



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS
JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS
MARINHAS PROTEGIDAS FEDERAIS BRASILEIRAS**

BRASÍLIA
2021

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS
JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS
MARINHAS PROTEGIDAS FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília - UnB como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre no curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Carina Costa de Oliveira

BRASÍLIA
2021

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS
JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS
MARINHAS PROTEGIDAS FEDERAIS BRASILEIRAS**

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Carina Costa de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Professora Doutora Marcia Dieguez Leuzinger
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Professora Doutora Solange Teles da Silva
Universidade Presbiteriana Mackenzie - Mackenzie

Professora Doutora Ana Cláudia Farranha
Universidade de Brasília - UnB
(suplente)

Brasília, 08 de abril de 2021.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho
A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DOS
INSTRUMENTOS JURÍDICOS À GESTÃO
INTEGRADA DAS ÁREAS MARINHAS
PROTEGIDAS FEDERAIS BRASILEIRAS

– Brasília, 2021.

212 p.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Costa de Oliveira

Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de
Brasília, 2021.

1. Áreas marinhas protegidas; 2. Instrumentos jurídicos
de gestão; 3. Gestão integrada; 4. Princípio da integração;
5. Obrigação de integrar.

DEDICATÓRIA

Prof^a. Dr^a. Graça Barros (mãe),

Dedico esse trabalho a você, meu maior exemplo de professora universitária, a mais dedicada e apaixonada. Servidora pública e serva de Deus e dos mais necessitados. Você se foi, mas deixou muita inspiração por aqui. Prometo seguir os seus passos, seus valores e ensinamentos e deixar você muito orgulhosa aí em cima. Te amo para sempre.

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa marca o fim de um ciclo, de uma longa trajetória nessa grande aventura chamada Mestrado. Não foi uma jornada fácil, mas nem por isso menos incrível. Foram quatro anos inteiros de dedicação a um projeto que me fez voltar às salas de aula como estudante, conhecer grandes mestres e fazer grandes amigos. Anos em que eu estudei e aprendi muito. Testei, esgotei e renovei os meus limites físicos, mentais e emocionais. E agora aqui estou, atracando o meu barco de volta ao cais.

Sou imensamente grata a Deus, a quem pouco agradeço, mas sei que é o meu maior apoiador. Agradeço aos meus pais, Bosco e Graça, que me deram todas as oportunidades e valores que eu precisava para ser quem sou e chegar até aqui. Agradeço ao meu marido, Jaime, por ter dado o melhor de si para apoiar e incentivar essa mestranda apaixonada e empolgada.

Deixo aqui um agradecimento especial à professora Márcia Leuzinger, que me despertou o amor à pesquisa e ao ensino. Não posso deixar de mencionar todo o meu carinho e gratidão pelo grupo de pesquisa “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” do UniCEUB. Mais que um grupo, somos uma verdadeira família, e com muitas histórias para contar. Lorene e Paulo, vocês têm aqui uma amiga e uma fã.

Agradeço imensamente à professora Carina Oliveira, minha orientadora, por ter me dado a oportunidade de aprender tanto e de me apaixonar pela pesquisa do meio marinho, um território até então desconhecido e inexplorado por mim. Professora, obrigada pela crescente confiança que vejo que deposita em mim. Espero sempre conseguir corresponder à altura. Estendo essas palavras à professora Gabriela Lima, que confiou sempre no meu potencial e me desafiou constantemente a ser e a dar o meu melhor.

Deixo também o meu muito obrigada aos colegas do grupo de pesquisa GERN/UnB. Não sei dizer o quão prazeroso é fazer pesquisa e trocar ideias com vocês. Obrigada por toda ajuda e parceria, Naomy Takara, Harvey Mpotu, Thiago Barros, Caroline Machado, Bruno Hochheim, Danuta Nogueira, Davi Rossiter e tantos outros que me acompanharam nessa jornada, dentro e fora do grupo. Agradeço especialmente aos meus amigos Carolina Cesetti, Larissa Coutinho e André Ferraço, por terem vivido e partilhado comigo tantas alegrias e agruras mais de pertinho. Definitivamente, o caminho se torna mais fácil ao lado de vocês.

