



Entraves à efetivação de Unidades de Conservação: Parque Estadual Mata da Pipa, Tibau do Sul – RN – Brasil

Obstacles to the effectiveness of Protected Areas: Mata da Pipa State Park, Tibau do Sul – RN – Brazil

Juliana Garcia Vidal RODRIGUES¹*, Sueli Aparecida MOREIRA¹, Eliza Maria Xavier FREIRE¹

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

* E-mail de contato: julianagarciavr@gmail.com

Artigo recebido em 22 de novembro de 2017, versão final aceita em 12 de junho de 2018.

RESUMO: Áreas Protegidas, em especial Unidades de Conservação (UCs), são as principais formas de conservação de recursos naturais, por meio de esforços nacionais e internacionais. Além da criação de UCs, é imprescindível a efetivação dessas áreas, principalmente na Mata Atlântica setentrional, devido à sua extensa fragmentação. A implantação das UCs criadas no Brasil (embora a maior parte delas não seja efetiva) assegura a conservação da geobiodiversidade, atingindo propósitos das Metas de Aichi. A categoria Parque, por sua vez, é a que mais apresenta dificuldades para a implementação. A conservação do Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP) possui alta relevância, em virtude da possibilidade de compor um corredor ecológico em áreas da Mata Atlântica setentrional, e abrigar espécies endêmicas e em risco de extinção. O presente estudo foi realizado com o objetivo de identificar entraves à efetivação do PEMP, através de dados provenientes de análise documental e de abordagens qualitativas, como entrevistas e observação participante junto ao Conselho Gestor, entre 2016 e 2017. Identificaram-se como entraves questões relativas a recursos financeiros e humanos; falta de regularização fundiária; a dificuldade de comunicação e a inércia, em alguns momentos, dos órgãos públicos responsáveis; a fiscalização insuficiente; e a necessidade de engajamento da população local do Parque. Verificaram-se, ainda, que a origem desses obstáculos advém de problemas estruturais e organizacionais da Administração Pública e do Judiciário, bem como da falta de priorização na vontade política.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Mata Atlântica; Unidades de Conservação.

ABSTRACT: Protected Areas, in particular Conservation Units (CUs), are the main forms of conservation of natural resources, through national and international efforts. In addition to the creation of the CUs, the effectiveness of these areas is essential mainly in the Northern Atlantic Forest due to its extensive fragmentation. The implementation of CUss created in Brazil ensures the conservation of geobiodiversity, even though most of

them are not effective, reaching the goals of the Aichi Biodiversity Targets. The category Park is the most difficult to implement. The conservation of the Mata da Pipa State Park (PEMP) is highly relevant due to the possibility to compose an ecological corridor in the area of the Northern Atlantic Forest and to house endemic and endangered species. The present study was performed in order to identify obstacles to the implementation of the PEMP based on data from documental analysis and qualitative approaches, such as interviews and participant observation together with the Management Council between 2016 and 2017. Issues related to financial and human resources; lack of land regularization; difficulty of communication and inertia in some moments of the responsible public agencies; insufficient supervision, and need to engage the local population of the Park were identified as obstacles to the implementation. Besides, it was recognized that the origin of these obstacles arises from structural and organizational problems of the Public Administration and the Judiciary, as well as from the lack of prioritization on the political will.

Keywords: Environmental Law; Atlantic Forest; Conservation Units.

1. Introdução

Solucionar os entraves à efetivação das Unidades de Conservação (UCs) do Brasil é imprescindível para que ele cumpra metas estabelecidas pela Convenção sobre a Diversidade Biológica - CDB, da qual é signatário.

Em decisão adotada pela 10ª Conferência das partes que compõem a Convenção, ocorrida em Nagoya, Japão, em 2010, foi estabelecido um conjunto de metas, denominadas Metas de Aichi, que contemplam objetivos de longo prazo. Há vinte proposições organizadas em cinco objetivos estratégicos, dentre eles o objetivo estratégico C: melhorar a situação da biodiversidade, protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética, no qual estão inseridas as metas 11 e 12, as quais respaldam o presente estudo.

A Meta 11 de Aichi estabelece o prazo de até 2020 para que no mínimo 17% de áreas terrestres e de águas continentais, e 10% de áreas marinhas e costeiras, notadamente áreas significativas para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, tenham sido conservados através de sistemas de áreas pro-

tegidas, com gestão efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e interligadas, considerando estratégias espaciais de conservação e formando mosaicos compostos por paisagens terrestres e marinhas mais amplas (Brasil, 2011). A Meta 12 de Aichi determina igual prazo para a melhoria da situação de conservação das espécies ameaçadas de extinção (Brasil, 2011).

O alcance do estabelecido na Meta 11 influirá diretamente na implementação das outras Metas de Aichi, e compreende avanços em direção ao Marco Sendai, para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030; contempla objetivos da Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030, da Organização das Nações Unidas/ONU, contribuindo, ainda, com o disposto no Artigo 5 do Acordo de Paris, que prevê a redução e adaptação das mudanças climáticas (13º Reunião da Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, WWF 2016).

Atualmente, o Brasil possui cerca de 1.900 UCs – Federais, Estaduais e Municipais – que somam em torno de 1.500.000 km², aproximadamente 17,5% do território nacional. Elas atingem, assim, o percentual de proteção de Áreas Protegidas/UCs

estipulado pela Meta 11 de Aichi (ANPR, 2014). Além do aspecto quantitativo, a Meta 11 envolve vários aspectos qualitativos que compreendem gestão efetiva e equitativa, representatividade ecológica, interligação entre áreas e outras medidas espaciais de conservação e integração em paisagens mais amplas (Brasil, 2011).

No tocante à efetividade de UCs, das 313 unidades federais – de responsabilidade da União, do Ministério do Meio Ambiente e, primordialmente, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - 297 não tiveram a regularização fundiária concluída, 173 não dispõem de Plano de Manejo e, ainda, 60 não têm um Conselho Gestor constituído. Portanto, a maioria delas está distante de cumprir a respectiva tarefa de proteger o meio ambiente (ANPR, 2014).

Apesar do significativo avanço na expansão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, a maioria das UCs não atinge a efetividade. Elas são regularmente instituídas através de documentos, sem a devida destinação de recursos para a sua implementação (Godoy & Leuzinger, 2015), que demanda um conjunto de prestações positivas, obrigações de fazer, de incumbência dos Governos, que sujeita toda a Administração aos ditames legais, criando, dessa forma, uma maior segurança jurídica e ambiental (Marcon, 2014).

Um leque de dificuldades à efetivação das UCs no Brasil pode ser elencado e envolve: a) insuficiência e/ou má gestão de recursos financeiros; b) falta de recursos humanos suficientes para implementar projetos e fiscalizar áreas; c) ausência de planos de manejo e/ou falta de aplicação de parâmetros científicos para a escolha da categoria de manejo;

d) definição do formato e dimensão das UCs; e) a presença de conflitos socioambientais em razão do uso e ocupação da área; f) presença de populações tradicionais residentes em unidades de proteção integral; g) baixa aceitação pelas populações do entorno; h) falta de regularização fundiária; i) ausência de equidade na proteção dos biomas; e j) ausência de uma base institucional sólida (Godoy & Leuzinger, 2015; Pádua, 2011).

Quanto às deficiências na gestão, são frequentemente apontadas como obstáculos à efetivação de UCs: a) a descontinuidade administrativa; b) a carência e o despreparo dos recursos humanos; c) a inadequada distribuição do contingente disponível; d) a centralização e morosidade burocrática; e) a insuficiência de normas legais e instrumentos técnicos para a gestão das unidades; f) a pouca integração entre instituição responsável e órgãos componentes; g) as relações hierárquicas entre as unidades; e h) a falta de consciência política (Brito, 2003).

A pouca efetividade do aspecto qualitativo da Meta 11 de Aichi e a necessidade de implementar a Ação 1.7 do Plano de Ação Nacional (PAN) da Mata Atlântica nordestina¹ motivaram a escolha do Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP, Rio Grande do Norte – RN, como local de estudo. A escolha de um Parque se deu em razão de ser a categoria de UC que abarca a maior quantidade de conflitos, configurando-o, portanto, como um emblema.

Um Parque Nacional é uma UC de proteção integral e domínio público que tem como escopo preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e atividades educativas, desde que autorizadas, bem como tu-

¹ Necessidade de interpor Ação Jurídica para efetivação de Áreas Protegidas com espécie de réptil endêmica e ameaçada de extinção.

rismo ecológico. As UCs dessa categoria, quando instituídas pelo Estado ou Município, serão intituladas Parque Estadual e Parque Natural Municipal, nesta ordem (art. 11, §§ 1º a 4º da Lei nº 9985, Brasil, 2000).

