol da preservação e restauração do Rio Merced, em especial a área entre a ponte Happy Isles e a ponte Sentinel, uma das porções mais visitadas de Yosemite, que alberga também uma série de recursos naturais e culturais.⁵⁵⁸ Iniciado em 2015, com previsão de duração entre 3 a 5 anos, o projeto tem caráter multidisciplinar e conta com pesquisadores especializados em restauração de rios,

impacto das mudanças climáticas. Disponível: <https://pt.euronews.com/2016/07/26/poderao-as-sequoias-gigantes-ajudar-a-arrefecer-o-planeta> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁵⁵³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/sequoia-research.htm>, op. cit.

⁵⁵⁴ O projeto de revitalização do Mariposa Grove contou com a doação de 20 milhões de dólares de apenas um dos parceiros do Parque, o Yosemite Conservancy. Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/planyourvisit/mariposagrove.htm> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁵⁵⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/boa-viagem/floresta-de-arvores-gigantes-na-california-reabre-ao-publico-22843787> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/environmentalfactors.htm> Acesso em 01 mar. 2019.

⁵⁵⁸ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/mercedriverrestoration.htm> Acesso em: 1 mar. 2019.

almejando também identificar as áreas que demandam a recomposição da mata ciliar:⁵⁵⁹ “*The overarching goal for restoring the Merced River is to protect and enhance the values for which it was designated a Wild and Scenic River, while providing for present and future public use and enjoyment of those river values.*”⁵⁶⁰

Com efeito, o Parque estuda ainda as múltiplas dimensões do fogo, já que o Estado da Califórnia e, por consequência, Yosemite têm um histórico significativo nesta matéria, inclusive em relação aos chamados *megafires*, que são incêndios que consomem mais de 100,000 acres (404.686 m²).⁵⁶¹ Na verdade, depois de um longo período de extinção de incêndios (quase um século), as florestas do Parque tornaram-se mais densas e acumularam detritos lenhosos, circunstância que levou os bombeiros de Yosemite a adotar as queimadas periódicas como forma de manejo adequado àquela natureza em particular.⁵⁶² Assim é que:

*Yosemite's fire management program is designed to protect life, property, and natural and cultural resources, while ensuring the continuation of fire as a natural process. Fire managers use three tools to mimic fire's natural function in the ecosystem: prescribed fire, mechanical thinning, and wildland fire use.*⁵⁶³

Por fim, cumpre registrar que o referido plano de manejo do fogo no Parque foi resultado de uma construção conjunta com as tribos e os grupos indígenas, haja vista que “*In the centuries long before European visitors arrived, native populations in Yosemite Valley*

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ *Ibid.* Tradução nossa: O objetivo central da restauração do Rio Merced é o de proteger e potencializar os valores pelos quais ele foi designado um rio selvagem e cênico, ao mesmo tempo em que se permite às presentes e futuras gerações fazer uso e aproveitar os valores do rio.

⁵⁶¹ Disponível em: ‘Entering Burn Area’: Yosemite after the fire. **The New York Times**, publicado em 05 nov. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/05/travel/yosemite-fires.html> Acesso em: 03 mar. 2019.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/environmentalfactors.htm>, op. cit. Tradução nossa: O programa de gerenciamento de incêndios de Yosemite é projetado para proteger a vida, a propriedade e os recursos naturais e culturais, garantindo a continuidade do fogo como um processo natural. Os bombeiros usam três ferramentas para imitar a função natural do fogo no ecossistema: incêndio prescrito, desbaste mecânico e uso de fogo florestal.

*used controlled burning and other tools to manage the living landscape on which they depended.*⁵⁶⁴

4.1.2 Arquétipo jurídico

Após a criação do *Yellowstone National Park* (1872), do *Sequoia National Park* (em 25 de setembro de 1890)⁵⁶⁵ e da convação de Yosemite em Parque Nacional (em 1º de outubro de 1890), muitos outros Monumentos Nacionais e Parques foram criados nos Estados Unidos, a exemplo do *Mount Rainier National Park* (1899) ou do *Crater Lake National Park* (1902),⁵⁶⁶ administrados, em sua maioria, pelos Departamentos de Guerra, Agricultura e Interior, então voltados a finalidades institucionais de cunho desenvolvimentista.⁵⁶⁷ Assim, durante aproximadamente quarenta anos, não houve propriamente uma gestão unificada, autônoma, cuja finalidade única fosse a administração dos Parques Nacionais e demais espaços naturais protegidos.

Com efeito, o próprio John Muir “*knew from experience that without close watching, even legally protected wilderness was not safe from the utilitarian instinct*” (NASH, 2014, p. 132),⁵⁶⁸ o que o levou a se empenhar, ao máximo, para a promoção e defesa dos Parques Nacionais, inclusive junto ao Presidente de então, Theodore Roosevelt (NASH, 2014, p. 138-

⁵⁶⁴ Disponível em: ‘Entering Burn Area’: Yosemite after the fire, op. cit. Tradução nossa: Nos séculos que antecederam a chegada dos visitantes europeus, as populações nativas do vale de Yosemite utilizavam queima controlada e outras ferramentas para administrar a paisagem viva da qual dependiam.

⁵⁶⁵ O *Sequoia National Park* foi o primeiro Parque Nacional instituído para a proteção de um organismo vivo da exploração madeireira: a *Sequoiadendron giganteum*. Disponível em: <https://www.nps.gov/seki/learn/historyculture/index.htm> Acesso em 10 jan. 2019.

⁵⁶⁶ Para um panorama geral acerca das datas de criação dos Parques Nacionais nos Estados Unidos, ver: <https://web.archive.org/web/20120311003821/http://home.nps.gov/applications/budget2/documents/chronop.pdf> Acesso em 10 jan. 2019.

⁵⁶⁷ Disponível em: <https://www.loc.gov/collections/national-parks-maps/articles-and-essays/brief-history-of-the-national-parks/>, op. cit. Disponível também em: O’BRIEN, Bob R. **Our national parks and the search for sustainability**. Austin: University of Texas Press, 1999, p. 25.

⁵⁶⁸ Tradução nossa: sabia por experiência que, sem uma observação atenta, mesmo as áreas legalmente protegidas não estavam a salvo do instinto utilitarista.

139). Daí que em 1906, o Congresso aprovou a Lei *Antiquities Act*,⁵⁶⁹ que assegurou ao Chefe do Poder Executivo Federal a prerrogativa de atribuir a determinadas áreas o *status* de *Monumento Nacional*, o que acabou por fortalecer o arcabouço protetivo da natureza.

Nada obstante, a já aludida administração fragmentada dos Parques Nacionais (Yellowstone, por exemplo, chegou a ser gerenciado pelo exército dos Estados Unidos), se revelou insatisfatória:

*None, however, was being run effectively, in part because few resources were allocated for the parks' operation and maintenance. In addition, in many cases private interests were exploiting resources within the parks by felling timber, grazing livestock, or hunting wildlife.*⁵⁷⁰

Assim é que, por meio da atuação de empresários (em especial Stephen Mather),⁵⁷¹ jornalistas e interessados na proteção da natureza, em 25 de agosto de 1916, por intermédio da

⁵⁶⁹ Com efeito, the *Antiquities Act* foi a primeira Lei: “to establish that archeological sites on public lands are important public resources. It obligates federal agencies that manage the public lands to preserve for present and future generations the historic, scientific, commemorative, and cultural values of the archaeological and historic sites and structures on these lands. It also authorizes the President to protect landmarks, structures, and objects of historic or scientific interest by designating them as National Monuments.” Tradução nossa: a estabelecer que os sítios arqueológicos em terras públicas são importantes recursos públicos. Ela obriga as agências federais que administram as terras públicas a preservar, para as gerações presentes e futuras, os valores históricos, científicos, comemorativos e culturais dos sítios e estruturas arqueológicos e históricos dessas terras. Também autoriza o Presidente a proteger marcos, estruturas e objetos de interesse histórico ou científico, designando-os como Monumentos Nacionais. Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/legal/american-antiquities-act-of-1906.htm> Acesso em: 03 mar. 2019.

⁵⁷⁰ PLETCHER, Kenneth. National Park Service: United States Government Agency. **Encyclopaedia Britannica**, publicado em 02 mai. 2019. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/National-Park-Service> Acesso em: 20 mai. 2019. Tradução nossa: Nenhum, no entanto, estava sendo executado de forma eficaz, em parte porque poucos recursos foram alocados para a operação e manutenção dos parques. Além disso, em muitos casos, pessoas privadas estavam explorando recursos dentro dos parques, cortando madeira, criando animais de pasto ou caçando animais selvagens.

⁵⁷¹ Stephen Mather foi um empresário bem-sucedido, nomeado o primeiro diretor do National Park Service, em maio de 1917. Teve uma atuação destacada na gestão e desenvolvimento dos Parques, inclusive quanto à expansão do NPS para o leste do país, sendo um dos impulsionadores da criação de diversos Parques, incluindo o Grand Canyon (1919). Disponível em: <https://www.nps.gov/articles/director-stephen-mather.htm> Acesso em: 03 mar. 2019.

assinatura pelo Presidente Woodrow Wilson da Lei intitulada *Organic Act*,⁵⁷² foi criado o National Park Service (NPS), uma agência federal integrante do Departamento do Interior, responsável por:

*promote and regulate the use of the Federal areas known as national parks, monuments, and reservations hereinafter specified by such means and measures as conform to the fundamental purposes of the said parks, monuments, and reservations, which purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.*⁵⁷³

Incumbida hoje da administração de 419 unidades, sob as mais diversas designações (ao menos dezenove), a exemplo de *National Parks* (61), *National Military Parks* (9), *National Historical Parks* (57), *National Monuments* (84), *National Preserves* (19),⁵⁷⁴ a atuação do NPS se espalha por todos os 50 Estados do país (além do Distrito de Columbia, Samoa Americana, Guam, Porto Rico e as Ilhas Virgens),⁵⁷⁵ tendo a sua criação feito parte de um conjunto de medidas intervencionistas no país, próprias do final do século XIX e início do século XX, que tiveram nas agências reguladoras, significativa expressão.

Por certo, o advento deste modelo regulatório pautado nas agências administrativas, cujo ápice ocorreu na Grande Depressão e no *New Deal*,⁵⁷⁶ foi uma forma de lidar com as

⁵⁷² Disponível em: <https://www.nps.gov/grba/learn/management/organic-act-of-1916.htm> Acesso em: 03 mar. 2019.

⁵⁷³ *Ibid.* Tradução nossa: promover e regular o uso das áreas federais conhecidas como parques nacionais, monumentos e reservas adiante especificadas por tais meios e medidas conforme as finalidades fundamentais dos referidos parques, monumentos e reservas, cujo objetivo é conservar o cenário e os objetos naturais e históricos e a vida selvagem neles contida, e prover o gozo dos mesmos de tal maneira e por meios que os deixem intactos para o desfrute das futuras gerações.

⁵⁷⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/national-park-system.htm> Acesso em: 20 mar. 2019.

⁵⁷⁵ Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/faqs.htm> Acesso em: 20 mar. 2019.

⁵⁷⁶ Segundo Cass Sunstein: “*In its best form, the modern regulatory system can be seen as a kind of post-New Deal republicanism. Its goal is to respect private property and freedom of contract, but also to permit a large range of governmental activity in the interest of economic productivity and protection of the disadvantaged – while simultaneously adhering to the original belief in the governmental process as one of deliberation oriented to the public good rather than as a series of interest-group tradeoffs.*” Tradução nossa: Em sua melhor forma, o sistema de regulação moderno pode ser visto como uma espécie de republicanismo pós-New Deal. Seu objetivo é respeitar a propriedade privada e a liberdade de contrato, mas também permitir uma ampla gama de atividades governamentais no interesse da produtividade econômica e proteção dos desfavorecidos - ao mesmo tempo em que adota a crença original no processo governamental como deliberação orientada para o bem público, em vez de

consequências da industrialização e uma maneira de conter o poder capitalista e relativizar “as garantias liberais clássicas, como o direito de propriedade e a liberdade contratual, havidas como quase absolutas durante a fase do capitalismo liberal puro;” (BINENBOJM, 2008, p. 100):

Market capitalism had broken down, and the task of regulation was to manage business or other sectors of the economy to restore their economic health and protect the public [...] Guided by experience and professional discipline, expert administrators would adopt measures to secure these public interest goals (STEWART, 2003, p. 440).⁵⁷⁷

Com efeito, instituídas pelo Legislativo para estabelecer e fazer cumprir parâmetros em um determinado ramo de atividade, as agências federais reguladoras e independentes (e ao menos 18 delas foram criadas nos Estados Unidos, no período compreendido entre 1900 e 1929)⁵⁷⁸ possuem estatutos que lhes atribuem amplos poderes, inclusive normativos, como resultado da crença de que sua capacidade técnica e pretensa neutralidade funcionariam como mecanismos de proteção dos mais vulneráveis, em face das instabilidades próprias dos mercados desregulados (BINENBOJM, 2008, p. 98). Neste sentido,

*It is Congress that grants general and specific powers to various Federal agencies through **enabling legislation** as well the general laws for their fair and orderly administration. These executive powers are often **quasi-legislative in nature** (via rules and regulations applicable to a class of persons or organizations) or **quasi-judicial in nature** (via orders, adjudications and decisions involving particular persons or organizations). The given powers are also subject to **judicial review** and interpretation (MCKINNEY, 2019).⁵⁷⁹*

uma série de trade-offs de grupos de interesse. SUNSTEIN, Cass R. **After the rights revolution**: reconceiving the regulatory state. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993, p. 12.

⁵⁷⁷ Tradução nossa: O capitalismo de mercado havia quebrado, e a tarefa da regulação era administrar os negócios ou outros setores da economia para restaurar sua saúde econômica e proteger a população [...] Guiados pela experiência e disciplina profissional, os administradores especialistas adotariam medidas para assegurar as metas de interesse público.

⁵⁷⁸ BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático. In: **Temas de Direito Administrativo e Constitucional** – artigos e pareceres (Gustavo Binenbojm). Rio de Janeiro: Renovar, p. 95-119, 2008, p. 96. Sobre as agências reguladoras no Brasil, ver BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. In: **Temas de Direito Constitucional**, Tomo II (Luís Roberto Barroso). Rio de Janeiro: Renovar, p. 271-306, 2003.

⁵⁷⁹ Tradução nossa: É o Congresso que concede poderes gerais e específicos a várias agências federais, por meio da **legislação específica**, bem como as leis gerais para sua administração justa e ordenada. Esses poderes executivos são normalmente de **natureza quase-legislativa** (por meio de regras e regulamentos aplicáveis a uma

Nada obstante, as agências foram submetidas a diversos ataques provenientes de agentes econômicos e políticos, tidas “*as an unconstitutional ‘fourth branch’ of government*” (STEWART, 2003, p. 440),⁵⁸⁰ notadamente por conta da vasta gama de poderes discricionários a elas atribuídos por seus estatutos, sendo questionadas quanto ao seu *deficit* democrático, quanto à ameaça do cometimento de arbitrariedades e quanto à sua efetiva capacidade de regulação dos mercados e proteção da sociedade, haja vista o risco potencial de captura por agentes ou grupos econômicos (STEWART, 2003, p. 440-441).

Daí que a partir da segunda metade do século XX, mudanças foram implementadas, de maneira a fomentar os mecanismos de controle político, jurídico e social perpetrado não só pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também por grupos econômicos e pela sociedade organizada (BINENBOJM, 2008, p. 101). A ilustrar esta guinada, os próprios tribunais passaram a exigir das agências o exercício fundamentado e responsivo de suas atribuições, como forma de parametrização da sua discricionariedade, determinando o alargamento da participação na sua tomada de decisão e ampliando o direito à obtenção de revisão judicial de modo a incluir novos grupos na defesa do interesse público (STEWART, 2003, p. 442).

Neste diapasão, ao tratar do papel das agências reguladoras no governo, Peter L. Strauss sugeriu o abandono da visão clássica, compartimentada da separação de poderes, segundo a qual “*for the safety of the citizenry from tyrannous government these three functions must be kept in distinct places*” (STRAUSS, 1984, p. 577),⁵⁸¹ em favor de uma análise voltada à *separação de funções* e aos *checks and balances*, capaz de compreender que as agências desempenham atribuições características dos três poderes governamentais, porém sob o controle-revisão judicial, supervisão legislativa e executiva:

A shorthand way of putting the argument is that we should stop pretending that all our government (as distinct from its highest levels) can be allocated into three neat parts. The theory of separation-of-powers breaks down when attempting to locate administrative and regulatory agencies within one of the three branches; its vitality, rather, lies in the formulation and specification of the controls that Congress, the

classe de pessoas ou organizações) ou de **natureza quase-judicial** (por meio de ordens, adjudicações e decisões envolvendo determinadas pessoas ou organizações). Os poderes atribuídos também estão sujeitos à **revisão e interpretação judicial**.

⁵⁸⁰ Tradução nossa: tidas como um inconstitucional “quarto ramo” do governo.

⁵⁸¹ Tradução nossa: para a segurança dos cidadãos frente ao governo tirânico, estas três funções devem ser mantidas em lugares separados, distintos.

Supreme Court and the President may exercise over administration and regulation (STRAUSS, 1984, p. 579).⁵⁸²

Assim é que o National Park Service, agência reguladora integrante do Executivo Federal, nomeadamente da estrutura do Departamento de Interior, tem por missão institucional a preservação de recursos, de valores naturais e culturais, para a fruição, educação e inspiração desta e de futuras gerações,⁵⁸³ sendo responsável pela administração dos 61 Parques Nacionais. Com efeito, cabe ressaltar que na consolidação do Sistema de Parques Nacionais foram determinantes o decreto de 1933, *Organization of Executive Agencies*, responsável pela transferência de 56 Monumentos Nacionais e locais militares do Serviço Florestal e do Departamento de Guerra para o NPS, bem como o *General Authorities Act*, de 1970, que incorporou ao Sistema áreas de terra ou água administradas pelo Departamento de Interior, com propósito de albergar “*superlative natural, historic, and recreation áreas in every major region of the United States, its territories and island possessions.*”⁵⁸⁴

Por certo, vale também sublinhar que acréscimos ao National Park System demandam, normalmente, a atuação do Congresso,⁵⁸⁵ sendo que Parques Nacionais só podem ser criados por lei,⁵⁸⁶ haja vista a previsão constitucional da chamada *Property Clause* (Article IV, Section 3), segundo a qual: “*The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging*

⁵⁸² Tradução nossa: Uma maneira abreviada de colocar o argumento é que devemos parar de fingir que todo o nosso governo pode ser alocado em três partes perfeitas. A teoria da separação de poderes falha quando se tenta localizar agências administrativas e reguladoras dentro de um dos três ramos; sua vitalidade, ao contrário, está na formulação e especificação dos controles que o Congresso, a Suprema Corte e o Presidente podem exercer sobre a administração e a regulação.

⁵⁸³ Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/index.htm> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁵⁸⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/legal/national-park-service-laws-up-to-1933.htm> Acesso em: 01 mar. 2019. Tradução nossa: áreas naturais, históricas e de recreação superlativas em todas as principais regiões dos Estados Unidos, seus territórios e ilhas.

⁵⁸⁵ O Secretário de Interior é normalmente demandado pelo Congresso para recomendar novas incorporações ao Sistema de Parques, sendo aconselhado pelo Conselho Consultivo do NPS, composto por cidadãos, que o aconselham e o auxiliam nas políticas de gestão. Disponível em: <https://www.nps.gov/articles/quick-nps-history.htm> Acesso em 01 mar. 2019.

⁵⁸⁶ Embora na hipótese de Monumentos Nacionais, a competência para a proclamação seja do Presidente da República, conforme o já anotado *Antiquities Act*, de 1906. No modelo constitucional brasileiro, como visto, um Parque Nacional pode ser criado por ato administrativo do Presidente da República, além de por lei.

to the United States”.⁵⁸⁷ A designação de cada área fica a critério da lei de criação da Unidade (à exceção dos Monumentos Nacionais, a cargo do Presidente) e cada National Park deve elaborar um *Plano Geral de Gerenciamento (General Management Plan - GMP)*, destinado a estabelecer diretrizes conceituais e planos prospectivos, de acordo com o que dispõe a legislação federal, o perfil e propósito de cada área natural protegida.⁵⁸⁸ No mais, existem os *implementation plans*, que descrevem ações específicas e seus impactos, detalhando diretivas gerais estabelecidas no *GMP*.⁵⁸⁹

Outrossim, o National Park Service, sempre sob a orientação do Presidente dos Estados Unidos e do Secretário de Interior, para além da gestão cotidiana das Unidades sob sua administração, tem como tarefa a implementação ou execução das leis federais, cuja interpretação pode vir a demandar a edição de *policies*, de regulamentos, de ordens executivas, de decisões gerenciais a fim de esclarecer e complementar o disposto na legislação,⁵⁹⁰ haja vista que “*The NPS can do only things for which it has been given legal authority. If Congress decides that NPS should be authorized to do something, then a law is enacted to give the NPS that authority.*”⁵⁹¹

Por fim, no que toca à direção do NPS, observa-se que a agência é supervisionada por um Secretário, nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado,⁵⁹² enquanto a indicação para o cargo de superintendência de cada um dos Parques fica a critério do Secretário de Departamento do Interior. Especificamente quanto à Yosemite, o Parque vem

⁵⁸⁷ Disponível em: https://www.nps.gov/training/essentials/html/law_policy_topic.html Acesso em: 01 mar. 2019. Tradução nossa: O Congresso terá o poder de dispor e fazer com que todas as Normas e Regulamentos necessários respeitem o Território ou outras Propriedades pertencentes aos Estados Unidos.

⁵⁸⁸ O instrumento equivalente brasileiro, também obrigatório, é o Plano de Manejo.

⁵⁸⁹ Para fins de ilustração, o *GMP* de Yosemite detalha o desenvolvimento apropriado em uma área do Parque denominada *White Wolf* (que engloba uma pousada rústica, uma área de camping e um restaurante que opera apenas no verão), sendo que o *implementation plan* estabelece a configuração e a quantidade das unidades de hospedagem, o seu impacto sobre os recursos naturais e culturais, etc. Informações obtidas junto ao Sr. Joe Meyer,

Chief of Staff do escritório do Superintendente Michael Reynolds.

⁵⁹⁰ Disponível em: https://www.nps.gov/training/essentials/html/law_policy_topic.html op. cit.

⁵⁹¹ *Ibid.* Tradução nossa: O NPS só pode fazer coisas para as quais recebeu autoridade legal. Se o Congresso decidir que o NPS deve ser autorizado a fazer alguma coisa, então uma lei é promulgada para dar ao NPS essa autoridade.

⁵⁹² Disponível em: <http://www.allgov.com/departments/department-of-the-interior/national-park-service?agencyid=7251> Acesso em: 02. fev. 2019.

experimentando uma série de mudanças nos últimos anos, notadamente uma expressiva rotatividade na sua equipe de liderança, com 8 das 10 posições (incluindo o superintendente) vagas nos últimos anos.⁵⁹³ Nada obstante, em 2018, Michael Reynolds foi selecionado para o cargo de direção do Parque, nomeadamente em virtude de sua atuação destacada junto ao NPS e também em Yosemite, onde atuou na gerência de recursos e planejamento.⁵⁹⁴

4.1.3 Recursos financeiros e serviços prestados

Inicialmente, no que concerne aos recursos financeiros do National Park Service, é preciso esclarecer que a agência tem por prática a elaboração de um orçamento todo mês de fevereiro, referente ao próximo ano fiscal, que tem início no dia primeiro de outubro, cuja publicação no denominado *Green Book* revela as metas, os objetivos e as fontes de financiamento necessárias à sua implementação.⁵⁹⁵ Em seguida, o referido orçamento é acoplado ao *budget* relativo ao Departamento de Interior e, posteriormente, ao restante do Poder Executivo, sendo então são submetidos ao Congresso para revisão e aprovação.⁵⁹⁶ Assim é que para o ano fiscal de 2019, o orçamento da integralidade do sistema soma o montante de US\$ 3.220.475.000,00, sendo US\$ 2.431.089,00 relativos ao orçamento discricionário e 789.386,00 atinentes ao orçamento obrigatório.⁵⁹⁷

Já no que toca especificamente ao Yosemite National Park, cumpre esclarecer que o Parque administra cerca de US\$ 100.000.000,00 anualmente. Deste total, para o ano fiscal de 2019, o Congresso dos Estados Unidos destinou o montante de US\$ 29.000.000,00 para fins de operação do Parque.⁵⁹⁸ Nada obstante, ainda que impondo rigorosas restrições à captação

⁵⁹³ Há aproximadamente dois anos atrás, o antigo Superintendente de Yosemite, Don Neubacher, deixou o cargo após acusações de intimidação e humilhação pública de trabalhadores, bem como de assédio sexual. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/29/yosemite-national-park-sexual-harassment-scandal> Acesso em: 15 dez. 2018.

⁵⁹⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/orgs/1207/01-24-2018-leadership.htm> Acesso em 02 mar. 2019.

⁵⁹⁵ Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/budget.htm> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/upload/FY2019-NPS-Budget-Justification.pdf> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁵⁹⁸ Informações obtidas a partir de questionário submetido ao Sr. Joe Meyer.

de recursos, o Poder Legislativo também autoriza outras fontes de receitas, sendo as mais significativas: as taxas pagas por usuários de campings e também para entrada no Parque (em 2018, o valor de entrada (ingresso individual) reajustado foi de US\$ 20 dólares por pessoa e US\$ 35 por veículo, por 7 dias),⁵⁹⁹ o que totaliza uma média de US\$ 20.000.000,00 anuais; uma média de US\$ 15.000.000,00 captados por meio das taxas de franquia (que consistem na quantia paga pelos concessionários pelo direito de explorar determinado bem ou serviço no interior dos Parques, algo semelhante ao que ocorre com a outorga financeira); também o recebimento pelo Parque em função do fornecimento de água, esgoto e outras utilidades oferecidas a empresas e residências no interior de Yosemite,⁶⁰⁰ bem como o que recebe de fundos do governo federal para reparar/reconstruir estradas e edifícios, e/ou para proteger recursos naturais e culturais, em um montante variável entre US\$ 20.000.000,00 e US\$ 30.000.000,00; também para fins de proteção das bacias hidrográficas o Parque recebe anualmente o equivalente a US\$ 6.000.000,00, bem como a título de filantropia privada e doações o Parque conta com uma parceria filantrópica extraordinariamente efetiva, a denominada *Yosemite Conservancy*,⁶⁰¹ de quem arrecada aproximadamente US\$ 6.000.000,00 por ano.

Nada obstante, segundo o *Chief of Staff* do escritório do Superintendente Michael Reynolds, ainda que US\$ 100.000.000,00 possam parecer uma quantia expressiva, fato é que há muitas demandas sobre esse dinheiro, a exemplo da carteira de manutenção diferida do Parque, que soma mais de US\$ 550.000.000,00 milhões, bem como o número significativo de visitantes, que acaba impondo demasiada pressão sobre as operações de Yosemite.⁶⁰²

⁵⁹⁹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/news/yosemite-national-park-changes-entrance-fee-to-address-infrastructure-needs-improve-visitor-experience.htm> Acesso em: 01 fev. 2019. Cabe ressaltar que Yosemite, assim como a maioria dos Parques Nacionais, oferece isenção de pagamento de ingresso para grupos escolares e pesquisadores que visitam o Parque com propósitos educacionais (e não puramente recreativos). Para tanto, é preciso o reconhecimento oficial do credenciamento da instituição por entidade governamental e a apresentação de um plano de aula listando objetivos, itinerário, de modo a comprovar a relação da pesquisa (ou das lições) com os recursos ou ambiência do Parque. Informações obtidas junto ao Sr. Joe Meyer, após consulta à Sra. Laura Goforth, Branch Chief of Education & Outreach.

⁶⁰⁰ Observa-se que existem propriedades privadas dentro dos limites do Parque. Contudo, esta propriedade privada é limitada a algumas comunidades (por exemplo, Wawona, Foresta e Aspen Valley). Cabe o registro de que o NPS busca adquirir terrenos privados de acordo com a disponibilidade e o interesse na venda.

⁶⁰¹ Disponível em: <https://www.yosemiteconservancy.org/> Acesso em: 01 fev. 2019.

⁶⁰² Informações obtidas a partir de questionário submetido ao Sr. Joe Meyer.

