

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 13 | n. 1 | janeiro/abril 2022 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Análise do cumprimento dos requisitos legais em prol da implementação de unidade de conservação em mata atlântica nordestina

Analysis of compliance with legal requirements in favor of the implementation of the Northeast Atlantic Forest Conservation Unit

Juliana Garcia Vidal Rodrigues*

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal-RN, Brasil)

julianagarciavr@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-9562-710X>

Sueli Aparecida Moreira**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal-RN, Brasil)

suelimoreira@yahoo.com.br

<http://orcid.org/0000-0002-0558-5808>

Eliza Maria Xavier Freire***

Como citar este artigo/*How to cite this article*: RODRIGUES, Juliana Garcia Vidal; MOREIRA, Sueli Aparecida; FREIRE, Eliza Maria Xavier. Análise do cumprimento dos requisitos legais em prol da implementação de unidade de conservação em mata atlântica nordestina. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 153-181, jan./abr. 2022. doi: 10.7213/revdireconsoc.v13i1.26601.

* Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN (Natal-RN, Brasil), bolsista CAPES. Pós-Graduada em Direito Ambiental pela Universidade Potiguar - UNP (2015). Graduada em Direito pela Universidade Potiguar (2010). Advogada, Consultora Jurídico Ambiental e Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Campo Real em Guarapuava no Paraná por dois anos. E-mail: julianagarciavr@gmail.com.

** Docente Adjunta do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Natal-RN, Brasil). Doutora em Ecologia (Ambiente e Sociedade) pelo CENA/ESALQ/Universidade de São Paulo (Piracicaba-SP, Brasil). Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública FSP/USP (2003). Graduada em nutrição (1996). E-mail: suelimoreira@yahoo.com.br.

*** Professora Titular da pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN (Natal-RN, Brasil), onde atua na Graduação e na Pós-Graduação como Docente permanente nos Programas de Pós-Graduação em

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal-RN, Brasil)

elizajuju@ufrnet.br

<http://orcid.org/0000-0001-9486-6347>

Recebido: 13/04/2020

Aprovado: 05/02/2022

Received: 04/13/2020

Approved: 02/05/2022

Resumo

O Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), área protegida criada há mais de 10 anos (Decreto Estadual nº 19.341, de 12 de setembro de 2006), ainda não foi implementado. Então, realizou-se estudo de natureza qualitativa com objetivo de analisar o cumprimento dos requisitos legais para criação e implementação do PEMP. Os dados provem de análise documental, entrevistas e observação participante junto ao Conselho Gestor de 2016 a 2017. Identificou-se que o órgão ambiental cumpriu os requisitos para a instituição da Unidade de Conservação (UC), mas a celeridade comprometeu o resultado; Relevantes avanços na implantação da UC ocorreram por força de decisão judicial e por comprometimento ético do Conselho Gestor, em especial da gestora da UC. A falta de eficiência no cumprimento dos requisitos legais para a instituição de UC acarretam complexos entraves à sua implementação.

Palavras-chave: Área protegida; Direito ambiental; gestão pública; requisitos legais; implementação.

Abstract

The Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), a protected area created more than 10 years ago (State Decree No. 19,341, dated September 12, 2006), has not been implemented yet. Then, a qualitative study was conducted with the objective of analyzing compliance with the legal requirements for the creation and implementation of the PEMP. The data comes from documental analysis, interviews and participant observation with the Management Council from 2016 to 2017. It was identified that the environmental agency fulfilled the requirements for the institution of the Conservation Unit (CU), but the speed impaired the result; Relevant advances in the implementation of the CU were due to a judicial decision and due to the ethical commitment of the Management Council, especially the UC manager. The lack of efficiency in complying with the legal requirements for the UC institution entail complex obstacles to its implementation.

Psicobiologia e Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. Doutora em Ciências Biológicas/Zoologia pela UFRJ, Museu Nacional. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq “Sistemática, Ecologia e Conservação da Biodiversidade de Ecossistemas nordestinos”. Coordena Projetos Institucionais de Pesquisa/Desenvolvimento: Pró-Integração/Vulnerabilidade Socioambiental (Edital nº 55/2013-CAPES/MI) e CT-Infra-PROINFRA-01/2008 (Subprojeto Biocentro). E-mail: elizajuju@ufrnet.br.

Keywords: *Protected area; environmental law; public management; legal requirements. implementation.*

Sumário

1. Introdução. **2.** Metodologia. **3.** Resultados e discussão. **3.1.** Cumprimento de requisitos para instituição do Parque. **3.2.** Conteúdo do Processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116. **3.3.** Etapas conquistadas em direção à implementação do Parque. **3.3.1.** Cercamento do Parque Estadual Mata da Pipa e construção do ecoposto. **3.3.2.** Plano de Manejo e Zoneamento Ecológico Econômico. **3.3.3.** Conselho Gestor. **3.3.4.** Pequenos avanços. **3.5.** A implantação do Parque como dever legal. **4.** Considerações finais. Referências.

1. Introdução

O Estado do Rio Grande do Norte - RN constitui o limite setentrional da Mata Atlântica brasileira, um dos *hotspots* mundiais em biodiversidade que se encontra bastante fragmentada e ameaçada (MYERS et al., 2000; TABARELLI, 2006), devido principalmente à especulação imobiliária ao longo do litoral.

Nesse contexto, a Praia de Pipa, distrito do município de Tibau do Sul, segundo destino turístico de visitação do Estado, sempre foi alvo de intensa especulação imobiliária. Este fato, inicialmente, resultou em inúmeras reclamações por parte dos moradores, ambientalistas e empresários locais, especialmente em virtude da falta de planejamento, da concessão irregular de licenças pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - IDEMA e pelo município de Tibau do Sul/RN, assim como pela inexistência de uma política uniforme para o desenvolvimento sustentável da Região. Os problemas citados foram objetos de várias Ações Cíveis Públicas - ACP impetradas pelo Ministério Público Estadual – MPE (processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 3).

Com o propósito de evitar que essas construções degradassem uma área de extrema importância ambiental (a Mata da Pipa), próxima ao núcleo urbano da Praia da Pipa, em 2005, o Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica do RN - CERBM juntamente com a ONG ambientalista (Núcleo Ecológico da Pipa - NEP), defenderam junto ao IDEMA e à prefeitura de Tibau do Sul/RN, em audiências públicas e uma série de outras reuniões

a respeito do assunto, a necessidade urgente de se implantar uma Unidade de Conservação - UC de proteção integral no local (IDEMA, 2009, p. 118).

As reuniões contaram com a presença de membros do MPE do RN, incluindo o da Promotoria de Goianinha; do Ministério Público Federal - MPF; da Gerência do Patrimônio da União - GPU; do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; do IDEMA; do CERBM, de Organizações não governamentais - ONG's atuantes na área e da sociedade civil (IDEMA, 2009, p. 118).