Agradeço enfim ao universo, pela oportunidade de humildemente tentar contribuir com uma gota no oceano da pesquisa jurídica. Meu barco atraca agora ao cais, mas já ansioso para em breve poder se aventurar novamente ao mar.

EPÍGRAFE

“Nós sentimos que o que estamos fazendo é apenas uma gota no oceano. Mas o oceano seria menor se lhe faltasse essa gota”.

(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

Os índices insuficientes de efetividade da gestão das áreas marinhas protegidas brasileiras devem-se em parte a uma setorização e fragmentação de suas normas, atores, instrumentos e ecossistemas. É possível alcançar uma gestão efetiva por meio de uma gestão integrada desses espaços, um modo de gerir capaz de agregar e harmonizar as normas, atores, instrumentos e ecossistemas de cada área marinha protegida. Mais que uma possibilidade, promover a gestão integrada configura um dever, pois o ordenamento jurídico impõe expressamente a obrigação jurídica de integrar. A partir dessa premissa, esta pesquisa buscou investigar se os instrumentos jurídicos mais utilizados atualmente nas áreas marinhas protegidas federais – planos de manejo, mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar, sítios do patrimônio natural, contratos de concessão de direito real de uso, acordos de gestão, termos de compromisso, conselhos gestores e núcleos de gestão integrada – promovem a sua gestão de forma integrada, sob a ótica de quatro dimensões: normativa, instrumental, institucional e geográfica. Constatou-se que tais instrumentos realmente contribuem para a gestão integrada dessas áreas. No entanto, a pesquisa também identificou problemas jurídicos que limitam essas contribuições. Tais limites dificultam a aplicação das normas (integração normativa), a efetividade dos instrumentos (integração instrumental), o alinhamento dos atores (integração institucional) e a harmonia dos territórios (integração geográfica). Evidenciou-se o caráter comum desses limites às áreas marinhas protegidas federais por meio da análise de diversos casos.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Áreas marinhas protegidas; 2. Instrumentos jurídicos de gestão; 3. Gestão integrada; 4. Princípio da integração; 5. Obrigação de integrar.

ABSTRACT

Insufficient levels of effectiveness in the management of Brazilian marine protected areas are partly due to the sectorization and fragmentation of its norms, actors, instruments and ecosystems. It is possible to achieve an effective management through an integrated management of these spaces, a way of management capable of aggregating and harmonizing the rules, actors, instruments and ecosystems of each marine protected area. More than a possibility, promoting integrated management is a duty, as the legal system expressly imposes the legal obligation to integrate. Based on this premise, this research sought to investigate whether the legal instruments most used nowadays in federal marine protected areas – management plans, mosaics, biosphere reserves, Ramsar sites, natural heritage sites, right to use agreements, management agreements, commitment terms, management councils and integrated management centers – promote their management in an integrated way, from the perspective of four dimensions: normative, instrumental, institutional and geographic. It was found that such instruments contribute to the integrated management of these areas. However, the research also identified legal problems that limit these contributions. Such limits hinder the application of the rules (normative integration), the effectiveness of the instruments (instrumental integration), the alignment of the actors (institutional integration) and the harmony of the territories (geographical integration). The common character of these limits to federal marine protected areas was evidenced through the analysis of several cases.

KEYWORDS: 1. Marine protected areas; 2. Legal management instruments; 3. Integrated management; 4. Integration principle; 5. Obligation to integrate.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de áreas marinhas protegidas por ente da federação.

Gráfico 2 - Índices de efetividade da gestão das áreas marinhas protegidas.

Gráfico 3 - Dimensões da integração.

Gráfico 4 - Classificação de normas internalizadas nos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais, conforme seu caráter predominante.

Gráfico 5 - Grau de integração normativa das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de previsão de normas de regulação de atividades de caráter ambiental, econômico e social.

Gráfico 6 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de conexão dos planos de manejo com instrumentos de gestão de direito internacional.