Pois bem, no que toca aos serviços oferecidos em Yosemite, cumpre antes fazer um breve histórico acerca do instituto das concessões em Parques Nacionais nos Estados Unidos: em 1965, o Congresso estabeleceu o *Concession Policy Act*,⁶⁰³ significativo marco regulatório que permitiu que pessoas e companhias privadas (os concessionários) pudessem fornecer e operar instalações (acomodações) e serviços aos visitantes. Contudo, diante de um contexto, inclusive de mercado, demasiado arriscado à época (boa parte dos Parques não possuía sequer acesso em condições razoáveis),⁶⁰⁴ fato é que os contratos firmados inicialmente foram muito benevolentes com os concessionários, o que já era manifesto inclusive em trechos do *Concession Policy Act*, a exemplo da possibilidade de inclusão de cláusula contratual que obrigava os Estados Unidos a compensarem a concessionária por perdas no investimento.⁶⁰⁵

Sem embargo, em 1998, o Congresso americano promulgou a Lei *Concessions Management Improvement Act*, por intermédio da qual buscou aprimorar e fomentar a concorrência dos contratos de concessão, promovendo significativas mudanças, a exemplo da redução de situações de vantagem, inclusive dos direitos preferenciais de renovação contratual, alteração na distribuição das taxas de franquia, incremento na responsabilização e nos mecanismos de supervisão, no estabelecimento de contratos com prazos menores (com vigência entre 10 a 15 anos ao invés de 30).⁶⁰⁶

Assim é que na atualidade, as concessionárias cumprem um papel crucial junto ao NPS, oferecendo serviços aos visitantes para os quais os Parques não são vocacionados, a exemplo de alimentação, hospedagem, passeios de aventura como *rafting*, dentre muitos outros.⁶⁰⁷ Nesta linha, juntamente com outros segmentos do National Park Service, o Programa de Serviços Comerciais administra aproximadamente 500 contratos de concessão que, no total, faturam mais de US \$ 1 bilhão por ano e empregam mais de vinte e cinco mil pessoas, contribuindo de modo significativo para o alargamento da base econômica da região e das comunidades no entorno do Parque.⁶⁰⁸

Com efeito, boa parte das regras, das espécies e dos modos de seleção dos contratos de concessão são disponibilizados pelo National Park Service em um documento intitulado

⁶⁰³ Disponível em: https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/anps/anps_6d.htm Acesso em: 21 fev. 2019.

⁶⁰⁴ Disponível em: http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Fevereiro_Nossos_Parques_Nacionais.pdf Acesso em: 21 fev. 2019.

⁶⁰⁵ Disponível em: https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/anps/anps_6d.htm, op. cit.

⁶⁰⁶ Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/concessions/law.htm> Acesso em: 21 fev. 2019.

⁶⁰⁷ Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/concessions/index.htm> Acesso em 21 fev. 2019.

⁶⁰⁸ *Ibid.*

Commercial Visitor Services: doing business in the National Parks,⁶⁰⁹ no qual estão dispostas, por exemplo, as três categorias (espécies) de contratos de concessão, a depender do montante de capital a ser investido no Parque: categoria 1) A concessionária executa investimentos de capital no interior do Parque, ou seja, constrói instalações (a exemplo de hotéis, restaurantes, lojas, etc.) onde irá prestar serviços; categoria 2) a concessionária não realiza investimentos de capital, não constrói ou reforma edifícios, mas opera no interior do Parque, em um local destinado à exploração comercial (em terra ou em prédio do governo); categoria 3) a concessionária apenas executa a atividade no interior do Parque, não recebendo terras ou prédios para a sua atuação.⁶¹⁰

Por certo, a seleção da melhor proposta, em procedimento similar à licitação, é feita a partir de um sistema de pontuação composto por cinco fatores principais, um secundário e um opcional. Os prioritários consistem na: Proteção dos recursos do Parque (0-5), na qualidade dos serviços prestados (0-5), nas experiências prévias (0-5), na capacidade financeira (0-5) e na taxa de franquia (0-4), totalizando até vinte e quatro pontos.⁶¹¹ Quanto ao critério secundário são elencadas a: Proteção e gestão ambiental, a exemplo da reciclagem, da conservação de água e de energia, da sustentabilidade, ao qual poderá ser atribuído de zero a três pontos. Já o mencionado fator opcional consiste em algum ponto singular relativo à área do Parque, como por exemplo, uma campanha publicitária, cujo destaque seja um animal ameaçado de extinção protegido naquele Parque específico, etc., podendo somar de zero a três pontos.⁶¹² Assim, os processos de seleção usualmente são feitos por um painel de avaliação, composto por funcionários e assessores técnicos do National Park Service, de acordo com a *Lei Concessions Management Improvement Act*, de 1998, que analisam as propostas e recomendam a vencedora ao Diretor.⁶¹³

Outras considerações importantes relativas às concessões em Parques nos Estados Unidos merecem destaque, quais sejam: a possibilidade de que concessionárias de grande porte operem em mais de um Parque, quando deverão firmar contratos separados para cada Unidade ou, em casos específicos, dependentes de autorização da Direção, firmar os

⁶⁰⁹ Disponível em: https://www.nps.gov/subjects/concessions/upload/Doing_Business_NPS.pdf Acesso em: 03 mar. 2019.

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ *Ibid.*

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/management/frequently-asked-questions-about-the-new-concessions-contract.htm> Acesso em: 02 mar. 2019.

Multipark Contract; todas as taxas cobradas de visitantes pelos concessionários devem ser aprovadas pelo National Park Service, que deve levar em consideração fatores como a duração da temporada, o percentual médio de ocupação, à acessibilidade, os custos de mão de obra, etc.; no fornecimento de serviços aos visitantes, as concessionárias são obrigadas a cumprir objetivos de caráter ambiental, seja cumprindo as leis relativas à matéria ou incorporando melhores práticas de gestão; o valor da taxa de franquia (que consiste na contraprestação pecuniária paga aos Estados Unidos enquanto durar o contrato de concessão) deve ser especificado no contrato, sendo que contratos com prazo superior a cinco anos podem incluir cláusula permitindo a reconsideração do valor estipulado, com possibilidade de arbitragem na hipótese de desacordo e, finalmente, a previsão de que as taxas de franquia e outros valores monetários devem ser depositados em conta especial do Tesouro, sendo que 20% deste montante fica disponível para apoiar atividades em todo o National Park Service e 80% deste montante fica à disposição da Unidade em que foi gerado.⁶¹⁴

Além das concessões, há a previsão também de outra espécie de parceria: as autorizações de uso comercial, que são concedidas por prazo limitado, usualmente fora dos limites do Parque (nas proximidades), para permitir a recuperação dos custos de administração.⁶¹⁵ Tais autorizações só podem ser emitidas para operações comerciais cujos recebimentos brutos anuais não sejam superiores a US\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares), sendo usuais nas hipóteses de acampamentos organizados para crianças ou instituições sem fins lucrativos.⁶¹⁶

Por fim, tratando especificamente das concessões no Yosemite National Park, observa-se que a Filial de Gerenciamento de Concessões administra na atualidade três concessionárias autorizadas a desempenhar atividades no âmbito do Parque: *Yosemite Hospitality*, (subsidiária da Aramark); *The Ansel Adams Gallery (Best's Studio Inc)* e o *Mercado El Portal*.⁶¹⁷ Quanto à primeira, *Yosemite Hospitality*, principal concessionária do Parque, de porte significativo, foi firmado um contrato de concessão de quinze anos (a partir

⁶¹⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/policy/mp/chapter10.htm> Acesso em: 1 fev. 2019. Disponível também em: <https://www.nps.gov/yose/learn/news/yosemite-national-park-changes-entrance-fee-to-address-infrastructure-needs-improve-visitor-experience.htm> op. cit.

⁶¹⁵ Disponível em: <https://www.nps.gov/policy/mp/chapter10.htm> op. cit. Ver também: <https://www.nps.gov/aboutus/commercial-use-authorizations.htm> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁶¹⁶ Disponível em: <https://www.nps.gov/policy/mp/chapter10.htm> op. cit.

⁶¹⁷ Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/concessions/concessioners-search.htm?park=YOSE> Acesso em: 01 mar. 2019.

de 2016) para a gerência de programas de hospitalidade, a exemplo de serviços de alojamento,⁶¹⁸ alimentação e bebidas, varejo, lazer e transporte, tratando-se da concessionária que fornece praticamente todo o serviço de hospedagem e alimentação em Yosemite.⁶¹⁹ Quanto à concessionária *Mercado El Portal*, de menor porte, foi estabelecido um contrato de dez anos (a contar de 2016), a incluir serviços de mercearia, de venda de alimentos e bebidas, além de vendas a varejo e outros serviços relacionados no *Mercado El Portal*.⁶²⁰ Por fim, a concessão mais antiga, também de menor porte, que opera no Parque desde 1902, tendo vencido o último certame em 2010 para um contrato de dez anos, foi a *The Ansel Adams Gallery*, responsável pela venda de fotografias, aluguel de equipamento fotográfico e artístico, publicações relativas ao Parque, artesanato, além de oferecer programas complementares de educação para visitantes.⁶²¹ Também é preciso sublinhar que outros serviços comerciais são fornecidos por entidade comercial privada (não necessariamente uma concessionária), a incluir serviços de orientação, passeios, artes plásticas, artesanato e transporte.⁶²²

Sobre os aspectos positivos das concessões, há mesmo uma impossibilidade do NPS operar alojamentos e serviços de alimentação, seja por falta de *expertise* ou de afinidade com o escopo da agência, sendo mais adequado e conveniente que o National Park Service defina primeiro quais as tarefas necessárias, quais os padrões de qualidade adequados para então firmar um contrato de concessão para o fornecimento dos referidos serviços e operação das instalações de hospedagem/alimentação. As questões negativas envolvendo a execução indireta de determinados serviços dizem respeito ao gerenciamento da concessionária, inclusive as controvérsias que podem advir do processo competitivo de seleção.⁶²³ Sobre a possibilidade de comprometimento da autonomia de Yosemite diante das concessões, a direção do Parque foi taxativa em afirmar que não existem riscos, haja vista que a legislação

⁶¹⁸ As opções de alojamento, gerenciadas pela *Yosemite Hospitality*, são inúmeras: *The Majestic Yosemite Hotel* (o antigo *The Ahwahnee*): 121 unidades, *Yosemite Valley Lodge* (o antigo *Yosemite Lodge*): 245 unidades, *Half Dome Village* (o antigo *Curry Village*): 482 unidades, *Housekeeping Camp*: 266 unidades, *Big Trees Lodge* (antigo *Wawona Hotel*): 104 unidades, *Tuolumne Meadows Lodge*: 69 unidades, *White Wolf Lodge*: 28 unidades, *High Sierra Camps*: 48 unidades. Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/management/statistics.htm> op. cit.

⁶¹⁹ Disponível em: <https://www.travelyosemite.com/about-us/> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁶²⁰ Disponível em: <http://elportalmarket.com/> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁶²¹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/news/aagcontract.htm> Acesso em 01 mar. 2019.

⁶²² Informações obtidas a partir da entrevista feita com o Sr. Joe Meyer.

⁶²³ *Ibid.*

atinente às concessões aplica-se de forma orgânica a todo o Sistema de Parques Nacionais, sendo que a Lei Orgânica do NPS de 1916 estabeleceu claras diretrizes para garantir a unidade do sistema como um todo.

No mais, cumpre esclarecer que apenas o National Park Service tem autoridade para fazer cumprir a lei, empregando agentes (*commissioned law enforcement officers*)⁶²⁴ encarregados da aplicação da legislação e do poder de polícia no âmbito dos Parques Nacionais. Quer dizer, o *law enforcement* é função inerente do governo e deve ser desempenhada exclusivamente por funcionários do Poder Público, verificando-se uma conexão direta entre a missão do NPS (expressa no Organic Act, de 1916) e o propósito do *law enforcement*: proteger os Parques, seus recursos naturais e os visitantes. Neste sentido, por se tratar de um campo complexo e desafiador, estes oficiais passam por treinamentos rigorosos antes de se tornarem comissionados, devendo, inclusive, cumprir requisitos de atualização – sendo-lhes confiada a autoridade para autuar e prender infratores.⁶²⁵

Há também os guardas florestais (*non-commissioned rangers*), que não têm autoridade para a aplicação do poder de polícia (não podem autuar nem prender infratores), quer dizer, ao presenciarem uma ilegalidade devem imediatamente reportar aos agentes comissionados. E ainda as concessionárias, que não possuem prerrogativas de polícia, sendo a elas permitido (a exemplo da *Yosemite Hospitality*) contratar seguranças que auxiliam na aplicação da lei, mas sem carregar armas e sem autoridade para autuar ou efetuar prisões, cabendo-lhes, diante de ilegalidades, reportar igualmente aos *commissioned law enforcement officers*.⁶²⁶

Com efeito, toda esta discussão sobre *law enforcement* é muito relevante, em especial para a proteção da natureza e da *vida selvagem*: embora com pouca frequência, a caça ilegal de animais (especialmente de veados) termina por ocorrer dentro dos limites do Parque, de modo que, no intuito de proteger espécies, o NPS tem como política o fechamento rotineiro de áreas de Yosemite (em especial do Vale) para proteção de animais, em especial à época da nidificação (principalmente no que toca aos falcões-peregrinos). Assim, é imprescindível ter oficiais com prerrogativas de polícia para autuar ou prender aqueles que

⁶²⁴ Provenientes do público em geral e selecionados mediante procedimentos competitivos de seleção. Contudo, podem também ser contratados de forma não-competitiva, como é o caso da contratação de veteranos militares. *Ibid.*

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.*

praticarem, por exemplo, a caça ilegal ou violarem ordens de fechamento. Também no que concerne à proteção dos recursos culturais a discussão se impõe, haja vista que os sítios arqueológicos são particularmente vulneráveis ao vandalismo e ao saque, contra o que a direção do Parque enfatiza a importância capital da visibilidade da segurança: o cumprimento da lei é mais provável quando da presença de oficiais uniformizados de Yosemite, sejam eles guardas florestais (não comissionados) ou agentes policiais comissionados.⁶²⁷

4.1.4 Perfil e número de frequentadores

Nos últimos anos, o Yosemite National Park vem experimentando um aumento expressivo no número de visitantes, juntamente com outras unidades do NPS, atraindo uma média de 4.5 a 5.2 milhões de turistas ao ano.⁶²⁸ Em 2016, por exemplo, o Parque atingiu marcas recordes de visitação, ao registrar o quantitativo de 5.217.114 de pessoas. Em 2018, os números continuaram expressivos, totalizando 4.161.087 visitantes,⁶²⁹ o que colocou o Parque entre os dez *National Parks* mais visitados do país (de acordo com o recorte *visitantes de caráter recreativo*, Yosemite ocupou a sexta posição em 2018, totalizando 4.009.436 visitantes).⁶³⁰

Sem embargo, é possível observar que o número significativo de visitantes registrado nos últimos três anos teve como causas: a comemoração do centenário do National Park Service (em 2016), a redução no preço do gás, o que facilitou o acesso aos Parques via automóvel. Vale também ressaltar a importância econômica da visitação para as comunidades do entorno, bem como para a revitalização da área como um todo.⁶³¹ Com efeito, há um incremento significativo da visitação entre os meses de maio a setembro, de acordo com a média revelada na tabela a seguir:

⁶²⁷*Ibid.*

⁶²⁸ Informações obtidas na entrevista com o Sr. Joe Meyer.

⁶²⁹ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/management/statistics.htm> Acesso em: 02 mar. 2019.

⁶³⁰ Disponível em: [https://irma.nps.gov/Stats/SSRSReports/National%20Reports/Annual%20Park%20Ranking%20Report%20\(1979%20-%20Last%20Calendar%20Year\)](https://irma.nps.gov/Stats/SSRSReports/National%20Reports/Annual%20Park%20Ranking%20Report%20(1979%20-%20Last%20Calendar%20Year)) Acesso em: 02 mar. 2019.

⁶³¹ Disponível em: <https://www.fresnobee.com/sports/outdoors/article137880893.html> Acesso em: 02 mar. 2019.

Visitation Statistics⁶³²

Month	% of visitors	# of visitors
January	3%	108,026
February	3%	112,897
March	4%	153,289
April	6%	224,276
May	10%	353,062
June	13%	488,594
July	16%	592,990
August	16%	600,349
September	13%	465,231
October	9%	327,667
November	4%	158,278
December	3%	118,889

Por certo, anualmente são realizadas pesquisas de satisfação com os visitantes para avaliação da *performance* e da qualidade das atividades desenvolvidas em Yosemite. A última registrada data de 2017 e teve como quesitos: 1) a qualidade das facilidades oferecidas no Parque (centro de visitantes, exposições, banheiros, trilhas, estradas, áreas de pic-nic e acampamento); 2) serviços prestados aos visitantes (atendimento dos funcionários, qualidade dos encartes e mapas, avaliação dos programas de formação de *Rangers* e dos serviços comerciais prestados no Parque, adequação do valor pago a título de taxa de entrada); 3) oportunidades de recreação (recreação ao ar livre); bem como uma média do gênero e idade dos frequentadores. Como resultado, Yosemite apresentou o percentual de 96% dos visitantes satisfeitos com as instalações, serviços e oportunidades recreativas oferecidas.⁶³³

Sobre o perfil dos frequentadores, a última pesquisa registrada no *site* do Parque foi efetuada no verão de 2009, com duração de uma semana, na qual foram distribuídos questionários em inglês e espanhol a grupos de visitantes, cuja taxa de resposta foi de 56,5%,

⁶³² Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/planyourvisit/visitation.htm?fullweb=1> Acesso em: 02 fev. 2019. Esta tabela é referente ao período de 2001 a 2016.

⁶³³ Resultado da pesquisa feita em 2017. Disponível em: <https://irma.nps.gov/DataStore/DownloadFile/591424> Acesso em: 02 fev. 2019.

tendo como principais resultados: 75% dos visitantes eram residentes nos Estados Unidos, 62% provenientes da Califórnia, 25% eram visitantes internacionais, sendo 14% do Reino Unido, 13% da Alemanha e os demais provenientes de 31 países. Também 11% dos entrevistados revelaram-se hispânicos e 11% asiáticos. Quanto ao tempo de permanência dos visitantes, considerando o pernoite, a média foi de 2,4 dias, sendo que 57% dos entrevistados relataram tratar-se da primeira visita ao Parque. Cumpre também destacar que 93% dos entrevistados elencaram a *visualização do cenário* como principal atividade durante a visita, bem como concluiu-se que o gasto médio no Parque e em sua área circundante foi em média US\$ 490,00, revelando, pois, um alto poder aquisitivo do público, o que mostra uma importante diferença em relação ao público dos Parques no Brasil.⁶³⁴

Por fim, o impacto do turismo e uso público do Parque são questões consideradas há mais de quarenta anos, haja vista que a visita continua a crescer de forma constante, o que tende a afetar a infraestrutura e o *staff* de Yosemite. A exemplificar, a problemática da gestão de veículos: o Parque não tem vagas de estacionamento suficientes para acomodar o número atual de visitantes, ficando o sistema de circulação de tráfego sobrecarregado, o que resulta em congestionamentos que terminam por impactar negativamente a visita de muitos.⁶³⁵

Com efeito, nos Estados Unidos como um todo, os Parques vem sofrendo uma espécie de explosão de popularidade e superlotação, haja vista que a tecnologia, o marketing bem-sucedido e o turismo internacional produziram uma onda de visita inédita,⁶³⁶ embora na maior parte dos casos por razões diversas do escopo de instituição (*dever ser*) de áreas naturais protegidas. Em 2016 e 2017, os Parques Nacionais registraram o maior número de visitantes da história: 330,9 milhões, embora este quantitativo expressivo produza reflexos nas trilhas, no tráfego e tenha o condão de afastar as pessoas de propósitos contemplativos, de introspecção e reconexão, haja vista que as paisagens extraordinárias, pitorescas são, muitas vezes, apenas palco para a produção da foto (cultura da *selfie*) perfeita.⁶³⁷ Enfim, são questões

⁶³⁴ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/learn/nature/upload/Visitor-Use-Summer-2009-Study.pdf> Acesso em: 02 fev. 2019.

⁶³⁵ Informações obtidas na entrevista com o Sr. Joe Meyer.

⁶³⁶ Crisis in our national parks: how tourists are loving nature to death. **The Guardian**, publicado em 20 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2018/nov/20/national-parks-america-overcrowding-crisis-tourism-visitation-solutions> Acesso em 25 nov. 2018.

⁶³⁷ Em novembro de 2018, os corpos de um casal foram encontrados no topo do Taft Point, um afloramento de granito a 300 metros acima do solo do vale de Yosemite. As mortes ocorreram provavelmente após uma má-sucedida tentativa de tirar uma *selfie*. Is our life just worth a photo?: the tragic death of a couple in Yosemite.

próprias da contemporaneidade que nos levam a questionar o próprio papel dos *National Parks* na atualidade, bem como a considerar a possibilidade mesma de limitação do número de visitantes. Nada obstante, fato é que

*National parks are popular, and their popularity continues to increase: broad public support is essential to the success of a park. User capacity has been an important and difficult issue at Yosemite for a long time, and will continue to be; other parks are inevitably encountering similar issues. Deferred maintenance is also an important and difficult issue: the lesson for other national parks is to make sure new development is sustainable, both in a conservation and monetarily sense.*⁶³⁸

4.1.5 Instrumentos de gestão participativa

No que concerne aos instrumentos de gestão participativa, é preciso sublinhar a existência da *National Environmental Policy Act*, uma lei assinada em 1970, que, para além de determinar que agências federais devem incorporar considerações ambientais em suas práticas de planejamento e tomada de decisão, também exige a participação pública⁶³⁹ no seu *decision-making process*.⁶⁴⁰ Como exemplo, o já referido Plano para Proteção e Recuperação do Merced River, aprovado em 2014, o qual contou com significativo *input* do público no seu desenvolvimento: mais de 30.000 comentários foram recebidos ao longo do período formal

The Guardian, publicado em 03 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2018/nov/02/yosemite-couple-death-selfie-photography-travel-blog-taft-point> Acesso em 25 nov. 2018.

⁶³⁸ Informações obtidas na entrevista com o Sr. Joe Meyer. Tradução nossa: Os parques nacionais são populares e sua popularidade continua aumentando: o amplo apoio do público é essencial para o sucesso de um parque. A capacidade de absorver os visitantes tem sido uma questão importante e difícil em Yosemite há muito tempo e continuará sendo; outros parques estão inevitavelmente encontrando problemas semelhantes. A manutenção diferida é também uma questão importante e difícil: a lição para outros parques nacionais é garantir que o novo desenvolvimento seja sustentável, tanto em termos de conservação quanto monetariamente.

⁶³⁹ O planejamento da participação pública deve obedecer cinco etapas, de acordo com a *National Environmental Policy Act*: 1) a participação deve ser organizada; 2) necessário identificar e conhecer os stakeholders; 3) necessário escolher o nível adequado de participação pública; 4) A participação pública deve ser integrada no processo de decisão; 5) Deve haver uma correspondência entre as ferramentas de participação pública e os objetivos no decorrer do processo. Disponível em: <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-process-planning> Acesso em: 04 mar. 2019.

⁶⁴⁰ Disponível em: <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act> Acesso em: 04 mar. 2019.

aberto para comentários públicos durante o esboço do Plano, que ocorreu entre 8 de janeiro de 2013 a 30 de abril de 2013.⁶⁴¹ Também na definição dos contornos do Plano foram realizadas mais de sessenta reuniões públicas não só no Parque, mas em todo o Estado e também *webinars* (espécie de webconferência, na qual a interação entre as pessoas opera-se mediante *chat*), para fins de esclarecimentos de questões controversas atinentes à proposta. Daí que boa parte das alterações na versão final do Plano foram resultado direto de questionamentos levantados quando da participação pública em reuniões abertas, consultas e comentários,⁶⁴² dinâmica percebida ainda hoje quando do processo de implementação do Plano, envolvendo as mais diversas partes interessadas.

Outra frente interessante, no que toca aos instrumentos de gestão participativa, diz respeito ao expressivo investimento feito pelo National Park Service no engajamento de *stakeholders* com as chamadas comunidades de *gateway*. Isto porque, existem quatro entradas em Yosemite, sendo que cada qual possui uma comunidade no entorno, fortemente dependentes do Parque, além de fornecedoras de uma gama de serviços aos visitantes. Daí a relevância do canal de comunicação instituído com as referidas populações, manifesto nas reuniões trimestrais promovidas pela *Gateway Partners*:⁶⁴³

*Yosemite Gateway Partners is a partnership of government agencies, non-profit organizations, tribes, individuals and businesses that acknowledge the interdependence of Yosemite National Park and the surrounding communities, and collaborate on and address issues of regional importance to create sustainable cultural, natural and economic prosperity.*⁶⁴⁴

Também vale ressaltar os inúmeros programas de voluntariado, a envolver pessoas do mundo inteiro, em posições que vão desde assistentes de informações aos visitantes, colaboradores na limpeza de trilhas a auxiliares em estudos sobre animais raros, dentre muitas

⁶⁴¹ Disponível em: https://www.nps.gov/yose/getinvolved/mrp_finalplan.htm Acesso em: 04 mar. 2019.

⁶⁴² *Ibid.* De maneira similar, também a elaboração do *General Management Plan*, aprovado em 1980, responsável por fornecer as diretrizes para a preservação e o uso de visitantes em Yosemite, contou com substantiva participação pública. Disponível em: https://www.nps.gov/yose/learn/management/upload/YOSE_104_D1316B_-_id338162.pdf Acesso em: 04 mar. 2019.

⁶⁴³ Disponível em: <http://www.yosemitgatewaypartners.org/> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁶⁴⁴ *Ibid.* Tradução nossa: A *Yosemite Gateway Partners* é uma parceria de agências governamentais, organizações sem fins lucrativos, tribos, indivíduos e empresas que reconhecem a interdependência do Parque Nacional de Yosemite e as comunidades vizinhas, colaborando e abordando questões de importância regional para criar sustentabilidade cultural, natural e prosperidade econômica.

outras atividades, totalizando, só em 2018, mais de 13.000 voluntários responsáveis pela doação de mais de 128.000 horas de serviço ao Parque, o equivalente a US\$ 3,2 milhões em mão-de-obra doada.⁶⁴⁵ Além disso, há uma série de organizações de apoio aos voluntários, a exemplo da *Yosemite Conservancy*, do *Sierra Club* ou ainda o *National Council for Preservation Education*, oferecendo uma série de oportunidades para grupos ou indivíduos.⁶⁴⁶

Por fim, cabe sublinhar que não há propriamente obrigatoriedade legal de que os *National Parks* tenham um conselho consultivo. Yosemite, por exemplo, não conta com um, embora outras Unidades optem por tê-lo, como é o caso do próprio National Park Service.⁶⁴⁷ De todo o modo, os conselhos consultivos estão sujeitos ao *Federal Advisory Committee Act*, uma lei federal que regula o comportamento dos comitês consultivos federais, com ênfase nos procedimentos marcados pelo envolvimento público.⁶⁴⁸

4.2 Parque Nacional do Itatiaia

4.2.1 Importância ambiental

Reconhecido como Reserva Florestal em 1914,⁶⁴⁹ passando a Estação Biológica em 1929, sob a administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, no que já configuravam as primeiras providências para a criação de Unidades de Conservação do país,⁶⁵⁰ o Itatiaia foi o

⁶⁴⁵ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/getinvolved/volunteer.htm> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁶⁴⁶ Disponível em: <https://www.nps.gov/yose/getinvolved/supportyourpark/partnervolunteer.htm> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁶⁴⁷ Informações obtidas em entrevista ao Sr. Joe Meyer.

⁶⁴⁸ Disponível em: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/the-federal-advisory-committee-act> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁶⁴⁹ Sobre a área do Itatiaia, importa ressaltar que a mesma pertencia, na sua origem, ao Visconde de Mauá, o Sr. Irineu Evangelista de Souza, tendo sido comprada pela Fazenda Federal em 1908, para fins de instituição de núcleos coloniais, o que acabou não prosperando. Posteriormente, as terras foram transferidas para o Ministério da Agricultura, responsável pela criação, em 1929, da já referida Estação Biológica. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/quem-somos/historico.html> Acesso em: 20 mar. 2019.

⁶⁵⁰ Outra iniciativa pioneira no que toca ao estabelecimento de áreas protegidas, remonta a 1911, quando o Presidente da República, Hermes da Fonseca, criou a Reserva Florestal do Acre, objetivando conter o

primeiro Parque Nacional instituído no Brasil, em 1937, por meio da assinatura pelo Presidente Getúlio Vargas do Decreto Federal nº 1.713. Criado sob o argumento de proteção da biodiversidade do bioma Mata Atlântica, entre outros (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 79), o Parque encontra-se

encravado na serra da Mantiqueira, na divisa dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. O parque tem relevo de montanhas com muitos maciços rochosos isolados, cheios de arestas e rugosidades, além de penhascos sulcados e pontiagudos, cujo ponto culminante é o pico das Agulhas Negras (TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, 2007, p. 18).

Com efeito, sua área inicial era de 119,43 km² (11.943 ha), tendo sido ampliada por intermédio do Decreto nº 87.586/82, tendo na atualidade cerca de 281 km² (28.086 ha).⁶⁵¹ O território do Parque compreende tanto os municípios de Itatiaia e Resende (Estado do Rio de Janeiro), quanto os de Bocaina de Minas e Itamonte (no Estado de Minas Gerais, onde encontra-se cerca de 60% de seu território), situando-se também perto da divisa com o Estado de São Paulo (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 79-82).