O motivo de toda essa preocupação foi o fato de a Mata da Pipa ter passado a sofrer queimadas, invasões e construções irregulares (a exemplo da Peça de Informação nº 172/06, p. 22 do processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116). Em razão dessas infrações ambientais a Promotoria de Justiça da Comarca de Goianinha: requisitou Inquérito Policial junto à Delegacia da Pipa/RN; a instauração de procedimento administrativo de fiscalização da área ao IBAMA; e convocou o Município de Tibau do Sul/RN e o IDEMA a várias audiências públicas. Todas essas medidas restaram infrutíferas visto que as invasões progressivamente avançavam em direção a Mata da Pipa (processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 4).

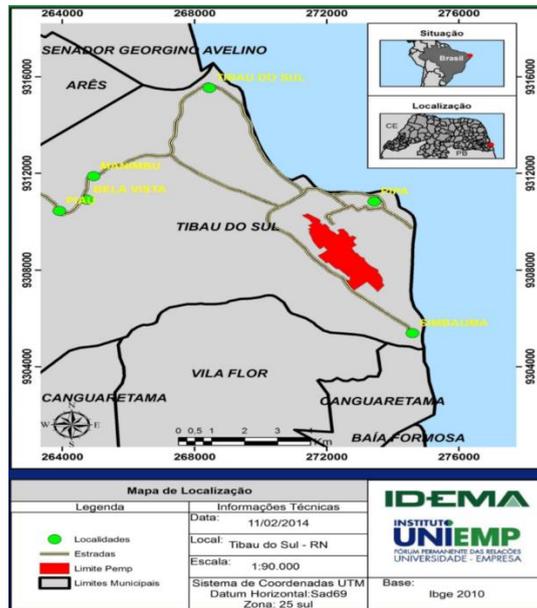
Muitos dos moradores da Praia da Pipa eram pescadores e moravam à beira-mar. Com o início da especulação imobiliária eles venderam as casas e passaram a se deslocarem para o interior, onde ocupavam as Matas e praticavam agricultura de subsistência (inf. pess. de membro do Conselho Gestor do PEMP; Inquérito Civil - IC nº 076.2010.00000). Posteriormente, a especulação imobiliária chegou à Mata da Pipa e os moradores do entorno, além dos poucos que detinham posse de terras na área, começaram a vendê-las para empresários, conforme constatado em documentação anexa ao IC nº 076.2010.000003.

Outras tentativas fracassadas de proteger a Mata da Pipa por parte do MPRN foram: correspondência enviada a então Ministra do Meio Ambiente solicitando uma maior atuação do IBAMA na Mata da Pipa em maio de 2006 e a recomendação, em novembro de 2005, aos tabeliões do registro imobiliário, para que informassem aos eventuais interessados em construir na área a respeito da proteção legal conferida a remanescente de Mata Atlântica preservado em estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração, conforme a Lei nº 11.428/2006 - Lei da Mata Atlântica (processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 37).

Após muitas discussões sobre o assunto e reunião pública para validação de criação do Parque (ocorrida em 13/02/2005), o Estado do RN criou o Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP, através do Decreto Estadual nº 14.369/99, de 12 de setembro de 2006, a partir da transformação de uma faixa da Área de Proteção Ambiental - APA Bonfim-Guaraíra.

O PEMP com área de 290,8 ha (RIO GRANDE DO NORTE, 2006, p. 2), abriga um dos maiores remanescentes da Mata Atlântica do RN, espécies endêmicas, em risco de extinção e que constam nas listas nacional e internacional de animais ameaçados (Rio Grande do Norte, 2014, p. 112; 159-163). É também um dos poucos remanescentes da Mata Atlântica Setentrional que pode vir a contemplar corredores ecológicos interligando o Parque a áreas de extrema importância para a conservação da Mata Atlântica nordestina (RIO GRANDE DO NORTE, 2014, p. 43; AMANE, 2013, p. 4).

Figura 1. Mapa de localização do Parque Estadual Mata da Pipa.



Fonte: RIO GRANDE DO NORTE (2014)

O PEMP, apesar de criado há mais de 10 anos, ainda não foi implementado. A dificuldade de implementação de UCs é um grave problema brasileiro que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (lei nº9985/2000) não conseguiu solucionar.

O processo de instituição até a implantação consiste em um demorado e complexo percurso que ultrapassa a esfera jurídica e a gestão pública. Existem casos em que a implementação é mal realizada ou inacabada, em razão de uma estrutura complexa de relações internas e externas às organizações públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Nesse cenário incerto, o planejamento estratégico na gestão pública compartilhada ou governança pode constituir-se em instrumento capaz de trazer benefícios às organizações. A administração pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Considerando os entraves identificados à efetivação do PEMP (Rodrigues, 2018) e que o planejamento estratégico é uma estratégia fundamental que deve preceder a criação e se estender além da implementação de área protegida, a exemplo de Unidade de Conservação. No cenário atual em que se encontra o PEMP, e na perspectiva de sua efetiva implantação, realizou-se este estudo com o fito de verificar e analisar o cumprimento dos requisitos legais na instituição do PEMP, identificar os avanços à sua implementação, bem como os atores sociais e públicos responsáveis e, assim, apresentar a fundamentação da obrigatoriedade legal de implantação desta UC criada.

2. Metodologia

Desenvolveu-se estudo de natureza qualitativa que compreendeu a realização de entrevistas com roteiro semi-dirigido aplicado individualmente e por meio de grupo focal. Realizou-se, também, observação participante de três reuniões do Conselho Gestor do PEMP do ano de 2016 e 2017.1 e procedeu-se a análise documental.

Os dados foram coletados através de grupo focal com a gestora do PEMP, o gestor da APA Bonfim-Guaíba e a Técnica responsável pelas pesquisas em UCs de domínio do Estado do RN. As entrevistas individuais se deram 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.

Foram respeitados os aspectos éticos em conformidade com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde – CNS 510, 2016 do Ministério da Saúde que regulamenta pesquisa com seres humanos. Foi, portanto, obtido o Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) mediante cada entrevista.

A análise documental compreendeu uma pesquisa minuciosa de documentos administrativos e judiciais. Foram pesquisados, a respeito do PEMP, os Processos em trâmite na Justiça Estadual, os Inquéritos no Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) e processos e documentos administrativos do IDEMA. Os documentos administrativos consultados foram referentes a todos os processos administrativos de infrações/crimes ambientais; Ação Discriminatória Administrativa e Coletânea de produtos (2009).

A análise documental do processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116, IC nº 076.2010.000003, da Ação Discriminatória, do Decreto Estadual do RN nº 19.341 (decreto de criação) e do Plano de Manejo do PEMP se deu através da leitura minuciosa dos documentos digitalizados, ou não, totalizando 1.535 páginas.

Os processos administrativos de infrações/crimes ambientais e a Coletânea de Produtos (2009) foram consultados parcialmente para dirimir questões que surgiram durante a leitura de documentos. Os processos de usucapião em trâmite na Comarca de Goianinha/RN e o IC nº 076.2015.000006 não foram utilizados nessa pesquisa.