O PEMP é, portanto, uma UC de grande relevância à preservação da natureza. Sua área de 290,88 ha (Rio Grande do Norte, 2006) constitui um dos maiores remanescentes da Mata Atlântica do Rio Grande do Norte – RN, e abriga, pelo menos, uma espécie endêmica ameaçada de extinção, categoria *Endangered* – EN², o lagarto *Coleodactylus natalensis* (MMA, 2016).

Em adição, no Plano de Manejo do PEMP, está prevista a criação de corredores ecológicos, interligando o Parque às áreas de extrema importância para a conservação da Mata Atlântica nordestina (IDEMA, 2014). Além disso, a Associação para proteção da Mata Atlântica do Nordeste (AMANE), em parceria com a Sociedade para a Conservação das Aves no Brasil (SAVE Brasil), mapeou na região Nordeste os remanescentes de Mata Atlântica importantes para a conservação das Aves (IBAs³) da BirdLife International e SAVE Brasil, e para as Áreas-chave à Conservação da Biodiversidade (KBAs⁴) da Conservação Internacional. Neste

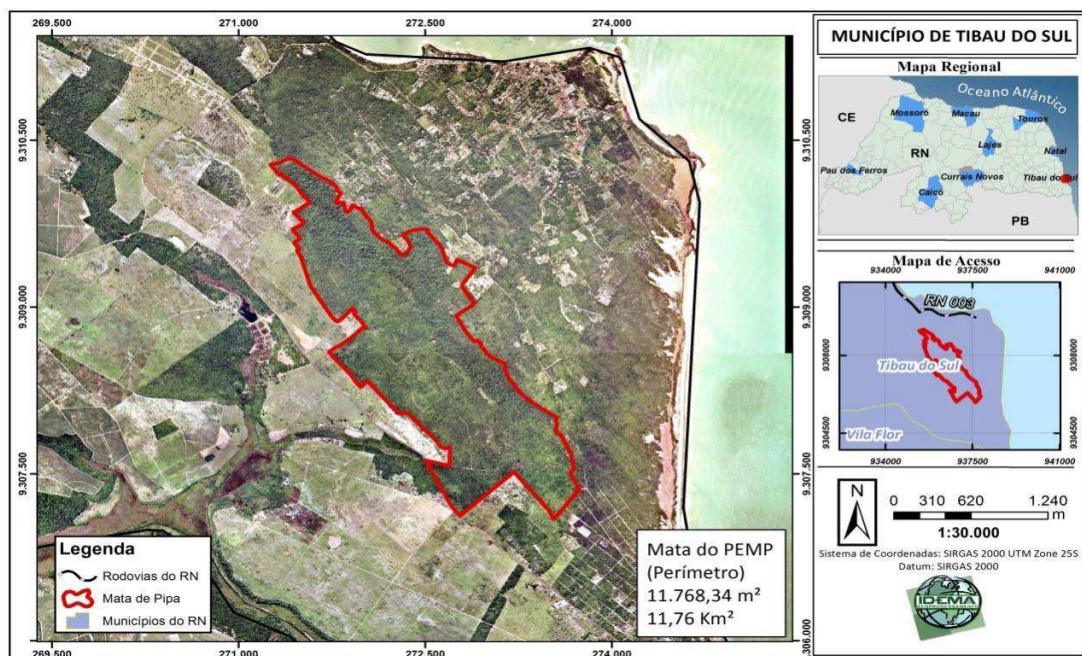


FIGURA 1 – Localização e perímetro do Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), município de Tibau do Sul, RN, Brasil.

FONTE: IDEMA (2014).

² Em perigo.

³ Important Bird Areas.

⁴ Key Biodiversity Areas

projeto, nomeado de Corredor de Biodiversidade da Mata Atlântica do Nordeste, foram definidas 13 Áreas Focais de atuação prioritária; uma delas é o PEMP, para o qual são propostos corredores ecológicos (AMANE, 2013).

O PEMP foi criado através do Decreto Estadual nº 19.341, de 12 de setembro de 2006, a partir da transformação de uma faixa da Área de Proteção Ambiental - APA Bonfim-Guaraira (Rio Grande do Norte, 2006). Sua escolha para este estudo se deu em virtude de sua extrema importância ambiental em um cenário de baixa perspectiva de consolidação das UCs e, principalmente, por ter transcorrido mais de dez anos de sua criação sem que ele tenha sido concretamente efetivado. Nessa perspectiva, o que aqui se objetiva é identificar, através de abordagens qualitativas, e analisar, de modo interdisciplinar, os principais entraves à efetivação de UC, especificamente o Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP, do estado do Rio Grande do Norte - RN.

2. Metodologia

Realizou-se um estudo de natureza qualitativa, utilizando-se de análise documental e observação participante de reuniões do Conselho Gestor do PEMP, de agosto de 2016 a julho de 2017. Foram, ainda, obtidos dados através de roteiro semiestruturado aplicado durante entrevistas individuais e de grupo focal. As entrevistas se deram em busca de esclarecimentos sobre os entraves à efetividade do PEMP. Os dados foram obtidos de acordo com

a CNS/MS 510/2016, que regulamenta a pesquisa envolvendo seres humanos.

O grupo focal compreendeu entrevista coletiva, com gestora do PEMP, o gestor da APA Bonfim-Guaraira e a Técnica responsável pelas pesquisas em UCs do Estado do RN. Em adição, foram realizadas entrevistas individuais com o membro da comunidade no Conselho Gestor do PEMP, a Procuradora Geral do Estado e o Secretário de Estado de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária – SEARA/RN.

A análise documental consistiu na leitura de documentos relativos aos entraves à efetivação das UCs no estado. O processo de coleta de dados demandou ida à Justiça Estadual do Rio Grande do Norte, Comarca de Goianinha, ao Ministério Público do Rio Grande do Norte, à Promotoria de Justiça da Comarca de Goianinha e à Procuradoria Geral do Estado, em busca de todo e qualquer processo ou inquérito em trâmite a respeito do PEMP. E, também, ida ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA, em busca de documentos e processos administrativos relativos ao PEMP.

A análise dos dados compreendeu a transcrição das entrevistas e a leitura de todos os processos judiciais referentes ao PEMP em trâmite na Comarca de Goianinha/RN, todos os procedimentos administrativos no Ministério Público Estadual do RN, de documentos internos do IDEMA/RN, e busca por documentos no Diário Oficial do Estado do RN.

A análise documental – como a do Inquérito Civil (IC) nº 076.2010.000003⁵ do Processo nº

⁵ Instaurado em 2010, sobre falta de identificação e cadastramento dos posseiros e proprietários de área do PEMP e zona lindeira (Rio Grande do Norte, 2015).

0000782-74.2007.8.20.011⁶, da Ação Discriminatória⁷, da portaria n° 065/2007-GS, publicada no Diário Oficial do Estado do RN, em 11 de outubro de 2007 e do Plano de Manejo do PEMP – deu-se através da leitura minuciosa de documentos. Os processos de usucapião em trâmite na Comarca de Goianinha/RN, o IC n° 076.2015.000006⁸ e os demais documentos administrativos do IDEMA foram consultados parcialmente para dirimir questões que surgiram durante a leitura de outros documentos.

Quanto aos processos referentes às infrações ambientais ocorridas dentro dos limites do Parque⁹, foram averiguados os seguintes assuntos: data de abertura; descrição da infração; se cometida por pessoa física, jurídica, ou não sabido; data da fiscalização; descrição da fiscalização; data de fechamento e solução; e justificativa.

3. Resultados e discussão

3.1. Entraves à efetivação do Parque Estadual Mata da Pipa

3.1.1. A falta de regularização fundiária e recursos para sua realização

O Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA) alega como razões para

ainda não ter implementado o PEMP a falta de recursos e, principalmente, a realização e conclusão, da ação discriminatória da área pela Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária - SEARA (Processo n° 0000782-74.2007.8.20.0116; IC n° 076.2010.000003; e entrevista com a gestora do PEMP). No entanto, segundo a opinião do Promotor responsável pela instauração da Ação Civil Pública (ACP), cujo objetivo é a efetivação do referido Parque, bem como a Procuradora do Estado responsável pela Ação, o IDEMA possui recursos financeiros, apenas não considera essa questão prioritária (processo n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 6; e entrevista com a Procuradora Geral do Estado ocorrida em fevereiro de 2017).

Além das consideráveis limitações na alocação de recursos no orçamento para custear os gastos públicos no Brasil, verifica-se que essa carência de recursos não é sempre a essencial dificuldade da administração pública. Em vários setores, há disponibilidade de verbas, entretanto falta eficiência na aplicação do orçamento, isto é, capacidade de empregar tais recursos de maneira correta e oportuna (Matias-Pereira, 2010, p. 152).

Como alternativa para angariar fundos, o órgão ambiental responsável poderá submeter projetos para fundos e agências de financiamento específico para a efetivação e criação de UCs em prol da conservação/preservação; fundos em prol da conservação da biodiversidade, em especial fundos que

⁶ Ação Civil Pública cujo objetivo é a efetiva implantação do PEMP (Rio Grande do Norte, 2007).

