



ÁREAS DESPROTEGIDAS E “PROTEÇÃO” POR MEIO DE SUA INSERÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

UNPROTECTED AREAS AND “PROTECTION” THROUGH THEIR
INSERTION IN NATURE CONSERVATION UNITS



*Edson Ricardo Saleme**

*Maria Eduarda Johns Mascari***

*Marianna Brandão de Castro****

>> Resumo

A instituição de Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Florestais Legais (RLs), e as Unidades de Conservação da Natureza (UCs) representam as principais formulas protecionistas contidas na legislação nacional, oriunda da experiência estrangeira. Todas possuem regimes próprios e há previsão genérica na Constituição Federal (1988), art. 225, §1º, III, no sentido de que sejam definidos nos diversos espaços federativos. A questão norteadora que se coloca é como proteger áreas do território nacional, hoje do tamanho do Estado da Bahia, sobretudo da Amazônia. A consequência direta dessa omissão do poder público reverte-se em grilagem e registro irregular como propriedade privada servindo para atividades opostas aos compromissos firmados pelo Brasil, sobretudo diante da Meta 11 da 5ª. Edição do Panorama da Biodiversidade Global (GBO-5), lançado pelo Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica em Aichi (CDB); refere-se às áreas protegidas em face dos obstáculos e desafios de um país emergente e passou a ser internalizada pelo governo brasileiro a partir de 2013. A meta 11 estabelece compromissos visando à criação de novas áreas protegidas e também a sua manutenção, com adequada representatividade

* Professor Doutor em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Assessor Jurídico da Diretoria do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, 2025.

** Discente em Direito da Universidade Católica de Santos, estagiária do MP na Baixada Santista, e-mail: mariamascari@unisantos.br

*** Discente em Direito da Universidade Católica de Santos, estagiária de Direito, e-mail: mariannacastro@unisantos.br

ecológica, governança e conectividade. Este trabalho emprega o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental para seu desenvolvimento. Entre as conclusões se observa a grande dificuldade do governo atual em coibir as ocupações nesses espaços e também na criação de novas Unidades de Conservação da Natureza, que seria o instituto mais adequado para preservação in situ.

>> Palavras-chaves

Áreas de preservação permanente; preservação in situ; áreas desprotegidas; metas de Aichi; Amazônia.

>> Abstract

The creation of Permanent Preservation Areas (APPs), Legal Forest Reserves (RLs), and Nature Conservation Units (UCs) represent the main protectionist formulas contained in national legislation, derived from international experience. All have their own regimes, and there is a general provision in the Federal Constitution (1988), art. 225, §1, III, requiring them to be defined in the various federative spheres. The guiding question is how to protect areas of the national territory, currently the size of the state of Bahia, especially in the Amazon. The direct consequence of this government failure is land grabbing and irregular registration as private property, serving activities contrary to Brazil's commitments, especially in light of Target 11 of the 5th Edition of the Global Biodiversity Outlook (GBO-5), launched by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity in Aichi (CBD). refers to protected areas in the face of the obstacles and challenges of an emerging country and was internalized by the Brazilian government in 2013. Goal 11 establishes commitments to the creation of new protected areas and their maintenance, with adequate ecological representation, governance, and connectivity. This work employs the hypothetical-deductive method and bibliographic and documentary methodology for its development. Among the conclusions is the great difficulty the current government has in curbing occupations in these spaces and also in creating new Nature Conservation Units, which would be the most appropriate institution for in situ preservation.

>> Keywords

Permanent preservation areas; in situ preservation; unprotected areas; Aichi targets; Amazon.

INTRODUÇÃO

A legislação nacional, diante das pesquisas efetuadas por organizações internacionais, sobretudo a IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza), estabeleceu a possibilidade de instituição de institutos protetivos, entre eles, as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as Reservas Florestais Legais (RLs), e as Unidades de Conservação da Natureza (UCs). Todas possuem regimes próprios e há previsão genérica na Constituição Federal (1988), art. 225, §1º, III, no sentido de que sejam definidos nos diversos espaços federativos “[...] 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.” Essas áreas são protegidas por lei para assegurar o equilíbrio ecológico e a conservação dos recursos naturais.