3. Resultados e discussão

Os Processos em trâmite na Justiça Estadual encontrados foram: Processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116, referente à ACP cujo objetivo é a efetiva implantação do PEMP e dois processos de usucapião. O objetivo destas ações de usucapião extraordinária foi reconhecer judicialmente a posse de terras (anteriores à criação do PEMP) que se encontram dentro dos limites do Parque.

No MPE encontravam-se os seguintes IC's: IC nº 076.2010.000003, referente à falta de identificação e cadastramento dos posseiros e proprietários de área do PEMP e zona Lindeira e o IC nº 076.2015.000006 cujo objeto é 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.

Dois importantes documentos do PEMP são o Decreto Estadual do RN nº 19.341 (decreto de criação) e o Plano de Manejo. Os documentos administrativos encontrados foram processos administrativos de infrações/crimes ambientais; Ação Discriminatória Administrativa e Coletânea de produtos (2009).

Tabela 1. Documentos administrativos (2006 a 2017) e judiciais em vigor/trâmite a respeito do Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP, Nísia Floresta/RN.

Identificação/número	Conteúdo
Decreto Estadual do RN nº 19.341	Decreto de criação do PEMP
Processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116	Ação Civil Pública cujo objetivo é a efetiva implantação do PEMP
Processo nº 0001466-23.2012.8.20.0116	Ação de Usucapião de área dentro dos limites do PEMP
Processo nº 0101434-84.2	Ação de Usucapião de área dentro dos limites do PEMP
Inquérito Civil – IC nº 076.2010.000003	Falta de identificação e cadastramento dos posseiros e proprietários de área do PEMP e zona Lindeira
Inquérito Civil – IC nº 076.2015.000006	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
Plano de Manejo Parque Estadual Mata da Pipa	Plano de Manejo do PEMP
Processo administrativo - Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária – SEARA	Ação Discriminatória Administrativa
Processos administrativos – IDEMA	Infrações/crimes ambientais

Coletânea de produtos (IDEMA, 2009)	Coletânea de estudos e informações a respeito do PEMP
-------------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

3.1. Cumprimento de requisitos para instituição do Parque

A criação do PEMP foi precedida de estudos técnicos e consulta pública que permitiram identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para esta UC (IC nº 076.2010.000003; IDEMA, 2009, p. 17, 118), conforme prescrevem os arts. 22 §2º da Lei nº 9985/2000 e 5º do Decreto 4.340/2002.

A exigência de consulta pública prévia para a criação de UC (exceto Reserva Biológica e Estação Ecológica, que presume interesse público) foi um dos relevantes avanços trazidos pelo SNUC, em atenção ao princípio Democrático (§4º do art. 22 da Lei nº 9985/2000).

Esta consulta tem caráter consultivo e não deliberativo (Entendimento do STF no julgamento do mandado de segurança 25.347 de 17.02.2010), sua finalidade é subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a Unidade. Constituem-se em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva e participação da população local e de outras partes interessadas, sendo, obrigação do órgão executor competente, indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da Unidade proposta (Decreto 4.340/2002, art. 5º).

Os estudos técnicos realizados em conjunto pelo IDEMA (Decreto 4.340/2002, art. 4º) e pela SEARA estavam concluídos à época da criação da UC (IC nº 076.2010.000003) em conformidade com o entendimento do STF no Mandado de Segurança -MS 26.189 AgR, de 06.03.2013 a respeito do §2º do art. 22 da Lei nº 9985/2000 (Amado, 2016). No entanto, não foi dada a devida atenção a uma importante questão a ser apontada em estudos prévios que é a descrição da situação fundiária.

No que tange a este aspecto, o estudo foi realizado de forma superficial tendo sido constatada a inexistência de propriedades e posses particulares dentro dos limites do Parque. A descrição da situação fundiária da área é um importante elemento da pesquisa técnica. A não realização

eficiente dessa etapa do estudo técnico resulta em sério entrave à efetivação da Área Protegida já instituída, em especial a de Proteção Integral.

A situação fundiária é um problema relativamente antigo, e ainda não foi resolvido na maior parte dos Parques criados no Brasil, alguns deles com infraestrutura administrativa (ROCHA et al., 2010). De acordo com Schaik e Rijkse (2002), cerca de 70% dos Parques Tropicais têm pessoas residindo em seus territórios (LIMA, 2005). A ausência de regularização fundiária ainda constitui um dos maiores entraves à implantação de Parques no país (Rocha et al., 2010).

Por ser uma etapa morosa, o cumprimento deste processo se deu de forma insatisfatória. No caso em tela, após constatar erroneamente a inexistência de proprietários e posseiros na área eleita, o IDEMA solicitou a promoção do levantamento fundiário para encaminhamento do processo de apropriação das terras pelo governo do Estado à SEARA em agosto de 2006 (Ação Discriminatória), dias antes da criação do Parque.

As obrigatoriedades da consulta pública e dos estudos técnicos não se atêm à criação da UC, sendo também necessária para a ampliação dos limites e, no caso da primeira, a mudança de categoria da Unidade. Durante a consulta pública os moradores manifestaram preocupação em relação aos usos permitidos e proibidos na zona de amortecimento, muitos deles possuem propriedades na área inicialmente demarcada (IDEMA, 2009, p. 28).

Membros da população local e empresários se posicionaram contrários ao tamanho da zona de amortecimento, tanto durante as reuniões prévias como após a criação da UC, e através de envios fundamentados de abaixo assinados a agentes políticos e à Promotoria do município de Goianinha (IC nº 076.2010.000003; IDEMA, 2009, p. 18).

O tamanho da zona de amortecimento inicialmente proposto foi diminuído substancialmente em atenção às solicitações (IC nº 076.2010.000003), mas os reclamantes permaneceram insatisfeitos com o tamanho final, que se deu em razão da possibilidade de criação de corredores ecológicos na área (Observação participante – reuniões do Conselho Gestor).

As UCs, com exceção de APA e de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, devem ter uma zona de amortecimento com o objetivo de reduzir os impactos negativos das áreas externas sobre a Área Protegida (art. 25 da Lei nº 9985/2000). A zona de amortecimento constitui-se no entorno

de uma UC, é regida por normas e restrições protetivas específicas para regular as atividades humanas (art. 2º, XVIII da Lei nº 9985/2000).

A Lei do SNUC não designou um tamanho para a zona de amortecimento, devendo ser considerado o caso em concreto. Como a zona de amortecimento configura em restrição do uso da propriedade ou posse, é obrigatória a oitiva prévia dos proprietários e possuidores afetados quanto ao estabelecimento de seus limites, que poderão ser definidos tanto no ato de criação da Unidade quanto posteriormente (§2º do art. 25 da Lei nº 9985/2000).

Caso haja o exercício de alguma atividade na área correspondente à zona de amortecimento que não possa mais ser exercida em função das restrições estabelecidas, o Poder Público deve indenizar o proprietário ou posseiro, ou, em caso de impossibilitar todo o uso dado ao bem, promover a sua desapropriação, pois seria o equivalente a um apossamento administrativo clandestino (Amado, 2016).