⁷ Processo administrativo - Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária – SEARA.

⁸ Tem como objetivo apurar denúncia de poluição causada por efluentes líquidos originados do Sistema de Esgotamento Sanitário - SES de Tibau do Sul/RN para o interior do PEMP.

⁹ Processos administrativos – IDEMA.

visam promover a conservação da Mata Atlântica; e até mesmo a fundos sobre mudanças climáticas. Além de recorrer aos recursos do mecanismo da Compensação Ambiental, são exemplos de fundos aos quais o IDEMA pode concorrer para efetivação de suas UCs: Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, Fundo para o Meio Ambiente Mundial - GEF, Recursos do Banco Mundial, do KFW (banco de cooperação do governo da Alemanha), da GTZ (agência de cooperação da Alemanha), do WWF-Brasil, bem como recursos outros destinados à concretização das Metas de Aichi.

“O IDEMA enviou apenas um projeto para obtenção de recursos em prol do PEMP desde a sua criação, mas não obteve êxito. O projeto era referente à fiscalização e monitoramento e foi enviado para a SOS Mata Atlântica” (entrevista com a gestora do PEMP). As dificuldades para envio de projetos se deve à falta de recursos humanos, pois não existe uma equipe específica para isso. A gestora, responsável por todas as questões que envolvem o Parque, não tem tempo hábil para elaborar os projetos segundo entrevista com grupo focal:

Tinha que ter mais pessoal para isso. Fica complicado. A demanda da gente é muito intensa, a gente não consegue se concentrar para escrever o projeto porque temos que responder processo, responder ofício, estar no Parque para fazer vistoria de urgência, fiscalizar. E oficialmente é só uma pessoa pra tudo, a gestora. Informalmente, nós três nos ajudamos, formamos uma equipe, mas temos que dar preferência às nossas obrigações.

Ademais, pela mesma razão supramencionada *“a equipe tem conhecimento de poucos fundos de recursos e não fica sabendo de muitos dos editais*

que poderiam vir a beneficiar a Unidade” (entrevista grupo focal). O gestor da APA Bonfim-Guaraira apontou também *“a dificuldade de fazer um planejamento, devido muitas vezes à complexidade de exigências do edital e o pouco tempo para envio de projetos.”* O ideal seria criar uma equipe responsável por pesquisar regularmente os fundos ambientais para ter sempre conhecimento dos editais abertos e elaborar os projetos – conforme os processos administrativos de solicitações dos gestores – com o auxílio do gestor da Unidade beneficiada.

O problema da falta de recursos (financeiro e humano) não é exclusivo das Unidades de Conservação do Estado do RN. O Brasil ainda é um dos países do mundo que possui menos funcionários por hectares protegidos e menos recursos financeiros (Pádua, 2011).

Quanto ao argumento do órgão ambiental estadual de que está esperando a regularização fundiária da área pela SEARA para que possa implementar o Parque, esta questão é bem confusa. Os fatos e documentos acostados ao IC a respeito do assunto estão desordenados cronologicamente; em muitas questões não existe clareza e fica difícil discernir o que por certo ocorre, devido à falta de desfecho em alguns assuntos e a mudança abrupta em outros, ou seja, demonstra falta de compreensão entre os órgãos públicos em alguns pontos, o que não é sanado ao longo do IC. As entrevistas confirmaram isso e indicaram ainda a falta de comunicação entre funcionários de um mesmo órgão.

Em entrevista com o grupo focal (gestora do PEMP, gestor da APA Bonfim Guaraira e Técnica do IDEMA responsável pela área de pesquisa), todos afirmaram que *“o principal entrave à efetivação do Parque é a falta de regularização fundiária e que a área do Parque era composta, em sua maioria,*

por terras particulares”. A Procuradora responsável pela Ação afirmou que:

A Discriminação das terras havia sido realizada pela SEARA e que o IDEMA não tinha colocado as terras no nome do Estado, conforme requerido pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, não podendo colocar agora em virtude das duas Ações de Usucapião de áreas dentro dos limites do Parque, em trâmite na Justiça, e comunicou recentemente (2017) seu posicionamento ao Diretor Geral do IDEMA.

Durante as pesquisas técnicas iniciais, constatou-se que as terras eram devolutas. A equipe técnica do IDEMA e da SEARA vistoriaram conjuntamente a área-objeto da ação e a toda região de abrangência, elaboraram os mapas, plantas e respectivos memoriais descritivos e relatórios (IC 076.2010.000003) e, por georreferenciamento, não encontraram nenhuma propriedade no local.

Trata-se de Ação Discriminatória, a primeira do Estado. As terras devolutas da União necessitam de um processo discriminatório para que sejam especificadas, pondo fim às incertezas divisórias e distinguindo-se o público do privado (Costa, 2000). Tal processo pode ser administrativo ou judicial - art. 1º, parágrafo único, da Lei 6.383/1976 (Brasil, 1976), sendo a ação discriminatória o instrumento cabível.

A Ação Discriminatória administrativa de incumbência da SEARA abrangia, inicialmente, a Mata da Pipa, a Mata da Ferradura (áreas cogitadas para constituir o PEMP) e a zona de amortecimento, totalizando 464,693635 hectares. A Mata da Ferradura foi retirada do projeto de criação do Parque, durante a fase de audiência pública, devido a peticionamento da população e empresários que

informaram que a área se constituía de propriedades privadas.

A SEARA, após o IDEMA solicitar readequação da área, refez as peças técnicas e desconsiderou um edital (publicado em 2006), divulgando dois novos editais que compreendiam 446,930857 hectares de área discriminada (Mata da Pipa e Zona de Amortecimento). A Comissão Especial de Discriminação, constituída pelo Secretário da SEARA (Portaria nº 0115/2006), obedecendo ao procedimento legal, publicou duas vezes, em 30 de janeiro e 7 de fevereiro de 2007, no Diário Oficial do Estado e em jornal local, edital que comunicava a realização de um procedimento discriminatório administrativo para a formação do PEMP. (IC nº 076.2010.000003).

Os editais identificaram a área eleita e convocaram as pessoas que poderiam ter interesse, ou se julgassem com direito a qualquer porção de terra inserida na gleba, para comparecerem à SEARA, no prazo legal, munidas das provas em direito admitidas que fundamentassem a alegação de propriedade ou posse da área delimitada. A planta e memorial descritivo da área discriminada se encontravam disponíveis na sede da citada secretaria (IC nº 076.2010.000003).

Decorrido o prazo legal, sem constatar quaisquer ocupações na área eleita pelo IDEMA para implantar o PEMP, a SEARA finalizou a manifestação. Em seguida, encaminhou os autos para a análise e demais providências da alçada da Presidente da Comissão especial de Discriminação que encerrou os trabalhos. Os autos foram enviados à PGE para que fossem tomadas as devidas providências quanto à arrecadação e registro da área-objeto do processo discriminatório em março de 2007 (IC nº 076.2010.000003).

A Procuradoria Geral do Estado, por cautela, relatou:

ter enviado ofício ao Cartório de Registro de Imóveis de Tibau do Sul, questionando acerca da existência de algum eventual domínio, seja ele público ou privado. O Cartório respondeu que não havia nenhum imóvel registrado em nome do Estado do RN, resposta não condizente com a pergunta. Então, a Procuradoria, realizou despacho entendendo que a área deveria ser arrecadada regularmente em 29 de maio de 2007, tendo em vista a Portaria da Presidente da Comissão de Discriminação encerrando o procedimento (IC nº 076.2010.000003)”.

Notícia veiculada no Informativo Institucional da Procuradoria Geral do Estado do RN, Ano III, Nº 11, em julho de 2007, informava que o Processo para preservação da Mata da Pipa estava em fase de conclusão, bastando a publicação da Portaria do Secretário de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária (SEARA), promovendo a arrecadação e registro da área, como terras devolutas, para transformá-la em patrimônio do Estado.

Entre os documentos do IC, consta uma portaria de arrecadação sumária das terras localizadas na Mata de Pipa, datada de 6 de junho de 2007, e assinada pelo Secretário de Estado da SEARA à época, conforme delimitação fornecida pelo IDEMA, processo administrativo nº 209.631/2006 – SEARA, e considerando ainda o parecer jurídico acostado ao processo. Durante pesquisa realizada junto ao Diário Oficial do Estado do RN, constatou-se que a Portaria, da qual nenhum dos entrevistados tinha conhecimento, foi publicada em 11 de outubro de 2007.