Gráfico 7 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de conexão dos planos de manejo com instrumentos de gestão de direito interno - áreas do grupo de uso sustentável.

Gráfico 8 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de conexão dos planos de manejo com instrumentos de gestão de direito interno - áreas do grupo de proteção integral.

Gráfico 9 - Grau de integração institucional das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de participação dos atores-chave no conselho gestor.

Gráfico 10 - Grau de integração geográfica das áreas marinhas protegidas federais, conforme o critério de participação em núcleos de gestão integrada.

Gráfico 11 - Instrumentos jurídicos de integração e sua concretização em dimensões.

Gráfico 12 - Evolução temporal de elaboração de planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 13 - Previsão de normas ambientais nos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 14 - Previsão de normas econômicas nos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 15 - Previsão de normas sociais nos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 16 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo por grupo.

Gráfico 17 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo por categoria.

Gráfico 18 - Grau de integração normativa das áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 19 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais com instrumentos de gestão de direito internacional.

Gráfico 20 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais por meio de instrumentos de gestão de direito internacional.

Gráfico 21 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais com instrumentos de gestão de direito interno.

Gráfico 22 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em que é admitida a presença de populações tradicionais por meio de instrumentos de gestão de direito interno.

Gráfico 23 - Grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais de proteção integral em que há populações tradicionais por meio de instrumentos de gestão de direito interno.

Gráfico 24 - Grau de integração institucional das áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 25 - Evolução temporal da criação de NGIs com áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 26 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais sem NGI por grupo.

Gráfico 27 - Percentual de áreas marinhas protegidas federais sem NGI por categoria de manejo.

Gráfico 28 - Grau de integração geográfica das áreas marinhas protegidas federais.

Gráfico 29 - Limites jurídicos à gestão integrada de áreas marinhas protegidas federais e suas dimensões.

Gráfico 30 - Limite anual máximo de turistas no arquipélago de Fernando de Noronha (PE).

Gráfico 31 - Relação de integração plano de manejo, zoneamento e zona de amortecimento.

Gráfico 32 - Situação das zonas de amortecimento das áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo.

Gráfico 33 - Mapa das áreas protegidas federais no arquipélago de Fernando de Noronha (PE).

Gráfico 34 - Cronologia de sobreposição de áreas protegidas no arquipélago de Fernando de Noronha (PE).

Gráfico 35 - Cronologia de medidas para a integração geográfica no arquipélago de Fernando de Noronha (PE).

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem plano de manejo.

Tabela 2 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem plano de manejo.

Tabela 3 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo em elaboração ou revisão por força de decisão judicial.

Tabela 4 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem sítios Ramsar.

Tabela 5 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem reservas da biosfera.

Tabela 6 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem mosaicos.

Tabela 7 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem sítios do patrimônio natural.

Tabela 8 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem planos de manejo conectados com sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e/ou sítios do patrimônio natural.

Tabela 9 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem planos de manejo, mas possuem dois ou mais instrumentos de gestão de direito internacional.

Tabela 10 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem planos de manejo e possuem apenas um instrumento de gestão de direito internacional.

Tabela 11 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem CCDRU.

Tabela 12 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem acordo de gestão.

Tabela 13 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem planos de manejo conectados com CCDRUs e/ou acordos de gestão.

Tabela 14 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que não possuem plano de manejo, mas possuem CCDRU e acordo de gestão.

Tabela 15 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que não possuem plano de manejo e possuem até um instrumento de gestão de direito interno.

Tabela 16 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais que possuem planos de manejo conectados a termos de compromisso.

Tabela 17 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais que não possuem planos de manejo e/ou termos de compromisso.

Tabela 18 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor e respectivas portarias de criação e alteração.

Tabela 19 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor com participação da Marinha e/ou órgãos estatais de pesca.

Tabela 20 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor, mas não há participação comprovada da Marinha e/ou órgãos estatais de pesca.

Tabela 21 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem conselho gestor.

Tabela 22 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem núcleos de gestão integrada.

Tabela 23 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não compõem núcleos de gestão integrada.

Tabela 24 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo que possuem mera proposta de zona de amortecimento em seu zoneamento.