Constatou-se durante a análise documental para esta pesquisa, que o IDEMA cumpriu os requisitos legais necessários à criação de UC na instituição do PEMP. No entanto, a celeridade foi privilegiada em detrimento da eficiência e eficácia do processo, uma vez que os estudos técnicos foram realizados de forma errônea no que tange à elaboração do diagnóstico fundiário.

O reconhecimento incorreto da situação fundiária da Mata da Pipa resulta, até hoje, em um dos maiores entraves à implantação do referido Parque, que teve seu processo de criação realizado de forma célere, no entanto, até hoje não foi implementado.

3.2. Conteúdo do Processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116

Frente à inércia do IDEMA em implantar o PEMP, devido a não finalização da Ação Discriminatória por parte da SEARA segundo depoimento de gestores do PEMP, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte - MPRN, exercendo seu papel imprescindível de controle da administração pública (art. 129 da CF), expediu recomendação ao IDEMA em setembro de 2006 no sentido de exigir providências administrativas urgentes para a proteção da área de preservação (PROCESSO nº 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 36).

O IDEMA elaborou explicação apresentando fatos históricos remotos que segundo o Promotor de Justiça competente à época não afastam a responsabilidade e a obrigação de implantar uma UC, nem justificam a demora em promover esse processo, pois aquele órgão ambiental possui todos os instrumentos jurídicos e recursos financeiros suficientes para tanto (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 38).

O MPRN expediu, em março de 2007, novamente ofício cobrando uma ação imediata do IDEMA no sentido de implantar o PEMP (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 6). Ante a ausência de resposta por parte do órgão ambiental, a Promotoria de Justiça da Comarca de Goianinha ingressou com ACP em face do IDEMA, bem como do Estado do RN, provocando a intervenção do Poder judiciário, em maio de 2007.

Na referida ACP o MPRN requereu em sede de liminar: a) a imediata suspensão de todas as licenças ambientais na área do PEMP e na sua Zona de Amortecimento até a conclusão do Zoneamento Ecológico Econômico;¹ b) a aprovação do Plano de Manejo e instalação do Conselho Gestor; c) a imediata implantação de um pelotão da polícia ambiental do Estado na Praia da Pipa, com efetivo suficiente para a proteção do Parque, funcionando sem interrupções; d) a imediata colocação de placas de aviso, em todo o perímetro do Parque; e) a retirada de todo comércio ambulante na Avenida Baía dos Golfinhos (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 19).

Quanto às obrigações de fazer o MPRN requereu: a) A realização do zoneamento ecológico econômico da área do Parque e da Zona de Amortecimento; b) a elaboração do Plano de Manejo, c) a implantação do Conselho Gestor do Parque; d) o cercamento da área do parque e colocação de placas de aviso; e) a promoção de campanhas educativas no Município de Tibau do Sul, para o conhecimento da existência e dos objetivos do PEMP; f) a implantação de um pelotão de Polícia Ambiental em Pipa para atender a área do PEMP e zona de amortecimento; e, por fim, g) a abertura do PEMP para visitação pública, incluindo turismo ecológico e atividades de lazer (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 20).

Após o Estado e o IDEMA se manifestarem sobre a liminar em agosto de 2007, foi proferida Decisão Interlocutória deferindo em parte a antecipação de tutela, em agosto de 2011. Foi negada apenas a retirada dos ambulantes da Av. Baía dos Golfinhos, tendo em vista ser atribuição do Poder

¹ É uma medida não jurisdicional, proveniente do poder de polícia, para organizar o uso e a repartição do solo. A mesma tem por objetivo garantir uma sadia qualidade de vida com a proteção do meio ambiente, de modo que o uso permitido será limitado (FIORILLO, 2019)

Executivo Municipal (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 163). Ademais, essa questão é objeto de outra ACP em trâmite no mesmo juízo.

O IDEMA apresentou contestação utilizando-se dos mesmos argumentos já arguidos pelo Estado do RN em sua defesa (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 77) e pleiteou pela improcedência de todos os pedidos inferidos pelo *Parquet* em outubro de 2013 (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 141). Em resposta o MP asseverou que os argumentos defensivos utilizados pelos réus não mereciam prosperar, uma vez que já haviam sido examinados e recusados pelo juízo na Decisão Interlocutória que deferiu a liminar (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 186).

Em fevereiro de 2014, requereu ainda a Promotoria, em caráter de urgência, a extensão da liminar concedida pela Justiça, determinando aos réus, novo e devido cercamento do Parque no prazo de 90 dias, contados da intimação, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais), com a devida comprovação de conclusão tempestiva nos autos, bem como: instalação do Ecoposto e colocação de policiamento ambiental, e a intimação do Conselho Gestor do PEMP para que aprovasse o Plano de Manejo no prazo de 60 dias (PROCESSO n° 0000782-74.2007.8.20.0116, p. 190).

Após a devida manifestação do Procurador Geral do Estado do RN e do IDEMA, em julho de 2015, acerca do pleito de extensão do pedido liminar formulado pelo MP e da anexação aos autos de ofício apresentando manifestação do Conselho Gestor do Parque em agosto de 2016, foi proferido despacho pela então juíza de Direito determinando o cumprimento do requerido pelo Ministério Público no que tange ao devido e tempestivo cercamento do Parque bem como a instalação do Ecoposto.

3.3 Etapas conquistadas em direção à implementação do Parque

3.3.1 Cercamento do Parque Estadual Mata da Pipa e construção do ecoposto

A área do PEMP foi cercada em 2008, no entanto de forma errônea, suprimindo parte do Parque. Conforme relatório de vistoria técnica datado de outubro de 2012, sobre a situação das cercas nos limites do PEMP, foram

constatados trechos com o cercamento correto, trechos com o cercamento retirado por populares, depredado, ou deteriorado (fato que contribuiu para permitir a ocupação irregular da área) e trechos no qual o perímetro do cercamento não está totalmente condizente com o perímetro estabelecido pelo Decreto Estadual 19.341/2006 (IC nº 076.2010.000003).

Foi enviado comunicado interno ao IDEMA, pelo então coordenador do Núcleo de UCs, em abril de 2013, referente à contratação de serviços especializados, em caráter emergencial, para instalação de nova cerca delimitando o Parque. A solicitação se deu pelas razões acima expostas bem como devido à existência de sinais de ocupações e uso irregular, como a presença de materiais de construção, indício de queimadas, presença de plantações, dentre outros elementos indicativos de destruição da UC (IC nº 076.2010.000003),

Em reunião sobre a regularização de terras no PEMP ocorrida em setembro de 2013 o IDEMA informou ter obtido recursos, disponíveis a partir de outubro de 2013, oriundos da câmara de compensação ambiental, direcionados para realizar o cercamento da área e a construção do Ecoposto (IC nº 076.2010.000003).