Posteriormente, de setembro a dezembro de 2007, foram enviados inúmeros requerimentos à

SEARA, solicitando parecer sobre o terreno pertencente ao autor estar dentro dos limites do Parque, ou informar ser proprietário legítimo de área dentro dos limites do PEMP. Algumas das solicitações se deram em razão de requerimento judicial em Ação de Usucapião (IC nº 076.2010.000003). A resposta foi afirmativa para duas pessoas com título de propriedade devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis de Tibau do Sul (IC nº 076.2010.000003). A SEARA excluiu da Ação Discriminatória, ambas as áreas, conforme solicitado pelos proprietários, encaminhando ao procurador, à época, ofício com cópia dos processos abertos para análise (Ofício 287/2008).

Em 2011 foram enviadas notificações da Chefia de Gabinete da SEARA a outras sete pessoas para comparecerem à Secretaria, no prazo de 30 dias a contar do recebimento, de ordem do Secretário da SEARA a fim de resolver a situação dos seus imóveis, que se encontravam dentro dos limites do PEMP (IC e Diário Oficial do RN de 24 de março de 2011, Rio Grande do Norte, 2011). Em 2012, durante pesquisa *in loco*, foram cadastradas trinta e duas pessoas pela SEARA e, em 2013, trinta e quatro pessoas pelo IDEMA (IC nº 076.2010.000003). Segundo o representante da comunidade no Conselho Gestor do Parque “*Reunimos os moradores de Pipa que têm terras no Parque; o governo tomou o nome de todo mundo para dar os títulos e até hoje não foi feito nada*”. “*Foi o órgão SEARA, isso há mais de cinco anos*”.

A Procuradora afirmou em entrevista “*não ter proprietário com justo título dentro do PEMP e duas pessoas com ação de usucapião em trâmite*”, mas não soube explicar o que ocorreu com essas outras pessoas apontadas no Inquérito. Pela análise dos processos de usucapião, tem-se clara a comprovação

de compra de terreno usucapido anterior à criação do Parque.

Restam os seguintes questionamentos: As pessoas possuíam terras na gleba eleita para a Ação Discriminatória, mas não nos limites do Parque e sim na zona de amortecimento? Não conseguiram provar justo título? Estão inertes frente à omissão do estado e usufruindo de suas terras, já que os programas do Plano de Manejo não foram aplicados?

O secretário da SEARA também não sabia dar nenhuma informação a respeito do assunto. Informou que *“durante a sua gestão, nenhuma medida foi tomada e que ocorreu apenas uma reunião com o IDEMA a respeito do assunto, em 2015”*. Em complemento, o membro da comunidade afirmou que:

Essas pessoas existem, que a comunidade tem interesse na preservação da área, e que só querem a indenização em valor suficiente para compra de terrenos nas proximidades ou a troca de suas terras por outras próximas fora dos limites do PEMP. Mas que não vão mais atrás do Estado. Que o Estado é quem tem que vir atrás delas.”

O SNUC, instituído pela Lei nº 9985 (Brasil, 2000), marcou um grande avanço no regramento das UCs, buscando solucionar entraves à efetivação das Unidades no país, que vinham sendo criadas e não consolidadas, inclusive por conflitos fundiários. No entanto, não conseguiu solucionar esse grave e complexo problema das UCs de Proteção Integral no Brasil (Pádua, 2011).

A questão fundiária ainda não foi solucionada na maior parte dos Parques criados no Brasil devido à infraestrutura administrativa (Rocha *et al.*, 2010). Ainda segundo este referido autor, entre os anos de 1937 e 2008 foram criadas aproximadamente

65 Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPIs) nacionais. Destaque-se que, até o ano 2000, 44 UCPIs existiam, e 66% destas (apenas Parques Nacionais) indicavam registro de problemas agrários.

Além disso, por volta de 34% daqueles 44 parques tinham menos da metade de sua área sob o domínio do Estado (Rocha *et al.*, 2010). De acordo com Schaik & Rijkssen (2002), cerca de 70% dos Parques Tropicais têm pessoas residindo em seus territórios (Lima *et al.*, 2005).

Problemas referentes à regularização fundiária são comuns em Parques, no entanto a questão do PEMP atravessa um problema ainda maior: a falta de compreensão e a equivocada definição (ou interpretação) da situação fundiária. O fato é que o PEMP, após ter sido criado formalmente com instrumento jurídico perfeito, deveria ter sido implantado. Assim, também, as pessoas com propriedade ou posse anterior à criação da Unidade deveriam ter sido indenizadas em quantias justas.

3.1.2. Dificuldade na comunicação e a inércia dos órgãos públicos responsáveis

Apesar das reuniões e audiências a respeito das questões mais importantes que envolvem o PEMP contarem com a presença de representante de todos os devidos órgãos interessados, constatou-se, durante as entrevistas e depoimentos realizados nessa pesquisa, que o desencontro de informações atrapalha muito o processo. Tal problema se deve a: 1) inércia dos órgãos responsáveis; 2) mudança constante de Secretário da SEARA, diretor do IDEMA, de promotores e procuradores responsáveis pelas ações e inquéritos; 3) falta de comunicação entre

os funcionários de um mesmo órgão; 4) desordem dos instrumentos que deveriam ser esclarecedores; e 5) falta de priorização.

Durante as reuniões, as informações são discutidas, atitudes acordadas, requisições são feitas e decisões tomadas, mas nem todas são cumpridas. Há um impulso inicial para a tomada de medidas, mas não se dá continuidade às ações. Essa inércia é também a razão da desorganização no IC. Isso porque o IDEMA e a SEARA juntam aos autos documentos antigos e justificativas, quando questionados pelo Ministério Público a respeito do cumprimento do acordado em audiências. O IC tem que ser numerado conforme são juntados os documentos, resultando em documentos desordenados a respeito de diferentes medidas tomadas para o cumprimento. Em alguns momentos, há a tentativa de fornecer sínteses do ocorrido, mas não há sincronia de um com o outro para se entender os desfechos.

O IDEMA fez um levantamento *in loco* dos proprietários e posseiros com terras dentro dos limites do Parque, a SEARA, outro (em anos diferentes); várias pessoas enviaram documentação à SEARA, questionando se suas terras estavam dentro dos limites do Parque, tendo sido obtidas respostas positivas. Mas em nenhum momento foi feito um documento único, com os dados de propriedades de terras dentro dos limites do Parque, confirmando se os proprietários que enviaram a documentação para a SEARA de fato estão dentro dos limites do Parque, e não apenas dentro da área da discriminatória. E, por fim, nenhum dos interessados foi procurado pelo órgão ambiental ou pelo Estado, sendo a eles solicitado apresentar a escritura ou formas de comprovação da posse para serem indenizados.

“O IDEMA acredita não poder tomar uma atitude antes de uma solução jurídica, em face da questão estar sendo analisada judicialmente” e frente à complexidade da questão fundiária “mantém-se cauteloso e preocupado com a população da área” (entrevista com o grupo focal).

A inércia configura-se como um descaso (mesmo que não intencional) das instituições envolvidas para com a comunidade da área, e para com a própria conservação do Parque. Um órgão aguarda a tomada de atitude de outro, e não há uma cobrança efetiva de tal situação. Além disso, todas as razões da dificuldade de comunicação apontadas acima vão de encontro ao que prevê o princípio constitucional da eficiência na administração pública.

Os princípios que regem um sistema são as ideias basilares, que norteiam a lógica das normas de uma forma harmoniosa e permitindo a compreensão da sua estrutura (Alexandrino & Paulo, 2011). O princípio supramencionado, adicionado ao artigo 37 da Constituição Federal – CF, desde 1998 pela Emenda Constitucional nº19 (Brasil, 1988), é analisado aqui tanto sob a perspectiva da administração interna de cada órgão e secretaria envolvidos, como da coordenação e colaboração interadministrativa entre eles.

O princípio da eficiência embasa toda a administração pública, uma vez que os recursos públicos devem ser aplicados da melhor forma possível, para o alcance do bem comum. Desta forma, é uma exigência legal que a atuação do gestor público esteja de acordo com a eficiência, eficácia e economicidade (Alexandrino & Paulo, 2011), requisitos necessários à boa administração¹⁰.

¹⁰ O direito fundamental à boa administração está fundado especialmente no artigo 1º, III, que promove a dignidade da pessoa humana como

Peter Drucker (2006), principal expoente da Administração Moderna, mensura a qualidade de um administrador conforme os princípios da eficiência e da eficácia, e as define como, respectivamente: o aumento do número de produtos em relação aos insumos utilizados, e o alcance do fim através da escolha correta dos meios.

Na seara pública, o princípio da eficiência pressupõe a melhor utilização possível dos recursos públicos, conforme critérios morais e legais na busca pela satisfação do bem comum, constituindo-se esta no fim maior do Estado. Nota-se que este princípio tem como características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (Moraes, 2007).

A noção de eficiência revela contornos distintos em instituições públicas e privadas. Neste estudo nos ateremos à seara pública, a quem é dirigido o princípio constitucional em questão, e compreende o melhor uso de recursos para atender ao interesse público, visto que a atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado desse interesse.