O Itatiaia possui uma série de atributos ambientais, culturais e artísticos, dividindo-se em três setores: as denominadas *parte alta*, *parte baixa* e Visconde de Mauá. Enquanto na *parte alta*, região do Planalto do Itatiaia, estão localizadas as bacias hidrográficas regionais e suas nascentes,⁶⁵² campos de altitude e vales suspensos,⁶⁵³ atrativos naturais como o Pico das Agulhas Negras, Pedra do Sino, Travessia Serra Negra, Chapada da Lua, dentre outros, a *parte baixa* caracteriza-se pela exuberante vegetação e cursos d'água abundantes, a exemplo da Cachoeira Itaporani e Véu da Noiva, reunindo porção mais significativa da estrutura de

desmatamento desmedido das florestas, que já produzia efeitos considerados devastadores. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/o-snuc/de-onde-vem-essa-ideia> Acesso em: 10 mar. 2019.

⁶⁵¹

Disponível

em:

http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true Acesso em: 01 jun. 2019.

⁶⁵² Sobre a relevância ecológica das bacias hidrográficas do Itatiaia: “A área do Parque abrange nascentes de 12 importantes bacias hidrográficas regionais, que drenam para duas bacias principais: a do rio Grande, afluente do rio Paraná, e a do rio Paraíba do Sul, o mais importante do Rio de Janeiro.” Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/> Acesso em: 15 mar. 2019. Vale ressaltar também que o Parque dispõe de uma das maiores reservas de água mineral do globo, tanto em quantidade quanto em qualidade. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> Acesso em: 03 jan. 2019.

⁶⁵³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/op.cit>

visitação, área que atrai a maior parte dos turistas.⁶⁵⁴ Quanto a Visconde de Mauá, o vilarejo tem seus contornos definidos a partir do rio Preto, além de ostentar relevante potencial turístico para a região (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 83).

Neste sentido, a presença dos remanescentes de Mata Atlântica, um dos ecossistemas tropicais mais ameaçados do mundo, reforça a importância ecológica do Parque Nacional do Itatiaia, o qual

integra o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Mantiqueira e o Corredor Ecológico da Serra da Mantiqueira, que por sua vez fazem parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, reconhecida pela UNESCO. Soma-se à sua importância para a conservação da biodiversidade regional o fato do Parque ter sido reconhecido, pelo Ministério do Meio Ambiente, como área de prioridade “extremamente alta”, com este objetivo (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 82).

Também a conformação de suas montanhas com maciços rochosos peculiares, penhascos pontiagudos (cujo ápice é o já referido Pico das Agulhas Negras), com altitudes oscilando entre 600 e 2.791 metros, denotam a singularidade e a relevância geológica da região, manifesta, inclusive, no significado da expressão *Itatiaia*, que, conforme já visto, em tupi quer dizer pedra pontuda (RODRIGUES; TOMZHINSKI; IRVING; CORRÊA, 2013, p. 82). Assim é que

A topografia montanhosa peculiar do Itatiaia hospeda um ecossistema diversificado, com grande riqueza biológica, que inclui espécies endêmicas de plantas e animais, principalmente nos contrafortes de montanha e no planalto. Ali resistem algumas porções de Mata Atlântica em estágio primário, ou seja, trechos de floresta praticamente intactos, que não sofreram grandes alterações em sua composição. Há também matas secundárias, ainda exuberantes. Elas predominam na parte baixa e na encosta, entre 400 e 1.600 metros de altitude, com inúmeras espécies de bromélias, samambaias e begônias em meio a árvores de grande porte, como jacarandás, quaresmeiras, sapopemas e caneleiras (TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, 2007, p. 19).

Nesta linha, em recente catalogação (2019), fruto de projeto encampado pelo Parque, intitulado *Redescobrimo espécies ameaçadas em Unidades de Conservação da Floresta Atlântica: bases para gestão, conservação e acesso à informação*,⁶⁵⁵ foram listadas cerca de

⁶⁵⁴ *Ibid.*

⁶⁵⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/o-que-fazemos/plantas-do-parque-nacional.html>
Acesso em: 15 mar. 2019. Sobre a pesquisa: “O projeto, que conta com recursos do CNPq, ICMBio e FAPES, está reunindo e organizando dados das espécies de plantas com ocorrência em três UCs do Sudeste: o Parque Nacional do Itatiaia (PNI), o Parque Nacional do Caparaó (PNC) e a Floresta Nacional do Rio Preto (FNRP). Um dos objetivos é prover listas atualizadas dessas espécies com informações úteis para a gestão dessas unidades. Além disso, o projeto visa refinar o conhecimento sobre as espécies classificadas pelo Centro Nacional de Conservação da Flora (CNCFlora) em alguma categoria de ameaça ou com deficiência de dados e que

2.642 espécies de plantas na área do Parque Nacional do Itatiaia, sendo específicas do bioma Mata Atlântica cerca de 13% das espécies que dão flor e 37% do tipo samambaia (inclusive a Samambaia Açú, hoje em risco de extinção).⁶⁵⁶ O PNI também alberga aproximadamente 216 tipos de orquídeas, 183 espécies de margaridas, 41 plantas não nativas, araucárias (*Araucaria angustifolia*), além de ter 40% de sua cobertura vegetal composta pelo Palmito Juçara (fundamental para a manutenção da qualidade da água e do solo da floresta, porém também em risco por conta da extração ilegal),⁶⁵⁷ abrigando hoje cerca de 92 espécies de plantas ameaçadas de extinção,⁶⁵⁸ a exemplo da *Staurogyne itatiaiae* (cujo declínio é decorrente da perda de *habitat*),⁶⁵⁹ listadas no já referido Catálogo de Plantas de Unidades de Conservação do Brasil.⁶⁶⁰

Quanto à fauna, vale sublinhar a imensa diversidade do Parque, em especial as mais de 5.000 espécies de insetos, 50 tipos de mamíferos, répteis e anfíbios, além de cerca de 384 espécies de aves (ao menos 51 nativas da região do PNI, ou seja, endêmicas),⁶⁶¹ que fazem do Parque Nacional do Itatiaia e do *habitat* proporcionado pela altitude das montanhas da Mantiqueira um dos melhores lugares do mundo para a prática de observação de pássaros (*birdwatching*).⁶⁶²

Sem embargo, muitos animais no PNI estão sob ameaça de extinção, a exemplo da “onça-parda, o gavião-real, a jaguatirica, o muriqui, o tamanduá-colete, a maria-leque, a

ocorrem nessas áreas.” Disponível em: <http://www.jbrj.gov.br/node/1035> Acesso em: 15 mai. 2019. Atualmente, a listagem contempla apenas as plantas do PNI, porém o projeto determina que no prazo de 2 anos devem ser publicadas listas referentes ao Parque Nacional de Caparaó (MG e ES) e da Floresta Nacional do Rio Preto (SP).

⁶⁵⁶ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/o-que-fazemos/plantas-do-parque-nacional.html> op. cit.

⁶⁵⁷ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/4192-evento-comemora-70-anos-do-parque-nacional-do-itatiaia> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁵⁸ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/o-que-fazemos/plantas-do-parque-nacional.html> op. cit.

⁶⁵⁹ Disponível em: <http://cncflora.jbrj.gov.br/portal/pt-br/profile/Staurogyne%20itatiaiae> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶⁰ Disponível em: <https://catalogo-ucs-brasil.jbrj.gov.br/index.php> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶¹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/quem-somos.html> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶² Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/165-a-observacao-de-aves-e-uma-atividade-incentivada-nos-parques-nacionais-que-vem-crescendo-ano-a-ano-ajudando-a-promover-as-unidades-de-conservacao-e-alavancar-a-cadeia-do-turismo-no-seu-entorno-baseado-nestas-premissas-o-sebrae-lancou-um-guia-para-observac.html> Acesso em: 16 mar. 2019.

jacutinga, o bugio, a preguiça, o sapo-flamenguinho, o beija-flor de topete, o araçari, a mucututu, o gato-maracajá e o sauá”.⁶⁶³ Quer dizer, também o Parque Nacional do Itatiaia (como o Yosemite National Parke tantos outros) experimenta o paradoxo de, ao mesmo tempo ser *locus* de salvaguarda de espécies em vias de desaparecimento, tendo, contudo, que lidar com os impactos ambientais negativos decorrentes da visitação, a exemplo do risco de incêndios, de atropelamentos, de envenenamento da fauna, dentre tantos outros.⁶⁶⁴

Cumprido destacar que o Parque Nacional do Itatiaia lidera o *ranking* de pesquisa científica no âmbito de Unidades de Conservação brasileiras nos últimos três anos.⁶⁶⁵ Em 2018, por exemplo, mais de 100 pesquisas foram autorizadas (estão em andamento) no PNI sobre as mais diversas temáticas e provenientes das mais diversas instituições públicas, a exemplo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), dentre outras. São estudos que versam sobre borboletas ameaçadas de extinção, sobre a visitação noturna em áreas protegidas, sobre a conservação de orquídeas, sobre espécies em risco em UCs da Floresta Atlântica, dentre outros temas.⁶⁶⁶ Além disso, entre os meses de janeiro a novembro do mesmo ano foram autorizadas cerca de 28 atividades didáticas, nas quais se privilegia a educação ambiental para além da estrutura física da escola.⁶⁶⁷ No mais, vale ressaltar a publicação dos boletins de pesquisa do PNI, uma iniciativa do então chefe do Parque, Wanderbilt Duarte de Barros, cujo exemplar inaugural data de 1949 e conta hoje com volumes disponíveis no banco de dados do *site* do Itatiaia e em depositório de arquivos,⁶⁶⁸

⁶⁶³ Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2013/10/estudo-aponta-especies-ameacadas-no-parque-nacional-do-italiaia-rj.html> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10078-edital-de-concessao-para-o-italiaia-e-publicado> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶⁶ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/Pesquisas_SISBio/Lista_Pesquisas_SISBIO_PNI_2018.pdf Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶⁷ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/Pesquisas_SISBio/Lista_Atividades_Did%C3%A1ticas_SISBIO_PNI_2018.pdf Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁶⁸ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/o-que-fazemos/pesquisa/boletins.html> Acesso em: 17 mar. 2019.

revelando o compromisso e a valorização pelo Parque da pesquisa científica e da atividade acadêmica.

4.2.2 Arquétipo jurídico

Sobre o modelo jurídico do Parque Nacional do Itatiaia, muito já foi dito no capítulo anterior: trata-se de Unidade de Conservação, modalidade de Unidade de Proteção Integral, vale dizer, é espaço territorial de posse e domínio públicos, juntamente com seus recursos ambientais (art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/2000),⁶⁶⁹ instituído pelo Poder Público por intermédio do Decreto Federal nº 1.713, de 14 de junho de 1937, tendo por finalidade primeira a proteção da natureza (art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000).

Consoante a *Lei do SNUC*, como visto, dentre os objetivos do PNI estão a preservação dos sistemas naturais de significativa beleza ambiental e cênica, bem como o estímulo à pesquisa científica, além do incentivo à uma vivência mais aproximada da natureza, seja por meio da interpretação ambiental (atividade educativa, que correlaciona informações técnicas e científicas ambientais, com aspectos práticos da vida),⁶⁷⁰ recreação ou do turismo ecológico (art. 11 da Lei nº 9.985/2000).

Com efeito, o Itatiaia tem como vetor de atuação o Plano de Manejo,⁶⁷¹ conforme exigência prevista no *caput* do art. 27 da Lei nº 9.985/2000,⁶⁷² elaborado em 1982 e revisado em 2014, consistente em um

⁶⁶⁹ “Art. 11. O Parque Nacional 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. § 1º O Parque Nacional 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.”

⁶⁷⁰ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/interpretacao_ambiental_nas_unidades_de_conservacao_federais.pdf Acesso em: 17 mar. 2019.

⁶⁷¹ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/Plano_de_Manejo_Digitalizado_itatiaia.pdf Acesso em: 17 mar. 2019. As revisões do Plano de Manejo também estão disponíveis no *site* do Parque Nacional do Itatiaia.

⁶⁷² “Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.”

documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;⁶⁷³

Quer dizer, trata-se de instrumento fundado nos propósitos do Parque, que determina o zoneamento (o arranjo espacial e os diferentes níveis de proteção e uso da área natural protegida),⁶⁷⁴ bem como o manejo dos recursos ambientais, compreendendo não só a área do PNI, mas também a sua zona de amortecimento e corredores ecológicos, devendo buscar uma integração possível com as comunidades do entorno.⁶⁷⁵

Ademais, é preciso destacar que embora o art. 27 da *Lei do SNUC* faça menção ao *dever* de elaboração do Plano de Manejo e que o §3º do supracitado artigo estabeleça um prazo de 5 anos para a sua feitura, a contar da data de criação da UC, fato é que no âmbito dos Parques Nacionais, de um total de 74 Unidades (em 2019), 54 dispõem do referido documento técnico.⁶⁷⁶

Também cabe salientar, conforme já anotado no capítulo anterior, que, enquanto UC integrante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o Parque Nacional do Itatiaia encontra-se sob a gestão administrativa e financeira do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 6º, III, da Lei nº 9.985/2000), pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Pública Indireta.

Vale dizer, o Parque Nacional do Itatiaia e as demais Unidades de Conservação constituem unidades do ICMBio, que, na qualidade de autarquia federal criada por Lei (Lei nº 11.516/2007), tem por prerrogativa o desempenho de atividades típicas de Estado, revestidas de *jus imperii* (podem desempenhar poder de polícia, de fiscalização e regulação), estando excluídas do âmbito de sua atuação tarefas e serviços de cunho mercantil e econômico.⁶⁷⁷ No

⁶⁷³ Literalidade do art. 2º, XVII, da *Lei do SNUC*.

⁶⁷⁴ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo> Acesso em: 16 mar. 2019.

⁶⁷⁵ “Art. 27, § 1º O Plano de Manejo deve 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.”

⁶⁷⁶ Informações disponíveis no Painel Dinâmico do ICMBio: http://qv.icmbio.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true op. cit.

⁶⁷⁷ Sem embargo de muitas autarquias terem sido criadas para o desempenho de atividades econômicas, a exemplo das Caixas Econômicas e da Rede Ferroviária Federal, fato é que, aos poucos, foram sendo

mais, o Instituto Chico Mendes detém ainda as denominadas prerrogativas autárquicas, a exemplo da imunidade tributária (art. 150, §2º, da Constituição),⁶⁷⁸ impenhorabilidade e imprescritibilidade de seus bens, sendo certo que as peculiaridades de seu regime jurídico ficam a cargo da lei instituidora, estando sujeito também aos princípios previstos no art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/67,⁶⁷⁹ quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Em outras palavras, a escolha do legislador por uma autarquia para a conservação, quer dizer, para gestão e fomento dos Parques Nacionais, possibilita, em que pese e exatamente em virtude da *tutela administrativa*, uma atuação com alguma independência em relação à Administração Direta (Ministério do Meio Ambiente). A autonomia administrativa e financeira do ICMBio (art. 1º da Lei nº 11.516/2007) permitem uma significativa especialização frente à Administração central,⁶⁸⁰ de maneira que parece acertado que a gestão de atividade que envolva poder de polícia e a tutela da natureza, bem não exclusivo, escasso, que não se adequa com perfeição ao mercado, permaneça sob a supervisão e o controle estatal, haja vista que o Poder Público tem como vetor de atuação o interesse público (interesse

transformadas em pessoas jurídicas de direito privado. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 534-535.

⁶⁷⁸ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; § 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.” A Advocacia Geral da União (AGU) reafirmou, no Judiciário, a isenção tributária do ICMBio. Em 2015, em sede liminar, foi decidido que o Instituto Chico Mendes faz jus à imunidade recíproca entre os entes da federação, de acordo com os ditames constitucionais. O caso foi especialmente interessante: o ICMBio licitou a venda de árvores exóticas de três florestas nacionais no Paraná, com o objetivo de extirpar espécies invasoras e restaurar a vegetação nativa. Contudo, na celebração do contrato, foi instado a pagar imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) ao Estado do Paraná. O argumento principal dos procuradores foi de que agindo dentro do escopo de suas atribuições, o ICMBio não poderia ser tributado. Processo nº 5016750-67.2015.404.7000- 11ª Vara Federal de Curitiba. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/noticia/procuradores-conseguem-decisao-que-confirma-isencao-tributaria-do-icmbio> Acesso em 01 mar. 2019.

⁶⁷⁹ “Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Contrôlo.”

⁶⁸⁰ **Modelos de gestão aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil** / Instituto Semeia. São Paulo: Semeia, 2014, 59 p.

público primário),⁶⁸¹ princípio que embora não seja absoluto (como qualquer outro), nem totalmente contraposto ao interesse privado, consubstancia a própria razão de ser do Estado, os propósitos que cabem a ele promover e perseguir (BARROSO, 2010, p. xiii): a exemplo da justiça, do bem-estar da sociedade, da tutela da qualidade do meio ambiente, dentre outros.

Sem embargo, há quem atribua problemas à gestão efetivada pela Administração Indireta,⁶⁸² notadamente o engessamento proveniente da adoção do regime jurídico de direito público, que impõe, por exemplo, a exigência de licitação prévia para a contratação de bens e serviços, concurso público para a seleção de pessoal e a dependência dos recursos provenientes do orçamento público, o que resultaria em um “sensível enrijecimento, maiores custos de transação e baixa eficiência operacional.”⁶⁸³ Contudo, esta argumentação pautada na compreensão de que o Poder Público constitui entrave à eficiência e à qualidade na prestação de serviços enquanto a iniciativa privada afigura-se como a solução redentora para eventuais deficiências estatais, parece desconsiderar que o meio ambiente não é uma simples *commodity*, não é um simples bem à disposição no mercado:

Perhaps the most obvious example of market failure is with unique resources – there is only one Grand Canyon, Uluru, Machu Picchu, or Mt. Kenya. If these were operated privately (or quasi-privately according to market principles), their rarity would drive up the price, excluding low-income people. In standard economics, if the supply of something is limited and the demand is high, the market signals producers to expand production, and demand and supply eventually reach equilibrium. But the Grand Canyon, Uluru, Machu Picchu, and Mt. Kenya are not ordinary manufactured goods – their supply is fixed at one and is impossible to expand in any meaningful sense. The only reasonable alternative is to expand access, which can, in turn, raise a host of capacity questions (MORE; MANNING, 2004).⁶⁸⁴

⁶⁸¹A distinção entre o interesse público primário e o secundário (interesse da pessoa jurídica de direito público, em última análise, o interesse do erário) foi inicialmente feita por Renato Alessi. No Brasil, foi plasmada por Celso Antônio Bandeira de Mello. Sobre o assunto, ver: ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. In: **Grandes Temas de Direito Administrativo** (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, p.181-191, 2009.

⁶⁸² **Modelos de gestão aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil**, op. cit.

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ Tradução nossa: Talvez o exemplo mais óbvio de falha de mercado seja com recursos (bens) escassos, únicos - há apenas um Grand Canyon, Uluru, Machu Picchu ou Monte Quênia. Se estes fossem operados de forma privada (ou quase-privada, de acordo com os princípios do mercado), sua raridade aumentaria o preço, excluindo as pessoas de baixa renda. Na economia padrão, se a oferta de algo é limitada e a demanda é alta, o mercado sinaliza aos produtores que expandam a produção, e a demanda e a oferta eventualmente alcançam o equilíbrio. Mas o Grand Canyon, Uluru, Machu Picchu e o Monte Quênia não são bens manufaturados comuns - seu

Em outras palavras, a ideia de que a gestão privada de Parques Nacionais funcionaria como remédio para todos os males é uma simplificação, um canto de sereia. A argumentação levantada contra o modelo administrativo de funcionamento dos Parques pode ser empregada a seu favor. Por exemplo, a realização de concurso público é mais demorada e burocrática do que a contratação direta por parte de uma entidade privada. Sim, porém opera como sistema de mérito, voltado para a seleção daqueles mais bem capacitados. Ademais, o cargo público de provimento efetivo permite, como regra, uma permanência ao longo do tempo que enseja, além de uma identificação maior com a função exercida, o desenvolvimento de trabalhos a longo prazo e menos suscetíveis a pressões, notadamente pela ausência da demissão sem justa causa, o que é especialmente importante na área ambiental seja pelo valor dos bens em questão seja pelos interesses econômicos em jogo.

Não é apenas por passar do modelo público para o modelo privado, em nome de uma eficiência que, a rigor, precisa ser densificada (o que se entende por eficiência, sob quais premissas, quais objetivos), que os Parques, em um passe de mágica, vão funcionar bem ou melhor. Um caso que ilustra a complexidade envolvida, embora em outro contexto, é o das Universidades públicas no Brasil: sem embargo da dependência do orçamento do ente federativo e das conformações do regime administrativo, as Universidades públicas brasileiras, como regra geral, ocupam as primeiras posições nos *rankings* nacionais⁶⁸⁵ e internacionais se comparadas às instituições de ensino superior (IES) privadas no Brasil,⁶⁸⁶ concentrando, com larga margem de vantagem, a maior parte das pesquisas e as mais qualificadas, além de prestarem um serviço, comumente, superior ao das demais IES.

Por fim, cabe sublinhar que o fato do Instituto Chico Mendes ter sido criado pelo legislador sob a roupagem jurídica de autarquia denota que a entidade não é propriamente vocacionada para a prestação de atividades econômicas, embora isto não a impeça de buscar formas alternativas de financiamento ou mesmo de cogitar soluções integradas junto à iniciativa privada como forma de aprimoramento chancelado pela legislação. Neste sentido, a

suprimento é fixo, sendo impossível a expansão em qualquer sentido significativo. A única alternativa razoável é expandir o acesso, o que pode, por sua vez, levantar uma série de questões de capacidade.

⁶⁸⁵ O ranqueamento mais famoso no Brasil é o feito pela Folha de São Paulo. Disponível em: <http://rnf.folha.uol.com.br/2018/> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁶⁸⁶ No plano internacional um dos mais referidos é o *QS World University Rankings*. Disponível em: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019> Acesso em: 01 mar. 2019. Outro é o *Times Higher Education*: Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/> Acesso em: 01 mar. 2019.

chefia do Parque Nacional do Itatiaia percebe como positivos os mecanismos administrativos atuais de gestão da Unidade, considerando-os satisfatórios para o atingimento dos objetivos do Parque, dentro do contexto nacional. No mais, considera-se que a atuação do ICMBio é potencializada pela atuação de voluntários e parcerias firmadas com instituições públicas e privadas.⁶⁸⁷

4.2.3 Recursos financeiros e serviços prestados

Sobre a temática dos recursos financeiros, muito já foi exposto no capítulo anterior. A principal fonte de financiamento do Parque Nacional do Itatiaia é o orçamento da União, como antes registrado, em decorrência do modelo administrativo. Neste sentido, o orçamento anual do ICMBio em 2018 (despesas totais autorizadas, já descontados os valores contingenciados e outros cancelamentos orçamentários) totalizou o montante de R\$ 688.739.000,00.⁶⁸⁸ Já a dotação orçamentária atribuída ao Instituto Chico Mendes na LOA/2019, foi de R\$ 883.203.930,00.⁶⁸⁹

Sem embargo, a execução orçamentária é matéria deveras complexa, de modo que o valor a título de orçamento anual do ICMBio não é simplesmente repartido por cada uma das Unidades de Conservação, como se poderia pensar: “Não há uma conta especial para cada unidade de conservação federal para que seja possível, tranquilamente, afirmar-se que o recurso financeiro será aplicado ‘exclusivamente’ numa unidade de conservação” (MACHADO, 2011, p. 934). O que há é uma “ação orçamentária (20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação de Unidades de Conservação Federais) na qual são alocados os recursos destinados ao custeio de todas as UCs, de maneira que a distribuição dos recursos

⁶⁸⁷ Informações obtidas em entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁶⁸⁸ Relatório de Gestão 2018 do ICMBio. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/relatorio_gestao/relatorio2018/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf Acesso em: 01 mar. 2019.

⁶⁸⁹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/red_final/Volume_IV.pdf Acesso em: 01 mar. 2019.

ocorre por tipo de atividade finalística,”⁶⁹⁰ o que o Instituto Chico Mendes denomina de *Macroprocessos*.⁶⁹¹

Neste sentido, uma vez definido cada *Macroprocesso*, os recursos vão sendo distribuídos e aplicados nas inúmeras UCs, sendo que na atualidade são 12 *Macroprocessos* no total, cada qual administrado pelas respectivas Coordenações-Gerais que ficam na sede do ICMBio em Brasília.⁶⁹² A título de ilustração: há o *Macroprocesso de Planejamento Operacional e Orçamento*, voltado ao custeio de contratos de prestação de serviços que atendem às Unidades de Conservação: limpeza, vigilância, manutenção de veículos, apoio administrativo, etc. Ou ainda, o *Macroprocesso de Proteção*, incumbido do custeio de ações de fiscalização e combate a incêndios ou o *Macroprocesso de Uso Público e Negócios*, o *Macroprocesso de Pesquisa e Monitoramento* e outros mais.⁶⁹³

Em outras palavras, o orçamento público é responsável pelo custeio de contratos de equipes terceirizadas “(vigilância, limpeza e apoio administrativo), luz, telefone, internet, combustíveis e manutenção de veículos”⁶⁹⁴ do PNI. No mais, o Itatiaia também lança mão de fontes alternativas de financiamento, a exemplo dos recursos provenientes de compensação ambiental (R\$ 25.399.665,69 foram destinados pelo órgão licenciador ao PNI e estão no aguardo da celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA),⁶⁹⁵ destinados ao custeio da regularização fundiária e investimentos em reformas ou ainda aquele decorrente de parceria com a ONG SOS Mata Atlântica,⁶⁹⁶ criada na década de 1980 por ambientalistas, empresários e jornalistas na defesa dos últimos remanescentes de Mata Atlântica do país,⁶⁹⁷ cujo aporte financeiro em 2018, fruto de um Acordo de Cooperação Técnica, totalizou R\$ 12.000,00 para o custeio de pequenas despesas.⁶⁹⁸

⁶⁹⁰ Informações obtidas a partir de contato com o Sr. Gustavo Rodrigues, Coordenador-geral de finanças e arrecadação (CGFIN) da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN, órgão seccional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ Informações obtidas a partir de entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁶⁹⁵ Informações disponíveis no Painel Dinâmico do ICMBio: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true op. cit.

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ Disponível em: <https://www.sosma.org.br/quem-somos/historia/> Acesso em: 02 mar. 2019.

⁶⁹⁸ Informações obtidas em contato com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

Já no que toca aos recursos arrecadados com a venda de ingressos no Parque Nacional do Itatiaia, que em 2018 totalizaram o montante de R\$ 1.299.591,00,⁶⁹⁹ o fluxo era basicamente o já referido no capítulo anterior: o valor auferido é depositado (via GRU) no Caixa Único da União, em uma conta específica do Instituto Chico Mendes, na fonte 250 (arrecadação própria).⁷⁰⁰ Quer dizer: “A parte depositada é apenas financeira. Para poder utilizá-la é preciso ter a contraparte orçamentária, que é liberada na Lei Orçamentária Anual. Quando esta é menor do que aquela, o excesso de arrecadação é convertido em *superávit* financeiro e acumulado para o ano seguinte.”⁷⁰¹ No mais, no momento da distribuição de valores, busca-se observar o teor do art. 35 da Lei nº 9.985/2000.⁷⁰²

No que concerne aos serviços prestados no âmbito do Parque Nacional do Itatiaia, a maior parte disponível estava atrelada à recreação dos visitantes e aos atrativos naturais da área protegida, a exemplo de escaladas em pedras, rapel, trilhas, caminhadas, travessias e *trekking*, além da existência de belas piscinas naturais e cachoeiras funcionando como atrativos do grande público.⁷⁰³

No dia 06 de fevereiro de 2019 foi assinado o contrato de concessão de serviços de apoio ao uso público do PNI (terceiro Parque a ter parte dos serviços objeto de concessão desde a edição da Lei nº 13.668/2018), Unidade de Conservação selecionada para integrar o já referido projeto-piloto que congrega o Instituto Chico Mendes e o Ministério do Meio Ambiente no intuito de firmar parcerias junto à iniciativa privada para explorar e desenvolver

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ Informações obtidas a partir de contato com o Sr. Gustavo Rodrigues, Coordenador-geral de finanças e arrecadação (CGFIN) da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN, órgão seccionaldo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² “Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade; II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.”