Em ofício de Informação técnica, enviado em outubro de 2014 ao MP, o IDEMA informou que os recursos para cercamento do PEMP estavam diretamente ligados à compensação ambiental de empresa que contestou a sujeição do seu empreendimento aos termos do art. 36 da Lei nº 9985/2000 por não se enquadrar nas hipóteses de compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Restou frustrada a tentativa de cercamento por meio da compensação ambiental a ser realizada por empreendedor, nos termos do art. 36 do SNUC (IC nº 076.2010.000003).

Em junho de 2014 foi aberto um procedimento administrativo próprio, solicitando providências internas para a contratação de serviços especializados para o cercamento do PEMP (Processo administrativo nº 121940/2014-6 – Rio Grande do Norte, 2014). No entanto, mesmo diante dos problemas supracitados que favorecem, como consequência, a invasão e venda irregular de terrenos inseridos nos limites do Parque, nenhuma medida foi tomada até o cercamento ser determinado judicialmente. Em 07.06.2016 iniciou-se o segundo cercamento do PEMP, com perímetro correspondente a 11,3 km.

O terreno para a construção do Ecoposto já foi escolhido (entrevista com a gestora e com a Procuradora ocorrida em fevereiro de 2017). A

Secretária do Meio Ambiente de Tibau do Sul, cuja profissão é arquiteta, elaborou o projeto do Ecoposto, cem por cento sustentável, exemplo a ser seguido por outras UCs (observação participativa em reunião do Conselho Gestor do PEMP em dezembro de 2016).

Os parques são UCs de proteção integral que admitem a visitação com fins recreativos, turismo ecológico, pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades educativas (art. 11 da Lei nº 9985/2000). A construção da sede irá permitir uma maior presença do IDEMA, a devida fiscalização da área e representará um grande passo para abertura do Parque ao uso público, previsto em parcela da área do PEMP (Rio Grande do Norte, 2014, p. 263), possibilitando à sociedade a visitação de tão significativo ambiente remanescente da Mata Atlântica.

3.3.2 Plano de Manejo e Zoneamento Ecológico Econômico

O PEMP detém Plano de Manejo e Zoneamento Ecológico Econômico, aprovados na 19ª Reunião Ordinária do CGPEMP em março de 2014 (em conformidade com o art. 18, § 5º da Lei nº 9985/2000) e publicado por meio da portaria do IDEMA nº 066/2014 (RIO GRANDE DO NORTE, 2014).

O Plano de Manejo é o documento técnico através do qual, tomando por base os fins comuns de uma UC, se determina o seu zoneamento e as normas que devem reger a utilização e o manejo dos recursos naturais, até o estabelecimento das infraestruturas físicas essenciais à gestão da Unidade (art. 2º, XVII, da Lei nº 9985/2000).

Todas as UC devem dispor de um Plano de Manejo que deverá abranger toda a área da UC bem como sua zona de amortecimento e corredores ecológicos (art. 27, caput e §1º da Lei nº 9985/2000). Deve ser elaborado no prazo de cinco anos, contados a partir da criação da UC (art. 27, §3º da Lei nº 9985/2000).

No caso do PEMP, o Plano foi elaborado em razão de determinação judicial nesse sentido (autos do processo nº 0000782-74.2007.8.20.0116), decorrido o prazo de seis meses estabelecido no decreto de criação do Parque e o prazo legal de cinco anos.

Embora o Plano de Manejo do PEMP respeite todos os ditames legais, seus programas ainda não foram implementados. Para que seja eficaz a proteção conferida pela criação da UC é imprescindível que sejam

efetivamente aplicadas restrições e normas de manejo elaboradas para proteção ambiental (OLIVEIRA, 2010).

Devido ao problema quanto à questão fundiária da área do Parque, o IDEMA que esperava pelo desfecho da ação discriminatória por parte da SEARA (com o cumprimento das ações requeridas pelo judiciário) não implantou o Plano de Manejo (entrevista com a gestora do PEMP).

O aspecto econômico do direito é abolido com a aplicação do Plano de Manejo em uma área de preservação, em virtude das restrições à utilização e gozo da propriedade (OLIVEIRA, 2010). Em razão disso, na hipótese, por haverem proprietários na área do Parque, estes precisavam ser indenizados anteriormente à tomada de posse pelo ente instituidor da UC (OLIVEIRA, 2010).

No entanto, enquanto os proprietários não são indenizados, são estabelecidas normas e ações específicas para compatibilizar o direito de propriedade com os objetivos da UC (AMADO, 2016). Essa etapa também não ocorreu no caso em estudo.

3.3.3 Conselho Gestor

A obrigação legal no que concerne ao Conselho Gestor, atuante e ativo, foi atendida em conformidade com o art. 29 da Lei nº 9985/2000. O Conselho do PEMP foi instituído na teoria através do Decreto de criação do Parque em 2007 e na prática em junho de 2008, mantendo-se em funcionamento até julho de 2010, retomando as suas atividades em setembro de 2012.

O Conselho Gestor pode ser consultivo ou deliberativo, dependendo da categoria da UC, e deve ser presidido pelo gestor da Unidade, responsável pela designação dos demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados (atores sociais e públicos) de forma paritária sempre que possível.

Conforme o art. 17, § 1º do Decreto nº 4.340/2002, a representação das entidades públicas deve abranger, quando possível, os órgãos ambientais das três esferas da Federação e os de ramos semelhantes, tais como educação, defesa nacional, pesquisa científica, turismo, cultura, assentamentos agrícolas e etc.

Este mesmo dispositivo, em seu §2º aborda questão da representação da sociedade civil, que deve considerar, quando possível, a comunidade

científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atividade demonstrada na área da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

No caso do Parque, por se enquadrar no grupo de Proteção Integral deverá dispor de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração, e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes (hipótese prevista no § 2º do art. 42 da Lei nº 9985/2000), conforme se dispuser em regulamento no ato de criação da UC (art. 29 da Lei nº 9985/2000).

O Conselho Gestor é um importante instrumento de participação popular, encontra respaldo legal na Constituição de 1988, considerada como um marco legal de descentralização do poder público (CIRILO; ALMEIDA, 2015). Além disso, desempenha um papel fundamental dentro de um governo que se denomina democrático, no sentido de tentar superar o caráter centralizador e elitista do processo político que legalmente predominou até o final da década de 1980. O Conselho Gestor passou a representar o interesse organizado ou compartilhado para soluções que dependiam de negociações entre Poder Público e Sociedade Civil. A atuação do Conselho Gestor dinamiza o processo de gestão pública ao representar o interesse direto da comunidade e, de certa forma, demandar a comunicação e entendimento das etapas do processo burocrático.

Em relação ao compromisso ético o Conselho Gestor compreende espaço em construção, cujo aperfeiçoamento democrático dependerá do engajamento dos conselheiros com o compromisso participativo. Esse engajamento depende do conselho se constituir em uma arena política capaz de motivar os membros, dirimir conflitos, aglutinar interesses e produzir os resultados a que se propõe (CIRILO; ALMEIDA, 2015).