Segundo Di Pietro (2008), a eficiência na administração pública pode ser analisada sob dois aspectos: a forma de atuação do agente público, do qual se prevê a máxima execução possível de suas funções, para obter os maiores resultados; e quanto à forma de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, também com o propósito de atingir os melhores resultados na gestão pública, com vistas ao bem comum.

Alexandre de Moraes (Moraes, 2007, p. 310) “classifica o administrador público como eficiente quando ele alcança o resultado desejado. Considerando, no exercício de sua função, a igualdade de todos perante a lei, de forma objetiva e imparcial (baseia-se para tanto na Lei Fundamental da Suécia, art. 9º)”.

Para Di Pietro (2008, p. 79) “o princípio da eficiência obriga o agente público a agir de maneira que gere resultados propícios ao alcance dos fins que concernem ao Estado, em consonância com os demais princípios que regem a Administração Pública, principalmente o da legalidade”. Sobre o mesmo tema, Meirelles (2011, p. 98) complementa que “o princípio da eficiência requer que a função administrativa seja praticada com prontidão, excelência e rendimento funcional”. Alexandrino & Paulo (2011, p. 200) acrescentam que “a concepção de eficiência se acerca da de economicidade, princípio expresso no art. 70 da CF/88, que diz respeito à gestão financeira da administração”.

A Mensagem Presidencial nº 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 e, depois, aprovada como Emenda Constitucional nº 19, expõe como razão de incorporar a dimensão da eficiência na administração pública maior benefício com recursos disponíveis, qualidade e desempenho nos serviços públicos.

Nesse contexto, constatou-se que, para a efetivação do PEMP, foram traçadas as diretrizes corretas, tanto pelo Ministério Público e pela Justiça, como pelo próprio órgão ambiental. No entanto, não se atingiu a eficácia por falta de eficiência, conforme os fatos supranarrados, resultantes da pesquisa documental e entrevistas.

fundamento da República, e no artigo 37, no qual estão relacionados os princípios que norteiam a administração pública.

O início da tomada de medidas por parte do IDEMA e da SEARA, sem que a estas fossem dadas continuidade, fazendo-se necessárias uma segunda ou terceira realização da atividade (tais como, o cercamento do Parque, o cadastramento dos posseiros e a ação discriminatória realizada pela SEARA), são ineficientes, uma vez que configuram em dispêndio de recursos a mais do Estado do que o necessário, e sem alcançar o resultado desejado.

O Estado ultrapassou em mais de 4 anos o prazo estabelecido para o cumprimento de decisão judicial para implementar o PEMP¹¹. Essa morosidade vai de encontro ao direito constitucional da eficiência na administração pública e, portanto, requer rever a logística pública.

3.1.3. Fiscalização insuficiente

Outro reflexo da inércia do Estado (descumprimento do princípio da eficiência) está no não cumprimento de medida liminar referente à exigência de fiscalização ininterrupta no PEMP, concedida em 2011.

O Estado do RN não disponibilizou policiamento, nem equipamentos ambientais para auxiliar o IDEMA a realizar, de forma eficiente, o Poder de Polícia. Em adição, o IDEMA não disponibiliza efetivo suficiente para fiscalização diurna, ostensiva e ininterrupta em toda a área, no sentido de impedir os desmatamentos e invasões de qualquer espécie. Também, não colocou as placas de aviso em todo o perímetro do PEMP, o que mitigaria a degradação.

A falta de recursos humanos constatada nesta pesquisa justifica a demora do IDEMA em atender

à decisão. No ano de 2017, o Governo do Estado parece ter realizado um Convênio com a Secretaria de Segurança Pública para regulamentar essa questão do policiamento, e disponibilizará o pessoal para a fiscalização ininterrupta de todas as UCs do Estado (Procuradora).

Em 2013, o IDEMA passou a realizar fiscalizações constantes no PEMP, as quais foram intensificadas desde outubro de 2016 (entrevista com a gestora do PEMP). A intensificação dessas fiscalizações beneficiou diretamente a preservação do Parque, quanto à verificação da ocorrência de crimes ambientais, impedimento de consequências desastrosas de parte deles, e a redução de práticas infratoras/criminosas. No entanto, a fiscalização não é ininterrupta, e a equipe é muito reduzida, o que não permite uma fiscalização adequada de uma área de tamanha proporção.

Outro fator preocupante no que tange à inércia na fiscalização é a demora, muitas vezes de meses, entre a denúncia - a maior parte realizada pela própria gestora - e a fiscalização (documentos administrativos IDEMA). Isso resulta em processos arquivados, por não se encontrarem mais os infratores, e em maiores degradações ambientais.

Das 10 denúncias de infrações/crimes ambientais ocorridas dentro dos limites do Parque, no período de agosto de 2014 a março de 2016, sete foram arquivadas sob a argumentação de que, para a adoção das medidas administrativas, faz-se necessária a posse de informações pessoais do infrator, tais como nome completo, RG, CPF, endereço para correspondência e número de telefone para contato.

A demora em atender à decisão judicial vem trazendo prejuízos ao Parque. Um exemplo disso é

¹¹ A Decisão Interlocutória foi cumprida parcialmente, com a aprovação do Plano de Manejo e instalação do Conselho Gestor.

que, examinando as imagens de satélite das áreas que pertencem aos limites do Parque, de 2006 a 2011, constatou-se que elas eram mais bem conservadas quando comparadas às imagens de 2012 a 2017. Ou seja, áreas que antes tinham adensamento de vegetação, recentemente aparecem desmatadas. “A pressão no entorno é um dos fatores”, argumenta o gestor da APA Bonfim-Guaraíra, conforme relato:

Se você considerar a pressão da área do entorno, apesar da gente não ter uma presença ininterrupta e existirem inúmeros entraves, é uma área muito efetiva. Porque, por mais que exista a ocorrência de degradação e desmatamento, a pressão no entorno é enorme, então há uma redução grande, apesar de ainda não estar em um modelo ideal. É uma efetividade muito maior do que se você comparar, por exemplo, com uma área da Amazônia, com taxa zero de desmatamento, e que não sofre nenhuma pressão. A UC em si não traz o efeito, ele se dá porque a área é isolada. No caso do PEMP, o efeito é da instituição da UC. A área só não foi mais degradada porque existe o Parque. A conservação poderia ser ainda maior se tivesse estrutura, mas o efeito do Parque em si é visível.

3.1.4. Necessidade de regime estatutário para os funcionários de órgão ambiental

Os gestores das UCs do Estado do RN são bolsistas, quando deveriam ser servidores públicos. A condição de bolsista reduz a autonomia exigida pela função e facilita a inércia para a efetivação, por falta de estabilidade política, uma vez que o gestor, não tendo seu emprego assegurado, não pode cobrar

efetivamente, além de estar suscetível às oscilações de cargos políticos.

A eficiência é comprometida pela falta de comunicação dentro do próprio órgão. As questões de maior importância, algumas vezes¹², são tratadas entre membro da Procuradoria, Justiça Estadual e membro político de direção do órgão ambiental, na ausência do gestor da Unidade, que possui capacitação profissional e vivência prática da situação. Essas informações, em certos casos, não são repassadas ao gestor que deveria ser membro essencial de qualquer discussão ou decisão a respeito da Unidade.

Outro fator que justifica a estabilidade dos gestores é a necessidade de continuidade. A troca de gestor é um dos fatores que geram o desencontro de informações, opiniões divergentes entre os atores públicos e grande entrave à efetivação das UCs.

Contudo, a necessidade da estabilidade não é exclusiva do gestor da UC, mas de todos os funcionários do órgão ambiental, para a garantia da legalidade, da impessoalidade e da eficiência na gestão da coisa pública. Questões essas que conferem autonomia do servidor frente a possíveis pressões ilegítimas sobre o seu trabalho.

Nesse cenário, incluem-se também o diretor/superintendente do órgão ambiental em todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal). Esses cargos de maior poder decisório, na esfera administrativa ambiental, são nomeados por indicação política e, muitas vezes, se tratam de pessoas que sequer entendem de questões ambientais.

Em vários estados do Brasil, vê-se, atualmente, notícias de protestos contra a nomeação política de cargo de confiança em órgãos ambientais, a exemplo da Carta Aberta Asibama (ES) contra a nomeação

¹² Há, em muitos casos, a presença do gestor da UC.

política para a superintendência do IBAMA/ES (ASCEMA, 2016). As solicitações são de que as indicações só possam ser feitas dentre os servidores de carreira.

A estabilidade no serviço público nada mais é do que a garantia de permanência do servidor no cargo, e está prevista no art. 41 da CF/88¹³. Tal instituto se aplica aos servidores aprovados em concurso público, para cargo efetivo, após três anos de efetivo exercício de suas funções. Para gozarem esse direito, eles devem ainda ser considerados aptos em avaliação especial de desempenho, realizada por comissão estabelecida para esse fim. Com exceção do que dispõe o art. 19 do ADCT na CF/88¹⁴, essa é a regra vigente para aquisição da estabilidade na administração pública.