As APPs são muito necessárias em face de sua relevância ambiental; elas garantem não somente a estabilidade geológica, a proteção de recursos hídricos e a conservação da biodiversidade, mas também impõe a observância de que a área é objeto de proteção por determinado ente federativo. Sua criação é efetivada por meio de lei, a fim de viabilizar a manutenção de ecossistemas em circunscrições necessárias de proteção.

Existem unidades protegidas hídricas e de relevo e a legislação que trata delas possui elementos que estão se aperfeiçoando diante da realidade brasileira. A utilização antrópica, quando possível, é restrita a atividades de baixo impacto. A legislação, iniciada com o Código Florestal de 1934 e aprimorada ao longo do tempo, reconhece a importância delas como viabilizadoras e prestadoras de serviços ecossistêmicos essenciais, como regulação hídrica e conservação do solo, embora enfrentem desafios na aplicação prática das normas.

O Código Florestal prevê outro espaço territorial protegido: a Reserva Legal (RL), existente também no Código de 1934; evoluiu de uma função econômica para ecológica, mas teve sua efetividade comprometida por pressões políticas, especialmente na reforma do Código Florestal de 2012, que a manteve com algumas alterações. A nova legislação flexibilizou exigências e permitiu compensações ambientais por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que favoreceu a regularização fundiária, mas enfraqueceu sua função conservacionista. A ausência de diretrizes específicas para biomas não florestais agrava os desafios, exigindo um aperfeiçoamento normativo para manejo adequado diante das mudanças climáticas.

O objetivo deste trabalho é analisar como se poderia melhor proteger as terras amazônicas, aqui consideradas as desprotegidas, cujo tamanho atual, segundo fontes de imprensa (O Globo, 2024) é equivalente ao estado da Bahia e com risco permanente de grilagem, segundo dados do Observatório das Florestas Públicas (2025). O cenário é mais grave porque essas terras não sofreram processo discriminatório¹ e sequer tiveram destinação

¹ Processo Discriminatório instituído pela Lei 6383, de 1976. Processo pelo qual o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União.

estabelecida por nenhum dos entes federativos indicados no art. 3º da Lei 9985, de 2000 (Brasil, 2000). Há desmatamento próximo dos 80% na Floresta Amazônia em florestas públicas federais.

A questão norteadora que aqui se coloca é como proteger áreas do território nacional, sobretudo da Amazônia, ainda não inseridas em unidades de conservação. Na verdade, poderiam ser consideradas áreas públicas ainda não transformadas em Unidades de Conservação, Terras Indígenas ou mesmo terras quilombolas; não foram objeto de regularização fundiária. Como consequência direta dessa omissão do poder público, ocorre a grilagem e grande parte dessa área está registrada irregularmente como propriedade privada e servindo para atividades nem sempre adequadas ao frágil solo amazônico.

A criação de unidade de conservação é a fórmula mais adequada de proteção ambiental *in situ* no Brasil e no mundo, a partir das categorias de proteção integral e uso sustentável. Com base legal consolidada, esse Sistema busca garantir a conservação de grandes áreas naturais por meio de planejamento e participação social. Este trabalho empregará o método hipotético dedutivo e sua hipótese seria a de que “as terras amazônicas desprotegidas devem sofrer imediata transformação em unidades de conservação de proteção integral com plano de manejo próprio para manutenção e proteção de sua área.”

Ainda que exista legislação em prol da proteção à posse e das pessoas que necessitam da terra para sua subsistência, não se pode olvidar que a manutenção de ecossistemas é fundamental para a proteção humana, flora e fauna. A prescrição aquisitiva apenas regulariza a posse da propriedade; contudo, não há fiscalização suficiente para a manutenção de áreas que deveriam ser protegidas dentro dessas propriedades.

Não obstante os esforços de entidades ambientalistas diversas e setores preocupados com a fragilidade ambiental da Amazonia, a eficácia protecionista depende da superação de entraves como falta de infraestrutura, recursos financeiros e clareza normativa, além da necessidade de uma gestão territorial articulada e do fortalecimento das ações de educação ambiental e fiscalização.

1. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985, de 2000 (Brasil, 2000), é o principal marco legal brasileiro para a preservação de áreas naturais *in situ* de grande porte. Ele organiza os espaços protegidos em duas categorias: Unidades de Proteção Integral, com uso restrito e foco na preservação da natureza, e Unidades de Uso Sustentável, que conciliam a conservação com o aproveitamento controlado dos recursos naturais. O SNUC define critérios, instrumentos e diretrizes para a criação, gestão e fiscalização dessas áreas, incluindo exigência de plano de manejo, participação da sociedade e respeito às comunidades tradicionais.

Entre os princípios de direito ao meio ambiente equilibrado tem-se o: direito à sadia qualidade de vida, prevenção e precaução acesso equitativo

aos recursos naturais, controle de risco, informação e participação (incluindo o controle social), princípio do poluidor-pagador, princípio da progressividade entre tantos outros (Machado, 2009).

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a utilizar as expressões meio ambiente, desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado, com influência da Declaração de Estocolmo (1972), da Constituição Portuguesa (1976) e da Constituição Espanhola (1978) (Almeida, L. T. et al., 2016).

O surgimento das Unidades de Conservação se deu no século XIX, surgiu basicamente com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, Estados Unidos, em 1872 (Diegues, 2008); ainda que Yosemite, outro parque naquele país, ter sido decretado como área de preservação, em 1864.

As áreas de preservação tinham o fito, em tempo pretérito, à preservação de locais com relevante beleza cênica e valor estético, o objetivo protecionista seria, sobretudo, mantê-las inalteradas em face dos efeitos perversos do desenvolvimento urbano-industrial do século XIX. Essas áreas deveriam manter-se isoladas e isentas de habitação humana; seu intuito seria unicamente a proteção da vida selvagem e recreação humana. Desta forma, o homem poderia ser um visitante; não um morador (Diegues, 2008).

Historicamente, a criação das unidades de conservação no Brasil passou de ações pontuais e cênicas para iniciativas estruturadas com base científica e social. Desde os jardins botânicos do período colonial até os parques nacionais do século XX, o país ampliou sua legislação e o reconhecimento do papel das unidades na proteção da biodiversidade e na promoção do bem-estar humano. A Constituição de 1988 e a criação do SNUC consolidaram esse processo, conferindo às áreas protegidas um regime jurídico especial que prioriza o interesse público.

Após a implantação é fundamental que se assegure a efetividade do manejo de uma Unidade de Conservação, mormente com o objetivo de analisar o sucesso em seu entorno e, também, das áreas *in situ*, e assim possibilitar a priorização de investimentos nestes locais (Nolte, C.; Agrawal, A., 2013).

Na verdade existe escassez de estudos que possam viabilizar bons instrumentos em prol da avaliação da eficácia das Unidades de Conservação (Almeida, L. T. et al., 2016).

Atualmente existem quatro modos básicos de financiar as unidades de conservação: a) por meio do orçamento público propriamente dito; b) taxas pagas por visitantes ou mesmo taxas ambientais destinadas às unidades de conservação, quando se tratar de unidades que tenham essa fórmula de ingresso; c) valores pagos por empresários que atuam dentro dessas áreas nos moldes impostos pelo art. 36 da Lei 9985, de 2000; e (iv) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, do terceiro setor e de agências internacionais. Há ainda outros mecanismos financeiros capazes de viabilizar o financiamento dessas unidades, como a compensação ambiental, prevista na lei do SNUC (Brasil, 2000).

Mesmo diante do grande passo dado pela Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), Miziara e Dias (2022) refletem no sentido de que sua grande importância não considera entre a sua regulamentação

a existência de outras áreas protegidas, tais como as áreas de preservação permanente (APP) e as reservas legais (RL). Se assim fosse haveria ainda maior possibilidade de proteção, tendo em vista o grande leque de institutos que poderiam ainda estar incluídos, ainda de forma mais rígida, nas próprias áreas já estabelecidas como unidade de conservação.

Outro tipo de situação gerada pela Lei é o fato de não incluir as comunidades tradicionais existentes no território objeto da proteção *in situ* como parte do próprio ambiente e, desta forma, contemplar no plano de manejo não somente previsões fáticas relacionadas ao presente, mas também possibilidades atreladas ao futuro e de expansão daquelas comunidades; isso sem contar com as consequências culturais e patrimoniais geradas em face de uma legislação que parece colocar em segundo plano as comunidades existentes. (Miziara; Dias; 2022).