Tabela 25 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo cujas zonas de amortecimento foram fixadas por portaria, por força de decisão judicial.

Tabela 26 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo cujas zonas de amortecimento foram fixadas por portaria anteriormente à Nota AGU/MC n. 07/2006.

Tabela 27 - Normas de competência em matéria de pesquisa científica no meio marinho.

Tabela 28 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de áreas protegidas estaduais.

Tabela 29 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição entre si.

Tabela 30 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de terras indígenas.

Tabela 31 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de territórios quilombolas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO - Ação Cível Originária
ACP - Ação Civil Pública
ACT - Acordo de Cooperação Técnica
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU - Advocacia-Geral da União
ANP - Agência Nacional do Petróleo
APA - Área de Proteção Ambiental
ARIE - Área de relevante Interesse Ecológico
ATDEFN - Autarquia Territorial do Distrito Estadual de Fernando de Noronha
CBD - *Convention on Biological Diversity*
CCDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CGen - Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CMS - *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CNZU - Comitê Nacional de Zonas Úmidas
COINGe - Comitê de Integração e Nucleação Gerencial
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco
CR - Coordenação Regional
EBSA - *Ecologically or Biologically Significant Marine Area*
ECS - Estudo de Capacidade de Suporte
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
ESEC - Estação Ecológica
GT - Grupo de Trabalho
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ISA - Instituto Socioambiental

IUCN - *International Union for Conservation of Nature*

LC - Lei Complementar

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LO - Lei Orgânica

MAB - *Man and Biosphere Programme*

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MONA - Monumento Natural

MP - Medida Provisória

MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura

MPF - Ministério Público Federal

NGI - Núcleo de Gestão Integrada

NORMAM - Normas da Autoridade Marítima

ODS14 - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14

ONG - Organização Não Governamental

PARNA - Parque Nacional

PFE/ICMBio - Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio

PGE/PE - Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco

PGF - Procuradoria Geral Federal

PGSI - Plano de Gestão Sustentável Integrada

PINGe - Política de Integração e Nucleação Gerencial

PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNB - Política Nacional da Biodiversidade

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PROARQUIPELAGO - Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo

PROILHAS - Programa de Pesquisas Científicas nas Ilhas Oceânicas

PROTRINDADE - Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade

RAPPAM - *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*

REBIO - Reserva Biológica

RESEX - Reserva Extrativista

REVIS - Refúgio de Vida Silvestre

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SAMGe - Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão

SEAP - Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca

SECIRM - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

SISBio - Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade

SisGen - Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

TC - Termo de Compromisso

TNC - *The Nature Conservancy*

TPA - Taxa de Preservação Ambiental

TRF1 - Tribunal Regional Federal da 1ª Região

TRF2 - Tribunal Regional Federal da 2ª Região

TRF4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TRF5 - Tribunal Regional Federal da 5ª Região