⁷⁰³ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

as potencialidades ambientais e econômicas⁷⁰⁴ das Unidades de Conservação (Parcerias Ambientais Público-Privadas - PAPP).⁷⁰⁵ No dia 01 de abril de 2019, a concessionária vencedora do certame, a BR Parques, sociedade de propósito específico constituída pela Hope Recursos Humanos S.A⁷⁰⁶ iniciou suas operações no Itatiaia, sendo atualmente responsável pelos “serviços e apoio e atendimento ao uso público (bilheterias, reservas, estacionamento, recepção de visitantes, alimentação, hospedagem e venda de *souvenires*), além de investimentos em melhoria da infraestrutura.”⁷⁰⁷

Com efeito, a modalidade licitatória adotada no certame foi a concorrência pública, o tipo de licitação (critério de julgamento) empregado foi a maior oferta (percentual sobre a receita operacional bruta a ser pago a título de outorga), sendo o valor total do contrato ajustado em R\$ 31.400.000,00 milhões (referentes à soma do valor estimado do investimento, R\$ 17.700.000,00 milhões, juntamente com a outorga prevista ao Poder Concedente)⁷⁰⁸ e a vigência estabelecida pelo prazo de 25 anos (improrrogáveis). Especificamente quanto ao objeto licitado, a envolver a “parte baixa”, “alta” e Visconde de Mauá, foram concedidos os serviços de bilheteria, administração de estacionamentos, alimentação, comércio, atividades

⁷⁰⁴ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/parques_do_brasil_estrategia_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf Acesso em: 01 mar. 2019.

⁷⁰⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10206-itatiaia-assina-contrato-de-concessao-nesta-quarta-feira> Acesso em: 01 mar. 2019.

⁷⁰⁶ A despeito de informações veiculadas na imprensa, no portal do Diário da Causa Operária e também no *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) dando conta de que a Hope Recursos Humanos é uma das empresas investigadas na Operação Lava-Jato, por fraude em contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada para a Petrobrás, tendo sido classificada com *Grau de Risco de Integridade Alto* e designada como *bandeira vermelha* para participar de licitações, a direção do Itatiaia afirmou não ter qualquer informação sobre restrições à Hope Recursos Humanos S.A, informando que ela se habilitou normalmente para a concessão junto à Comissão de Licitação do ICMBio, que por sua vez, não encontrou quaisquer ilegalidades na sua habilitação. Informações disponíveis em: <http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/5202438> Acesso em: 05 mar. 2019. Disponível em: <https://www.causaoperaria.org.br/empresa-que-ganhou-o-processo-de-privatizacao-do-parque-nacional-do-pau-brasil-esta-envolvida-em-esquema-de-fraudes-em-contratos-de-prestacao-de-servicos/> Acesso em: 05 mar. 2019. Disponível em: <https://chicosantanna.wordpress.com/2019/03/08/denuncia-empresa-vencedora-da-privatizacao-do-parque-nacional-do-pau-brasil-foi-alvo-da-lavajato/> Acesso em: 05 mar. 2019.

⁷⁰⁷ Informações obtidas em entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁷⁰⁸ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

de aventura, hospedagem (refúgios de montanha, *camping* e *glamping* - espécie de camping de luxo),⁷⁰⁹ detalhados a seguir

1. Desenvolvimento de suporte gerencial. 2. Implantação de sistema de controle de acesso. 3. Venda de ingressos, com implantação de sistema de gestão, emissão e cobrados bilhetes. 4. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de controle e cobrança de estacionamentos veiculares. 5. Implantação e gestão de infraestruturas, espaços e serviços de suporte a transporte no interior da unidade de conservação. 6. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de receptivo (Centro de Visitantes, Postos de Informação e Controle – PIC e similares). 7. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de alimentação e comércio. 8. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de hospedagem e ecoturismo. 9. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de visitação em atrativos turísticos. 10. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de apoio a atividades de recreação e aventura. 11. Implementação e gestão de receitas acessórias.⁷¹⁰

No mais, o contrato de concessão no PNI objetiva a renovação e a efetivação de melhoramentos nas infraestruturas existentes, bem como a execução de intervenções e a elaboração de novos atrativos para incrementar o uso público e assim oferecer melhores serviços aos visitantes, aprimorando a capacidade turística do Parque.⁷¹¹ Neste sentido, os pontos turísticos de maior evidência receberão especial atenção, a exemplo do Mirante do Último Adeus, que ganhará uma passarela no entorno da pedra, enquanto as cachoeiras ganharão novas passagens e deques, além da construção de uma nova portaria na *parte baixa* e abrigos renovados na *parte alta*, tendo a concessionária um prazo de 24 meses para dar início às principais modificações.⁷¹²

Também cabe destacar que dentre as receitas de exploração a serem auferidas pela concessionária poderão figurar: a) a cobrança de ingressos, estando os valores sujeitos à revisão durante o prazo contratual; b) a cobrança decorrente do uso de equipamentos para a prática de atividades de aventura; c) a cobrança pela administração dos estacionamentos; d) a cobrança em virtude dos serviços de alimentação, venda de artesanato, souvenirs, dentre

⁷⁰⁹ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/parques_do_brasil_estrategia_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf op. cit.

⁷¹⁰ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2019/02/12/empresa-privada-assume-alguns-servicos-do-parque-nacional-do-itatiaia.ghtml> Acesso em: 02 fev. 2019.

outros; e) cobranças de diárias de hospedagens e a cobrança em virtude de imóveis albergados na concessão.⁷¹³

Vale dizer, o Parque Nacional do Itatiaia, assim como boa parte dos Parques brasileiros, no período anterior à aludida concessão, oferecia uma gama limitada de serviços. A hotelaria ainda é ofertada pela iniciativa privada, no interior do PNI, a despeito da previsão legal que proíbe a existência de propriedade privada dentro dos Parques Nacionais e, deste modo, tem a oposição institucional do PNI, sendo que a providência prevista para o caso é a desapropriação (art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/2000).⁷¹⁴ Nada obstante, o contrato de concessão em andamento não dispôs sobre a hotelaria, não incluiu hotéis, mas apenas, conforme já anotado, *camping*, *glamping*, abrigos e algumas residências para hospedagem.

Calha observar também que a oferta pouco estruturada de serviços ocorria não apenas em virtude da escassez de recursos orçamentários, mas também como parte de uma cultura de estímulo a menor intervenção para fins de redução dos impactos ambientais, o que acabava não só restringindo o acesso ao visitante, mas também fomentava usos clandestinos, a exemplo da caça, da extração vegetal e mineral e da ocupação irregular.⁷¹⁵ Daí que, “Apesar das inúmeras melhorias realizadas pelo ICMBio no Parque nos últimos anos, o Instituto prevê uma mudança de patamar no uso público a partir da parceria com o setor privado.”⁷¹⁶

O que significa que, em princípio, é provável que haja uma melhora na prestação de serviços com a implementação do contrato de concessão. Há toda uma expectativa neste sentido, de que uma visitação mais ordenada possa inibir usos irregulares e também alavancar o apoio da sociedade, além de promover maior adesão e conscientização quanto às finalidades dos Parques Nacionais:

acreditamos que a recreação junto à natureza e o turismo ecológico são duas importantes estratégias e ferramentas que o ICMBio dispõe para avançar na

⁷¹³ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

⁷¹⁴ Sobre a existência de propriedades privadas e atividades comerciais dentro da área do PNI, a chefia do Itatiaia compreende que: “Quando o parque foi criado em 1937 o Governo Federal perdeu a oportunidade de fazer a regularização fundiária e adquirir todas as propriedades privadas dentro do parque. Com o passar dos anos esse passivo vai ficando mais difícil de resolver, pois o direito de propriedade é legítimo. Desde 2009 o ICMBio tem conseguido dar andamento nos processos de Regularização Fundiária, adquirindo de forma não contenciosa 38 propriedades e mais de 2.500 hectares.” Informações obtidas em entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/porta/ultimas-noticias/20-geral/10206-itatiaia-assina-contrato-de-concessao-nesta-quarta-feira> Acesso em: 01 mar. 2019.

concretização de seus objetivos de proteção e conservação do patrimônio natural e social brasileiro. Quando desenvolvidas de maneira estruturada e responsável, as atividades de recreação e turismo permitem aos visitantes não apenas conhecer as áreas naturais, apreciar suas belezas cênicas e suas manifestações culturais, mas também perceber a sua importância ambiental e o seu papel indutor do desenvolvimento econômico local em harmonia com os valores naturais e sociais ali protegidos.⁷¹⁷

Inclusive, é importante sublinhar que as concessões comuns importam na execução indireta, por um determinado período de tempo, do exercício de atividades que continuam sendo de titularidade estatal, com o que o direito provisório de operar serviços de suporte à visitação transferido para as concessionárias fica na dependência da contrapartida de realização de investimentos nos Parques.⁷¹⁸ Quer dizer, o Poder Público mantém o controle das atividades de gestão, preservação, de manejo da flora e da fauna e também do poder de polícia, haja vista que apenas os agentes do ICMBio (e, eventualmente, em alguns casos específicos, aqueles vinculados ao IBAMA) têm competência para autuar, aplicar multas e demais sanções, de acordo com os limites estabelecidos no Decreto nº 6.514/2008. Também o combate aos incêndios permanece sob a responsabilidade do ICMBio, que poderá fazê-lo por meio de seus próprios agentes, com o apoio dos bombeiros, do IBAMA (PREVFOGO, um centro especializado ao combate de incêndios florestais dentro da estrutura do IBAMA), voluntários e outros parceiros.⁷¹⁹

Ademais, da forma como vem sendo implementada até o momento, de maneira complementar a gestão do Instituto Chico Mendes, como resultado de planejamento conjunto com ênfase em investimentos e atividades para as quais a iniciativa privada possui mais *expertise* e eficiência, desonerando o Estado da oferta de produtos e serviços para os quais não é vocacionado, a exemplo de hospedagem, venda de *souvenirs*, estacionamento, alimentação, turismo de aventura, etc., é possível afirmar que a concessão vem assumindo contornos positivos desde então.⁷²⁰

Vale dizer, o modelo de concessão de serviços que vem sendo desenhado e implantado, a exemplo do Parque do Itatiaia, aproxima os Parques Nacionais brasileiros dos Parques Nacionais dos Estados Unidos. Tendo em conta o cenário existente na generalidade dos Parques do Brasil, com a precariedade e escassez de serviços, a iniciativa se mostra

⁷¹⁷ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/parques_do_brasil_estrategia_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf op. cit.

⁷¹⁸ *Ibid.*

⁷¹⁹ Informações obtidas em entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁷²⁰ *Ibid.*

potencialmente vantajosa. O seu tom promissor, contudo, pode esbarrar, ademais de outros fatores, na instabilidade política do país, que se desdobra na dificuldade de planos permanentes, sólidos estrategicamente não como política de governo e sim como programa de Estado. O atual direcionamento e as problemáticas sucessivas desde que o Ricardo Salles assumiu o Ministério do Meio Ambiente ⁷²¹ denotam esta possibilidade, quando, ilustrativamente, o Ministro anuncia a intenção de cancelar decreto de criação de Parque, ⁷²² critica o próprio conceito de Unidade de Proteção Integral, ⁷²³ quando o Serviço Florestal Brasileiro é transferido para o Ministério da Agricultura e Pecuária, ⁷²⁴ quando entra na pauta a iniciativa de redução da área de 67 Unidades de Conservação. ⁷²⁵

⁷²¹ “Servidores do Ministério do Meio Ambiente e órgãos ligados à pasta denunciaram o ministro Ricardo Salles à Comissão de Ética Pública da Presidência da República e ao Ministério Público Federal. De acordo com o documento enviado à Comissão e assinado pela Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Ibama (Asibama-DF), os funcionários acusam Salles de difamar deliberadamente a imagem e a honra dos trabalhadores e a integridade dos órgãos como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).” Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/servidores-denunciam-ricardo-salles-a-comissao-de-etica-publica-e-ao-mpf/> Acesso em: 17 jun. 2019.

⁷²² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/salles-pode-rever-demarcacao-de-parques-nacionais-23635666> Acesso em: 17 jun. 2019.

⁷²³ “O ministro, porém, se mostrou crítico ao modelo de criação do parque. ‘Nós não podemos ter esse conceito de unidade de conservação que seja refratário à própria presença do ser humano. A unidade de conservação visa dentre outras coisas a manutenção da qualidade de vida das pessoas. E, portanto, não pode ter um sistema em que as pessoas são indesejadas. Então, para que a gente possa analisar isso, vamos ter que ir in loco a todos os lugares em que houver demanda. E, caso a caso, de acordo com as informações que encontrarmos, tomaremos as decisões adequadas’, afirmou.” Disponível em: <https://www.peperi.com.br/noticias/01-05-2019-ministro-do-meio-ambiente-admite-rever-criacao-do-parque-nacional-dos-campos-gerais/> Acesso em: 17 jun. 2019.

⁷²⁴ Na mesma representação, anteriormente citada, feita ao Ministério Público Federal por servidores vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, tendo por alvo o Ministro Ricardo Salles, esta mudança é mencionada: “Os documentos foram protocolados na Comissão de Ética Pública e no Ministério Público Federal em 7 de junho. A representação feita ao Ministério Público Federal pede que o ministro seja investigado por impor entraves ao funcionamento dos órgãos ambientais e questiona, por exemplo, a transferência do Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura e Pecuária. “Isso representou uma submissão formal das normas ambientais, em especial do Cadastro Ambiental Rural, aos interesses do agronegócio”, avalia o documento.” Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/servidores-denunciam-ricardo-salles-a-comissao-de-etica-publica-e-ao-mpf/> Acesso em: 17 jun. 2019.

⁷²⁵ “O Ministério da Infraestrutura encaminhou ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) um levantamento de todas as áreas protegidas que, na avaliação da pasta, estariam em conflito com a malha de

Sem embargo, o projeto de concessão dos Parques Nacionais vem sendo mantido pelo presente governo federal, mesmo porque alinhado ao viés de desestatização, de redução do orçamento do ICMBio. Após o projeto *Parques da Copa*, anunciado em 2010, que previa investimentos públicos de alta monta nestas Unidades de Conservação a fim de estimular o turismo nacional e internacional a partir da Copa do Mundo da FIFA, o que terminou não acontecendo,⁷²⁶ a ideia de se fazer as concessões ganha corpo a partir de 2014, isto é, no Governo Dilma, passa pela presidência de Michel Temer e chega à atualidade como uma das poucas agendas consideradas positivas do Ministério do Meio Ambiente.⁷²⁷ Realmente, a estratégia de conceder serviços de Parques Nacionais angaria quase um consenso de aprovação entre ambientalistas, constituindo prioridade do Ministério e, assim, do ICMBio. Como exposto, estas as razões para impulsionar as concessões: 1) diminuir aportes orçamentários (reduzir custos de manutenção, notadamente diante do cenário de escassez de recursos públicos) em favor da captação de investimentos privados; 2) estimular a visitação como forma de educação ambiental e atração de apoio da população, com atenção especial para as tensões referentes às áreas das Unidades de Conservação (ocupações e atividades ilegais); 3) a qualificação da infraestrutura e dos serviços oferecidos pelos Parques. Ou seja,

transporte do país. O documento afirma que ‘a regularização dessa situação é necessária tanto para segurança jurídica da infraestrutura quanto para garantir a efetiva preservação ambiental’. Ainda segundo o documento, o Ministério entende que ‘é preciso que haja a desafetação ou a redução dos limites dessas unidades’. Um projeto de lei que altera estas UCs está sendo elaborado pelo Ministério da Infraestrutura com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e deve ser enviado ao Congresso nas próximas semanas. Em maio, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, já havia dito que pretendia rever todas as UCs do país.” WENZEL, Fernanda. Governo não esclarece suposta incompatibilidade entre rodovias e unidades de conservação. ((o)) **eco**, publicado em 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-nao-esclarece-suposta-incompatibilidade-entre-rodovias-e-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 15 jun. 2019.

⁷²⁶ Esta a manchete de *O Globo* de 28.05.2014: *Governo investe 0,15% do prometido no programa Parques da Copa*. “O plano era ambicioso: investir R\$ 668 milhões na infraestrutura de 23 parques federais, que passariam a ter melhores condições de receber turistas durante a Copa do Mundo. Passados quatro anos do anúncio pelo governo federal, o programa Parques da Copa virou mera abstração. O Ministério do Turismo, parceiro do Ministério do Meio Ambiente na ideia, só garantiu investimentos de R\$ 10 milhões, mas apenas R\$ 1 milhão foi efetivamente empenhado até agora — sendo metade para o Parque Nacional de Anavilhanas (AM), e a outra metade, para o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio. O valor gasto representa tão somente 0,15% do total.” Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-investe-015-do-prometido-no-programa-parques-da-copa-12624725> Acesso em: 17 jun. 2019.

⁷²⁷ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/06/com-concessao-de-parques-governo-quer-aumentar-arrecadacao-e-visitas.shtml> Acesso em: 17 jun. 2019.

trata-se de uma inspiração de cunho liberal, de retração do Estado e em nome da eficiência. Nada obstante, há já uma manifestação de preocupação com a modelagem que pode ser configurada pelo atual governo diante de “declarações de Salles sobre concessões amplas, que dariam mais atribuições às concessionárias, ampliando a liberdade para a ação da iniciativa privada.”⁷²⁸

4.2.4 Perfil e número de frequentadores

Em 2018, os Parques Nacionais brasileiros experimentaram um incremento de 6,15% na visitação, totalizando 12,4 milhões de visitas (número de diárias ou entradas de visitantes), verificando-se um aumento de cerca de 1,7 milhão de pessoas em relação ao somatório referente ao ano de 2017, quando foram contabilizados cerca de 10,7 milhões de visitantes.⁷²⁹ Por certo, os Parques Nacionais consubstanciam a categoria de UCs que recebe o maior número de visitantes, congregando 71% da visitação, sendo a Unidade mais procurada o Parque Nacional da Tijuca (RJ), seguido pelo Parque Nacional do Iguaçu (PR).⁷³⁰

Quanto ao Parque Nacional do Itatiaia, mesmo não figurando entre os 10 Parques Nacionais brasileiros mais visitados em 2018,⁷³¹ conseguiu atingir a marca de cerca de

⁷²⁸ *Ibid.* Em recente declaração, Salles manifestou a pretensão de repassar, ainda neste ano, 20 Parques Nacionais à iniciativa privada sob a modelagem por ele denominada de *vai que o filho é teu*. ‘Toma que o filho é teu’, diz Salles sobre privatizar unidades de conservação. **Brasil 247**, publicado em 11 mai. 2019. Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/toma-que-o-filho-e-teu-diz-salles-sobre-privatizar-unidades-de-conservacao> Acesso em: 15 mai. 2019.

⁷²⁹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10216-visitacao-em-parques-nacionais-bate-novo-recorde-em-2018> Acesso em: 02 abr. 2019. Segundo osite do ICMBio: “a diferença da visitação entre 2017 e 2018 é de mais de 15%, mas, para chegarmos ao aumento real de visitação de 6,15%, foram excluídas da análise unidades que passaram a contabilizar a visitação neste ano ou que tiveram grande mudança nos métodos de estimativa da visitação.”

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ *Ibid.* O referido ranking estabeleceu a seguinte ordem: 1. Parque Nacional da Tijuca 2. Parque Nacional do Iguaçu 3. Parque Nacional de Jericoacoara 4. Parque Nacional da Serra da Bocaina 5. Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha 6. Parque Nacional de Brasília 7. Parque Nacional do Aparados da Serra e Serra Geral 8. Parque Nacional da Chapada dos Guimarães 9. Parque Nacional da Serra dos Órgãos 10. Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

124.170 visitantes no mesmo ano,⁷³² o que é justificado, em boa medida, em virtude de sua singular importância histórica (na condição de Parque Nacional mais antigo do Brasil) e cultural. Nesta linha, a ilustrar uma linha de tendência de incremento da visitação e consequente arrecadação ao longo dos anos no PNI, a tabela a seguir

Ano	Visitação	Arrecadação (visitação)
2012	96.039	R\$ 672.749,00
2013	99.495	R\$ 695.379,00
2014	117.974	R\$ 976.853,00
2015	133.801	R\$ 1.181.878,00
2016	127.494	R\$ 1.138.128,00
2017	139.616	R\$ 2.676.910,20
2018 ⁷³³	124.170	R\$ 1.299.591,00

Fonte: ICMBio, 2018.⁷³⁴

Já quanto ao valor dos ingressos, de acordo com o reajuste perpetrado pela Portaria ICMBio n° 831/2018, custam R\$ 34,00 o ingresso individual, R\$ 17,00 a entrada para o visitante nacional (desconto Brasil de 50%), R\$ 3,00 (desconto de 90%) para moradores do entorno (Itatiaia, Resende, Bocaina de Minas e Itamonte) e R\$ 26,00 para visitantes do Mercosul (desconto de 25%).⁷³⁵ Há ainda desconto no valor de ingressos para dias consecutivos (50% em dias de finais de semana ou feriado e de 90% em dias úteis, a partir do segundo dia) e isenções estabelecidas na Portaria do MMA n° 366/2009, a exemplo de visitantes maiores de 60 anos ou menores de 12 anos de idade; de estudantes provenientes de estabelecimento de ensino regular, para fins de atividades de educação ambiental e pesquisadores autorizados pelo Instituto Chico Mendes, dentre outros.⁷³⁶ No mais, cumpre registrar que a maior parte dos visitantes, cerca de 75% do total, é de pagantes.⁷³⁷

⁷³² Informações disponíveis no Painel Dinâmico do ICMBio: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true op. cit.

⁷³³ Informações referentes ao ano de 2018 acrescentadas a partir da pesquisa efetuada.

⁷³⁴ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/parques_do_brasil_estrategia_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf op. cit.

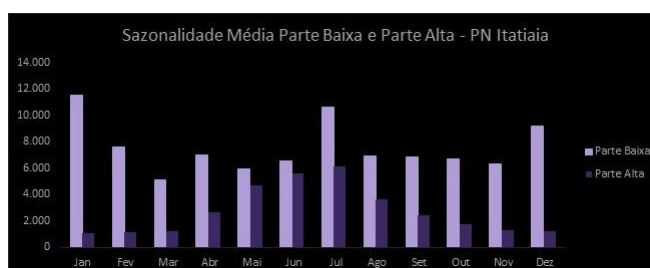
⁷³⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/guia-do-visitante.html> Acesso em: 05 abr. 2019.

⁷³⁶ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/flonaipanema/images/stories/Images_artigos/portaria366.pdf Acesso em: 05 abr. 2019.

⁷³⁷ Disponível em: <http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Itatiaia-1.pdf> op. cit.

Sobre o fluxo de visitação, considerando o intervalo entre 2007 e 2017 (10 anos), verifica-se um quantitativo mínimo de 72.703 visitantes em 2007 e máximo de 139.616 pessoas no ano de 2017,⁷³⁸ sendo a média de visitação nos últimos 3 anos (2015, 2016 e 2017) superior a 130 mil visitantes.

Quanto à sazonalidade no PNI, há uma oscilação significativa ao longo do ano, sendo a maior concentração de visitantes registrada nas férias de julho (junho e julho, no equivalente a 13,3% do total de visitação ao ano), enquanto os meses de março e novembro são os que apresentam as menores taxas de visitação (próximo a 6,05%).⁷³⁹ Mais: comparando a visitação entre as *partes alta* e *baixa* do Parque, verifica-se que a *parte baixa* recebe um número maior de visitantes, notadamente por congregar a maior parte da estrutura de visitação, concentrando cerca de 70 a 80% da visitação anual do PNI.⁷⁴⁰



Fonte: ICMBio.⁷⁴¹

Quanto à análise do perfil dos visitantes, de acordo com pesquisa realizada pelo SEBRAE em 2013 e disponibilizada pelo ICMBio, há um leve predomínio do gênero masculino (56,4%) sobre o feminino (43,6%),⁷⁴² sendo o público composto pelos mais variados tipos: famílias, montanhistas, escolas, terceira idade, aventureiros, moradores do entorno, entre outros.⁷⁴³ Relativamente à permanência, aproximadamente 50% dos visitantes permanece entre 3 a 4 dias no PNI, sendo que na chamada *parte baixa* a maior parcela é proveniente do Rio de Janeiro (62%), São Paulo (31%), Minas Gerais (4%), outros Estados (2%) e estrangeiros (1%).⁷⁴⁴ Já na *parte alta*, a referida diferença sofre uma redução: Rio de Janeiro (41%), São Paulo (38%), Minas Gerais (19%), outros Estados (2%) e estrangeiros

⁷³⁸ Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-443033-3-00003-2018> op. cit.

⁷³⁹ Disponível em: <http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Itatiaia-1.pdf> op. cit.

⁷⁴⁰ *Ibid.*

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² Disponível em: <http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Itatiaia-1.pdf> op. cit.

⁷⁴³ Informações obtidas em entrevista com o chefe do PNI, Sr. Gustavo Wanderley Tomzhinski.

⁷⁴⁴ Pesquisa realizada em 2011 pelo Plano de Manejo do PNI. *Ibid.*

(1%).⁷⁴⁵ Quanto à faixa etária, predominam pessoas entre 40 e 49 anos, seguidas de parcela de visitantes com idades entre 30 a 39 anos,⁷⁴⁶ sendo que quanto ao grau de instrução dos visitantes, predominam aqueles com o ensino médio completo e superior incompleto, seguidos dos que têm o ensino superior completo e pós-graduação.⁷⁴⁷

Por fim, vale sublinhar que o aumento da visitação produz significativos efeitos econômicos também sobre os arredores do Parque:

estudo do ICMBio mostrou que, em 2017, os visitantes gastaram cerca de R\$ 2 bilhões nos municípios do entorno das Unidades de Conservação. Com isso, foram gerados cerca de 80 mil empregos diretos, R\$ 2,2 bilhões em renda, outros R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao Produto Interno Bruto (PIB) e mais R\$ 8,6 bilhões em vendas. Os resultados mostram que a cada R\$ 1 real investido R\$ 7 retornam para a economia do País.⁷⁴⁸

4.2.5 Instrumentos de gestão participativa

Quanto aos instrumentos de gestão participativa no âmbito do Parque Nacional do Itatiaia, cabe destacar, na esteira do que dispõe o art. 29 da Lei nº 9.985/2000,⁷⁴⁹ que o PNI conta com um Conselho Consultivo criado pela Portaria do IBAMA nº 96 de 2002, incumbido da condução e planejamento das atividades do Parque e seu entorno,⁷⁵⁰ tendo composição plural, congregando representantes do Poder Público e da sociedade civil, nos termos da Portaria nº 01 de 12 de abril de 2016, da Coordenação Regional do ICMBio da 8ª Região - Rio de Janeiro:

⁷⁴⁵ *Ibid.*

⁷⁴⁶ *Ibid.*

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10216-visitacao-em-parques-nacionais-bate-novo-recorde-em-2018> op. cit.

⁷⁴⁹ “Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.”

⁷⁵⁰ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/conselho-consultivo.html> Acesso em 01 jun. 2019.

Art. 1º O Conselho Consultivo do Parque Nacional do Itatiaia é composto por setores representativos do Poder Público e da sociedade civil, considerando as peculiaridades regionais e observando-se o critério de paridade, na forma seguinte: I. REGULADORES DE USO DO TERRITÓRIO a) Órgãos públicos ambientais dos três níveis da federação; b) Órgãos do poder público de áreas afins, dos três níveis da federação; II. USUÁRIOS DO TERRITÓRIO a) Setor de Moradores/proprietários; b) Setor de Turismo e hotelaria; c) Setor de indústria, comércio e serviços; d) Setor de Montanhismo e esportes; e) Setor Militar; III. ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO IV. COLEGIADO E ORGANIZAÇÕES CIVIS a) Conselhos de políticas públicas b) Organizações civis.⁷⁵¹

Vale dizer, o Conselho Consultivo do PNI, presidido pelo chefe do Parque Nacional do Itatiaia, é instância colegiada que congrega órgãos públicos ambientais (a exemplo do Instituto Estadual do Ambiente (INEA-RJ) e da Agência Meio Ambiente do Município de Resende / Prefeitura Municipal de Resende – PMR/AMAR), representantes dos moradores, de setores de turismo, indústria, serviços, militares, esportes (como a Associação Turística e Comercial da Região de Visconde de Mauá – MAUATUR, a CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas de Resende e Itatiaia, a Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro / FEMERJ, dentre outros), além de instituições de ensino, pesquisa e extensão (a exemplo do Museu Nacional - MN/UFRJ), organizações da sociedade civil (como o Instituto Brasileiro de Pesquisas e Estudos Ambientais – PRONATURA, dentre outras) e Conselhos de Políticas Públicas (a exemplo do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP).⁷⁵²

Assim, em conjunto com as Câmaras Temáticas, que são instâncias do Conselho Consultivo, integradas por conselheiros e pessoas dispostas a prestar apoio técnico e científico em matérias afeitas ao Parque, a exemplo das Câmaras de Educação Ambiental e de Montanhismo e Ecoturismo,⁷⁵³ o Conselho Consultivo oportuniza a participação de diversos segmentos, buscando, sempre que possível, a representação paritária entre os órgãos públicos e a sociedade civil (art. 17, §3º, do Decreto nº 4.340/2002).⁷⁵⁴ Com isso, a comunidade como um todo

⁷⁵¹ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/CCPNI/Res2016-04-15DOUICMBio_Composi%C3%A7%C3%A3o_CCPNI.pdf Acesso em: 01 jun. De 2019.