2. ÁREAS DESPROTEGIDAS

As áreas protegidas contam com instrumentos internacionais em sua defesa e manutenção. Pode-se citar, inicialmente, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, CNUMAD, 1992). Esta é a mais tradicional forma de proteger a biodiversidade da sanha destruidora da própria humanidade.

O termo “área protegida” é definido no Artigo 2º da Convenção como “uma área geograficamente definida, que é designada ou regulamentada e gerida para alcançar objetivos específicos de conservação”. O Artigo 8º da Convenção estabelece, nesse sentido, também as diretrizes para a conservação *in situ*, incentivando os países signatários a

A expressão “área protegida” designa uma classe específica de regimes jurídicos de proteção de zonas naturais. Costa de Oliveira (2022) indica que este termo foi empregado no final do século XIX. Firmou-se no vocabulário científico na medida em que se difundiram tais regimes pelo mundo. Ingressou na legislação brasileira antes mesmo da CDB. Com a promulgação desta e a instituição do PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006) difundiu-se amplamente nas fontes do direito e na literatura especializada.

Área protegida é espaço geograficamente demarcado para a finalidade que especifica, segundo o autor (Costa de Oliveira, 2022); designa conjuntos de dispositivos heterogêneos voltados à proteção natural *in situ* que incluem as terras indígenas, as reservas legais, as áreas de preservação permanente e ainda outras categorias provenientes do direito internacional; na verdade, dedicam-se a indicação de que determinada porção do território está voltada a proteção da natureza e conectada ecossistêmica em área previamente demarcada para essa finalidade.

As áreas protegidas referem-se a um conceito genérico consignado na legislação federal brasileira; compreende várias modalidades de espaços destinados à proteção da biodiversidade, das paisagens e das águas, tais como as áreas de preservação permanente (APPs), previstas no Código Florestal Brasileiro (Brasil, 2012), as unidades de conservação (UCs) e reservas da biosfera, reguladas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação

da Natureza (SNUC) (Brasil, 2000), e as áreas de servidão ambiental, dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

O Observatório de Florestas Públicas, criado a partir de esforços da Amazônia de Pé e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) são entidades que envidam esforços no sentido de preservar áreas desprotegidas, sobretudo considerando a existência de 56,5 milhões de hectares de florestas não devidamente fiscalizadas na Amazônia (Observatório, 2025).

No entanto, desafios persistem e a falta de infraestrutura, fiscalização precária, conflitos fundiários e desconhecimento da população dificultam a efetividade desses esforços (Observatório, 2025). A mera existência legal dessas áreas não garante sua proteção se não forem acompanhadas de políticas ambientais sólidas, recursos financeiros adequados e educação ambiental contínua. A conservação, para ser efetiva, depende tanto da aplicação rigorosa da legislação quanto do engajamento social e do respeito ao que é salutar ao ambiente e em defesa dos direitos das populações tradicionais.

Importante mencionar que antes da década de 1970, nas palavras de Sarlet e Fensterseifer (2021), a proteção ambiental era justificada mais pelo prisma dos interesses econômicos mais que sob o ângulo dos interesses ambientais propriamente ditos. Para melhor compreensão da evolução da legislação ambiental importante observar a evolução dos cenários norte-americano e europeu, sobretudo da Alemanha, ao reconhecerem e impulsionarem a proteção jurídica dos valores e direitos de matriz ecológica.

Os autores (Sarlet e Fensterseifer, 2021) sublinham o fato de ser a experiência jurídica brasileira pioneira, de certa forma, pois quanto comparada e internacional inúmeros diplomas legislativos, de certa forma, já asseguravam a proteção jurídica dos recursos naturais antes da década de 1970. Contudo, a tutela jurídica “[...] pautou-se quase que exclusivamente por interesses puramente econômicos ou, em alguns casos, também em razão da tutela da saúde pública.”