Embora contestado pela literatura jurídica, em razão da flagrante baixa qualidade e ineficiência dos serviços públicos no país, o instituto foi criado para assegurar que o servidor realize as suas atividades sem receio de qualquer pressão indevida ou perseguição de um superior hierárquico, autoridade administrativa/política.

Dessa forma, a estabilidade cumpre papel importante no Estado Democrático de Direito, tendo em vista que o funcionário público deve possuir garantias para exercer com isenção as suas funções, não obstante a constante alteração dos agentes políticos de um Estado (Coutinho, 1999). Resta evidenciado que o instituto visa a resguardar, primordialmente, o interesse público, e não atribuir

vantagem pessoal ao servidor, ainda que consequentemente o faça.

Outrossim, vale ressaltar que a própria Constituição Federal (art. 41, §1º) elencou as hipóteses nas quais o servidor estável pode vir a perder o cargo, quais sejam: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Além destes, a Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou mais um caso ao dispor no §4º, do art. 169, que, para a adequação aos limites de despesas com pessoal – seguindo determinação de lei complementar –, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em último caso, poderão exonerar servidores estáveis, que serão devidamente indenizados (art. 169, §5º, Brasil, 1988).

De tal sorte, é incabível dizer que a estabilidade acoberta o servidor ineficiente, que não cumpre os seus deveres, visto que existem mecanismos de controle aptos a resguardar a administração pública quanto a esta questão.

3.1.5. A necessidade de engajamento da população local na efetivação do parque

Os conflitos ambientais, de acordo com Brito (2008), são também reflexos de conflitos sociais,

¹³ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

¹⁴ Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

ocasionados pela diversidade de interesses, de sentidos e objetivos dos diferentes atores sociais na relação do homem com a natureza. Estes surgem das divergências lógicas para a gestão ambiental. Ainda segundo Brito (2008), a administração das UCs inclui, além de problemas ambientais, obstáculos de espécie econômica, social e notadamente política, que normalmente geram relevantes conflitos entre as populações locais e os atos dos que realizam a gestão da Unidade.

A criação de uma UC atinge, de modo direto, interesses privados que podem ser legítimos ou não, ocasionando conflitos com populações humanas que vivem no interior ou no entorno da UC. No caso das Unidades de Conservação de Proteção Integral, os conflitos são mais complexos devido à necessidade de desapropriações, caso as terras não pertençam ao ente que instituiu a Unidade, o que as tornam mais vulneráveis do que as de uso sustentável (Amado, 2016).

Para Diegues (2013), verifica-se a diferença de perspectivas na composição da paisagem, quais sejam a visão da elite, caracterizada pela noção de beleza e estética, a dos cientistas, para os quais o meio ambiente é um agrupamento de habitats, e a visão da comunidade local, para quem a paisagem é, sobretudo, o lugar onde vivem, o espaço arquitetado material e simbolicamente, difundido pelos antepassados e passíveis de modificações, tanto naturais como humanas.

Com base nos resultados do presente estudo, constatou-se que a comunidade e os empresários locais e o Estado têm diferentes entendimentos, decorrentes da diversidade dos interesses e sentidos que aquele ambiente possui para cada ator social, bem como os objetivos que tinham para com o espaço. Os membros da comunidade, em sua maior

parte, têm interesse na conservação da área, devido à importância daquele espaço ambiental ao longo de sua vida, mas sentem-se lesados e desrespeitados pela forma com que o Estado procedeu negativamente. Ou seja, criou a Unidade, impediu-os de realizar agricultura de subsistência; anos depois cadastrou os proprietários e posseiros, e mais anos se passaram sem que ninguém mais fosse procurado para indenização (membro da comunidade). Segundo entrevista focal com funcionários do IDEMA, há uma dualidade: *“O interesse da comunidade local na preservação é genuíno, mas ninguém quer perder. O pensamento é ‘a minha vizinha deve preservar; eu não posso’”*.

Os empresários locais mostraram-se, desde a criação da Unidade, descontentes com o tamanho da zona de amortecimento, e parte deles posiciona-se contra a criação do Parque, não apenas pela propriedade de terras dentro dos limites desse, mas também devido à especulação imobiliária.

Esses conflitos não permitem que a Unidade atinja os objetivos para os quais foi criada, necessitando, para a aplicação do Plano de Manejo, que as questões social e ambiental sejam equacionadas satisfatoriamente a todos os segmentos. Enquanto isso não ocorre, encontram-se dentro dos limites do PEMP tentativas de loteamentos, queimadas, desmatamento para retirada de madeira, degradação do patrimônio público (cerca que delimita o Parque), deposição de lixo, abertura de trilha clandestina, entrada irregular no Parque, e envenenamento de animais (conforme documentos do IDEMA).

Teixeira & Venticinque (2014, p. 122), ao aplicar a Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação – RAPPAM, nas UCs Potiguares, obtiveram como resultado que “as atividades que exerceram pressões e ameaças sobre as

Unidades de Conservação analisadas estão atreladas principalmente ao uso e à coleta ilegal dos recursos naturais, assim como à conversão do uso e ocupação do solo do interior e da área do entorno da UC.”

Para a redução desses conflitos, é necessário que se encontrem métodos para efetivar os processos de participação da comunidade local e da sociedade em geral (Milano, 2001). A própria Lei nº 9985/00 reconhece a importância do envolvimento e participação continuada na gestão das UCs (art. 5º, II)¹⁵. Essa participação não deve se ater às exigências legais, tais como participação nos Conselhos Gestores e consulta anterior à criação da Unidade.

O órgão gestor deve ter uma política de efetivação das UCs, e essa política passa por um envolvimento da comunidade desde o início da criação da Unidade, como um processo. Quando o órgão ambiental envolve a comunidade e dá a ela um sentimento de pertencimento, a própria comunidade ajuda, inclusive na fiscalização (Vuohelainen *et al.*, 2012).

A atual gestora do PEMP, desde o início de sua gestão, em 2012, vem fazendo esse trabalho de tentativa de inserção social, mas só ela e o membro da comunidade no Conselho Gestor - além da ajuda eventual do gestor da APA Bonfim-Guaraira e da técnica responsável por pesquisas em UCs do Estado do RN (gestora do PEMP) - constituem equipe insuficiente para a demanda. Para a obtenção de resultados satisfatórios, faz-se necessária a ampliação da equipe.

A educação ambiental é elemento imprescindível para o estímulo à conservação, mas não pode ser o único e nem ficar só na teoria. Caso contrário,

a preservação passa à representação de uma natureza longínqua, onde o ser humano é somente um visitante (Larrère, 1997).

É urgente a precisão de restauração do elo entre o ser humano e o meio ambiente, cuja integração pode representar uma verdadeira resposta à problemática socioambiental. Para o sucesso da restauração e efetiva conservação, é importante que o ser humano veja a si mesmo como parte do meio ambiente, e não sob uma perspectiva antropocêntrica de domínio (Baldin & Kolaceke, 2016).

Para a apropriação da Unidade pela comunidade, faz-se necessário que se atente para o lado social, promovendo o desenvolvimento sustentável, através da inclusão da comunidade na gestão do Parque (Jeannot *et al.*, 2016). Formar pessoal para atuar nas trilhas como guia e para desenvolver artesanato local, que possa ser associado ao turismo no parque, pode fomentar um desenvolvimento econômico e social da comunidade e do entorno. Afinal, a população local possui visão privilegiada sobre o espaço natural (Larrère, 1997), e integrar a comunidade do entorno, trazendo uma melhoria para a vida dessas pessoas, bem como promover o desenvolvimento sustentável (que inclui noções de paridade social, e não só a proteção da natureza em isolado) são importantes objetivos na criação de UCs.

3.1.6. A visão da questão ambiental como gasto e não como investimento

A proteção da natureza deve se dar em conformidade com a imprescindibilidade de preservação

¹⁵ Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que: (...)III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (...).

e conservação ambientais, independentemente de sua viabilidade econômica. Isto porque o meio ambiente é condição necessária à existência humana (Pick, 2016).

A legislação brasileira reconhece a relevância da natureza como meio ambiente. Essa consciência apareceu, pela primeira vez, em nosso ordenamento vigente na promulgação da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu uma Política Nacional do Meio Ambiente no país, tendo como objetivo geral a melhoria, preservação e recuperação da qualidade ambiental (art. 2º, caput). Nos incisos de seu art. 2º, a lei nº6.938/81 estabelece princípios (metas) que orientam seu objetivo, almejando possibilitar condições de prosperidade socioeconômica ao país, aos interesses da segurança nacional e à tutela da dignidade da vida humana. Entre eles, ressalta-se ação governamental para a manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público que deve ser garantido e protegido, haja vista o uso coletivo - inciso I (Brasil, 1981).

A preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrada na instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, foi reconhecida expressamente na Constituição Pátria (Brasil, 1988) como um direito de todos, de terceira dimensão, por ser coletivo, transindividual e com aplicabilidade imediata (Amado, 2016).

Devido à estreita ligação e à dependência da vida com o meio ambiente, para a tutela da vida com qualidade, o dispositivo do art. 225 *caput* da CF¹⁶, que assevera que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um direito

limitador dos demais direitos subjetivos do homem, constituindo-se em direito fundamental fortemente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A designação do meio ambiente como de uso comum do povo no art. 225 *caput* da CF não significa, entretanto, a sua exploração desmedida, mas, antes, a garantia de um meio ambiente saudável às presentes e futuras gerações (Wandscheer, 2016).

Houve, pelo constituinte, a inclusão da defesa do meio ambiente como um dos princípios constitucionais da ordem econômica (Artigo 170, VI da Constituição, Brasil, 1988), a qual é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Verifica-se, portanto, desde o tratamento da matéria pelos marcos definidores da ordem econômica constitucional, que os princípios da economia não podem ser exercidos separados das exigências para a tutela do meio ambiente, cumprindo-se observar utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

No entanto, apesar de toda essa conscientização do legislador e de todas as convenções e tratados internacionais, em prol da conservação e da promoção do desenvolvimento sustentável, o modelo de desenvolvimento, a partir da exploração desmedida dos recursos naturais, está impregnado no paradigma econômico dominante (Pick, 2016). Gestores públicos, muitas vezes, colocam a questão econômica em primeiro plano (Wandscheer, 2016).

A economia, hoje, tem uma forte influência na proteção ou não do meio ambiente, como podemos observar nas tentativas, com êxito, de diminuição

¹⁶ 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.

das áreas de UC por lei, em razão de propósitos econômicos - utilização das áreas para atividades de exploração da natureza - sob a justificativa de serem essenciais à economia (Wandscheer, 2016).

Este posicionamento vai de encontro ao SNUC, que propõe a proteção e a conservação da natureza em razão de seus aspectos ambientais e não por sua valoração econômica, e a nossa Carta Magna, que alberga o princípio basilar do direito ambiental (que é o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado). A deterioração do ambiente, por sua vez, e o crescente esgotamento dos recursos naturais, resultados de um paradigma socioeconômico voltado unicamente ao consumo, frequentemente testam a eficácia das normas do Direito Ambiental (Baldin & Kolaceke, 2016).

Apesar da razão ecológica ou ética ambiental consistir em forte motivação para a conservação ambiental enquanto investimento, faz-se importante apontar que a questão ambiental pode ser também uma questão de investimento, sob a perspectiva econômica. Isto quando se concilia ambos os lados, na busca do tão sonhado desenvolvimento sustentável, que se caracteriza pelo desenvolvimento econômico e social respeitando o meio ambiente e sua capacidade de renovar-se (Machado, 2016).

Sob uma perspectiva de desenvolvimento humanista, e com consciência ambiental, Sachs e Amarty Sen contribuíram para definir o desenvolvimento sustentável em três dimensões principais: social, ambiental e econômica (Sachs, 2008; Sen, 2010). Amarty Sen (2010), ao ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas gozam, defronta-se com visões mais restritas de desenvolvimento, alicerçadas em índices econômicos clássicos, como as que determinam o desenvolvimento conforme o

crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas direciona a atenção para os fins que o tornam importantes, ao invés de restringi-la a alguns dos meios que, entre outras coisas, exercem um papel relevante no processo. Uma vez que as liberdades são fins e meios do desenvolvimento, o referido autor reconhece que é inerente ao conceito de desenvolvimento à remoção das principais fontes de privação de liberdade: a pobreza, as disparidades sociais e o autoritarismo.

Para Ignacy Sachs, existem oito dimensões a serem consideradas como critérios para a sustentabilidade: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. O desenvolvimento sustentável é, assim, o desenvolvimento com padrões mais justos e com maior respeito pela natureza, onde a política tem um papel importante (Sachs, 2008).

A dedicação em estruturar o órgão público, tornando-o capaz de implementar as políticas ambientais, no sentido de ter um instrumento de gestão eficiente, é investimento. Isso porque os recursos naturais, incluindo sua geobiodiversidade, são essenciais para o desenvolvimento futuro do país, em virtude dos bens e serviços que oferecem. “As unidades de conservação constituem peças chaves para promover a conservação e a provisão de serviços ambientais que contribuem para o crescimento de uma série de cadeias econômicas” (Medeiros & Young, 2011, p. 38).

Na análise de um conjunto de serviços ambientais relacionados às UCs – capacidade de extração de produtos florestais, preservação de estoques de carbono, uso público, conservação dos fluxos hídri-

cos – obtêm-se valores pecuniários muito superiores aos que são gastos atualmente pela administração pública, em todas as suas esferas, para a manutenção do SNUC (Medeiros & Young, 2011).

Dentre os recursos, destaca-se a água, uma substância primordial às atividades vitais e econômicas, que prescinde de gestão adequada para se preservar o seu acesso e qualidade. Assim, a proteção e recuperação dos recursos hídricos e edáficos do país constituem como um dos objetivos do SNUC. Outro aspecto a se considerar trata do fornecimento de carbono, os ecossistemas florestais equivalem por volta de 15% das terras continentais do planeta, e compreendem cerca de 25% do carbono presente na biosfera terrestre (Medeiros & Young, 2011).

Em termos de uso público, o Turismo Sustentável em UC pode ser também investimento de retorno econômico, se bem planejado e estruturado, respeitando sempre a capacidade ambiental e de carga do meio ambiente, sob todos os aspectos, e investindo na educação ambiental e na integralização da comunidade. O retorno financeiro pode ocorrer pela cobrança de taxas para diferentes atividades de visitação, realização de trilhas e aquisição de artesanato. Os recursos servirão para gestão do parque e autonomia da comunidade, fomentando o desenvolvimento social e econômico do entorno.

No contexto turístico, a capacidade de carga corresponde à extensão em que o meio ambiente pode tolerar a atividade humana sem sofrer danos inaceitáveis. A diferença entre capacidade ambiental e capacidade de carga consiste no fato de que a primeira tenta considerar a interação entre o meio ambiente e as atividades humanas, em diferentes escalas, simultaneamente, enquanto que na última apenas um aspecto do meio ambiente ou de uma

atividade está sendo avaliado, ou seja, quando se investiga como um determinado aspecto causa impacto em um meio ambiente específico (Oliveira, 2010).

A questão do consumo passa obrigatoriamente pela atividade do turismo, que pode ser extremamente degradadora do meio ambiente (Teixeira & Venticinque, 2014). Contudo, quando bem planejada, representa uma aliada na conservação desse, a exemplo da Costa Rica que se destaca, mundialmente, pela alta conservação da biodiversidade, através de áreas protegidas e do turismo como principal atividade econômica. De acordo com Castello Branco Filho & Basso (2013), inúmeros autores de diferentes áreas do conhecimento apontam o turismo como a mais promissora atividade global, tanto sob a perspectiva econômica, quanto da de um processo de qualificação sociocultural e ambiental.

Observa-se, no Estado do RN, um paradoxo: um turismo movido pela riqueza ambiental da Região, e uma intensa especulação imobiliária devido ao turismo, que acaba por degradar áreas de suma importância à conservação e ambientalmente frágeis, destruindo a razão que gera o turismo na região. Do ponto de vista do turismo de base comunitária, a criação das UCs assegura conservação/preservação de atrativos naturais de modo duradouro e integralizado ao planejamento turístico sustentável das comunidades.

A criação de uma UC funciona como um mecanismo para conferir essa proteção *in situ* juntamente com outras áreas de proteção ambiental (Reserva Legal e Área de Preservação Permanente), devendo sempre prevalecer a intenção de proteção para a qual a Unidade foi criada, e a sua devida efetividade.

No Estado do RN, os principais pontos turísticos são UCs. Genipabu, Maracajaú, Pipa –Tibau

do Sul, todas as lagoas do Estado que têm visitação estão dentro da UC. O Morro do Careca é outro ponto turístico que está em processo de criação de UC. O Parque das Dunas é uma UC e importantíssimo ponto turístico. Não como é possível dissociar no Estado do RN o que é UC do que é turismo, pois está tudo interligado.

O turismo em UC configura-se em uma forma de conciliar esses interesses sem prejuízo na proteção do meio ambiente (desde que bem estruturado) e em conformidade com os objetivos do SNUC, do PNUD, da Política Nacional do Meio Ambiente e da CF. E, ainda, configura-se em uma forma de propiciar a implantação das UCs, visto que é consenso da literatura que a falta de recursos financeiros e conflitos com a comunidade do entorno constituem dois dos principais obstáculos à implantação das UCs no país.