⁷⁵² Para a composição completa do Conselho Consultivo do PNI, ver: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/CCPNI/Lista_de_Institui%C3%A7%C3%B5es_e_Siglas_2018.pdf Acesso em: 01 jun. De 2019.

⁷⁵³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/conselho-consultivo.html> op. cit.

⁷⁵⁴ “Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei no 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados. [...] § 3º A representação dos órgãos públicos

têm demonstrado que a sua ligação com o Parque vai muito além do simples usufruto de seus atributos naturais, contribuindo de forma decisiva para a elaboração e implementação de projetos fundamentais para que o Primeiro Parque Nacional do Brasil atinja seus objetivos e seja uma das referências positivas para as demais Unidades de Conservação.⁷⁵⁵

No que toca às competências do Conselho Gestor (Consultivo) do PNI, dispõe o art. 2º, do Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional do Itatiaia, aprovado em 19 de fevereiro de 2016

Art. 2º - As atribuições do CCPNI, resguardados os preceitos legais, são: I - apoiar a efetividade da conservação da biodiversidade e a implementação dos objetivos do PNI; II - conhecer, discutir, propor e divulgar as ações do PNI, promovendo ampla discussão sobre seus objetivos ambientais e sociais, bem como sobre a gestão da Unidade; III - demandar e propor aos órgãos competentes, instituições de pesquisa e de desenvolvimento socioambiental, ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle, monitoramento e manejo que promovam a conservação dos recursos naturais do PNI, sua zona de amortecimento ou território de influência; IV - promover ampla discussão sobre a efetividade do PNI e as iniciativas para sua implementação; V - elaborar o Plano de Ação do Conselho, que contenha o cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada, em conjunto com o planejamento do PNI; VI - formalizar recomendações e moções, registradas em ata da reunião correspondente; VII - acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão do PNI; VIII - propor formas de gestão e resolução de conflitos em articulação com os setores envolvidos; IX - debater as potencialidades de manejo do PNI e propor iniciativas de gestão; e X - criar Grupos de Trabalho e Câmaras Temáticas, para a análise e encaminhamento de especificidades do PNI, facultada a participação de representantes externos, quando pertinente. XI – apreciar o planejamento e relatórios de acompanhamento, inclusive os financeiros, apresentados pela gestão do PNI, buscando soluções, se necessário.⁷⁵⁶

Assim, considerando o rol de atribuições do Conselho, verifica-se que o mesmo pode desempenhar singular papel, inclusive na fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão, notadamente diante do dever que tem a concessionária de prestar contas ao Poder Concedente e usuários (art. 31, III, da Lei nº 8.987/95).⁷⁵⁷ Ademais, cumpre destacar que já houve manifestação favorável do Conselho Consultivo do PNI em relação à implementação

e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.”

⁷⁵⁵ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaaparadosdaserra/o-que-fazemos.html> Acesso em: 01 jun. De 2019.

⁷⁵⁶ Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/CCPNI/2016/ata_aprovada_19-02-16.pdf Acesso em: 01 jun. De 2019.

⁷⁵⁷ “Art. 31. Incumbe à concessionária: I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato; II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato.”

das concessões no Parque, desde que sejam cumpridos os compromissos de revitalização das áreas de visitação e atendidos os requisitos de fornecimento de mão de obra especializada, revelando-se fundamental a fiscalização pela instância de representação (o Conselho Consultivo) dos recursos a serem investidos ao longo do contrato de concessão.⁷⁵⁸

Por fim, tratando de instâncias de participação, vale ressaltar também o Programa de Voluntariado do ICMBio, regulado pela Instrução Normativa nº 3 de 2016 (que teve por base a Lei nº 9.608/1998, que regula o serviço voluntário no Brasil), cujo propósito consiste no envolvimento da comunidade na proteção da biodiversidade, disponibilizando uma ampla gama de atuação aos interessados, a exemplo de: “Administração – Comunicação – Consolidação Territorial – Gestão Socioambiental – Manejo para Conservação – Pesquisa, Monitoramento e Gestão da Informação – Proteção Ambiental e Uso Público e Negócios”,⁷⁵⁹ a contemplar as mais diversas formações e perfis.

Como exemplo desta atuação voluntária, o PNI promoveu, em homenagem ao denominado Dia Mundial da Limpeza (*Clean up the World*), ação para retirada de resíduos descartados indevidamente no interior do próprio Parque, iniciativa que contou com a participação de 55 voluntários independentes e de grupos que atuam em conjunto com o Parque, a exemplo da União dos Escoteiros do Brasil e do Grupo de Busca e Salvamento Anjos da Montanha, dentre outros.⁷⁶⁰ No total, foram coletados cerca de 186 kg de resíduos, em um percurso de cerca de 24 km de estradas e trilhas (4km).⁷⁶¹

⁷⁵⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2019/02/12/empresa-privada-assume-alguns-servicos-do-parque-nacional-do-itatiaia.ghtml> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁷⁵⁹ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/voluntariado-e-estagio.html> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁷⁶⁰ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/84-parque-nacional-do-itatiaia-tem-mutirao-voluntario-no-dia-mundial-de-limpeza.html> Acesso em: 01 jun. 2019.

⁷⁶¹ *Ibid.*

5 REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES ÉTICAS E JURÍDICAS

Por fim, seguem as reflexões e proposições éticas e jurídicas, de modo não exauriente, relativas à Tese apresentada. A organização acompanha a sequência do trabalho.

1) A compreensão de Parques Ambientais, tanto na sua fundamentação filosófica quanto no seu modelo jurídico, que se difundiu pelo mundo, inspirando muitos outros países, entre eles o Brasil, teve origem nos Estados Unidos da América. Os *National Parks*, em meio a uma problemática de diversas ordens, passaram a constituir o discurso identificador da nação estadunidense, sendo decantados como *America's best idea*.

2) A criação e o desenvolvimento dos Parques Ambientais estão relacionados à noção de *wilderness*, que de uma concepção que expressava um espaço caótico, uma natureza selvagem, uma vida desarrumada, incivilizada, hostil, a qual por isto mesmo demandaria ser domesticada, subjugada, controlada em favor da experiência humana, passou a traduzir, por uma percepção romântica, um espaço idealizado como do bem, do divino, uma visão mística ou espiritualizada, manifestando também um escapismo ao ambiente urbano, industrial, à própria sociedade, um espaço capaz de propiciar uma vivência apta a impulsionar o ser humano a encontrar o melhor de si mesmo, a paz, a harmonia, a felicidade e, assim, revigorado poder retornar à vida comunitária e contribuir para o seu progresso.

3) Henry David Thoreau e John Muir são pioneiros desta abordagem que vai se firmar como *turning point* da acepção central que os Parques Nacionais (mas também os demais) vêm a ter, a partir do século XIX, na tradição estadunidense. A *natureza selvagem*, considerada agora como representação da alma *americana*, manifestação patente da dádiva de Deus, a singularizar os Estados Unidos no concerto dos países, ativo moral e cultural, demanda valorização e proteção. Em paralelo à sacralização da natureza, esta nova significação remete à figura do *americano* desbravador, a *conquista do oeste*, da coragem, da força e da persistência de um povo, de uma vida em contato estreito com o mundo natural. Da dicotomia *ser humano* e *natureza*, antitética, se vai para uma relação em unidade, em comunhão.

4) A natureza monumental, intocada, sublime, bela merece ser cuidada, reverenciada, no que se denominou de *nacionalismo cênico*. A *vida selvagem* deixa de ser repulsiva para ser atraente. Diferentemente das construções humanas europeias, os Estados Unidos dispõem de construções naturais, esculpidas pelo Criador: não são as catedrais da Europa, são as *catedrais naturais*, templos como o *Grand Canyon*.

5) O giro agudo do conceito de *wilderness* denota a sua dimensão histórica, culturalmente relativa, isto é, a apropriação humana da natureza, como ela é concebida. Vale ressaltar que, em vários casos, as áreas demarcadas não revelam uma natureza incólume, tendo em conta que grupos ameríndios ocuparam estes lugares e alguns foram mesmo removidos a fim da criação de Parques (o *mito da natureza intocada*).

6) Com o tempo, a definição de *wilderness* é refinada. Os Parques, para mais de preservarem, com apelo ufanista, uma natureza idílica, de notável beleza (critério sob parâmetros humanos e, pois, dada a sua variação, não gerador de resultado uniforme), no que, em uma perspectiva reducionista, se amoldariam bem como locais de recreação e contemplação a espelhar o viés antropocêntrico, ganham o aporte que reconhece a natureza, o ecossistema e/ou os seres que o compõem, como tendo valor por si, ou seja, valor intrínseco e não meramente instrumental para interesses humanos.

7) O entendimento corrente é o de que Yellowstone foi o primeiro Parque Nacional criado no mundo, no ano de 1872. Anteriormente, em 1864, Yosemite foi criado como Parque sob administração do Estado da Califórnia, tendo sido constituído, sem embargo, por meio de lei federal (Yosemite Grant). Logo, Yosemite foi o primeiro Parque Ambiental e Yellowstone o primeiro *National Park*.

8) Diante dos apelos de ordem econômica em nome do progresso, da ocupação das terras públicas como fator de desenvolvimento, especialmente no oeste do país, um discurso difundido, estrategicamente também, foi o de que os Parques seriam *worthless lands*, áreas que mereceriam proteção basicamente pelo seu valor cênico. A fundamentação propriamente ambiental, de preservação da *vida selvagem*, de espécies ameaçadas, de conservação de ecossistemas, não teve, à época, a importância que possui hoje como razão de ser dos Parques Nacionais, tendo sido desenvolvida paulatinamente, como é próprio da dialética histórica.

9) A rigor, não é de se estranhar este dado uma vez que os Parques são estabelecidos nos primórdios do *Movimento Ambientalista*, o qual vai se expandir e firmar ao longo do século XX, notadamente na sua segunda metade. Neste contexto, consentâneo com a complexidade do fenômeno, os Parques, frente às variadas questões que suscitam, dos debates que vão se sucedendo, atuam como alavanca para o ganho de consciência ambiental, com o que vão se redefinindo com o passar do tempo.

10) O pensamento e o trabalho de John Muir, um dos mais destacados precursores e idealizadores dos Parques Ambientais, ilustram sobremaneira a relevância que a constituição destas áreas protegidas vai adquirir no despertar e na continuidade da discussão

ambiental. John Muir conferiu a argumentação ética para a criação dos Parques, tendo sustentado que a natureza e os seres, individualmente, têm valor próprio, independentemente dos interesses humanos, um sopro de crítica e tensionamento ao Antropocentrismo e que veio a inspirar correntes com esta filiação que foram sendo sistematizadas posteriormente.

11) Duas correntes que dividem o *Ambientalismo*, o Conservacionismo e o Preservacionismo têm origem no contexto do advento dos Parques Ambientais, quando inicia a disputa pela sua identidade. A corrente conservacionista defende um *uso racional* ou *harmônico* da natureza, posição mais afeita à compreensão que a percebe como tendo apenas ou sobretudo valor instrumental. A linha preservacionista sustenta que as áreas configuradas como Parques, em meio a outras figuras (no Brasil, por ex., a Estação Ecológica, de acesso ainda mais restrito), devem ser mantidas o mais resguardadas possível da exploração ou da interferência humana, ressaltando a contemplação, professando um ideal de intocabilidade destes espaços para o seu próprio bem, com o que afirma que o ecossistema e os indivíduos ostentam valor em si, intrínseco. Enquanto Gifford Pinchot, primeiro *Chief* do Serviço Florestal dos Estados Unidos, apregoou o Conservacionismo, John Muir emprestou voz basilar ao Preservacionismo.

12) Entre o Conservacionismo e o Preservacionismo, como é próprio do *paradigma da complexidade* (Edgar Morin), os Parques Nacionais vêm em uma linha de relativo meio-termo, pendendo ao Preservacionismo. Neste sentido, como anotado, cerca de 95% da área de Yosemite está proibida à visitação pública, privilegiando a *vida selvagem*. Todavia, o reconhecimento de valor inerente à natureza e aos indivíduos não é traço emblemático ou consolidado, ao menos quando se leva a sério as suas consequências, dos *National Parks*.

13) Na conversão de Yosemite de Parque Estadual para Parque Nacional, em 1890, a motivação foi primordialmente o seu significado ambiental, a proteção da *natureza selvagem*, das bacias hidrográficas, das sequóias, de animais. Desde a criação de Yosemite, passando por Yellowstone, em um intervalo de cerca de 25 anos, o discurso em favor da *wilderness*, de animais e da vegetação, ganha espaço e se firma como o motivo determinante a justificar a existência dos Parques Nacionais. Para além de proteger a paisagem, o fundamental é proteger a natureza, inclusive aquela que não está exposta aos olhos do público.

14) Após 65 anos da criação do primeiro *National Park*, é criado o primeiro Parque Nacional do Brasil, o Parque do Itatiaia, em 1937. Tendo por antecedente o reclame de André Rebouças, no final do século XIX, em prol da criação de Parques Nacionais no Brasil, a iniciativa pioneira vem na circunstância do Estado Novo, imbuída de marcante apelo

nacionalista e combinando motivação estética, cênica, econômica e de proteção ambiental de acordo com a vertente conservacionista. Em termos legais, o Código Florestal de 1934, o primeiro do país, previu a criação de Parques Nacionais, além de seus congêneres no plano estadual e municipal.

15) A demarcação dos Parques, no âmbito federal, estava a cargo do Ministério da Agricultura e conquanto se possa considerar o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal, de 1967, como sendo o primeiro equivalente brasileiro ao National Park Service (de 1916), fato é que com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e notadamente em 2007 pela constituição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia especialmente voltada para as Unidades de Conservação, que a matéria ganha em qualificação administrativa. O lapso temporal entre os Estados Unidos e o Brasil, de pelo menos de 50 anos, é muito significativo. A independência e a especialização de uma autarquia (agência reguladora) têm a faculdade de contribuir decisivamente para as ações ambientais e, neste passo, de qualificar as ações concernentes aos Parques Nacionais.

16) No viés do *nacionalismo cênico*, vale sublinhar o Decreto-lei nº 25/37, editado alguns meses depois da criação do Parque Nacional do Itatiaia, o qual prevê a adoção do tombamento para a salvaguarda dos *monumentos naturais*, de sítios e paisagens naturais de *feição notável*, o que levou à discussão sobre o melhor instrumento a ser empregado para a proteção da natureza, tendo, neste particular, o Direito Administrativo cedido passo historicamente ao Direito Ambiental. Isto é: a proteção de ecossistemas, da fauna e da flora, é mais bem instrumentalizada, tanto em termos de operacionalidade quanto de eficácia, pelos Parques, pelos Refúgios da Vida Silvestre, entre outros mecanismos, do que por meio do tombamento.

17) Ademais, nesta esteira, o ICMBio se mostra mais capacitado do que o IPHAN para o encaminhamento da matéria. Sem embargo, não há incompatibilidade entre o instituto do tombamento e os Parques Ambientais, podendo existir bens tombados no interior de um Parque Nacional, sejam engenhos humanos, como edificações (a sede do Parque, por ex.), ou *bens naturais* (uma árvore em particular, por ex.). A rigor e em tese, presume-se a convergência de propósitos entre o ato de tomar e a gestão do Parque, notadamente quando *bens naturais*.

18) Para entender a razão de ser dos Parques Nacionais, assim como sua dimensão legal, é imperioso indagar acerca da sua fundamentação filosófica. Qual a sua filiação ética? Antropocêntrica? Ecocêntrica? Animalista? Ou não é possível divisar a adoção indubitosa

por qualquer uma delas? É cabível afirmar haver uma mescla entre elas? Alguma destas três vertentes da Moralidade se sobressai diante das outras?

19) Segundo a Ética Antropocêntrica, amplamente dominante e que dá o tom do Direito, apenas o ser humano é um fim em si mesmo, somente ele ostenta valor intrínseco. Todo o mais, sejam indivíduos não-humanos, animais ou plantas, sejam ecossistemas, possuem exclusivamente valor instrumental, isto é, são meios para atingir interesses humanos.

20) Portanto, o Antropocentrismo prioriza os interesses humanos frente a quaisquer outros. Daí a expressão *recursos ambientais* para englobar biomas, minérios, a terra, uma lagoa, animais e plantas singularmente (uma onça, uma arara, uma araucária) ou coletivamente (uma espécie animal, uma floresta) consideradas. É a concepção tradicional de *sustentabilidade*: a preservação para as presentes e futuras gerações humanas.

21) A Ética Antropocêntrica, de matriz kantiana, afirma que, tendo em conta que apenas seres humanos são agentes morais, isto é, autores de juízos sobre certo e errado, já que apenas eles compreendem o *imperativo categórico*, já que somente eles possuem autonomia moral, já que somente a humanidade é *racional*, apenas os seres humanos são pacientes morais, ou seja, destinatários da moralidade. Neste sentido, o âmbito da moralidade começa e termina entre os integrantes da espécie humana. Funciona, com base neste critério, por um código binário, dentro-fora. Por outras palavras: se humano, dentro da esfera moral (de consideração direta); se não é humano, fora da esfera moral.

22) A associação de Immanuel Kant pode ser assim estabelecida: um ser humano é um ser autônomo moralmente e, desta feita, tem valor inerente e isto leva ao reconhecimento de dignidade (da pessoa humana), o que acarreta ser titular de direitos. *A contrario sensu*: quem não possui autonomia moral, não possui valor por si próprio, não possui dignidade, o que leva a concluir que não é sujeito de direitos. Logo, o que ou quem não é humano é coisa, enquanto o ser humano é pessoa. Consoante Kant, em relação aos animais (não-humanos), os seres humanos só têm deveres indiretos, intermediados pela própria humanidade, esta sim a destinatária final de todo dever que um ser humano possui.

23) Todavia, Kant esquece que nem todo ser humano é agente moral. E, de acordo com a sua própria lógica, como não é agente moral não pode ser paciente moral. Sendo assim, seres humanos não teriam valor intrínseco, dignidade e, portanto, direitos. Apesar de não excluir tais seres humanos do campo da moralidade, Kant não inclui seres não-humanos que compartilham a mesma ou semelhante condição.

24) Sem prejuízo de a assertiva de que animais não-humanos são incapazes de fazer juízos morais ser controvertida, autores como Peter Singer e Tom Regan propõem a

substituição do critério da autonomia moral pelo critério da senciência. O critério da senciência é inclusivo de seres humanos que não são agentes morais como pacientes morais. Porém, por coerência, não somente seres humanos: também seres (animais) não-humanos, desde que sencientes, são enquadrados como pacientes morais.

25) Senciência é a qualidade de sentir física ou psicologicamente, de experimentar *conscientemente* sensações de prazer, dor, felicidade, medo, solidão, entre outras, de ter uma experiência subjetiva de mundo, de se entender enquanto indivíduo e o meio que rodeia, de possuir, manifestar e buscar atender aos seus próprios interesses, podendo ter e demonstrar estados como afeto, repulsa, empatia, constituindo, assim, um ser que é sujeito de sua própria vida, um ser biográfico.

26) Apontam-se dimensões mais ou menos fortes do Antropocentrismo, que poderia ser, então, extremo ou temperado. Enquanto no Antropocentrismo Forte não há limite para a utilização dos ecossistemas e/ou de outros seres animados ou inanimados para o atendimento dos interesses humanos, sejam estes quais forem (não se perguntando se são necessários, fúteis, relevantes, ou seja, se são justificáveis ou não), no Antropocentrismo Moderado e no chamado Antropocentrismo Alargado, a depender da versão, há um discurso de procura por compatibilização ou integração entre as vontades humanas, o meio ambiente e seres não-humanos individualmente considerados, chegando-se mesmo a falar em valor intrínseco para além da humanidade, conquanto, na sua faceta mais comum e fiel, propague uma instrumentalização comedida da natureza e de outros seres, prudencial, de sorte a manter os *bens naturais* para a presente e futuras gerações humanas.

27) O Ambientalismo convencional, predominante, que dá o tom dos tratados e da atuação da ONU, é antropocêntrico. Traduz o que Arne Naess intitula de Ecologia Rasa. Nesta toada, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, que produziu a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e o *Global Environment Outlook (GEO 5) – Environment for the future we want*, quando da Rio + 20.

28) A Ética Ecocêntrica, que se pretende em oposição ao Antropocentrismo, é holística, baseada na noção de ecossistema, que comporta diferentes abrangências, de um bioma menor, como o de uma lagoa, até a biosfera, o ecossistema terrestre e mesmo além deste. Não é, portanto, uma moral fincada nos indivíduos, os quais, a rigor, são vistos sobretudo como tendo valor instrumental em prol do conjunto biótico.

29) Henry David Thoreau e John Muir se afiguram alinhados a esta perspectiva, como vozes precursoras. Entre os expoentes do Ecocentrismo, Aldo Leopold, com a *Ética da terra*, Arne Naess, George Sessions, Alan Dregson e Bill Devall, com a *Ecologia Profunda (Deep Ecology)*, além de outros como James Lovelock, J. Baird Callicott e Fritjof Capra. No Brasil, Leonardo Boff. Os *direitos da natureza*, previstos pioneiramente na Constituição do Equador e logo depois na *Lei da Mãe Terra*, na Bolívia, são expressão da *Ética Ecocêntrica*. Na defesa desta concepção, Alberto Acosta e Eduardo Gudynas.

30) Apesar de ser comum a assertiva de que indivíduos, não-humanos inclusive, possuem valor intrínseco, sentença que é encontrada de John Muir a Alberto Acosta, passando, e. g., por Arne Naess e Alan Dregson, o fato é que a afirmação não é tomada devidamente a sério, uma vez que não impede uma instrumentalização que termina por reduzir, parte deles ao menos, a meros meios, quando não em um suposto proveito do ecossistema em benefício de seres humanos.

31) Neste diapasão, muito embora se chegue a mencionar que seres não-humanos (plantas e animais) têm direitos (à vida, à liberdade), não se condena a matança de animais para vestuário e alimentação (pecuária, por ex.), o que já não se admite em relação aos seres humanos em virtude do direito à vida. Este traçado se mostra arbitrário e não se sustenta pelos próprios termos da *Ética Ecocêntrica*, o que acaba por aproximá-la, ao menos nesta versão, que vem a ser a mais difundida, do Antropocentrismo.

32) Por esta razão, Tom Regan, nome basilar da *Ética Animal*, conclama os ecocentristas a levar a palavra *direito* a sério. A *Ética Animal* é individualista e, na sua formatação típica, está fundada na *senciência*. Daí ser uma *Ética Sensocêntrica*. Pode se apresentar em uma perspectiva utilitarista (de interesses ou preferencial), conforme a elaboração de Peter Singer, ou consoante uma teoria de direitos, conforme a produção, por ex., de Tom Regan.

33) Na tarefa de identificar a fundamentação moral que alicerça a criação dos Parques Ambientais, entre a *Ética Antropocêntrica*, a *Ética Ecocêntrica* e a *Ética Animal*, a conclusão é que o seu perfil é notadamente antropocêntrico. Esta percepção, contudo, não faz desta uma questão simplista, uniforme, é antes uma questão problemática, que se abre para embasamentos ou pontos de vista distintos.

34) Enquanto o Conservacionismo manifesta o Antropocentrismo, o Preservacionismo está ao menos mais próximo do Ecocentrismo. Conquanto concepções que justificam os Parques como áreas de recreação, como mecanismo de proteção da natureza em proveito da própria humanidade, como lugares de beleza singular, denotem uma posição

antropocêntrica, a salvaguarda de ecossistemas, de espécies, inclusive com a proibição de visitação turística, nomeadamente em função das vozes, como a de John Muir, que se levantaram nesta linha, sinalizam para uma Ética Ecocêntrica.

35) Entre as três correntes, aquela que se afigura menos afeita às razões de criação e ao modo funcionar dos Parques é a Ética Animal. A *caça de controle*, admitida em alguns Parques, é uma demonstração disto. A pesca recreativa é outra ilustração: permitida nos Estados Unidos e vedada no Brasil. Em Yosemite, paredes de edificações são adornadas com peles e cabeças de ursos, além de partes de corpos de outros animais nativos, e tal prática não é, ao menos oficialmente, entendida como contraditória com os fundamentos do Parque.

36) Nada obstante, fato é que, por intermédio dos Parques Ambientais, animais passaram a ter a sua *vida selvagem* resguardada, gozando de proteção. Embora este ideal não seja sempre alcançado, frente às intervenções humanas, provocadas inclusive pelo turismo e com efeitos nocivos ou fatais para animais, a exemplo dos atropelamentos de ursos no Parque Nacional de Yosemite ou da morte de ursos por ataque ou possibilidade de ataque a seres humanos, fato é que, de um modo geral, pautas favoráveis aos animais, especificamente os silvestres, são alcançadas, embora não exatamente pelas balizas normativas da Ética Animal.

37) Ora, não poderia ser diferente. Os Parques Nacionais estão inseridos no mundo, são desenhos de sociedades que invariavelmente se portam pelo Antropocentrismo, embora cada vez mais permeadas ou fracionadas pela crítica e rejeição à postura antropocêntrica. Por conseguinte, os Parques não poderiam ser *ilhas ecocêntricas* ou *ilhas animalistas*. Não estão, porque não poderiam estar, apartados do seu meio circundante. São produtos históricos e na história está a sua dialética, está colocado o seu debate, a disputa pela sua caracterização.

38) Em paralelo, cumpre ainda ressaltar que, concorde com a sistemática brasileira, outras Unidades de Conservação de Proteção Integral podem conferir maior resguardo aos animais, nomeadamente a Estação Ecológica e a Reserva Biológica.

39) Neste passo, em meio a uma sociedade em permanente mudança, pode ser que a filiação moral dos Parques venha a mudar, sendo certo que a história, desde a segunda metade do século XIX até o presente, já operou modificações relevantes quanto à sua razão de ser. E, assim, pode ser que os Parques Nacionais, que já foram protagonistas em outras épocas, servindo de símbolo e alavanca para o Movimento Ambientalista, venham a assumir nova posição de vanguarda, abraçando uma ética individualista para além da humanidade.

40) A Constituição brasileira, de forma inovadora, reservou não apenas um capítulo para a temática ambiental, mas também consagrou a proteção da natureza como norte da ação estatal. Assim sendo, determinou ao Poder Público a definição de porções territoriais

a serem especialmente protegidas, normativa constitucional regulamentada pela Lei nº 9.985/2000, responsável pela criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

41) Em que pese a morosidade na tramitação do *Projeto de Lei do SNUC*, atribuída principalmente ao embate entre as perspectivas *preservacionistas* e *conservacionistas*, que influenciou o caráter da lei, fato é que a Lei nº 9.985/2000 foi celebrada por representar um esforço em prol da sistematização e padronização da criação e gestão das Unidades de Conservação no país.

42) Percebida como um dos mais importantes instrumentos para a proteção da natureza, a criação de Parques Nacionais no Brasil seguiu a diretriz já perfilhada pelo modelo estadunidense (Yosemite, Yellowstone), privilegiando, inicialmente, motivações de cunho estético, recreativo e paisagístico, o que foi alterado sobretudo a partir da década de 1970, quando o fortalecimento da temática ambiental e um cenário de escassez de recursos impulsionaram a criação de UCs também por razões de cunho científico e biológico.

43) Durante s governos militares houve um aumento expressivo no número de Unidades de Conservação, criadas a partir de critérios técnico-científicos, o que foi justificado não só pela compreensão tecnocrática própria dos programas desenvolvimentistas da época (PNDs), mas também por conta da significativa influência de entidades de financiamento externo, responsáveis por condicionar a liberação de empréstimos e vantagens financeiras à criação de Unidades de Conservação, influenciando os contornos da política ambiental brasileira.

44) A Lei do SNUC buscou compatibilizar, na medida do possível, as pautas ambientais e sociais, embora tenha deixado de fora aspectos relevantes da agenda *socioambiental*, a exemplo da obrigatoriedade de reclassificação de UCs ocupadas por populações tradicionais, privilegiando, no que tange às Unidades de Proteção Integral, a compreensão preservacionista, reconhecidamente mais refratária à presença humana e ao uso sustentável da natureza em áreas naturais protegidas.

45) Embora o SNUC tenha trazido avanços na proteção da natureza, a exemplo da quantidade expressiva de Unidades de Conservação instituídas desde a sua criação, fato é que o desequilíbrio considerável entre o número de Unidades de Proteção Integral e de Unidades de Uso Sustentável reflete os desafios de salvaguardar a natureza (biodiversidade) – por intermédio, por exemplo, da instituição de Parques (refúgios da natureza, por excelência) – em um mundo marcado pela compreensão antropocêntrica e pelo ímpeto da exploração a qualquer custo dos recursos naturais.