As boas condições ambientais para Bessa Antunes (2021), indicadas na Lei, seriam elementos indutores importantes do desenvolvimento socioeconômico. São igualmente fórmulas indispensáveis em prol da segurança nacional e da proteção da dignidade humana. Todos eles podem ser compreendidos sob a ótica do desenvolvimento sustentado. A Política Nacional do Meio Ambiente, promovida pela Lei nº 6.938, de 1981, deveria ser interpretada a partir de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos que se destinam à promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito da legislação nacional. A PNMA só pode ser realizada por meio de princípios estabelecidos pela própria CF e legislação ambiental.

A questão do desflorestamento na região amazônica como sendo um dos pontos centrais da temática relacionada a áreas desprotegidas relaciona-se diretamente com o processo de ocupação do seu território nos anos 70. A inversão de práticas relacionadas à exploração da floresta em pé, com economia baseada no extrativismo da borracha e da castanha, em que o rio era o principal meio de locomoção dos produtos e pessoas, deixara de ser predominante. Estas práticas foram substituídas, gradativamente,

por sistema mais racional baseado no valor da natureza e a terra onde a estrada passou a ser o principal elemento de integração da região com o Brasil (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017).

Referidas autoras, em sua pesquisa (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017), refletem que, nos anos oitenta inicia-se a expansão da fronteira econômica caracterizada principalmente pela ocupação da terra e implementação de infraestrutura para viabilização da inserção novas atividades econômicas no território. Assim, essa atração é pautada historicamente na mineração industrial aliada à exploração e processamento madeireiro e agropecuário (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017).

No estudo aprofundado das autoras se observou que foi possível perceber:

[...] a conversão do desflorestamento para outros tipos de uso como a pastagem que é predominante em toda extensão da área de proteção, concentrando-se principalmente na parte leste que incide sob o município de São Felix do Xingú. Foram identificadas grades machas de ocupação humana (2008 a 2016) que são fruto das migrações intensas nessa região reflexo da exploração mineral em diversos garimpos na porção leste da área de proteção. É importante ressaltar, que as áreas preservadas no mapa representada por extensas manchas florestais localiza-se na porção oeste da área de estudo sob jurisdição do município de Altima a proximidades da Estação Ecológica Terra do Meio, distante geograficamente das estradas e das áreas de pastagem.

O desenvolvimento socioeconômico brasileiro depende fundamentalmente da conservação das florestas, sobretudo na área amazônica. São também indispensáveis à segurança nacional e proteção ecossistêmica com a finalidade de manutenção de várias espécies de flora e fauna ali existentes. A preocupação atual apenas reflete práticas iniciadas há longo prazo, que se perpetuam e mantêm uma progressão alheia à essa perspectiva preservacionista.

O delineamento de metas tem sido reconhecido como dispositivo essencial para a avaliação de com promissos globais. E, no caso da CDB, um primeiro conjunto de metas foi estabelecido na COP6. Nas palavras de Prates e Irwing (2022) é possível constatar algum avanço, principalmente, com a regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT59 e mais recentemente, da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGAT.

A análise da Meta 11 de Aichi (2022) refere-se às áreas protegidas em face dos obstáculos e desafios de um país emergente e passou a ser internalizada pelo governo brasileiro a partir de 2013. A meta 11 estabelece compromissos visando à criação de novas áreas protegidas e também a sua manutenção, com adequada representatividade ecológica, governança e conectividade.²

² Ver todas as 20 Metas de Aichi no site da CDB .

3. AMEAÇA À BIODIVERSIDADE E AÇÕES PROATIVAS

A biodiversidade é permanentemente ameaçada pela ação antrópica, sobretudo pelos câmbios constantes no uso e ocupação do solo, mudanças climáticas, poluição geradora de efeito estufa, presença de espécies exóticas e invasoras no ambiente, entre outras tantas que se possa enumerar. Urge implementar estratégias a fim de se conter essa rápida ação destruidora. Uma dessas fórmulas é o imediato reconhecimento dessas áreas a fim de transformá-las em áreas protegidas. As notícias de reconhecimento de terras na Amazônia para particulares é cada vez mais frequente.

As áreas protegidas podem ser definidas simplesmente como espaços geográficos estabelecidos, reconhecidos e manejados de maneira a atingir a conservação daquela circunscrição por períodos longos. Nessas localidades deve haver restrição de atividades humanas impactantes ou mesmo incompatíveis com a manutenção adequada da biodiversidade. Diante desse grau protecionista é viável a proteção de espécies que, diante da sensibilidade ou especificidades, poderiam ser levadas à extinção.