UICN - União Internacional para Conservação da Natureza

UN - *United Nations*

UNEP - *United Nations Environment Programme*

UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

USAID - *United States Agency for International Development*

USFS - *United States Forest Service*

USNPS - *United States National Parks Service*

WCPA - *World Commission on Protected Areas*

WWF - *World Wildlife Fund*

ZA - Zona de amortecimento

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 20 |
| 1 CONTRIBUIÇÕES DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS..... | 41 |
| 1.1 A INTEGRAÇÃO NORMATIVA POR MEIO DOS PLANOS DE MANEJO..... | 42 |
| 1.1.1 As contribuições dos planos de manejo à integração de normas | 44 |
| 1.1.2 O passivo de áreas protegidas sem planos de manejo decorrente da ausência de penalidade por descumprimento do prazo e da antiga metodologia de elaboração..... | 52 |
| 1.2 A INTEGRAÇÃO INSTRUMENTAL POR MEIO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL..... | 58 |
| 1.2.1 De direito internacional | 60 |
| 1.2.1.1 Sítios Ramsar..... | 60 |
| 1.2.1.2 Reservas da biosfera..... | 63 |
| 1.2.1.3 Mosaicos..... | 66 |
| 1.2.1.4 Sítios do patrimônio natural | 68 |
| 1.2.1.5 As contribuições dos instrumentos de gestão territorial de direito internacional à integração instrumental | 70 |
| 1.2.2 De direito interno | 73 |
| 1.2.2.1 Nas áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais | 74 |
| <i>a) Contratos de concessão de direito real de uso</i> | <i>74</i> |
| <i>b) Acordos de gestão</i> | <i>76</i> |
| <i>c) As contribuições dos CCDRUs e acordos de gestão à integração instrumental</i> | <i>78</i> |
| 1.2.2.2 Nas áreas protegidas de proteção integral com populações tradicionais..... | 80 |
| <i>a) Termos de compromisso</i> | <i>80</i> |
| <i>b) As contribuições dos termos de compromisso à integração instrumental</i> | <i>81</i> |
| 1.3 A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL POR MEIO DOS CONSELHOS GESTORES..... | 83 |
| 1.3.1 A condição de atores-chave da Marinha e dos órgãos estatais de pesca | 87 |
| 1.3.1.1 A Marinha | 87 |
| 1.3.1.2 Os órgãos estatais de pesca | 89 |
| 1.3.2 As contribuições dos conselhos gestores à integração de atores-chave..... | 92 |
| 1.4 A INTEGRAÇÃO GEOGRÁFICA POR MEIO DOS NÚCLEOS DE GESTÃO INTEGRADA | 95 |
| 1.4.1 As contribuições dos NGIs à integração de áreas protegidas..... | 99 |
| 1.4.2 A suposta criação desvirtuada de NGIs | 104 |
| 2 LIMITES JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS | 108 |
| 2.1 LIMITES À INTEGRAÇÃO NORMATIVA NOS PLANOS DE MANEJO..... | 109 |

| | |
|---|------------|
| 2.1.1 Decorrentes de antinomias entre a suas normas e outras fontes normativas | 110 |
| 2.1.1.1 O caso das normas dos planos de manejo da área de proteção ambiental e do parque nacional de Fernando de Noronha (PE) sobre espécies exóticas invasoras | 113 |
| 2.1.1.2 O caso das normas do plano de manejo da área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) sobre pesca, mineração e infraestrutura urbana | 118 |
| 2.1.1.3 O caso das normas do plano de manejo da reserva extrativista do Pirajubaé (SC) sobre pesca tradicional | 119 |
| 2.1.2 Decorrentes de imprecisões nas suas normas | 121 |
| 2.1.2.1 O caso das normas do plano de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) sobre limite de visitantes | 123 |
| 2.1.2.2 O caso das normas do plano de manejo do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) sobre a área de exercícios militares da Marinha | 128 |
| 2.1.2.3 O caso das normas do plano de manejo do monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) sobre pesca | 131 |
| 2.2 LIMITE À INTEGRAÇÃO INSTRUMENTAL, DECORRENTE DA IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE ZONAS DE AMORTECIMENTO NOS PLANOS DE MANEJO | 134 |
| 2.2.1 A divergência sobre a fixação de zonas de amortecimento surgida no caso do parque nacional dos Abrolhos (BA) | 136 |
| 2.2.2 A eliminação da autonomia do ICMBio e as propostas de zonas de amortecimento . | 138 |
| 2.2.3 A atuação do Ministério Público Federal para fixação de zonas de amortecimento por força de decisão judicial | 140 |
| 2.2.4 A atuação do ICMBio para fixação de zonas de amortecimento por outros meios.... | 143 |
| 2.3 LIMITE À INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DA FRAGMENTAÇÃO DAS NORMAS DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE PESQUISA CIENTÍFICA | 145 |
| 2.3.1 A fragmentação das normas de competências | 146 |
| 2.3.1.1 Normas de competências gerais | 147 |
| 2.3.1.2 Normas de competências específicas | 149 |
| 2.3.2 As diferentes interpretações da Marinha e do ICMBio sobre as normas de competências | 153 |
| 2.3.3 A superação da fragmentação normativa por meio de uma interpretação baseada no diálogo das fontes | 156 |
| 2.3.3.1 A necessidade de atuação conjunta dos atores-chave | 156 |
| 2.3.3.2 O direcionamento das normas para a atuação conjunta | 159 |
| 2.3.3.3 A manifesta intenção de atuação conjunta dos atores-chave | 161 |
| 2.3.3.4 Uma interpretação das normas de competências em prol da atuação conjunta | 164 |
| 2.4 LIMITE À INTEGRAÇÃO GEOGRÁFICA DECORRENTE DA SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS | 165 |
| 2.4.1 Panorama da sobreposição de áreas protegidas | 166 |
| 2.4.2 O caso da sobreposição de áreas protegidas em Fernando de Noronha (PE) | 170 |
| 2.4.2.1 O conflito histórico entre a União Federal e o estado de Pernambuco | 173 |