46) Unidades de Conservação são espaços territoriais qualificados por atributos naturais significativos criados por ato do Poder Público, quer dizer, instituídos por ato administrativo, proveniente do Poder Executivo, ou por lei. A alteração ou supressão de UCs, segundo compreensão jurisprudencial (STF), não pode ser processada por medida provisória, mas apenas por intermédio de lei formal. Daí o desacerto (não só ambiental, mas também jurídico) da declaração do Presidente Jair Bolsonaro de pretender extinguir a Estação Ecológica de Tamoios para transformá-la em uma *nova Cancún* via revogação de seu decreto de criação.

47) Sem embargo da redação problemática do art. 22, §6º, da *Lei do SNUC* chancelar a possibilidade de ampliação dos limites de uma UC por instrumento normativo distinto de lei, bastando para isso que a Unidade tenha sido criada por ato administrativo e que a ampliação não implique em *modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto*, entende-se que para que não seja declarada a inconstitucionalidade do referido parágrafo, haja vista a previsão constitucional (§1º, III, do artigo 225), deve-se tomar a expressão *ampliação* como diversa de *alteração*, mantendo-se a exigência de lei para as hipóteses de diminuição e ampliação da UC com *modificação de seus limites originais*.

48) A criação de Unidades de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, sinalizando a adoção de um modelo de UC de perfil mais aberto e participativo. Contudo, não há obrigatoriedade de consulta pública para a instituição de modalidades mais restritivas de UCs, a exemplo da Estação Ecológica e da Reserva Biológica, justamente porque configuram ecossistemas de complexidade e delicadeza que demandam maior restrição da visitação a bem da natureza. Nada obstante, a limitação do acesso tem o condão de produzir maior resistência na população local à criação destes espaços naturais protegidos, de modo que o legislador parece ter feito (deliberadamente) a opção de não promover o confronto.

49) Quanto à iniciativa do projeto de lei para a criação de Unidades de Conservação, embora seja intuitivo que o Chefe do Poder Executivo, podendo criar um Parque por ato próprio (decreto) não vá optar por apresentar um projeto de lei, esta possibilidade não deve ser excluída e nem minimizada na medida em que pode ser resultado de um intuito do Presidente de efetivar um debate mais ampliado, de fomentar os *diálogos institucionais* e com isso conferir maior legitimidade ao ato de instituição de uma UC. Nada obstante, há o risco de ter a sua vontade frustrada seja por meio da rejeição ou revisão do projeto, o que não impede, no primeiro caso, a edição posterior de ato administrativo para a

criação da área natural protegida, a despeito do desgaste ou constrangimento que esta decisão possa produzir com o Legislativo.

50) Quanto à competência para iniciativa do projeto de lei, considerando que a legislação, a começar pela Constituição, não tratou as Unidades de Conservação como órgãos (do ICMBio), conquanto teoricamente não haja impedimento para esta qualificação, a iniciativa legislativa deixa de ser privativa do Presidente da República, podendo, então, qualquer deputado ou senador apresentar projeto de lei para criar UCs, como de fato ocorreu nas duas únicas hipóteses em que Parques Nacionais foram instituídos por lei. Isto importa no reconhecimento da partilha de atribuições entre o Chefe do Executivo e o Poder Legislativo na criação de Unidades de Conservação.

51) No horizonte do Estado Democrático de Direito não há qualquer óbice à apreciação jurisdicional da decisão de criar, ampliar, reduzir ou extinguir um Parque Nacional, o que importa em exame do mérito administrativo ou da lei, sem excluir, claro, a averiguação da regularidade processual. Do mesmo modo, a configuração de omissão do Poder Público em criar uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (considerando a escolha entre as suas espécies) apesar da existência das razões ambientais para isto, pode contar também com a manifestação afirmativa do ICMBio. Neste sentido, não se defende, como regra, que a criação de uma UC de Proteção Integral deva se dar por meio de decisão judicial, mas o que se afirma é que o Judiciário está legitimado ao menos para determinar a instauração de um procedimento deliberativo a fim de discutir o cabimento da criação da UC.

52) Parque Nacional é espécie de Unidade de Conservação, modalidade de Proteção Integral, cuja área é de posse e domínio públicos, tendo por finalidade a preservação de ecossistemas naturais, a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades educacionais, de interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico. São incompatíveis, portanto, com a propriedade privada sendo forçosa a desapropriação de imóveis particulares situados no seu interior, bem como proibida a permanência de população humana residente em seus limites (à exceção das populações indígenas nos casos de sobreposição de terras tradicionalmente por eles ocupadas e UCs). Na atualidade, há o registro de 74 Parques Nacionais no país, correspondendo a uma área de proteção da biodiversidade de aproximadamente 268.206,95 km².

53) De acordo com o art. 225 da Constituição, a natureza jurídica do Parque Nacional é de *bem de uso comum do povo*, bem público que, apesar de ter, a princípio, acesso aberto, pode ter a sua frequência restringida em razão da proteção ambiental, com o que se faz uma ponderação entre os interesses em questão. A qualidade de bem de uso comum do povo

não impede a regulamentação (restrição ou impedimento) das atividades admitidas nos Parques e o estabelecimento do caráter gratuito ou oneroso do acesso.

54) A possibilidade de cobrança para acesso aos Parques não tem o condão de desnaturar sua qualidade de bem de uso comum do povo, de afetar sua destinação ao uso público desde que contenha previsões de gratuidade e seja pautada por parâmetros econômicos razoáveis. A reforçar esta compreensão, a *Lei do SNUC* prevê a vinculação do que for auferido com a venda de ingressos à gestão e manutenção do Parque e do Sistema de Unidades de Conservação.

55) Segundo a doutrina dominante no Direito Ambiental, a Constituição, ao tratar do meio ambiente ecologicamente equilibrado, teria cuidado de uma espécie de bem não afeita à categoria de bem público e nem de bem privado, o qual se convencionou chamar de *bem ambiental*, que seria um bem de titularidade difusa, qualificado pela indeterminabilidade de seus sujeitos.

56) Afirmar que a natureza é bem de titularidade difusa ostenta um componente retórico, tem amparo filosófico, mas não base normativa ou pelo menos com dificuldades de enquadramento jurídico. Isto porque, em termos genéricos, filosóficos, faz sentido compreender o meio ambiente como bem difuso, porém, em termos práticos, considerando que *bens naturais* podem ser públicos e privados, é imprescindível que alguém responda administrativamente, civil e penalmente pelo bem em questão, o que não se dá se o seu proprietário for uma comunidade indeterminada.

57) A existência de bens naturais de titularidade pública ou privada não impede a incidência de interesses/direitos difusos sobre eles, o que não significa, repita-se, que sejam bens de titularidade difusa.

58) Assim, é mais técnica, pragmática e acertada a compreensão de que o Parque Nacional é bem público de uso comum do povo, consoante enunciação normativa explícita da Constituição.

59) O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é a autarquia federal, integrante da Administração Pública Indireta, responsável pela administração dos Parques Nacionais. O ICMBio encontra-se vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, traduzindo o que o Direito Administrativo denomina de *tutela administrativa*, integrando também o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Dentre as principais atribuições do Instituto Chico Mendes estão a proteção dos espaços naturais protegidos, a conservação da biodiversidade, a fiscalização e o monitoramento das UCs instituídas pela União, o fomento à pesquisa e o exercício do poder de polícia ambiental.

60) O poder de polícia consiste na prerrogativa estatal de conformar (determinar [obrigação positiva] e limitar [obrigação negativa]) o exercício dos direitos em prol do interesse público. A temática da gestão dos Parques Nacionais suscita a discussão acerca da possibilidade ou não de delegação da referida prerrogativa. A doutrina e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm entendido, como regra geral, pela viabilidade da transferência apenas a pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) sustenta a possibilidade de delegação a pessoas jurídicas de direito privado apenas quanto aos chamados atos fiscalizatórios e de consentimento. No mais, cumpre registrar recente posição doutrinária que defende a superação da tese da indelegabilidade do poder de polícia, permitindo a transferência a particulares, para além da fiscalização e do consentimento, em casos excepcionais que guardem compatibilidade com a Constituição e mediante autorização do legislador ordinário.

61) Com efeito, a celebração de contratos de concessão pode ensejar hipótese de fronteira sobre a viabilidade do exercício do poder de polícia por pessoa privada (concessionário). Circunscritas, todavia, às atividades de fiscalização e consentimento já admitidas conforme entendimento do STJ e de parte da doutrina. Assim, entende-se que o exercício sancionatório não deve ser delegado a pessoa privada tanto em virtude da relevância do objeto tutelado quanto por conta da qualificação do agente público para lavrar o auto de infração, o qual dará ensejo a processo administrativo.

62) A *Lei do SNUC* também prevê a possibilidade de gestão compartilhada de UC com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), estabelecida a partir de um termo de parceria, segundo o qual uma pessoa jurídica privada, sem fins lucrativos, atua em colaboração com o Poder Público (exercendo funções típicas, mas não exclusivas do Estado), compartilhando (na esfera federal) a gerência da área natural protegida com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, como foi o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, no Piauí. Sem embargo da cogestão ter se revelado estratégica para fins de captação de recursos (provenientes da própria OSCIP, de patrocínio ou doações filantrópicas) para investimentos em melhorias no próprio Parque, há que se dimensionar a gama de complexidades e desafios (relativos aos parâmetros de repartição de atribuições, quais os limites do poder de polícia) envolvendo a implementação desta alternativa de gestão em um cenário marcado por instabilidades políticas e econômicas.

63) As Unidades de Conservação situadas em países pobres ou em desenvolvimento, como o Brasil, experimentam um cenário de instabilidade político-econômica e insuficiência no aporte de recursos públicos que influencia de forma

determinante a implementação e manutenção das áreas naturais protegidas, que sofrem, por exemplo, com a falta de planejamento, com o baixo número de servidores e com a escassez de verbas orçamentárias, de modo que muitas enfrentam graves dificuldades de afirmação fática.

64) No Brasil, a competência para a gestão econômica das Unidades de Conservação fica a cargo do Instituto Chico Mendes, entidade dotada de autonomia administrativa e financeira, sendo a principal fonte de financiamento dos Parques Nacionais o orçamento geral da União.

65) Sem embargo, os gastos públicos com a natureza no Brasil vêm experimentando uma queda significativa ao longo dos últimos anos, o que corresponde ao grave cenário de crise fiscal e recessão econômica vivenciados no país, manifesto, por exemplo, na redução do orçamento do ICMBio.

66) Vale ressaltar também a ambiência conturbada da pasta ambiental desde o princípio do governo Bolsonaro e da gestão do Ministro Ricardo Salles, marcada por iniciativas de desmonte (desconstrução) da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, por práticas desconexas, a exemplo da tentativa de fundir o MMA com o Ministério da Agricultura e de ações voltadas ao esvaziamento do ICMBio.

67) Considerando a realidade de subfinanciamento nos Parques Nacionais e a necessidade de buscar alternativas ao orçamento público para aumentar a verba destas UCs, verificam-se que captações financeiras variadas, a exemplo da cobrança de ingressos, da compensação ambiental, das doações privadas, das autorizações onerosas e concessões de bens e serviços cumprem o relevante papel de reduzir a sujeição dos Parques às dotações orçamentárias.

68) A cobrança de ingressos no âmbito dos Parques Nacionais, instituída pela Portaria n.º 62/2000, consubstancia uma fonte significativa de custeio, haja vista o aumento progressivo no número de visitantes ao longo dos últimos anos. Sem embargo, dos 74 Parques Nacionais brasileiros existentes apenas 14 cobram pelo acesso, o que revela um *deficit* de estrutura tanto para implementar os chamados registros de visita quanto uma renúncia significativa de receita que poderia ser aplicada na gestão e manutenção da própria Unidade.

69) Para que não haja desestímulo à cobrança, haja vista que não é certo que o valor arrecadado irá reverter para a própria Unidade, vale examinar a experiência estadunidense, na qual o National Park Service instituiu sistema que permite a retenção por cada Unidade de percentual fixo (80%) do que é arrecadado com a venda de ingressos a ser reinvestido na infraestrutura e manutenção do próprio Parque.

70) No que toca à compensação ambiental enquanto fonte de financiamento de Parques Nacionais, trata-se de mecanismo financeiro (espécie de indenização) decorrente da internalização pelo empreendedor dos custos sociais e ambientais (incorporação dos custos da degradação) provenientes do processo de licenciamento de grandes empreendimentos (hidrelétricas, fábricas). Assim, como nem todos os impactos ambientais são passíveis de reversão, a compensação pela degradação por meio da destinação de verbas para a instituição ou manutenção de Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral se justifica exatamente por conta da possibilidade de manter e salvaguardar espaços naturais com características semelhantes às da região afetada.

71) Também as doações privadas podem consubstanciar mecanismo para angariar recursos para os Parques Nacionais, embora dependam, por exemplo, de fatores como renda, afinidade aos propósitos do Parque, qualidade na divulgação da UC, capazes de gerar adesão e identificação com a área natural protegida a ponto de superar a tradição brasileira de desconfiança institucional quanto ao destino de aportes financeiros doados e também vencer um contexto marcado pela falta desta cultura.

72) Como resultado da tendência em prol da descentralização administrativa e da reformulação do conceito de Administração Pública, também a terceirização (em sentido amplo), a englobar as diversas formas de ajuste com a iniciativa privada, a exemplo dos contratos de concessão, das autorizações onerosas, dos termos de parceria, constitui forma relevante de captação de recursos para as áreas naturais protegidas.

73) Em 1999, o IBAMA editou o documento *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação*, a chancelar e fornecer parâmetros para a exploração indireta de serviços e atividades no âmbito de Unidades de Conservação federais, nas modalidades de concessão, permissão e autorização, o que deu início, de forma pioneira, ao processo de terceirização de atividades e serviços no Parque Nacional do Iguaçu. Nada obstante, no ano seguinte, com a edição da Lei do SNUC, foi facultada apenas a possibilidade de outorga de *autorização* para a exploração de bens e serviços em UCs, a revelar um descompasso entre a realidade fática e a normatividade, colocando em questão a abrangência do significado da expressão *autorização* na Lei do SNUC.

74) A autorização é ato administrativo unilateral, negocial, discricionário e precário, concedido no interesse do particular sem que deixe de contemplar o interesse público. Como a autorização, no âmbito de UCs, é onerosa, esta é mais uma forma de financiamento extraorçamentário dos Parques.

75) Com o advento da Lei nº 13.668/2018 foram afastadas as dúvidas relativas aos limites hermenêuticos da expressão *autorização*, não se admitindo uma reconstrução de sentido capaz de ampliar o conceito a ponto de albergar as concessões e permissões. Neste sentido, a Lei n.º 13.668/2018 sistematizou a questão, dispondo expressamente sobre a possibilidade de concessão de serviços, áreas ou instalações no âmbito de Unidades de Conservação federais.

76) As concessões de serviço público e concessões de uso de bem público também podem funcionar como alternativas financeiras a Parques. Vale destacar a vedação legal à possibilidade de delegação do poder de polícia ao parceiro privado no âmbito das parcerias público-privadas.

77) Mais recentemente, considerou-se a viabilidade do emprego do instituto das concessões especiais na gerência e oferecimento de determinados serviços (a exemplo de hospedagem, alimentação, etc.) no interior de Unidades de Conservação. O projeto pioneiro no país foi a *PPP Rota das Grutas de Peter Lund*. Em que pese o transcurso regular de todo o procedimento licitatório, diante da crise financeira do país, a *PPP Rota das Grutas de Peter Lund* não foi adiante. Há hoje uma inclinação à adoção da modelagem das concessões comuns e não mais das concessões especiais.

78) Também o Estado do Rio de Janeiro apresentou projeto piloto de parceria público-privada para administração do Parque Estadual da Ilha Grande (*PPP da Ilha Grande*). O projeto foi suspenso e posteriormente encerrado sob o argumento de que a conjuntura atual, marcada por instabilidades políticas e econômicas, é mais favorável à modelagem das concessões comuns do que das concessões especiais. Sem embargo, verificou-se um déficit democrático quanto ao processo concernente a este projeto.

79) O potencial das concessões de serviços públicos como fonte de recursos para os Parques Nacionais manifesta-se basicamente nos seguintes aspectos: a) a execução indireta pelo concessionário importa na desoneração do poder Público, na remoção de uma linha de custo do orçamento da União, sendo o custeio transferido aos usuários (nas concessões comuns e parcialmente nas patrocinadas); b) o oferecimento de um maior espectro de serviços, notadamente aqueles para os quais o Poder Público não é vocacionado, prestados com maior *expertise* e especialização pela iniciativa privada provavelmente terá o condão de potencializar a visitação, aumentar a visibilidade do Parque e diminuir a dependência do orçamento público; c) é relativamente comum (embora visto como certo *desvirtuamento* do instituto) que haja a transferência de recursos privados para o Poder Público nos contratos de concessão, seja porque as tarifas comumente incorporam verbas destinadas ao Estado (a

exemplo da outorga financeira paga pela concessionária) ou por conta da participação estatal na receita auferida pela própria concessionária; d) em um cenário de crise financeira e instabilidade política, por representarem uma forma de endividamento público (infraestrutura imediata em troca de pagamento pelo Estado no decurso da execução do contrato), as parcerias público-privadas (ambientais), em especial no formato concessões administrativas, podem significar uma grande incerteza para o Poder Público, notadamente quando não dimensionados seus riscos e impacto fiscal ao longo do tempo.

80) A tarefa de planejamento do Parque – seus objetivos, preferências, projetos, vetores de ação – é função administrativa que não pode ser transferida a uma pessoa privada. Especialmente por se tratar de atividade fim, atrelada ao bem (natureza) e envolver o exercício do poder de polícia deve seguir sendo exercida pela UC. As deficiências relativas à infraestrutura, recursos humanos, financeiras e de capacidade administrativa não levam à conclusão de que a atividade de administração do Parque deva ser delegada. Pelo contrário, a conclusão é que a gestão, nas suas diferentes expressões, deve ser fortalecida, qualificada, sendo certo que a autorização e, mais recentemente e especialmente, a concessão de certos serviços têm o escopo de contribuir para a potencialização administrativa da Unidade de Conservação e para a consecução dos fins que lhe são próprios.

81) No que toca às instâncias participativas no âmbito de Unidades de Conservação, vale destacar a já mencionada consulta pública que deve anteceder, como regra, a criação de áreas naturais protegidas, bem como os conselhos de gestão relativos às UCs já estabelecidas. A consulta pública não pode ser simulacro de participação, mas sim processo que congrega diversos atores sociais, que importa em troca de informações e *expertises*, além de constituir *locus* de negociação e construção de consensos possíveis.

82) Quanto aos conselhos de gestão, que serão consultivos quando em pauta Unidades de Proteção Integral e deliberativos na hipótese de Unidades de Uso Sustentável, consubstanciam instância afeita à conversação pública e funcionam como mecanismos de integração tanto de representantes da sociedade civil quanto do Estado. Presidido pelo chefe da Unidades de Conservação atuam na construção e desenvolvimento da cidadania ativa, de modo que, dos 74 Parques Nacionais hoje constituídos, ao menos 67 contam com conselhos consultivos.

83) As iniciativas em prol de um perfil aberto, participativo dos Parques, a envolver a comunidade local, regional, do seu entorno, acarreta potenciais efeitos paralelos, a exemplo do estímulo ao trabalho voluntário, do maior engajamento e reconhecimento da população em áreas naturais protegidas. Por certo, um Parque, socialmente referenciado, é

mais forte, mais capaz de enfrentar desafios e eventuais impasses no seio da própria comunidade.

84) Quanto à importância do Parque Nacional de Yosemite e do Itatiaia, ambos configuram experiências singulares. Enquanto Yosemite foi o primeiro Parque Ambiental dos Estados Unidos (1864), transformado em Parque Nacional em 1890, inaugurando o que seria, posteriormente, um arquétipo bem-sucedido de proteção da vida selvagem exportado para todo o mundo, o Itatiaia (1937) foi o primeiro Parque Nacional brasileiro a instaurar a proteção ambiental de um dos ecossistemas mais ameaçados do globo, o bioma Mata Atlântica. Ambas as áreas naturais protegidas guardam semelhanças quanto ao fato de terem formações rochosas pitorescas e paisagens espetaculares: Yosemite abriga o maior monólito de granito do mundo, o *El Captain*, além de um incrível bosque de sequóias gigantes, enquanto o Itatiaia dispõe do Pico das Agulhas Negras, com altitudes oscilando entre 600 e 2.791 metros, além de nascentes de ao menos 12 importantes bacias hidrográficas regionais, configurando uma das maiores reservas de água mineral do globo. Também a fauna encontra abrigo nos referidos Parques, sendo ambos detentores de significativa diversidade. Ambos os Parques constituem importante *locus* para o desenvolvimento de atividades de pesquisa científica e atividades acadêmicas: Yosemite é destacado por suas atividades em cooperação com renomadas Universidades, desenvolvendo diversos simpósios e eventos voltados para o público em geral, enquanto o Itatiaia lidera o *ranking* de pesquisa científica no âmbito de UCs brasileiras nos últimos três anos, além de receber pesquisadores das mais diversas instituições públicas (em sua maioria) de ensino do país e também do exterior.

85) Quanto ao arquétipo jurídico do Parque Nacional de Yosemite e do Itatiaia, cumpre ressaltar que ambos estão sob a gestão de uma agência federal: enquanto nos Estados Unidos os 61 Parques Nacionais estão sob a gerência do National Park Service (NPS), criado em 1916 e integrante do Poder Executivo federal, nomeadamente da estrutura do Departamento de Interior, o Itatiaia, assim como os demais 73 Parques Nacionais, encontra-se sob a gestão administrativa e financeira do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal (sob regime especial), criada em 2007. Também observa-se semelhança quanto à direção das referidas estruturas: enquanto o NPS opera sob a supervisão de um Secretário, nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado, bem como cada Parque encontra-se sob a gerência de um Superintendente, nomeado pelo Secretário de Departamento do Interior, no Brasil, o Presidente do ICMBio é nomeado pelo Ministro do Meio Ambiente, enquanto o chefe (gestor) do Parque Nacional é escolhido pelo Presidente do ICMBio dentre servidores públicos integrantes da carreira de especialista em meio ambiente.

Vale destacar uma diferença importante envolvendo o modo de criação dos Parques estadunidenses e brasileiros: enquanto os *National Parks* só podem ser instituídos por meio de lei, o Itatiaia e as demais Unidades podem ser criadas por ato administrativo ou lei. No mais, ambos os Parques contam com um documento técnico a servir de norte de atuação e planejamento: enquanto nos Estados Unidos cada Parque deve elaborar um Plano Geral de Gerenciamento (*General Management Plan*), os Parques Nacionais brasileiros devem ter e implementar o Plano de Manejo.

86) Quanto aos recursos financeiros e serviços prestados pelo Parque Nacional de Yosemite e pelo Parque Nacional do Itatiaia, há diferenças significativas a serem pontuadas: de início, a diferença de volume financeiro destinado às agências federais de controle e gestão dos espaços naturais protegidos: enquanto o orçamento para o ano de 2019 do *National Park Service* totalizou o montante de US\$ 3.220.475.000,00 (o equivalente a R\$ 12.431.033.500,00),⁷⁶² o ICMBio teve, em 2019, a dotação orçamentária de R\$ 883.203.930,00. Outra diferença diz respeito ao modo de processamento dos recursos orçamentários no âmbito de cada um dos referidos Parques: enquanto em Yosemite o acesso ao valor orçamentário destinado pelo Congresso para fins de operação do Parque, cerca de US\$ 29.000.000,00 (o equivalente a R\$ 111.779.920,00), é informação disponível ao público, no Itatiaia não foi possível determinar o *quantum* (nem mesmo pelo órgão seccional do ICMBio, a DIPLAN) especificamente destinado ao PNI, porquanto a execução orçamentária é complexa e o orçamento anual do ICMBio não é simplesmente repartido por cada uma das Unidades de Conservação, a distribuição de recursos se dá por atividade finalística, no que o ICMBio determina de *Macroprocessos*. Também vale destacar as diferenças de arrecadação com a venda de ingressos em ambos os Parques, com a ressalva de que o número de visitantes do Itatiaia é consideravelmente menor: em Yosemite, US\$ 20.000.000,00 (R\$ 77.089.600,00) anuais são recebidos a título de taxas pagas para ingresso no Parque e usuários de *camping*, enquanto o Itatiaia arrecadou com a venda de ingressos em 2018, o equivalente a R\$ 1.299.591,00. Expressiva a diferença também relativa aos números de filantropia privada e doações: enquanto Yosemite recebe em média 6.000.000,00 (R\$ 23.126.880,00), anualmente, a chefia do Parque de Itatiaia informou o recebimento de R\$ 12.000,00 em 2018, provenientes de uma ONG parceira do Parque. Quanto aos serviços prestados, após a assinatura do contrato de concessão de serviços de apoio ao uso público do Parque Nacional do Itatiaia, é possível dizer que houve uma aproximação entre ambos os modelos em análise: a despeito de em

⁷⁶² De acordo com o câmbio fechado em 02/07/2019.

Yosemite a gama de atividades oferecidas por empresas concessionárias (que no total são 3) ser muito maior, a incluir serviços de alimentação, hospedagem, passeios de aventura, transporte, mercearia, vendas à varejo, venda de fotografias, aluguel de material fotográfico, dentre outras, fato é que no Itatiaia, serviços como os de estacionamento, alimentação, bilheteria, acampamento e venda de *souvenirs*, passaram a ser executados pela iniciativa privada, sob o argumento de maior *expertise*, eficiência e melhora na qualidade da prestação.

87) Quanto ao perfil e número de frequentadores, a diferença numérica é bastante expressiva: embora ambos os Parques tenham registrado uma tendência de incremento da visitação ao longo dos últimos anos, em 2018, enquanto Yosemite contabilizou a presença de 4.161.087 pessoas, ficando entre os dez Parques Nacionais mais visitados, o Itatiaia recebeu um quantitativo de 124.170 visitantes. Em ambos os Parques verifica-se um aumento no número de visitantes em determinados meses do ano: em Yosemite durante período compreendido entre maio e setembro e no Itatiaia entre os meses de junho e julho. Quanto ao valor do ingresso para acessar o Parque, há também uma diferença de preço considerável: em Yosemite o ingresso individual custa US\$ 20 dólares por pessoa (R\$ 77,00) e US\$ 35 dólares por veículo (R\$ 135,00), válido por sete dias, enquanto no Itatiaia paga-se R\$ 34,00 pelo ingresso individual, sendo que ambos os Parques possuem política de descontos e isenções.

88) Quanto aos instrumentos de gestão participativa, cabe afirmar que ambos os Parques investem em mecanismos de conversação e inclusão das comunidades locais nos processos decisórios relativos a determinados aspectos das áreas naturais protegidas: Yosemite, por exemplo, consoante determinação proveniente de agências federais, incorpora a participação pública no seu *decision making* na elaboração de projetos determinantes para o Parque, incluindo *inputs* advindos de comentários, sugestões, reuniões públicas, conferências virtuais, dentre outros. Também fomenta o engajamento das comunidades do entorno dos 4 acessos ao Parque (comunidades de *gateway*), por intermédio de reuniões trimestrais. Já o Itatiaia conta com um conselho consultivo, de composição plural, com a finalidade de debater, informar e propor ações ligada aos objetivos do PNI, inclusive a fiscalização dos contratos de concessão em andamento. Ambos os programas contam com importantes programas de voluntariado, mais ativo em Yosemite do que no Itatiaia, buscando envolver a comunidade na proteção do Parque.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Parques Ambientais constituem *lugar de fala* da natureza, dos animais. Se não é exato afirmar que “os parques são tudo o que sobrou dos habitats naturais” (TERBORGH; SCHAIK, 2002, p. 27) – tendo em conta as demais Unidades de Conservação –, são responsáveis pela salvaguarda de boa parte do mundo natural: “*strictly protected areas where nature rules are needed*” (LOCKE; DEARDEN, 2005, p. 5). Quer dizer, no plano da idealidade ou do *dever ser* jurídico não são locais humanizados, não comportam pessoas residindo em seus limites, não chancelam a *utilização sustentável/racional* de recursos naturais. Como já dito, se considerarmos que cerca de 94,5% da área total de Yosemite é destinada à *wildlife* e que a “humanidade tem a obrigação moral de dividir o planeta com outras formas de vida” (TERBORGH; SCHAIK, 2002, p. 25), há que se reconhecer que existe um propósito maior que perpassa o viés recreativo dos Parques, que é a *preservação da biodiversidade, dos ecossistemas naturais, dos animais e das plantas*.