A Conferência Mundial da Natureza (2022) estabeleceu que áreas de proteção ambiental exercem um papel local e internacional muito importante na conservação das espécies e do clima. Nesse sentido, não somente a ONU, mas também muitos governos estão de acordo no sentido de estabelecer proteção, até 2030, de 30% da superfície da Terra. Ainda que exista nomenclatura diversificada para a proteção de determinadas áreas reconhecidamente importantes para a biodiversidade, há riscos que podem atingir sua importante função.

Fanzeres e Carvalho (2021) atentos ao panorama presente geradores de supressão, cada vez maior, de áreas naturais, sublinharam que há esforços político-jurídicos cada vez maiores em prol da compatibilização da presença humana com objetivos conservacionistas. Com esta nova percepção se vislumbra a possibilidade de permanência desses grupos em áreas que se evitava qualquer interação humana.

Neste sentido, o poder público passou a rever posicionamentos e reinterpretar normas legais de forma a corrigir injustiças sociais praticadas em nome da conservação da natureza brasileira. Assim diante da proibição da Lei do SNUC (Brasil, 2000) do uso dos recursos naturais por comunidades no interior das unidades de conservação de proteção integral, atualmente se viabiliza o instituto dos Termos de Compromisso (TC) a fim de viabilizar o reassentamento das populações tradicionais no interior de unidades de conservação de proteção integral, previsto no Decreto nº 4.340/02, que regulamenta essa Lei.

Atualmente existe o que se denominou EPANB - Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade. Com esta estratégia se está prevenindo a articulação de políticas públicas como o Plano Nacional de Recuperação de Vegetação Nativa (Planaveg), que estabelece a meta de recuperação de 12 milhões de hectares até 2030. Com este, e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), que promoverá a inclusão socioeconômica o objetivo central de análise deste trabalho (Brasil, MMAMC, 2025).

Entre as metas da Estratégia estaria a redução da perda de áreas importantes para a biodiversidade. Neste sentido subdividiu-se em duas metas:

a primeira com o objetivo promover o planejamento espacial, terrestre e marinho, e outra busca evitar de todas as formas o desmatamento ilegal e a conversão da propriedade desprotegida em área privada dedicada à atividades impactantes.

A segunda e a terceira estratégias do Ministério miram a restauração, a conservação e o manejo dos ecossistemas. Todas teriam o objetivo de deter as extinções de espécies, o uso sustentável da biodiversidade, da bioeconomia, das atividades produtivas sustentáveis, da sustentabilidade na pesca extrativa, das atividades empresariais sustentáveis e das medidas de biossegurança também estão contempladas nas metas. Todas elas contemplam o engajamento dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares na implementação das metas nacionais.

4. ANÁLISE RECENTE DO TCU EM FACE DAS ÁREAS “DESPROTEGIDAS”

Com base na Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Entre os compromissos nela estabelecidos está a Meta 11 de Aichi, que prevê que, até 2020, os países participantes deveriam destinar 17% de seu território continental e 10% de suas áreas marinhas e costeiras como áreas de proteção ambiental.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2025), diante desse compromisso, realizou auditoria nas áreas protegidas (APs) da América Latina para analisar a política pública de conservação da biodiversidade, a partir da avaliação da gestão de áreas protegidas. A fiscalização foi conduzida sob coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai.

O Tribunal de Contas da União é órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional em sua missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. Sua missão também é contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Objetiva também ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. É responsável não somente pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Fiscaliza compromissos estabelecidos entre o Brasil e entidades internacionais (TCU, 2025).

Entre as entidades que fiscaliza a governança internacional existe o Painel de Informações das Instituições Superiores de Controle (ISC) como produto que consolida informações e dados das Instituições Superiores de Controle no âmbito mundial. Isso inclui aspectos da organização e funcionamento da ISC, como estrutura e mandato do titular, além de informações relacionadas com o controle externo, como atribuições e principais modalidades de auditoria realizadas por cada entidade (TCU, 2025)

Nesse diapasão, entre outras atividades realizadas pelo TCU, examinaram-se unidades de conservação federais (UCs) nos biomas brasileiros de

caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Os outros onze países participantes foram Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela. Tomadas em conjunto com auditoria similar realizada em 2013, o total de APs latino-americanas avaliadas foi de 1.120. No Brasil, foram avaliadas 313 APs federais e 140 APs estaduais.