| | |
|---|-----|
| <i>a) As tentativas de desconstituição do parque nacional</i> | 173 |
| <i>b) O tumultuado histórico de elaboração e revisão do plano de manejo da APA federal..</i> | 174 |
| <i>c) As iniciativas rumo à sobreposição de planos de manejo.....</i> | 176 |
| 2.4.2.2 A superação do conflito por meio da instituição de um mosaico e da elaboração de um plano de manejo integrado | 178 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 185 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 188 |
| Artigos | 188 |
| Livros..... | 189 |
| Capítulos de livros..... | 190 |
| Dissertações..... | 192 |
| Normas | 193 |
| Julgados..... | 200 |
| Documentos jurídicos oficiais..... | 202 |
| Documentos técnicos oficiais | 204 |
| Sites..... | 207 |

INTRODUÇÃO

A criação de áreas protegidas¹ não é um fim em si mesmo e nem sempre garante a conservação da biodiversidade². O Brasil é um país megadiverso³ que avançou bastante na criação de áreas protegidas no meio marinho, mas permanece com o grande desafio de planejá-las e geri-las por meio de um sistema efetivo⁴. O país possui um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)⁵ que celebrou vinte anos em 2020, mas ainda precisa se adequar não somente aos compromissos internacionais que assumiu, como também às fragilidades e demandas que a gestão dessas áreas enfrenta na atualidade⁶. A multiplicidade e diversidade de atores e interesses que envolve cada área marinha protegida gera conflitos que impactam direta e negativamente a sua gestão. Vários atores – União, Estados, Municípios, Marinha, órgãos ambientais, empresas, organizações não governamentais, comunidade científica, sociedade civil e populações tradicionais – possuem interesses diferentes e de difícil harmonização sobre uma mesma área protegida: ambientais, sociais, econômicos, políticos, territoriais, etc. Esta pesquisa tem como foco a análise dos principais instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas⁷ federais brasileiras e constata que eles contribuem diretamente para que a sua gestão seja feita de forma integrada, ao conciliar e harmonizar os diversos atores e interesses, embora sejam limitados.

¹ Esta pesquisa utiliza o termo *área protegida*, amplamente difundido no direito ambiental internacional, ao invés do termo *unidade de conservação*, utilizado apenas no direito ambiental interno (artigo 2º, I, Lei nº 9.985/2000). Adota-se aqui o conceito de *área protegida* da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), explicitado a seguir nesta introdução, apesar de seu alcance mais amplo (abrangência de terras indígenas e outros espaços especialmente protegidos).

² DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito ambiental de conflitos*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 303.

³ O Brasil possui a maior rede de áreas protegidas das regiões tropicais. As estimativas indicam que há cerca de 1,8 milhões de espécies no país, mas apenas cerca de 200.000 (11%) foram descritas pela ciência até o momento. Estima-se que o Brasil abrigue 10% a 15% das espécies conhecidas da biodiversidade global. É um dos países com maior número de espécies de plantas e fungos (46.737), anfíbios (1.024) e mamíferos (720) do mundo. Conferir: UNITED NATIONS (UN). *Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity - Brazil*. Publicado em 29 de abril de 2020, p. 173. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/br-nr-06-en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁴ PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 30.