3.3.4 Pequenos avanços

Avanços recentes, embora ainda incipientes, podem ser observados em relação à educação ambiental e à fiscalização. De acordo com a Gestora do Parque, durante entrevista realizada em dezembro de 2016, “Membros

do Núcleo de Unidades de Conservação - NUC, incluindo a própria gestora do PEMP, realizaram atividades educativas com as crianças de escolas locais durante as quais as crianças fabricaram plaquinhas sinalizadoras para o Parque". As plaquinhas, identificadas durante pesquisa em campo, alcançam pequena porção do Parque. A liminar deferida pela Justiça não foi atendida quanto à colocação das placas de aviso em todo o perímetro do Parque com essa ação. Destaca-se também a inserção no Conselho Gestor de docente de escola municipal local no segundo semestre de 2016 e realização de pesquisas coordenadas por docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) iniciadas no mesmo período. Ambos começaram a desenvolver projetos de educação ambiental no PEMP, conforme observação participante durante reunião do Conselho Gestor atual realizada em novembro de 2016.

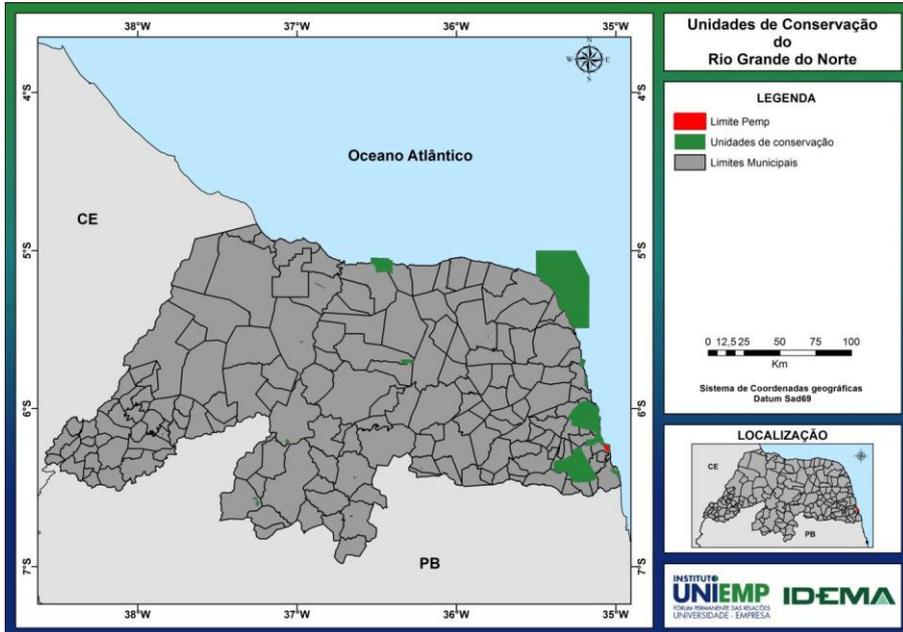
Ainda durante entrevista com a gestora, registrou-se que "O IDEMA passou a realizar fiscalização periódica no PEMP em 2013, em média quinzenais, e intensificou a fiscalização em outubro de 2016". Essa ação trouxe benefícios à preservação, por proporcionar verificação de ocorrência de crimes ambientais, impedindo muitos deles e investigando os demais. No entanto, a fiscalização não é ininterrupta e a equipe é muito reduzida o que impossibilita fiscalização adequada de uma área de tal proporção.

Foi firmada recentemente parceria entre o IDEMA e o Clube de Orientação de Natal, com a concessão de autorização para realização de evento turístico esportivo na área do PEMP para a qual é prevista o uso público em seu Plano de Manejo, respeitando integralmente as normas de preservação e a capacidade ambiental e de carga, e, em contrapartida, o Clube está mapeando detalhadamente toda a área. Este evento também se mostra interessante no sentido de dar visibilidade ao PEMP do qual poucos têm conhecimento mesmo no município de Tibau do Sul (observação *in loco*).

Constatou-se que as decisões judiciais e o comprometimento ético do Conselho Gestor e dos funcionários do Núcleo de Unidades de Conservação do RN, em especial da gestora do PEMP, foram as razões dos avanços em direção à implementação do Parque Estadual Mata da Pipa.

3.4 A Justiça como instrumento de efetivação das Unidades de Conservação do Estado do Rio Grande do Norte (RN)

O número de Unidades de Conservação – UCs no Estado RN teve um aumento expressivo a partir do ano de 1990. A primeira UC do Estado, o



Parque Estadual Dunas do Natal, foi criada em 1977 e, em 1988 foi criado o Parque Florêncio Luciano. Na década de 1990 foram criadas as APA's: Piquiri-Una (1990), Jenipabu (1995) e Bonfim-Guaraira (1999). Desde o ano 2000 até junho de 2017 foram criados: O Parque Ecológico Pico do Cabugi (2000), a APA Recife dos Corais (2001), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS Estadual Ponta do Tubarão (2003) e o PEMP (2006) (IDEMA, 2017).

Figura 2. Unidades de Conservação da Natureza no Rio Grande do Norte (RN)

Fonte: IDEMA (2014)

Encontram-se em processo de criação mais seis UCs: APA Dunas do Rosado, APA das Carnaúbas, Monumento Natural - MN das Cavernas de Martins, MN do Morro do Careca, Parque Estadual dos Mangues do Potengi e o Parque Estadual do Jiqui (IDEMA, 2017).

O aumento quantitativo de UCs no Estado é um aspecto positivo; por outro lado a efetivação não se deu com a mesma intensidade. O Parque Estadual Dunas do Natal é efetivado, mas não tem a sua questão fundiária totalmente solucionada. O Parque Florêncio Luciano possui apenas Decreto de criação. A APA Bonfim-Guaráira está com o seu zoneamento em discussão, o Parque Ecológico Pico do Cabugi foi apenas criado por lei e regulado por decreto (está em fase de discussão a possibilidade de mudá-lo de categoria para MN e abrir para visitação), a RDS Ponta do Tubarão ainda não tem Plano de Manejo e o PEMP não está implementado, após mais de dez anos de criação (IDEMA, 2017 e pesquisa *in loco*).

Esse problema não é restrito ao Estado do RN; fazendo um paralelo com a situação das UCs Federais em todo o Brasil se tem resultados semelhantes. Das 313 UCs federais 297 não concluíram a regularização fundiária, 173 não possuem Plano de Manejo e, ainda, 60 não têm um Conselho Gestor formado. Ou seja, em sua maior parte das UCs brasileiras encontram-se nas fases iniciais de implementação (ANPR, 2014, p. 1).

Aparentemente, tem um maior retorno político, de imagem ao gestor público, a criação de novas UCs do que solucionar as complexas adversidades existentes nas Unidades já criadas, implantando-as de fato, uma vez que, para alcançar importantes resultados, é fundamental um prazo relativamente extenso, enquanto que as novas unidades criadas passam a integrar o currículo do administrador (ROCHA et al., 2010).