Os órgãos brasileiros auditados foram o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia a quem cabe a gestão das unidades de conservação (UCs) federais brasileiras, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Nessa auditoria (TCU,2021) indicou-se progressos na implementação e na gestão de UCs diversas. Contudo, observou-se “ausência de estratégia detalhada, escassez de recursos humanos e falhas na governança do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.”

Nessa auditoria observou-se que, de um modo geral, houve alguns avanços na implementação e na gestão das unidades de conservação da natureza federais, entre 2014 e 2019. Assim, o Brasil logrou alcançar a marca de 18% de proteção de áreas terrestres e de 26% de áreas marinhas.

Essa pesquisa indicou falta de estratégia adequada para que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) pudesse ser levado avante de forma satisfatória. Isto é graves problemas de governança diante da escassez de recursos humanos e fragilidades no monitoramento em suas fontes de financiamento. Diante dessas considerações, o Plenário do TCU determinou fosse efetiva uma avaliação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (TCU,2021).

O relatório do TCU elencou os diversos obstáculos a serem enfrentados para a manutenção dessas áreas. Entre eles: a) criação de estratégia pormenorizada para as UCs, pois a ausência dela prejudica o monitoramento das unidades; b) melhoria na implementação e o direcionamento da política pública, como consequência da falta do aspecto precedente. c) completa falha na governança pública do SNUC, diante da séria escassez de recursos humanos dessas unidades; d) necessidade de melhores fontes de financiamento do SNUC, pois há falta de recursos necessários ao seu adequado aproveitamento; e) problemas com o entorno e necessidade de aumento das áreas possíveis de aumento da circunscrição já existente.

Diante desse quadro o TCU determinou uma melhor avaliação do Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas com as recomendações devidas, sobretudo com recomendações no sentido de melhor aproveitamento das terras indígenas a fim de coibir o desmatamento e a proteção de florestas (TCU, 2011)

>> CONCLUSÃO

O relatório do TCU ainda considerou que a “[...] perda bruta de cobertura vegetal nas áreas externas a essas modalidades de áreas protegidas foi cerca de cinco vezes e meia maior do que dentro das unidades de conservação e cerca de nove vezes e meia maior do que dentro das terras indígenas.”

O pior, conforme se constata nos relatos, é que a partir de 2019 agravou-se a situação no interior das áreas protegidas no sentido de existir nelas a perda da biodiversidade resguardada. O que se pode dizer da atualidade é que os cidadãos esclarecidos decidiram transformar suas propriedades em UCs, tal como se observou diante da criação das últimas Reservas de Patrimônio Particulares Naturais – RPPNs (ICMBio, 2025), que são verdadeiros focos de engajamento voluntário da sociedade na conservação ambiental. Desta forma seus proprietários assumiram o compromisso de preservar, de forma permanente, áreas naturais, contribuindo para os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

As áreas protegidas contam com instrumentos internacionais em sua defesa e manutenção. Pode-se citar, inicialmente, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, CNUMAD, 1992). Esta é a mais tradicional forma de proteger a biodiversidade da sanha destruidora da própria humanidade.

A área protegida considerando a classe específica de regimes jurídicos de proteção de zonas naturais, ingressou na legislação brasileira antes mesmos da CDB. Com a promulgação desta e a instituição do PNAP- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006) e difundiu-se amplamente nas fontes do direito e na literatura especializada.

Esta é considerada uma área demarcada geograficamente voltada à proteção natural *in situ* que incluem as terras indígenas; as reservas legais; as áreas de preservação permanente; algumas das categorias provenientes do direito internacional entre outras.

Com base na Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Entre os compromissos nela estabelecidos está a Meta 11 de Aichi, que prevê que, até 2020, os países participantes deveriam destinar 17% de seu território continental e 10% de suas áreas marinhas e costeiras como áreas de proteção ambiental.