Por certo, trata-se de finalidade em permanente conversação com as demais estabelecidas na *Lei do SNUC*, a exemplo do *desenvolvimento de atividades educacionais e a realização de pesquisas científicas*, as quais vêm a bem da sobredita preservação. A educação e as pesquisas estimulam a identificação com os Parques pela compreensão da sua essencialidade, enquanto *espaços comuns*, promovendo conhecimento, reconhecimento e adesão. Este é um traço identificador da experiência estadunidense, na qual os Parques vieram a ocupar um lugar central, ativo moral, cultural e legal da nação. Os Estados Unidos apostaram, inclusive, em maciça propaganda: *See America First!*⁷⁶³ O sucesso desta

⁷⁶³ *See America First* foi uma campanha de *marketing* promovida pela ferrovia *Great Northern Railway*, em 1915, no intuito de estimular o turismo nacional nos Estados Unidos, por meio da valorização de paisagens espetaculares no âmbito dos Parques Nacionais. RUNTE, Alfred, op. cit., p. 83-84. Sem embargo, “*The See America First campaign only hit its stride, however, when the federal government, in the form of the National Park Service, began portraying the national parks as national assets during the 1920s. Partaking of the larger Americanization campaign and Progressive theories of education, the Park Service promoted national tourism as an opportunity for [End Page 1063] experiential learning that not only acquainted tourists with the geology, history, flora and fauna of their country, but also allowed them to “imbibe the spirit or essence of America and rekindle their sense of patriotism.*” Tradução nossa: A campanha *See America First* só deu certo, no entanto, quando o governo federal, na forma do Serviço Nacional de Parques, começou a retratar os parques nacionais como ativos nacionais durante a década de 1920. Participando da maior campanha de americanização e das teorias progressistas da educação, o Serviço de Parques promoveu o turismo nacional como uma oportunidade

empreitada, que tem muitas variáveis e é trabalho de longo prazo, demanda a sua sistematização na forma de política pública que seja prioridade do Estado.

Nesta linha, a referência de Ângelo Murgel à construção do que denominou de *escola brasileira de parques nacionais* (MURGEL, 1945, *apud* LIMA, 2016, p. 2). Esta a preocupação do Professor da então Faculdade Nacional de Arquitetura (hoje UFRJ): “que se crie entre nós a mentalidade própria do colaborador de parque, com que se poderá então, dispondo de necessária autonomia administrativa, promover com sucesso a formação dos nossos parques.” (MURGEL, 1945, *apud* LIMA, 2016, p. 2). Como registrado, a história dos Parques Nacionais nos Estados Unidos e no Brasil reúne semelhanças e igualdades, mas também diferenças relevantes. Os Parques Nacionais brasileiros enfrentam uma facticidade refratária e algumas vezes frontalmente contrária à legislação e mesmo assim, por vezes, toleradas ou admitidas pelo Estado.⁷⁶⁴

A própria *recreação* nos Parques Ambientais não deve ser concebida, exclusivamente, como diversão ou lazer. Será, claro, mas pode haver a dimensão do aprendizado associada. Por meio da recreação, tanto de crianças como de adultos, é possível incrementar a integração com o Parque. Destarte, o Parque Nacional não pode ser reduzido a um *parque de diversões*. Ora, aprender pela diversão é metodologia pedagógica antiga e sedimentada. Sem embargo, o Parque deve ser um espaço de liberdade também para o

para aprendizagem experiencial que não só familiarizou os turistas com a geologia, história, flora e fauna de seu país, mas também permitiu a eles “absorver o espírito ou a essência da América e reacender seu senso de patriotismo.” MARTIN, Scott. C. See *America First: Tourism and National Identity, 1880-1940* (review). *Journal of Social History* 36(4), 1063-1065. Oxford University Press. Retrieved July 13, 2019, from Project MUSE database. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/43291/summary> Acesso em: 10 jul. 2019.

⁷⁶⁴ Outra ilustração dos desafios da conjuntura brasileira é dada pela pressão minerária sobre Parques Nacionais e outras Unidades de Conservação. Em fevereiro do corrente ano foi deflagrada a *Operação SOS Canastra*, de combate à extração mineral no Parque Nacional da Serra da Canastra. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10222-operacao-combate-exploracao-ilegal-de-quartzitos-na-serra-da-canastra> Acesso em: 13 jul. 2019. Tão ou mais problemático é a existência de requerimentos para atividades (a título de pesquisa) concernentes à mineração, em trâmite na Agência Nacional de Mineração, em áreas de Parques Nacionais – Parque Nacional do Monte Roraima e Parque Nacional da Serra do Pardo, por ex. – e mesmo autorização para pesquisa mineral – Parque Nacional da Amazônia e Parque Nacional do Acari, por ex. – e até para extração de minérios – Parque Nacional Mapinguari. A despeito da vedação normativa. Confira-se o relatório **Mineração na Amazônia Legal e áreas protegidas**: situação dos direitos minerários e sobreposições, de 2018, da WWF. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/mineracao_na_amazonia_legal_web.pdf Acesso em: 13 jul. 2019.

visitante, livre para escolher como interagir, interagir mais ou menos, não é um lugar para *catequese*. Da liberdade recreativa pode advir a sintonia.

É no intuito de possibilitar bem-estar para o visitante que se baseia a justificativa para as concessões no âmbito dos Parques Nacionais, conforme visto. Esta iniciativa de gerar conforto ou um sentimento de *urbanidade* na natureza produz uma tensão. É que com a melhora da infraestrutura de recepção dos frequentadores, com mais e melhores serviços oferecidos, há tendência de aumento do número de visitantes, de elevação do turismo. O crescimento da visitação, por sua vez, em que pesem os efeitos positivos (receita, difusão dos Parques entre a população, despertar de maior atenção sobre eles), gera impactos sobre o ambiente natural, afetando, mais ou menos, biomas, rios, plantas, animais. Logo, tudo isto precisa ser dosado, ser analisado com responsabilidade e sem perder de vista que a razão de ser primordial dos Parques é a proteção da *natureza*. Ainda que o Parque Nacional abra para um diálogo de vozes, entre seres humanos, ecossistemas e seres não-humanos, a voz (ou as vozes) da *natureza* deve(m) falar mais alto.

Neste contexto, calha sinalizar que os Parques brasileiros, que não dispõem da infraestrutura e serviços de Parques estadunidenses como Yosemite, Yellowstone e Grand Canyon, terminam tendo o efeito positivo de um efeito ambiental menor decorrente da menor visitação. A lógica das concessões não pode ser a de transformar a natureza em produto, denegrindo-a a objeto a ser comercializado. Nem tudo é quantificável em dinheiro: muito não o é, ainda mais aqui. O modelo gerencial estadunidense serve de baliza, mas não precisa ser o modelo brasileiro. O sucesso não será garantido por isto; o sucesso depende de muitas outras variáveis e de questões mais profundas, de base.

Conforme estudado, o Parque Nacional manifesta um fenômeno complexo em diversas vertentes. E já desde a sua fundamentação ética. Conquanto normalmente percebido como a espelhar a concepção antropocêntrica, o fato é que esta posição é cada vez mais criticada. O seguimento da história, como já foi antes, pode levar a que o Parque Nacional vá se redefinindo e vá se despidendo desta capa de sentido. E, desta maneira, vá se revelando na sua potencialidade de amparo do valor intrínseco de seres não-humanos.

REFERÊNCIAS

ABBEY, Edward. **Desert solitaire: a season in the wilderness**. New York: McGraw-Hill, 1968.

ACOSTA, Alberto. Los derechos de la naturaleza: una lectura sobre el derecho a la existência. *In: La naturaleza con derechos: de la Filosofía a la Política* (Orgs. Alberto Acosta e Esperanza Martínez). Quito: Abya-Yala, p. 317-369, 2011.

AKELEY, Carl E. **In brightest Africa**. New York: Publishing Co., Inc., 1920.

ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 3 ed. Milão: Giuffrè, 1960.

ALMEIDA, Alexandre Nascimento de; XAVIER, Emily Mendes; COUTO JÚNIOR, Antônio Felipe; VIEIRA, Ludgero Cardoso Galli. Efetividade da Compensação Ambiental Monetária no Brasil. **Floresta e Ambiente**; 24: e20150116, 9p., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/floram/v24/2179-8087-floram-24-e20150116.pdf> Acesso em 12 jun. 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 20.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Positivo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 15 set de 2016.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. **Direito dos serviços públicos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm Acesso em: 14 abr. 2017.

ATTFIELD, Robin. **Environmental ethics**: an overview for the twenty-first century. Cambridge: Polity Press, 2014.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. *In: Temas de Direito Constitucional*, Tomo II (Luís Roberto Barroso). Rio de Janeiro: Renovar, p. 271-306, 2003.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 3 ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. Prefácio. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. *In: Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de Supremacia do Interesse Público (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. VII-XVIII, 2010.

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

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, 2006

BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A. **Brasil**: uma nova potência regional na economia - mundo. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Bíblia. Disponível em: http://www.vatican.va/archive/ENG0839/___P3.HTM . Acesso em: 21 jul. 2018.

Bíblia do Peregrino: Novo Testamento. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2000.

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático. *In: Temas de Direito Administrativo e Constitucional* – artigos e pareceres (Gustavo Binjenbojm). Rio de Janeiro: Renovar, p. 95-119, 2008.

_____. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição. *In: Temas de Direito Administrativo e Constitucional* – artigos e pareceres (Gustavo Binenbojm). Rio de Janeiro: Renovar, p. 121-141, 2008.

_____. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 2 ed. Prefácio de Luís Roberto Barroso; apresentação de Carlos Ari Sundfeld. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORBA, Nestor; REBOUÇAS, André. Excursão ao salto da Guaira ou Sete Quedas pelo capitão Nestor Borba: notas e considerações gerais pelo engenheiro André Rebouças. **Revista Trimestral do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil**, t. 61, v. 97, pt. 1. Rio de Janeiro: IHGB, p. 65-87, 1898.

BOYD, David. **The rights of nature**: a legal revolution that could save the world. New York: ECW Press, 2017.

BRAGANÇA, Daniele. Alcatrazes: mudança no projeto original gera críticas por falta de transparência. ((o)) **eco**, publicado em 14 out. 2015. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/alcatrazes-mudanca-no-projeto-original-gera-criticas-por-falta-de-transparencia/> Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. ((o)) **eco** mostra qual foi o presidente que mais criou Unidades de Conservação. ((o)) **eco**, publicado em 02 out. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/oeco-data/28692-o-eco-mostra-qual-foi-o-presidente-que-criou-mais-ucs/>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. Serviço Florestal Brasileiro passa a integrar o Ministério da Agricultura. ((o)) **eco**, publicado em 02 jan. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/servico-florestal-brasileiro-passa-a-integrar-o-ministerio-da-agricultura/>. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRASIL: Parques Nacionais. São Paulo: Empresa das Artes, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs> Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão participativa do SNUC**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Programa Áreas Protegidas da Amazônia. — Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010100253.pdf Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Disponível em: file:///Users/Larissa/Downloads/II%20PND%2075_79.pdf Acesso em 21 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Nacional de Prevenção, Controle e Monitoramento do Javali (Sus scrofa) no Brasil**, 2017. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/phocadownload/javali/2017/2017-PlanoJavali-2017.2022.pdf> Acesso em: 03 jul. 2018.

BRÜGGER, Nelson. Caminhos e melhores práticas para os conselhos de unidades de conservação. ((o)) **eco**, publicado em 05 nov. 2015. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/caminhos-e-melhores-praticas-para-os-conselhos-de-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 10 jul. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente - CEDOUA**. Ano IV_2.01: Impactum Coimbra University Press, p. 9-16, 2001. Disponível em: <https://digitalis.dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 20 mai. 2019.

CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. (Org.) Madrid: Trotta, 2003.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CASTRO JÚNIOR, Evaristo de; COUTINHO, Bruno Henriques; FREITAS, Leonardo Esteves de. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. *In: Unidades de conservação: abordagens e características geográficas* (Orgs. Antonio José Teixeira Guerra e Maria Célia Nunes Coelho). 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 1-23, 2012.

Convention Relative To The Preservation Of Fauna And Flora In Their Natural State, 1933. Disponível em: <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1933-preservationfaunaflorenaturalstate.txt> Acesso em: 03 mar. 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. *In: Parcerias público-privadas* (Coord. Carlos Ari Sundfeld). 2 ed. São Paulo: Malheiros, p. 47-81. 2011.

CRONON, William. The Trouble with Wilderness; or, Getting Back to the Wrong Nature. *In: Uncommon ground: rethinking the human place in nature* (William Cronon). New York: W. W. Norton, p. 69-90, 1996.

CURRY, Patrick. **Ecological Ethics: an introduction**. Cambridge: Polity Press, 2011.

Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos, 2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/511936-declaracao-de-cambridge-sobre-a-consciencia-em-animais-humanos-e-nao-humanos>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013 . Acesso em 21 jul. 2018.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **O patrimônio natural no Brasil**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Patrimonio_Natural_no_Brasil.pdf Acesso em: 01.07.2019.

DEVAL, Bill; SESSIONS, George. **Deep ecology: living as if nature mattered**. Layton, Utah: Gibbs Smith, 1985.

DIAS, Gonçalves. **Melhores poemas de Gonçalves Dias**/Seleção José Carlos Garbuglio. 7.ed. São Paulo: Global, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3.ed. São Paulo: Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana; NOGARA, Paulo José Navajas. **O nosso lugar virou parque: estudo socioambiental do Saco de Mamangá – Parati- Rio de Janeiro**. 3 ed. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Uso privativo de bem público por particular**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOUROJEANNI, Marc J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. *In: Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos* (Orgs.

John Terborgh, Carel Van Schaik, Lisa Davenport e Madhu Rao) Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 347-362, 2002.

DRENGSON, Alan. Introduction. The life and work of Arne Naess: an appreciative overview by Alan Drengson. *In: The Ecology of Wisdom: writings by Arne Naess* (Orgs. Bill Devall e Alan Drengson). Berkeley: Counterpoint, p. 03-41, 2008.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. **O Estado das áreas protegidas no Brasil**. Brasília, agosto de 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/3307044/O_Estado_das_%C3%81reas_Protegidas_do_Brasil_-_2005. Acesso em: 24 nov. 2018.

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**. Brasília, agosto de 2010. Disponível em: <file:///Users/Larissa/Downloads/UmaanlisesobreahistoriaeasituodasunidadesdeconservaonoBrasil.pdf> . Acesso em: 16 ago. 2018.

DUNCAN, Dayton; BURNS, Ken. **The National Parks: america's best idea**. New York: Alfred A. Knopf, 2010.

FARIAS, Talden. Há limites para o poder de polícia do Instituto Chico Mendes. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de janeiro de 2018.

FERRAZ, Luciano. A terceirização na Administração Pública depois das decisões do STF. **Revista Consultor Jurídico**, 31 de janeiro de 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Sareaiva Educação, 2019.

FLADER, Susan L. **Thinking like a mountain: Aldo Leopold and the evolution of an ecological attitude toward deer, wolves and forests**. Lexington, KY: The University of Wisconsin Press, 2019.

FORTINI, Cristiana. Mudanças na disciplina nacional das PPPs: uso intensificado, riscos não abordados. **Revista Consultor Jurídico**, 8 de fevereiro de 2018.

_____. O Decreto Federal 9.507/18 e a terceirização na Administração: primeiras impressões. **Revista Consultor Jurídico**, 27 de setembro de 2018.

FRANCO, José Luiz de Andrade. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da Identidade Nacional. **Varia História** / Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 26. Belo Horizonte: Depto. De História da Fafich UFMG, p. 77-96, 2002.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

FOX, Stephen. **The American Conservation Movement: John Muir and his legacy**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1981.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52. Número 206. abr./jun. p. 223-243, 2015.

Greenpeace, **A farra do boi na Amazônia**, 2009.

GUDYNAS, Eduardo. La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. **Tabula Rasa**, nº 13. Bogotá, Colômbia, p. 45-71, 2010.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HÄBERLE, Peter. Uma aclamação cordial vinda do outro lado do “mundo dos Estados constitucionais de Direito.” *In: 30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada* (Coords. Carlos Bolonha, Fábio Corrêa Souza de Oliveira, Maíra Almeida e Elpídio Paiva Luz Segundo). Belo Horizonte: Fórum, p. 19-24, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução por Flávio Beno Siebeneichler. 2.ed. 2v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARDY, Uniqua. The 10 Oldest National Parks In the World. **The Culture Trip**, publicada em 21 dez. 2017. Disponível em: <https://theculturetrip.com/north-america/articles/the-10-oldest-national-parks-in-the-world/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

HERMANN, G.; COSTA, C. Programa de Gestão Participativa no Parque Nacional de Itatiaia. Cadernos FBDS 3 - O Parque Nacional do Itatiaia. **FUMBIO**. Rio de Janeiro, p. 147-164, 2000. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-52.pdf> Acesso em: 15 fev. 2018.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. Limites da mutação constitucional. *In: Temas fundamentais do Direito Constitucional* (Konrad Hesse); textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, p. 147-171, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e na colonização do Brasil**. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1958.

ILHA, André. Reflexões sobre as concessões em parques. **((o)) eco**, publicado em 24 set. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28673-reflexoes-sobre-as-concessoes-em-parques/> Acesso em: 12 dez. 2018.

Itatiaia: sentinela das alturas (Coord. Wilson Teixeira e Roberto Linsker). São Paulo: Editora Terra Virgem, 2007.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de Filosofia**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

JELLINEK, Georg. **Allgemeine Staatslehre**. Berlin: Verlag von O. Häring, 1914.

JUSTEN FILHO, Marçal. **As diversas configurações da concessão de serviço público**. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf> Acesso em: 02 mar. 2019.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2011.

KHEEL, Marti. **Nature ethics: an ecofeminist perspective**. Rowman & Littlefield, 2008.

KUCZACH, Angela. Lei do SNUC faz 14 anos com pouco a comemorar. **((o))eco**, publicado em 18 jul. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28504-lei-do-snuc-faz-14-anos-com-pouco-a-comemorar/> Acesso em: 12 dez. 2018.

LANGFORD, Nathaniel Pitt. The Wonders of Yellowstone. **Scribner's Monthly**, publicado em 1871. Disponível em: <http://lhldigital.lindahall.org/cdm/ref/collection/sciwest/id/225> . Acesso em: 8 jul. 2018.

LARRAÑAGA, Inácio. **O irmão de Assis**. Tradução por Fr. José Carlos Corrêa Pedroso. São Paulo: Paulinas, 2002.

LE GOFF, Jacques. **O Apogeu da Cidade Medieval**. Tradução por Antônio de Padua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. **Por amor às cidades**: conversações com Jean Lebrun; tradução Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

LEITE, André Olavo. **A recepção do modelo de Áreas de Proteção Ambiental (APA) no Direito Brasileiro**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2727435. Acesso em: 01 jul. 2017.

LEITE, Deodato Ferreira. **Francisco: cantor da paz e da alegria**. São Paulo: Paulinas, 1997.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In: Direito constitucional ambiental brasileiro* (Orgs. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite). São Paulo: Saraiva, p. 130-204. 2007.

LEOPOLD. Aldo. **A Sand County almanac: and sketches here and there**. Oxford University Press, 1989.

_____. **Game Management**. New York: Scribner's Sons, 1932. Disponível em: <http://images.library.wisc.edu/AldoLeopold/EFacs/ALWritings/ALGameManBook/reference/aldoleopold.algamemanbook.i0001.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. Wilderness as a Land Laboratory. *In: The river of the mother of God and other essays by Aldo Leopold* (Orgs. Susan L. Flader e J. Baird Callicott). Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, p. 287-289, 1991.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEWIS, Michael. **American Wilderness: a new history**. New York: Oxford University Press, 2007.

LIMA, Fabio José Martins de. **Parecer técnico: proteção por tombamento das edificações vinculadas à criação dos Parques Nacionais, em particular projetadas pelo arquiteto Ângelo Murgel**. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/o-que-fazemos/PARECER_PNI_TOMBAMENTO_MURGEL_.pdf Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. **Urbanismo em Minas Gerais: ideários urbanísticos aplicados aos parques nacionais por Ângelo A. Murgel (1932-1942)**. URBANA, V.5, nº6, mar.2013 - Dossiê: Urbanistas e Urbanismo- CIEC/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), p. 117-147.

LOCKE, Harvey; DEARDEN, Philip. Rethinking protected area categories and the new paradigm. **Environmental Conservation**. Vol 32 (2) março, 2005. Disponível em: <https://www.wild.org/wp-content/uploads/2010/01/Locke-Dearden-Rethink-PA-Categories-paper.pdf> Acesso em: 27 jun. 2019.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Concepções da natureza em diálogo: as vertentes éticas do pensamento ecológico**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade Estácio de Sá-UNESA, 2014.

_____. **Direito dos animais: fundamentação e novas perspectivas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

_____. Direitos fundamentais, Constituição e meio ambiente. *In: 30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada* (Coords. Carlos Bolonha; Fábio Corrêa Souza de Oliveira; Maíra Almeida; Elpídio Paiva Luz Segundo). Belo Horizonte: Fórum, p. 235-246, 2019.

LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Sustentabilidade insustentável. *In: A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces* (Org. Nilton Cesar Flores). Campinas: Millenium, p. 285-306, 2012.

LOVELOCK, James. **Gaia: cura para um planeta doente.** trad. Aleph Teruya Eichenberg, Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAIA, Antônio Cavalcanti. **Jürgen Habermas: filósofo do Direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação. Disponível em:
http://www.fatma.sc.gov.br/upload/ucs/araucarias/Anexo_02_guia_chefe_UC.pdf Acesso 05 jan. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas.** Prefácio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro; apresentação de Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTIN, Scott. C. See America First: Tourism and National Identity, 1880-1940 (review). *Journal of Social History* 36(4), 1063-1065. **Oxford University Press.** Retrieved July 13, 2019, from Project MUSE database. Disponível em:
<https://muse.jhu.edu/article/43291/summary> Acesso em: 10 jul. 2019.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** trad. Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C. E. F.; PAVESE, H. B. & ARAÚJO, F. F. S. 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP-WCMC, 44 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. *In: Grandes Temas de Direito Administrativo* (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, p. 181-191. 2009.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. *In: Direito Ambiental das Áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação* (Org. Antônio Herman Benjamin). Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC/download Acesso em: 21 jun. 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7 ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILLON-DELSOL, Chantal. **L’Etat subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l’Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l’histoire européenne**. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

Mineração na Amazônia Legal e áreas protegidas: situação dos direitos minerários e sobreposições, de 2018, da WWF. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/mineracao_na_amazonia_legal_web.pdf Acesso em: 13 jul. 2019.

Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. São Paulo: Semeia, 2014, 59 p.

MORE, Thomas A. & MANNING, Robert E. **The public function of parks and protected areas**. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2, 2004. Disponível em: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002-42.pdf> Acesso em: 05 fev. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. trad. de Eliane Lisboa. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2008.

MOTA, Maurício. A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do Princípio do usuário pagador. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, n.º 2, p. 776-803, 2015. Disponível em: file:///Users/Larissa/Downloads/16950-57147-1-PB.pdf Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. O conceito de natureza e a reparação das externalidades ambientais negativas. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 06, n.º2, p. 201-225, 2006, p. 215-220. Disponível em: file:///Users/Larissa/Downloads/11255-38638-1-SM%20(4).pdf Acesso em: 15 dez. 2018.

MUIR, John. **A Thousand-mile to the Gulf**. New York: Houghton Mifflin Company, 1916.

_____. **Meditations of John Muir**. California: Wilderness Press, 2013.

_____. **Our National Parks**. Lexington, KY: World Classic Books, 2009.

_____. **The Yosemite**. New York: The Modern Library, 2003.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução por Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **História das utopias**. Tradução por Isabel Donas Botto. Lisboa: Antígona, 2007.

_____. **The culture of cities**. San Diego, New York, London: A Harvest/HBJ Book Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1970.

NACONECY, Carlos. **Um panorama crítico da Ética Ambiental contemporânea**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, 2003.

NAESS, Arne. Equality, sameness, and rights. *In: Deep Ecology for the twenty-first century* (Org. George Sessions). Boston, Londres: Shambhala, p. 222-224, 1995.

_____. The Apron Diagram. *In: The Deep Ecology Movement: an introductory anthology* (Orgs. Alan Drengson e Yuichi Inoue). Berkeley: North Atlantic Books, p.11-12, 1995.

_____. The basics of the Deep Ecology Movement. *In: The Ecology of Wisdom: writings by Arne Naess* (Orgs. Bill Devall e Alan Drengson). Berkeley: Counterpoint, p. 105-119, 2008.

_____. The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: a summary. *In: The Deep Ecology Movement: an introductory anthology* (Orgs. Alan Drengson e Yuichi Inoue) Berkeley: North Atlantic Books, p. 3-9, 1995.

NAESS, Arne; SESSIONS, George. Platform Principles of the Deep Ecology Movement. *In: The Deep Ecology Movement: an introductory anthology* (Orgs. Alan Drengson e Yuichi Inoue). Berkeley: North Atlantic Books, p.49-53, 1995.

NASH, Roderick Frazier. **The rights of nature: a history of environmental ethics**. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.

_____. **Wilderness and the American Mind**. 5.ed. New Haven and London: Yale University Press, 2014.

NICOLA, José de. **Literatura brasileira: das origens aos nossos dias**. 2.ed. São Paulo: Scipione, 1990.

O'BRIEN, Bob R. **Our national parks and the search for sustainability**. Austin: University of Texas Press, 1999.

OLIVEIRA, André Gustavo Campos de. **Unidades de Conservação: desafios e alternativas de gestão econômica dos Parques Nacionais**. Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Bases de sustentação da Ecologia Profunda e a Ética Animal aplicada (o caso Instituto Royal). *In: Direito, Democracia e Sustentabilidade: anuário do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Meridional* (Orgs. André Karam Trindade, Angela Araujo da Silveira Espíndola e Salette Oro Boff). Passo Fundo: IMED, p. 35-64, 2013.

_____. Direitos da natureza: Biocentrismo? **Direito & Desenvolvimento**. vol. 8, n.2, p. 128-142, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/553>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Direitos da natureza e Direito dos Animais: um enquadramento. **Juris Poiesis**, ano 15, n. 15, jan-dez, p. 213-238, 2012.

_____. Direitos humanos e direitos não-humanos. *In: Direito público e evolução social* (Coords. Nilton César Flores e Renata Braga Klevenhusen). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 63-114, 2011.

_____. Especismo religioso. **Revista Brasileira de Direito Animal**. vol. 8. Salvador: Evolução, p. 137-196, 2011.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; LOURENÇO, Daniel Braga. Em prol do Direito dos Animais: inventário, titularidade e categorias. **Juris Poiesis**, ano 12, n. 12, jan-dez, p. 113-157, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP. *In: Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado*; prefácio: Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, p. 213-259, 2007.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Abrindo, lendo e escrevendo as páginas do romance em cadeia: diálogos, backlash e hermenêutica. *Juris Poiesis*, nº 14, p. 103-132, 2011.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Enquadramento da discricionariedade: um estudo em diálogo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *In: Mutações do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto* (Orgs. Manoel Messias Peixinho, Jessé Torres Pereira Júnior e Emerson Affonso da Costa Moura). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 119-131, 2018.

ONU, PNUMA. GEO 5 (Global Environment Outlook) – Environment for the future we want, p. xviii. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8021/GEO5_report_full_en.pdf?sequence=5&isAllowed=y Acesso em: 15 jul. 2018.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011.

OUSPENSKY, Peter D. **Tertium organum**: the third canon of thought, a key to the enigmas of the world – a classic of theosophy and the occult. Lexington: Adanson Press, 1920.

PAIXÃO, Rita Leal; SCHRAMM, Fermin Roland. **Experimentação animal**: razões e emoções para uma ética. Niterói: EdUFF, 2008.

PEDROSA, Felipe; WALLAU, Marcelo Osório. Porque não podemos proibir a caça de javali no Brasil. ((o)) **eco**, publicado em 27jan. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/porque-nao-podemos-proibir-a-caca-do-javali-no-brasil/> Acesso em: 28jan. 2019.

PEDROSA, Felipe; WALLAU, Marcelo Osório; ROSA, Clarissa Alves da. A proibição da caça dos javalis em São Paulo e a ditadura dos falsos protetores. ((o)) **eco**, publicado em 02jul. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/a-proibicao-da-caca-do-javali-em-sao-paulo-e-a-ditadura-dos-falsos-protetores/> Acesso em: 04jul. 2018.

PEREIRA, Ian Libardi Pereira. Conflito fundiário do Parque Nacional do Itatiaia: análise crítica e proposta de solução. **Jus.com.br**, publicado em ago. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25086/conflito-fundiario-do-parque-nacional-do-itatiaia>. Acesso em: 27 ago. 2018.

PERKINS, David. **Romanticism and animal rights**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

PINCHOT, Gifford. **The fight for conservation**. The project Gutenberg E-Book, 1910. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/11238/11238-h/11238-h.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Plano de Manejo, Parque Nacional do Itatiaia, ICMBIO, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/plano-de-manejo.html> Acesso em 15 jul. 2018.