A maioria, cerca de 78%, das UCs do Estado do RN, só tiveram atos de implementação tomados por força de decisão judicial (pesquisa junto a PGE). Isto porque o MP entrou com ACP exigindo que o Estado efetivasse as Unidades com a implantação do Plano de Manejo, Zoneamento, Conselho Gestor, policiamento, cercamento daquelas que cabiam, todos os instrumentos que a política das UCs recomenda (pesquisa junto a PGE).

Fica claro, portanto, o papel essencial do MP na proteção dos direitos transindividuais, coletivos e difusos. O meio ambiente ecologicamente equilibrado tem natureza coletiva *lato sensu* uma vez que atinge toda a coletividade e difusa visto que são disseminados e não individuados seus beneficiários (MAZZILLI, 2005; AMADO, 2016).

A Procuradora do Estado que responde pela área ambiental informou durante entrevista ocorrida em fevereiro de 2017 que não recorre das decisões que obrigam o IDEMA a implementar as UCs criadas porque a seu ver a decisão está corretíssima. Em suas palavras: “Quando a lei determina

um prazo de cinco anos pra fazer e depois de não sei quantos anos a gente ainda não tinha implementado eu não posso recorrer, não tenho condições morais de fazer isso. Eu não recorro e determino que o IDEMA cumpra, e foi assim que saíram e algumas Unidades ainda estão saindo”.

Das nossas UCs apenas a APA Recife dos Corais e a Reserva Ponta do Tubarão tiveram todos os seus atos de efetivação tomados até então de forma voluntária pelo IDEMA, sem necessidade de ajuizamento (pesquisa junto a PGE). As duas foram criadas não por iniciativa do próprio órgão ambiental ou do Estado, mas esta por um pedido da população através de um abaixo-assinado e aquela pelos próprios empresários que exploravam a área a época (entrevista com a Procuradora Geral do Estado do RN ocorrida em fevereiro de 2017).

Esses dados demonstram a importância da internalização da UC pela comunidade, uma vez que o controle e pressão externa, por parte da sociedade, incentivam aos órgãos públicos, seus representantes e funcionários a manterem forças constantes em prol da implementação (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

As APA's de Jenipabu e Pequiri-Una, bem como o PEMP vêm sendo efetivados por força de decisão judicial. No caso específico do PEMP a morosidade em implementar o Parque se justifica ainda em razão de se tratar de Unidade de Proteção Integral. A literatura demonstra que a possibilidade de atritos e desgastes em áreas em que precisam ser solucionadas questões fundiárias não são politicamente interessantes para o administrador, que, opta por permanecer inerte na maior parte dos casos (ROCHA et al., 2010).

3.5 A implantação do Parque como dever legal

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado teve sua origem na Declaração de Estocolmo (1972). A Conferência de Estocolmo, realizada pela ONU, na Suécia, é um marco mundial para a preservação do meio ambiente, em que a questão ambiental ganhou dimensão global. Pela primeira vez, os problemas políticos, sociais e econômicos na questão ambiental, inclusive nas áreas protegidas, entraram em pauta.

Não obstante esta declaração não tenha força jurídica vinculante, visto que não é um tratado internacional, ela foi o marco inicial da

observação da questão ambiental na elaboração das políticas públicas internas e externas de muitas nações (AMADO, 2016).

O primeiro grande marco legislativo nacional referente à preservação do meio ambiente, segundo os doutrinadores pátrios, é a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981(recepcionada pela CF de 1988), e regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

A Lei nº 6.938/81 tem como objetivo geral a melhoria, preservação e recuperação da qualidade ambiental (art. 2º, caput). Nos incisos de seu art. 2º ela institui princípios (metas) que norteiam seu objetivo aspirando assegurar ao país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Entre eles destaca-se ação governamental para manutenção do equilíbrio ecológico, reconhecendo o meio ambiente como um patrimônio público que deve ser assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (inciso I).

Esta lei expõe a preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado posteriormente reconhecido expressamente em nossa Constituição, pelo art. 225, caput, como um direito de todos, de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual e com aplicabilidade imediata (AMADO, 2016).

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 255, caput). Bem de uso comum do povo no sentido de garantir um meio ambiente saudável às presentes e futuras gerações e não como forma legitimadora de desmedida exploração (WANDSCHEER, 2016).

O bem ambiental é autônomo, imaterial e de natureza difusa, ultrapassando a tradicional classificação dos bens públicos e privados, uma vez que toda a sociedade é detentora desse bem (FIORILLO, 2019).

O princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado é o mais importante preceito de proteção ao meio ambiente, alicerce para a elaboração legislativa, vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, fonte da qual se origina todos os direitos fundamentais.

Para o ser humano ter direito a uma vida digna é preciso que viva com qualidade. O alcance do estado de bem estar e de equidade pressupõe que seja assegurado ao indivíduo o direito fundamental de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Machado, 2016). Direito este formalmente e materialmente fundamental (Fiorillo, 2019).

Sob a perspectiva ecológica, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado realiza-se com a conservação das propriedades e das funções naturais do meio, de maneira a possibilitar a “existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos” (KRIEGER, 2008, p. 124).

Para assegurar a efetividade desse direito a CF determina que incumbe ao Poder Público: definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos quais a alteração e a supressão só serão permitidas através de lei, proibida qualquer uso que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, §1º, III).

Essa proteção não pode ser apenas uma ação formal, ausente de medidas práticas e efetivas para isso. A “proteção” formal, desprovida de resultados concretos para a conservação da biodiversidade nega vigência ao previsto tanto na CDB como na CF/88.

Para embasar e conduzir essas ações surgiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio da Lei nº 9.985/00. Os objetivos do SNUC, previstos em seu art. 4º (destaque aos incisos de I a III), não estão sendo observados pelo Estado no caso em tela, que não promoveu a implantação do PEMP.

A CF de 1988 determina constituir-se em dever do Poder Público e da coletividade sua defesa e preservação para os presentes e futuras gerações (art. 255, caput). O Estado do RN vem-se omitindo da obrigação de defender e preservar o meio ambiente protelando a implantação de uma UC já criada.

O Direito Ambiental deve sempre buscar a prevenção devido ao caráter frequentemente irreversível dos danos ambientais (FIORILLO, 2019). Daí o dever do poder público e dos particulares de evitar que se lesione, ou mesmo que se coloque em risco o meio ambiente (art. 225, caput da CF).

O princípio da prevenção compreende a previsão, trabalha com a certeza científica, nele os danos podem ser previstos, o perigo é potencial ou concreto. Quando o risco for desconhecido esse princípio desdobra-se na precaução (AMADO, 2016).

Ponto direcionador central do direito ambiental, em sua origem, na Alemanha, o princípio da precaução antecede a prevenção. Sua preocupação não se resume a evitar o dano ambiental, antes disso, pretende evitar os riscos ambientais (RODRIGUES, 2002).