Nesse sentido a Corte Nacional de Contas diante dos compromissos nacionalmente assumidos, realizou auditoria nas áreas protegidas (APs) da América Latina para analisar a política pública de conservação da biodiversidade, a partir da avaliação da gestão de áreas protegidas. Alertou o descumprimento de diversas metas; determinou uma melhor avaliação do Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas com as recomendações devidas, sobretudo com indicações para melhor aproveitamento das terras indígenas a fim de contribuir com o excesso de desmatamento e a necessidade urgente da proteção de florestas.

A criação de maior número de áreas ecológicas, sobretudo unidades de conservação, são ações imprescindíveis para a preservação do que ainda resta na Amazônia. Problema maior noticiado pela mídia brasileira é o fato de que até mesmo no interior das unidades de conservação já assim declaradas, em processo de legalização ou com problemas na finalização de sua regularização, há ocupações irregulares e, ao contrário do que se possa imaginar, a maioria têm obtido sinal verde na prescrição aquisitiva judicial ou extrajudicialmente solicitada.

>> REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de Bessa. **Direito Ambiental**, 20. d., São Paulo: Atlas, 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 20 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9985, de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 22 jul, 2025.
- BRASIL. Lei nº 6938, de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 22 jul. 2025.
- BRASIL. Lei 12.651, de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
- BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em 25 jul. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**, 8. ed., Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.
- BRASIL. **TCU aponta avanços e fragilidades nas unidades de conservação federais**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conservacao-da-biodiversidade-na-america-latina-e-avaliada-pelo-tcu>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- BRASIL. Organizações Internacionais. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/relacoes-internacionais>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. Criação de mais sete RPPNs. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/governo-federal-cria-mais-sete-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 21 jul., 2025.
- BORGES, L. A. C. et al. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, 2011.
- COSTA DE OLIVEIRA, C. E. C. de O.. Área protegida e os conceitos da “CDB” e da “UICN”. **Revista De Estudos Interdisciplinares Do Vale Do Araguaia. REIVA**, 5(02), 2022.
- CRAVEIRO, J. R. V.. **Caracterização das unidades de conservação: referências sobre o sistema nacional de unidades de conservação da natureza**. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/87.pdf>. Acesso em 16 de abr. de 2025.
- DE ALMEIDA, L. T. et al. Evaluating ten years of management effectiveness in a mangrove protected area. **Ocean and Coastal Management**, v. 125, p. 29-37, 2016.
- DIEGUES, A. C. S.. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: HUCITEC, 2008.
- FANZERES, A.M.P.C; COSTA, R.. Os Apiaká e o Parque Nacional do Juruena: uma

experiência de gestão territorial compartilhada. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 28, Publicado: 2025.

MACHADO, P.A.L.. **Curso de direito ambiental**. 17. ad. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

MIZIARA, D.O.; DIAS, F.. **As políticas ambientais brasileiras e os dilemas do governo Bolsonaro**. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 12, n. 02, maio/ago. 2022 (p. 339-369).

NOLTE, C.; AGRAWAL, A.. Linking Management Effectiveness Indicators to Observed Effects of Protected Areas on Fire Occurrence in the Amazon Rainforest. *Conservation Biology*, v. 27, n. 1, p. 155-165, 2013.

O GLOBO, Brasil tem área do tamanho da Bahia com potencial para regeneração natural de floresta. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2024/10/30/brasil-tem-area-do-tamanho-da-bahia-com-potencial-para-regeneracao-natural-de-floresta.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2025.

OBSERVATÓRIO DA AMAZÔNIA. Observatório das Florestas Públicas. Disponível em: <https://deolhonasflorestaspublicas.org.br/sobre-o-observatorio/>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity**. Disponível em: cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf. Acesso em 25 jul. 2025.

PINHO, B.C.P.; GOMES, B.O.. Territorios desprotegidos e as novas fronteiras dos recursos naturais na Amazônia: uma análise dos vetores de pressão antrópica na Apa Triunfo do Xingu – PA”, **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, (octubre-diciembre 2017). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/novas-fronteiras-amazonia.html>. Acesso em 27 jul. 2025.

PRATES, A. P.L.; IRWING, M.L.. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