PLATÃO. **A República**. Tradução por Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

PLETCHER, Kenneth. National Park Service: United States Government Agency. **Encyclopaedia Britannica**, publicado em 02 mai. 2019. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/National-Park-Service> Acesso em: 20 mai. 2019.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007.

Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras (Orgs. Carlos Eduardo Frickmann Young e Rodrigo Medeiros). Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180 p.

REGAN, Tom. **Jaulas vazias**: encarando o desafio dos direitos dos animais. Porto Alegre: Lugano, 2006.

_____. **The case for animal rights**. Los Angeles: University of California Press, 1983.

Relatório **El estado de los bosques del mundo**, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e para a Agricultura (FAO), 2016.

RIBEIRO, Luiz Augusto Oliveira; REIS, Jaime Estevão dos. **A muralha medieval e suas funções**. Anais da XVII Semana de História, VI Fórum de Pós-graduação em História e I Fórum de Licenciatura em História Universidade Estadual de Maringá, 2012. Disponível em: <http://www.indev.com.br/semana/trabalhos/2012/36.pdf> Acesso em: 01 jul. 2019.

ROCKTAESCHEL, Benita Maria Monteiro Mueller. **Terceirização em áreas protegidas**: estímulo ao ecoturismo no Brasil. São Paulo: Editora Senac, 2006.

RODRIGUES, Bernard Cunha. **Ângelo Murgel**: trajetória singular (1932-1939). Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2016.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2009.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; TOMZHINSKI, Gustavo Wanderley; IRVING, Marta de Azevedo; CORRÊA, Frances Vivian. O Parque Nacional de Itatiaia: o primeiro parque nacional do Brasil. *In: Parques Nacionais no Rio de Janeiro: contexto e desafios* (Orgs. Marta de Azevedo Irving, Frances Vivian Corrêa e Andréa Curi Zarattini). Rio de Janeiro: Folio Digital, p. 79-107, 2013.

ROWLANDS, Mark. **Can animals be moral?** New York: Oxford University Press, 2012.

ROMI, Raphaël. Parcs nationaux: fin ou renouveau d'un modèle juridique? **Revue juridique de l'Environnement**, publicado em 2007. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2007_num_32_1_4616. Acesso em: 4. Jul. 2018.

ROSA, Clarissa Alves da. Porcos Selvagens no Parque Nacional do Itatiaia: distribuição e impactos. **Boletim n° 21 do Parque Nacional do Itatiaia**, publicado em 2015. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/boletins_de_pesquisa/bpni_v21_2.pdf. Acesso em 15 fev. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução por Joel Pimentel Ulhôa. Revisão por Estela dos Santos Abreu. Goiânia: Universidade de Brasília e Universidade Federal de Goiás, 1997.

RUNTE, Alfred. **National parks: the American experience**. 4.ed. Lanham, New York, Boulder, Toronto, Plymouth, UK: Taylor Trade Publishing, 2010.

_____. **Yosemite: the embattled wilderness**. Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1990.

RYDER, Richard D. **Animal revolution: changing attitudes towards speciesism**. Oxford, New York: Berg, 2000.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>. Acesso em 10 jul. 2018.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. trad. de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 14.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. trad. de Clóvis Marques. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SÊNECA, Lúcio Anneo. **Sobre a brevidade da vida**. Tradução Lúcia Sá Rebello, Ellen Itanajara Neves Vranas e Gabriel Nocchi Macedo. Porto Alegre: L&PM, 2018.

SERRANO, Célia Maria de Toledo. **A invenção do Itatiaia**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 7.ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SINGER, Peter. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Libertação animal**. Tradução Marly Winckler, Marcelo Brandão Cipolla; revisão técnica Rita Paixão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Libertação animal**. Tradução por Marly Winckler. Porto Alegre: Lugano, 2004, p. 267 e 268.

SINGER, Peter; MASON, Jim. **A ética da alimentação**: como nossos hábitos alimentares influenciam o meio ambiente e o nosso bem-estar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

SPENCE, Mark David. **Dispossessing the wilderness**: Indian removal an the making of the national parks. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.

SPERGEL, Barry. Financiamento de áreas protegidas. *In: Tornado os parques eficientes*: estratégias para conservação da natureza nos trópicos (Orgs. John Terborgh, Carel Van Schaik, Lisa Davenport e Madhu Rao) Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 394-413, 2002.

SPIRN, Anne Whiston. Constructing nature: the legacy of Frederick Law Olmsted. *In: Uncommon ground*: rethinking the human place in nature (CRONON, William). New York: W. W. Norton, p. 91-113, 1996.

STEIN, Achva B. Ecologia e paisagem cultural: a eficácia dos serviços ecossistêmicos. *In: Cidades em transformação*: Rio de Janeiro, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Nova York, Londres, Havana (Orgs. Ephim Shluger e Miriam Danowski). Rio de Janeiro: Edições de janeiro, p. 240-255, 2014.

STEWART, Richard B. Administrative law in the twenty-first century. **New York University Law Review**, v. 78, n.2, p. 437-460, 2003.

STRAUSS, Peter L. The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch. **Columbia Law Review**, v. 84, n.3, p. 573-669, 1984.

STRECK, Lenio. Quem são esses cães e gatos que nos olham nus? **Revista Consultor Jurídico**, 6 de junho de 2013.

_____. **Verdade e consenso**. 6.ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2017

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Guia jurídico das parcerias público-privadas. *In: Parcerias público-privadas* (Coord. Carlos Ari Sundfeld). 2 ed. São Paulo: Malheiros, p. 17-46, 2011.

_____. **Direito Administrativo para cééticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNSTEIN, Cass R. **A Constitution of many minds**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

_____. **After the rights revolution**: reconceiving the regulatory state. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.

TAYLOR, Paul W. **Respect for nature**: a theory of environmental ethics. Princeton: Princeton University Press, 1986.

TERBORGH, John; PERES, Carlos A. O problema das pessoas nos Parques. *In: Tornando os parques eficientes*: estratégias para conservação da natureza nos trópicos (Orgs. John Terborgh, Carel Van Schaik, Lisa Davenport e Madhu Rao) Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 334-346, 2002.

TERBORGH, John; SCHAİK, Carel Van. Por que o mundo necessita de parques. *In: Tornando os parques eficientes*: estratégias para conservação da natureza nos trópicos (Orgs. John Terborgh, Carel Van Schaik, Lisa Davenport e Madhu Rao). Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 25-36, 2002.

THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural**: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800); tradução João Roberto Martins Filho; consultor desta edição Renato Janine Ribeiro; consultor de termos zoológicos Márcio Martins. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THOREAU, Henry David. **Caminhando**. Tradução Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

_____. **Walden**. Lexington, KY, 2012.

_____. **Walking**. Release date: 7 ago. 2008. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/1022/1022-h/1022-h.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **The writings of Henry David Thoreau: the Maine Woods**. Release date: 9 abr. 2013. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/42500/42500-h/42500-h.htm>. Acesso em: 8 ago. 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TURNER, Robert. Market failures and the rationale for national parks. **The Journal of Economic Education**, v. 33, n.4, p. 347-356, out. 2002. Disponível em: <file:///Users/Larissa/Downloads/MarketFailuresandtheRationaleforNationalParksfinalversion.pdf>. Acesso em 15 jul. 2018.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

WATSON, James; DUDLEY, Nigel ; SEGAN, Daniel B. & HOCKINGS, Marc. The performance and potential of protected areas. **Nature**, v. 515, n. 7525, p.67-73, 2014. Disponível em: [file:///Users/Larissa/Downloads/Watson_PA_Review_Nature_2014_small%20\(1\).pdf](file:///Users/Larissa/Downloads/Watson_PA_Review_Nature_2014_small%20(1).pdf) Acesso em: 15 mar. 2018.

WENZEL, Fernanda. Governo não esclarece suposta incompatibilidade entre rodovias e unidades de conservação. ((o)) **eco**, publicado em 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-nao-esclarece-suposta-incompatibilidade-entre-rodovias-e-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 15 jun. 2019.

WWF. **Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas**. Disponível em : https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf Acesso em: 15 out. 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La Pachamama y el humano. *In: La naturaleza con derechos: de la Filosofía a la Política* (Orgs. Alberto Acosta e Esperanza Martínéz). Quito: Abya-Yala, p. 25-138, 2011.

ZANCHIM, Kleber Luiz. **Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): Risco e Incerteza**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ZELLER, Rodrigo. UC e sua aceitação local: contradições no Parque Sempre-Vivas. ((o)) **eco**, publicado em 10 out. 2013. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/27666-uc-e-sua-aceitacao-local-contradicoes-no-parque-sempre-vivas/> Acesso em: 12 dez. 2018.

Artigos de jornal:

Argentina pretende matar 100.000 castores para salvar florestas nativas. **El País**, publicado em 13 nov. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/04/internacional/1478269692_747483.html. Acesso em: 29 mar. 2018.

Assaltos espalham medo na Floresta da Tijuca. **O Globo**, publicado em 04 abr. 2017, p. 11.

Ataque ao coração verde do Rio: fuga de traficantes por trilhas expõe insegurança da Floresta da Tijuca, que conecta toda a cidade. **O Globo**, publicado em 08 out. 2017, p. 12-13.

Consórcio assume serviços do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. **Correio Braziliense**, publicado em 22 nov. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/11/22/interna_cidadesdf,721006/visitantes-pagarao-ingresso-para-acessar-parque-da-chapada.shtml Acesso em: 23 nov. 2018.

Crisis in our national parks: how tourists are loving nature to death. **The Guardian**, publicado em 20 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2018/nov/20/national-parks-america-overcrowding-crisis-tourism-visitation-solutions> Acesso em 25 nov. 2018.

‘Entering Burn Area’: Yosemite after the fire. **The New York Times**, publicado em 05 nov. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/05/travel/yosemite-fires.html> Acesso em: 03 mar. 2019.

Entrevista Ricardo Salles. **O Globo**, publicado em 09 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-do-meio-ambiente-quer-liberar-ferrovia-em-areas-protegidas-23355861>. Acesso em: 09 jan. 2019.

FAO alerta que desaparecimento da biodiversidade ameaça produção de alimentos. **nacoesunidas.org.**, publicado em 22 fev. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-alerta-que-desaparecimento-da-biodiversidade-ameaca-producao-de-alimentos/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

Gatos voltam à vida selvagem e ameaçam espécies nativas de Fernando de Noronha. **O Globo**, publicado em 27 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/02/27/gatos-voltam-a-vida-selvagem-e-ameacam-especies-nativas-de-fernando-de-noronha.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Governo Bolsonaro centraliza gestão da água em um só ministério. **Correio Braziliense**, publicado em 13 jan. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/13/interna->

brasil,730534/governo-bolsonaro-centraliza-gestao-da-agua-em-um-so-ministerio.shtml
Acesso em: 14 jan. 2019.

Governo flexibiliza caça a javalis em todo o país. **Época**, publicado em 04 abr. 2019.
Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/governo-flexibiliza-caca-javalis-em-todo-pais-23573683> Acesso em: 05 abr. 2019.

Governo investe 0,15% do prometido no programa Parques da Copa. **O Globo**, publicado em 27 fev. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-investe-015-do-prometido-no-programa-parques-da-copa-12624725> Acesso em 17 jun. 2019.

Governo quer conceder 20 parques nacionais à iniciativa privada este ano. **Estadão**, publicado em 11 mai. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/05/11/governo-quer-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano.htm> Acesso em: 01 mai. 2019.

IBAMA exonera servidor que multou Bolsonaro por pesca irregular. **Folha de São Paulo**, publicado em 28 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2019.

Is our life just worth a photo?: the tragic death of a couple in Yosemite. **The Guardian**, publicado em 03 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2018/nov/02/yosemite-couple-death-selfie-photography-travel-blog-taft-point> Acesso em 25 nov. 2018.

Ministro do Meio Ambiente corta 24% do orçamento do IBAMA. **Estadão**, publicado em 26 abr. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/26/ministro-ricardo-salles-corta-24-do-orcamento-do-ibama.htm> Acesso em: 01 mai. 2019.

Mistérios da terra onde a onça reina. **O Globo**, publicado em 24 set. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-vida-secreta-intensa-do-parque-nacional-do-itatiaia-20168529/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Novas exonerações no ICMBio abrem crise no Ministério do Ambiente. **Folha de S. Paulo**, publicado em 24 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/04/demissoes-e-exoneracoes-no-icmbio-abrem-crise-no-ministerio-do-ambiente.shtml> Acesso em: 27 abr. 2018.

ONU dá último alerta para evitar a catástrofe climática. **O Globo**, publicado em 08 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/meio-ambiente/onu-da-ultimo-alerta-para-evitar-catastrofe-climatica-23139274>. Acesso em: 10 out. 2018.

Os três filhotes de onça-pintada do Parque Nacional do Iguaçu que são esperança para a espécie. **BBC News Brasil**, publicado em 10ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45149708>. Acesso em: 12ago. 2018.

Outorga: especialistas mostram prós e contras de cobrar entrada em licitação. **Folha de São Paulo**, publicado em 16 jul. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1656086-outorga-especialistas-mostram-pros-e-contras-de-cobrar-entrada-em-licitacao.shtml>Acesso em: 03 jan. 2019.

Parque mais procurado de MG reduz visitação pela metade e espera ações para garantir ‘turismo sustentável.’ **O Globo**, publicado em 26 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/03/26/parque-mais-procurado-de-mg-reduz-visitacao-pela-metade-e-espera-aco-es-para-garantir-turismo-sustentavel.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2019.

PPPs são bombas-relógio sobre o caixa público. **Folha de S. Paulo**, publicado em 11 mai. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/ppps-sao-bombas-relogio-sobre-o-caixa-publico.shtml>Acesso em: 28 mai. 2019.

Rio Carioca vira patrimônio cultural. **O Globo**, publicado em 12 jan. 2019, Caderno Zona Sul, p. 6-7.

RMG aguarda fim da burocracia para assumir gestão da Rota Peter Lund. **NEWS & VIDEO**, publicado em 07abr. 2016. Disponível em: <https://br.blastingnews.com/ambiente/2016/04/rmg-aguarda-fim-da-burocracia-para-assumir-gestao-da-rota-peter-lund-00869113.html>Acesso em: 12ago. 2018.

Rota de fuga de bandidos, Parque Nacional da Tijuca fica deserto. **O Globo**, publicado em 25 set. 2017, p. 11.

‘Saída ecológica’ proposta por Salles para a Vale é ilegal e imoral. **Direto da Ciência**, publicado em 07 abr. 2019. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/2019/04/07/saida-ecologica-proposta-por-salles-para-a-vale-e-legal-e-imoral/>Acesso em: 08 abr. 2019.

Salles corta 77% de Conselho Ambiental, retira ICMBio e fará sorteio de vagas. **Folha de S. Paulo**, publicado em 29 mai. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/salles-corta-77-de-conselho-ambiental-retira-icmbio-e-fara-sorteio-de-vagas.shtml>Acesso em: 01 jun. 2019.

Tesouros do Parque Nacional do Itatiaia atraem turistas e cientistas há décadas. **O Globo**, publicado em 12 jun. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/tesouros-do-parque-nacional-do-itatiaia-atraem-turistas-cientistas-ha-decadas-1-21467107>Acesso em: 25 ago. 2018.

‘Toma que o filho é teu’, diz Salles sobre privatizar unidades de conservação. **Brasil 247**, publicado em 11 mai. 2019. Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/toma-que-o-filho-e-teu-diz-salles-sobre-privatizar-unidades-de-conservacao> Acesso em: 15 mai. 2019.

Turismo lucrativo: para cada R\$ 1 gasto nos parques federais, outros R\$ 7 são injetados na economia. **O Globo**, publicado em 27 dez. 2018. <https://oglobo.globo.com/economia/turismo-em-parques-federais-ecologico-lucrativo-23330207> Acesso em: 10 jan. 2019.

Um Rio que cresce e não aparece. Nova geografia. Sem infraestrutura e atenção do poder público, Região Metropolitana avança 32 km² por ano. **O Globo**, publicado em 12 fev. 2017, p. 12.

Vingança no paraíso. **O Globo**, publicado em 14 mai. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/multado-por-pesca-ilegal-bolsonaro-insiste-em-se-vingar.html> Acesso em: 15 mai. 2019.

APÊNDICES



State University of Rio de Janeiro – UERJ – Law School

Law PhD

PhD student: Larissa Pinha de Oliveira

Professor of Administrative Law at Federal University of Rio de Janeiro - UFRJ

Questionnaire

- 1) How is the direction and management of Yosemite?

The National Park Service (NPS) Yosemite has been experiencing a great deal of change. There has been a lot of turnover on the park's Leadership Team, with 8 of the 10 positions (including the Superintendent) being vacant within the last two years. Within the last 20 years, there has been a steady increase in visitation, and controversy over the appropriate amount of development to support visitation. The vision articulated in the park's General Management Plan (1980) remains valid. After years of planning, Yosemite completed two river management plans in 2014/2015, and is focusing on implementing those plans; these plans are crucial to addressing issues in Yosemite Valley and Tuolumne Meadows.

- 2) What is your assessment of Yosemite's management? Are administrative mechanisms appropriate? Agile and efficient?

Because the NPS is part of the federal government, we have to use administrative mechanisms (often codified in law) established in Washington. For Human Resources in particular, these mechanisms are challenging, and almost all national parks (and other federal agencies) have struggled with hiring. We are looking at our budget allocations, to make sure we are using our fiscal resources effectively and efficiently, and in a way that meets the park's mission.

3) How do you fundraising? What are the sources of Yosemite's funding?

Yosemite manages a total of about \$100M on an annual basis. The U.S. Congress appropriates about \$30M for park operations. Congress authorizes other sources of revenue such as entrance fees (~\$20M), and places tight constraints on fund raising. Yosemite has a highly effective philanthropic partner, the Yosemite Conservancy, who donates ~\$6M each year to support the park's mission. Approximately \$15M is raised through franchise fees (similar to royalties) resulting from concessioners operating in the park. The NPS is reimbursed for the cost of providing water, sewer, and other services in the park, and receives funds for road construction and major capital projects such as wastewater treatment plans. \$100M may sound like a lot of money, but there are a lot of demands on this money: for example, the park's deferred maintenance backlog is more than \$550M, and the large number of visitors places great stress on park operations.

4) Does Yosemite maintain contact with the local community? Are there participatory / decision-making bodies other than management in Yosemite?

The NPS invests a lot of time and energy in stakeholder engagement, particularly with the "gateway" communities. There are four entrances into the park, and each has a community near the entrance that is highly dependent on the park, and provides many services to visitors. One mechanism we use to communicate with the gateway communities is a quarterly meeting of Gateway Partners, which business owners and representatives from all levels of government meet in the park and engage in discussions with park staff.

5) What are the main difficulties faced by Yosemite?

User capacity has been a major issue for more than 40 years: visitation continues to increase at a fairly steady rate, and park infrastructure and staffing is stressed by the current amount of visitation. Related to use capacity is vehicle management: the park does not have enough parking spaces to accommodate current visitation, and the traffic circulation system is straining with current visitation, resulting in congestion and a less-than-ideal visitor experience for many. Deferred maintenance is a major issue: it will take many, many years to make a significant reduction in the deferred maintenance backlog, provided funding becomes available. Climate change has potential to greatly affect Yosemite, particularly with regard to forest fires and the annual snowpack.

- 6) Can the inspection and monitoring of Yosemite's area be considered adequate?

We monitor "vital signs" that are considered indicators of ecosystem health: *Pinus* tree species, high altitude lakes, and birds are some examples. We also monitor resources in specific areas of high visitation, to make sure the resources are not unacceptably impacted by visitor use.

- 7) Is private property allowed within Yosemite's area?

Yes, there is private property with the park boundary. However, private property is limited to a few communities in the park (e.g. Wawona, Foresta, and Aspen Valley), and the amount of private property cannot increase. The NPS acquires private land on a willing buyer-willing seller basis.

- 8) What is the number of visitors monthly and / or yearly? What is the profile of visitors?

Currently, annual visitation ranges between 4.5 and 5.2 million. Most of the visitation is between April and October. We conduct periodic visitor use surveys to characterize visitors and the activities they like to engage in.

- 9) Which services are subject to concession within Yosemite's area?

The park's primary concessioner provides all lodging and food. Other commercial services are provided by a private commercial entity (not necessarily a concessioner), and include guiding, tours, fine arts and crafts, and transportation.

- 10) How the concessionary companies are chosen?

Concession contracts are awarded by a competitive process, established under US law. Concession contracts are typically 15 years in length, although they can be extended in some circumstances.

- 11) Can you list positive and, if any, negative aspects of concessions?

Positive: The NPS cannot operate lodges and food service: the NPS decides whether services such as these are needed, defines standards of services, and awards a contract for a concessioner to provide these services and operate lodging/food facilities.

Negative: Managing a concessioner, including the competitive process of awarding a contract, is time intensive and occasionally controversial.

12) Do you think that the autonomy of the management of Yosemite can be compromised in face of concessions?

No, because there is a law that specifically addresses concessions management. This law applies to concessions operations in all national parks, which allows for consistency throughout the national park system. One of the strengths of the National Park System is that the NPS Organic Act of 1916 established a vision for all national parks, and many of the laws governing national parks apply to all national parks. The Organic Act is strongly protective of national parks and their resources.

13) What are the perspectives for Yosemite? What to predict for the future of National Parks in the United States?

National parks are popular, and their popularity continues to increase: broad public support is essential to the success of a park. User capacity has been an important and difficult issue at Yosemite for a long time, and will continue to be; other parks are inevitably encountering similar issues. Deferred maintenance is also an important and difficult issue: the lesson for other national parks is to make sure new development is sustainable, both in a conservation and monetarily sense. Climate change is the most significant threat to park resources.



UERJ – Faculdade de Direito
Doutorado em Direito

Doutoranda: Larissa Pinha de Oliveira
Profa. da Faculdade de Direito da UFRJ

Questionário

1) Peço, inicialmente, para informar a data de início da sua gestão à frente do PNI e a data de previsão de encerramento, bem como quem escolhe os diretores dos Parques e se, no curso do mandato, é possível revogar a nomeação.

Minha gestão iniciou em 14/06/2012. Não tem previsão de encerramento. O chefe do parque é nomeado pelo presidente do ICMBio e pode ser substituído do cargo a qualquer momento por decisão deste.

2) Como está constituída a direção e a gestão do PNI?

Ver organograma ao final do questionário.

3) Qual a sua avaliação da gestão do PNI? Os mecanismos administrativos são apropriados? Ágeis e eficientes?

De uma maneira geral a minha avaliação é positiva. No serviço público em geral os procedimentos não são muito ágeis, mas temos conseguido atingir os objetivos previstos para o parque (artigo 11 do SNUC), considerando o contexto nacional. A atuação do ICMBio é potencializada através de voluntários e parcerias com instituições públicas e privadas.

4) Como se dá a captação de recursos? Quais as fontes de financiamento do PNI?

A principal fonte de financiamento é através do orçamento do Governo Federal através dos contratos de equipe terceirizada (vigilância, limpeza e apoio administrativo), luz, telefone,

internet, combustíveis e manutenção de veículos. Os investimentos em reformas, equipamentos e regularização fundiária são financiados principalmente com recursos de compensação ambiental. O parque conta com uma verba mensal para pequenas despesas através de uma parceria com a SOS Mata Atlântica. Em 01/04/2019 começou a operação da concessinária BR Parques, que vai cuidar dos serviços e apoio e atendimento ao uso público (bilheteria, reservas, estacionamento, recepção de visitantes, alimentação, hospedagem e venda de souvenirs), além de investimentos em melhoria da infraestrutura.

5) O PNI mantém contato com a comunidade local? Com prefeituras e com os governos do Rio de Janeiro e de Minas Gerais? Existem instâncias participativas/decisórias, para além da direção, no PNI?

O PNI mantém contato com as prefeituras e com os Estados de MG e RJ. O parque tem um Conselho Consultivo do qual fazem parte as prefeituras e os órgãos estaduais ambientais dos estados. Consultar o site: <http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/conselho-consultivo.html>

6) Diante da Ética Antropocêntrica, da Ética Ecocêntrica e da Ética Animal, como o senhor compreende a filiação moral dos Parques Ambientais e, assim, do PNI?

7) Diante do pioneirismo, da história e do modelo estadunidense, como o senhor avalia as peculiaridades brasileiras e as diferenças de financiamento, estrutura e funcionamento dos Parque Nacionais dos Estados Unidos e do Brasil?

Apesar de o Brasil seguir um modelo de gestão de parques em muitas coisas similar ao americano, as diferenças de estrutura e financiamento são enormes. De uma maneira geral os parques dos Estados Unidos que conheço são muito melhor estruturados fisicamente e em termos de equipe e concessões, além de contar com muitos mais recursos financeiros.

8) Em uma análise comparativa, quais os aspectos dos Parques dos EUA que podem ser vistos como vantajosos em relação ao Brasil? E quais as peculiaridades do formato dos Parques brasileiros que podem ser considerados mais adequados às próprias finalidades dos Parques?

De uma maneira geral os parques dos EUA são grandemente voltados para o usufruto da população, o que acarreta alguns exageros em termos de estrutura física. Por outro lado, a própria visita pública reverte em maior apoio para os parques e em proteção ambiental. Nos parques brasileiros, observa-se em alguns casos uma cultura de menor intervenção em termos de estruturação para minimizar o impacto. Porém em muitos casos observa-se que

isso resulta num menor acesso ao visitante que pode acabar por facilitar o acesso a usos clandestinos como caça, extração vegetal e mineral, ocupação irregular. De uma maneira geral considero que uma visitação ordenada compensa largamente seu impacto localizado por inibir usos irregulares e por uma maior conscientiza o e apoio da popula o às Unidades de Conserva o.

9) Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo PNI?

Entraves burocráticos e jurídicos   regulariza o fundiária; incêndios florestais; renova o da equipe, especialmente de profissionais de campo para a prote o.

10) A fiscaliza o e monitoramento da área do PNI podem ser consideradas adequadas?

Sim, porém pode melhorar.

11) Como entender a existência de propriedades privadas e atividades comerciais dentro da área do PNI?

Quando o parque foi criado em 1937 o Governo Federal perdeu a oportunidade de fazer a regulariza o fundiária e adquirir todas as propriedades privadas dentro do parque. Com o passar dos anos esse passivo vai ficando mais difícil de resolver, pois o direito de propriedade   legítimo. Desde 2009 o ICMBio tem conseguido dar andamento nos processos de Regulariza o Fundiária, adquirindo de forma não contenciosa 38 propriedades e mais de 2.500 hectares.

12) Qual o número de frequentadores mensal e/ou anualmente? Qual o perfil dos visitantes?

Da ordem de grandeza de 140.000 visitantes por ano dos mais diversos perfis: famílias, escolas, terceira idade, montanhistas, aventureiros, moradores do entorno, etc.

13) Como o senhor avalia o processo em curso de concessão nos Parques Nacionais? A iniciativa de concessões   fruto de uma discussão amadurecida no âmbito dos Parques Ambientais?   resultado de uma demanda própria dos Parques?

Avalio como positivo da forma como vem sendo feito até o momento: complementar a gestão do ICMBio com atividades e investimentos que a iniciativa privada tem mais agilidade e eficiência, nos processos que não são voca o do estado, como estacionamento, cobrança, turismo de aventura, alimenta o, hospedagem, venda de produtos, etc. No PNI esse

processo foi fruto de um planejamento conjunto da direção do ICMBio com a gestão da Unidade.

14) Como o senhor avalia a recente concessão no PNI?

Vide acima.

15) Quais serviços foram concedidos? A concessão no PNI foi construída no âmbito do próprio PNI ou é expressão de um modelo geral implantado pelo Ministério do Meio Ambiente e/ou pelo ICMBIO?

Vide acima.

16) O senhor pode listar os aspectos positivos e, se houver, negativos da concessão?

Positivos: desoneração do Estado na oferta de produtos e serviços que não são sua vocação; potencial de melhor qualidade nos serviços oferecidos; maior agilidade da iniciativa privada para resolver questões do dia a dia;

Negativos: risco de a concessionária não ter capacidade de gestão e investimento para as melhorias necessárias à estrutura e serviços. Risco de priorização das atividades que dão lucro em detrimento das que não dão, como proteção, pesquisa, educação ambiental.

17) O senhor pensa que a autonomia da gestão do PNI pode ficar comprometida diante da concessão?

No modelo atual utilizado para o PNI, não.

18) Quais as perspectivas para o PNI? O que prever para o futuro dos Parques Nacionais no Brasil?

A visão de futuro para o PNI é que com os investimentos e melhorias previstas ele se consolide como uma das unidades de referência em Uso Público ordenado e sustentável e que nos próximos 10 anos seja possível atingir próximo a 90% de área regularizada.