4. Considerações finais

O processo de implantação de uma UC é moroso e atravessa o campo jurídico e a administração pública. Há casos em que a Unidade não é plenamente efetiva, em razão de uma complexa estrutura de relações internas e externas às organizações públicas. A inoperância se dá em decorrência de diversas razões, que envolvem desde a falta ou má gestão de recursos (financeiros e humanos) até a presença de conflitos socioambientais, com destaque à falta de regularização fundiária em UC de proteção integral.

Identificaram-se como entraves à efetivação do PEMP: questões relativas a recursos financeiros e humanos; a falta de regularização fundiária; dificuldade de comunicação e a inércia dos órgãos

públicos responsáveis; a fiscalização insuficiente; a necessidade de regime estatutário para os funcionários dos órgãos públicos e de engajamento da população local do Parque; e a visão equivocada da conservação ambiental como gasto, e não como investimento.

A falta de regularização fundiária, no caso do Parque Estadual Mata da Pipa, constitui gravíssimo obstáculo, mas não é o problema central, e sim consequência de entraves estruturais e organizacionais. A regularização fundiária depende da operacionalização conjunta e coincidência de iniciativas, de vários atores públicos, em prol da resolutividade. Diante disso, encontrou-se como fato gerador dos entraves à consolidação do PEMP: a falta de eficiência estrutural e organizacional da administração pública; a falta de priorização na vontade política; a falta de visão; e a mistura de alguns desses aspectos, cujos limites são muito tênues. Pois é fundamental que a questão ambiental seja vista e tratada como um investimento, e não como gasto adicional.

A consciência da conservação adequada dos recursos naturais para as atuais e futuras gerações tornou-se presente desde a conferência de Estocolmo (Brasil, 1972), no contexto internacional e no Brasil, da promulgação da Lei nº 6.938/81 e da CF de 1988. Esta consciência, que visa a conciliar a conservação com o desenvolvimento econômico, tem como base a diversidade e o direito das gerações presentes e futuras. É vital a internalização desses preceitos por todos e, em especial, pelos gestores públicos, uma vez que atitudes antropocêntricas e excludentes apresentam um sério risco à sobrevivência da própria humanidade.

Referências

Alexandrino, M.; Paulo, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Método, 2011.

Amado, F.A. Di T. *Direito ambiental esquematizado*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Forense/Método, 2016.

AMANE. *Projeto Corredor Mata Atlântica Nordeste, 2013*. Disponível em: <<http://www.amane.org.br/o-que-fazemos/publicacoes/>> Acesso em: abr. 2015.

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República. *A defesa das unidades de conservação e o MPF*, 2014. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/index.php?option=com_artigos&view=artigo&id=72> Acesso em: out. 2014.

ASCEMA Nacional – Associação Nacional dos Servidores Ambientais. *Carta Aberta Asibama-ES contra nomeação política para a Superintendência do IBAMA/ES*, 2016. Disponível em: <<http://www.ascemanacional.org.br/carta-asibamaes0209/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Baldin, N.; Kolaceke, A. P. Educação jurídico-ambiental: Uma experiência para o desenvolvimento da cidadania e da sustentabilidade. *Direito Ambiental e Sociedade*, 6, 1, 201-232, 2016. Disponível em: cs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4012/2527

Brasil. Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano (Estocolmo). Brasília: MMA, 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 28 mar.2015.

Brasil. *Lei nº 6.383, de 7 de setembro de 1976*. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília: DOU de 9.12.1976.

Brasil. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU de 2.9.1981.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Contêm as emendas constitucionais posteriores.

Brasil. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sis-

tema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília. DOU de 19.7.2000.

Brasil. *Metas de Aichi de Biodiversidade*. Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica na sua décima reunião. Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metas_aichi_147.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2015.

Brito, M. C. W. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Editora Annablume/Fapesp, 2003.

Brito, D. M. C. Conflitos em Unidades de Conservação. *PRACS*, 1, 1-12, 2008. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/10/n1Daguinete.pdf>

Castello Branco Filho, C.; Basso, L. A. A eficácia do planejamento turístico sustentável em unidades de conservação da natureza: o caso do delta do rio Jacuí/RS. *Geo UERJ*, 24(1), 85-103, 2013. doi: 10.12957/geouerj.2013.5173

Costa, H. R. N. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, p. 116-17, 2000.

Coutinho, C. N. Cidadania e modernidade. *Perspectivas*, 22, 41-59, 1999.

Diegues, A. C. (Org.). *Etnoconservação: Novos Rumos para a Proteção da Natureza nos Trópicos*. São Paulo: Annablume, 2013.

Di Pietro, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, p. 78-80, 2008.

Drucker, P. *O homem que inventou a administração*. Business Week. Tradução por: Alessandra Mussi Araujo. Introdução por Thomas A. Stewart. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Godoy, L. R.C.; Leuzinger, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, 206, 223-243, 2015. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p223.pdf

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. *Plano de Manejo Parque Estadual Mata da*

- Pipa. Rio Grande do Norte: Instituto Uniemp, 2014. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC00000000076124.PDF>> Acesso em: 3 mai. 2015.
- Jeannot, K. K.; Carvalho, V. do C.; Fontes, M. A. L. Efetividade de Gestão do Parque Estadual do Ibitipoca, Minas Gerais. *Floresta e Ambiente*, 23(1), 11-20, 2016. doi: 10.1590/2179-8087.0161813
- Larrère, C. C. *Du bom usage de lanature*: pour une philosophie de lenvironnement. Paris: Alto Aubier, 1997.
- Lima, G. S.; Ribeiro, G. A.; Gonçalves, W. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. *Revista Árvore*, 29(4), 647-653, 2005. doi: 10.1590/S0100-67622005000400017
- Machado, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*: 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- Marcon, V. T. B. A vinculação do Poder Público na criação de Unidades de Conservação. *Veredas do Direito*, 11(22), 175-198, 2014.
- Matias-Pereira, J. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1. ed., 2010.
- Medeiros, R.; Young, C. E. F. *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional*: Relatório Final. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.
- Meirelles, H. L.; Azevedo, E. de A.; Aleixo, D. B.; Burle Filho, J. E. *Direito Administrativo Brasileiro*: a atividade administrativa: moralidade e eficiência. São Paulo: Malheiros, 37. Ed., 2011.
- Milano, M. S. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: Benjamin, A. H. (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 3-41, 2001.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção*: Sumário Executivo, 2016. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_sumario_executivo_livro_vermelho_ed_2016.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2016.
- Moraes, A. de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 21. Ed., 2007.
- Oliveira, F. V. de. Capacidade de carga em cidades históricas. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 4(1), 61-75, 2010. doi: 10.7784/rbtur.v4i1.319
- Pádua, M. T. J. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Medeiros, R.; Araújo, F. F. S. (Orgs.). *Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, p. 21-36, 2011.
- Pick, P. *A diversidade em perigo de Darwin a Lévi-Strauss*. Tradução: Maria A. de Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Valentina, 1º Ed., 2016.
- Rio Grande do Norte. *Decreto Estadual nº 19.341, de 12 de setembro de 2006*. Transforma parcela da Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental – APA Bonfim/Guarairas, criada pelo Decreto Estadual nº 14.369, de 22 de março de 1999, no Parque Estadual Mata da Pipa - PEMP, no município de Tibau do Sul e dá outras providências. Rio Grande do Norte. DOU de 12.9.2006.
- Rio Grande do Norte. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte Vara Única – Goianinha. *Ação Civil Pública nº 0000782-74.2007.8.20.0116*, autor: MPRN, réu: IDEMA, 17 de maio de 2007.
- Rio Grande do Norte. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, de 24 de março de 2011.
- Rio Grande do Norte. Ministério Público do Rio Grande do Norte, Promotoria de Justiça da Comarca de Goianinha. *Inquérito Civil nº 076.2010.000003*, parte: CAOP – Meio Ambiente, 2 de fevereiro de 2015.
- Rocha, L.; Drummond, J. A.; Ganem, R. S. Parques Nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, 18(36), 205-226, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31639/20169>>.
- Sachs, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- Sen, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Teixeira, M. G.; Venticinque, E. M. Fortalezas e fragilidades do Sistema de Unidades de Conservação Potiguar. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 29, 113-126, 2014. doi: 10.5380/dma.v29i0.32843

Vuohelainen, A. J.; Coad, L.; Marthews, T. R.; Malhi Y.; Killeen T. J. The effectiveness of contrasting protected areas in preventing deforestation in Madre de Dios, Peru. *Environmental Management*, 50(4), 645-663, 2012. doi: 10.1007/s00267-012-9901-y

Wandscheer, C. B. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, 6(2), 201-224, 2016. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4162/2615>.

WWF – *World Wildlife Fund*. XIII Reunião da Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (CDB COP-13), 4 - 17 de dezembro de 2016. Cancún, México. Metas 11 e 12 de Aichi. nov. 2016