Implicitamente consagrado no art. 225 da CF, conforme reconhecido pelo Ministro Carlos Britto, no julgamento da ACO 876 MC-AGR pelo STF, o princípio da precaução é previsto na Declaração do Rio (CNUMAD/92), no princípio 15, cuja natureza jurídica é de compromisso mundial ético; em convenções internacionais da qual o Brasil é signatário; leis esparsas e resoluções do CONAMA (AMADO, 2016).

Aqui se está diante do perigo de dano grave e irreversível, mas que não se tem certeza científica absoluta de que seria o resultado de uma determinada ação (AMADO, 2016). A precaução é anterior à manifestação do perigo. Ela surge quando o risco é alto.

Constata-se, portanto, frente à data em que o PEMP foi criado e sua não implementação nos dias atuais, a inobservância do Poder Público do princípio da prevenção (princípio basilar do Direito Ambiental), visto ser o referido Parque uma das áreas mais significativas e importantes da região, alvo de agressões constantes.

4. Considerações finais

O órgão ambiental responsável cumpriu todos os requisitos legais trazidos pela Lei nº 9985/2000 necessários à instituição de UC o que torna a criação do PEMP um instrumento jurídico perfeito. No entanto, no estudo técnico do Parque, a situação fundiária foi apontada incorretamente, indicando que as terras eram devolutas quando na verdade existem proprietários e posseiros com terras dentro dos limites do Parque.

A falta de eficiência no cumprimento dos requisitos legais para a instituição de UC acarretam complexos entraves à sua implementação. A lei do SNUC representa um grande avanço no regramento das UCs, buscando solucionar entraves à efetivação das UCs no país que vinham sendo criadas e não consolidadas. Os atos necessários à implementação do PEMP vêm sendo executados por força de decisões judiciais em um moroso processo, e por um trabalho comprometido movido pela paixão à causa por parte do Conselho Gestor e do Núcleo de Unidades de Conservação do RN.

Apesar dos inquestionáveis avanços recentes, constata-se que após dez anos de sua criação, o Parque ainda não foi implantado. As pessoas que possuem terras no interior da UC ainda não foram indenizadas. Não há fiscalização ininterrupta, pelotão de polícia ambiental. Além disso, há incidência de diversas infrações/crimes ambientais no interior do PEMP, não

foi realizada a devida sinalização, nem foi construída estrutura física que permita a visitação pública.

Nota-se nas UCs do Estado do RN o mesmo problema das UCs Federais, o incremento do quantitativo e a baixa porcentagem de Unidades implementadas. No Estado do RN a maior parte das UCs vem sendo implementadas por força de decisões judiciais. Destacando a importância do MP na proteção dos direitos transindividuais, coletivos e difusos. No Estado do RN quando a iniciativa de criar a área protegida parte da própria comunidade os atos de implantação são mais céleres e movidos pelo órgão ambiental instituidor. O que comprova a importância da internalização da UC pela comunidade.

A implantação de UC criada é um dever legal. A PNMA (1981) tem como uma de suas metas a ação governamental para a manutenção do equilíbrio ecológico em prol da coletividade. A CF de 1988, em seu art. 225, *caput*, reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, essencial a vida, e incumbe ao Poder Público e a coletividade resguardá-lo para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade desse direito a nossa Carta Magna, determina como função do Poder Público: a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos (art. 225, §1º, III). Para regulamentar esse comando constitucional foi criado o SNUC que orienta e define essas ações estabelecendo diretrizes (arts. 4º e 5º da Lei nº 9985/2000). Ainda, segundo o princípio constitucional da prevenção, implicitamente consagrado no art. 225 da CF de 1988, deve o Poder Público e os particulares evitar impacto negativo ao meio ambiente.

Mediante toda a análise documental efetuada, resta claro que a acomodação do Estado frente ao fato da questão estar sendo analisada judicialmente aguardando determinações judiciais para a tomada de soluções financeiramente custosas está entre os fatos geradores dos obstáculos a implantação do Parque.

Referências

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**: 7. ed. Rio de Janeiro/ São Paulo: Forense/ Método, 2016.

AMANE – Associação para a proteção da Mata Atlântica do nordeste. **Projeto Corredor Mata Atlântica Nordeste**. Recife: AMANE; 2013. Disponível em: <<http://www.amane.org.br/o-que-fazemos/publicacoes/>>. Acesso em: 22 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: 21 out. 2014.

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 6.938, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=374>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRITO, Maria Cecília Wey. **Unidades de conservação: intenções e resultados**: 2. ed. São Paulo: Editora Annablume Fapesp, 2003.

CIRILO, Brenda Batista; ALMEIDA, Oriana Trindade. Conselho gestor da área de proteção ambiental da ilha do Combu e a experiência da gestão compartilhada. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, MT, v.17, n. 34, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. **Coletânea de produtos**. Rio Grande do Norte: IDEMA; 2009

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. **Unidades Estaduais de Conservação Ambiental do RN**. Rio Grande do Norte: IDEMA: 2017. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=334&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=MAT%C3%89RIA>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

KRIEGER, Maria da Graça et al. **Dicionário de Direito Ambiental**: Terminologia das Leis do Meio Ambiente: 2. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2008.

LIMA, Gumercindo Souza; RIBEIRO, Guido Assunção; GONÇALVES, Wantuelfer. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, Viçosa, MG, v. 29, n. 4, p. 647-653, 2005.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**: 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**: 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública contemporânea**: 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MYERS, Norman et al. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, v. 403, p. 853-858, feb. 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**: 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, a. 9, n. 32/33, p. 143-176, jan./dez. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Estadual nº 14.369, de 22 de março de 1999. Cria a Área de Proteção Ambiental (APA) Bonfim/Guaraira nos Municípios de Nísia Floresta, São José do Mipibú, Senador Georgino Avelino, Goianinha, Arês, Tibau do

Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Rio Grande do Norte, 1999. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC00000000014307.PDF>>. Acesso em: 16 mai. 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. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Rio Grande do Norte, 2006. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/acervo/idema/doc/doc00000000016367.pdf>>. Acesso em: 4 de abr. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **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.

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. 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, Leonardo; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques Nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. Vol. I (parte geral). São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Juliana Garcia Vidal; MOREIRA, Sueli Aparecida; FREIRE, Eliza Maria Xavier. Entraves à efetivação de Unidades de Conservação: Parque Estadual Mata da Pipa, Tibau do Sul – RN – Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 46, p. 109-132, 2018.

TABARELLI, Marcelo et al. Fragmentação e perda de hábitat na Mata Atlântica ao norte do Rio São Francisco. In: SIQUEIRA FILHO, José Alves; LEME, Elton M. C. (Orgs.). **Fragmentos de Mata Atlântica no Nordeste**. 1 ed. Rio de Janeiro: Andréa Jakobsson Estúdio Editorial LTDA, 2006, p. 81-99.

WANDSCHEER, Clarissa Bueno. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, RS, v. 6, n. 2, p. 201-224, 2016.