⁵ BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁶ PUREZA, Fabiana; PELLIN, Ângela; PADUA, Claudio. *Unidades de conservação: fatos e personagens que fizeram a história das categorias de manejo*. São Paulo: Matrix, 2015, pp. 205-207.

⁷ A criação de espaços territoriais especialmente protegidos, tais como as áreas marinhas protegidas, é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (artigo 9º, VI, Lei nº 6.938/1981). Pode-se afirmar que os instrumentos jurídicos analisados nesta pesquisa são instrumentos (ou ferramentas) desse instrumento.

Para uma melhor contextualização, expõe-se aqui inicialmente (i) o conceito de *área marinha protegida*; (ii) os compromissos internacionais assumidos pelo país no que diz respeito à conservação de áreas marinhas e costeiras⁸; (iii) o panorama geral das áreas marinhas protegidas federais brasileiras e os índices de efetividade de sua gestão; (iv) os conceitos de *gestão efetiva* e de *gestão integrada* de áreas marinhas protegidas e sua conexão; (v) a previsão de uma *obrigação de integrar* no arcabouço jurídico internacional e interno sobre biodiversidade; (vi) o *princípio da integração* e sua classificação em quatro dimensões; (vii) o recorte da pesquisa e os instrumentos jurídicos objeto de análise; (viii) as pesquisas já desenvolvidas sobre o tema; (ix) os objetivos da pesquisa; e (x) a metodologia utilizada para analisar as contribuições dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) estabelece que *área protegida* é uma área definida geograficamente e destinada, regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação⁹. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) traz uma definição similar de área protegida, porém mais recente e detalhada: é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido por meios jurídicos ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados. Essa definição se aplica totalmente ao meio ambiente marinho. Assim, basta atender à definição geral de área protegida para que determinada área seja considerada uma área marinha protegida¹⁰.

A meta internacional de conservação de áreas marinhas e costeiras enfatiza a necessidade de aliar qualidade à quantidade de área protegida. Na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica - COP10 (2010), o Brasil assumiu o compromisso de conservar no mínimo 10% de suas áreas marinhas e costeiras – especialmente aquelas de especial importância para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos – e geri-las de maneira efetiva e equitativa por meio de sistemas ecologicamente representativos e bem conectados de áreas protegidas ou por outros meios efetivos de conservação baseados em área e integrados a paisagens terrestres e marinhas mais amplas¹¹.

⁸ Esta pesquisa abrange todas as áreas protegidas federais do bioma marinho: marinhas, costeiras e marinho-costeiras. Utiliza-se aqui o termo geral *áreas marinhas protegidas* para referir-se ao conjunto dessas áreas.

⁹ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention*. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁰ DUDLEY, Nigel. (Ed.) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p. 8.

¹¹ *Gestão equitativa* é aquela que garante uma distribuição justa dos benefícios e custos de conservação entre diferentes grupos sociais e indivíduos, reconhecendo que possuem diferentes necessidades, interesses, direitos e responsabilidades sobre os recursos e que experimentam diferentes impactos de conservação e intervenções de

Esse compromisso corresponde à 11ª Meta do Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020 (Meta 11 de Aichi), que claramente possui uma dimensão quantitativa (observância de um percentual mínimo de áreas protegidas no território do país) e uma dimensão qualitativa (obrigação de promoção de uma gestão efetiva e equitativa das áreas protegidas)¹². Em 2015, o Brasil reafirmou esse compromisso no lançamento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (ODS14): conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável¹³. Em 2017, o país e os demais Estados membros da ONU reiteraram o compromisso de atingir as metas do ODS14 no prazo, no documento final da Conferência sobre os Oceanos¹⁴. Mais que isso, propuseram uma Década Internacional dos Oceanos para o período 2021-2030 com esse foco, que teve início em 1º de janeiro de 2021¹⁵.

O Brasil está em uma condição excelente em termos de quantidade de área marinha protegida, pois ultrapassou bastante o percentual mínimo a que se comprometeu atingir. A criação de quatro grandes áreas marinhas protegidas no ano de 2018 – áreas de proteção ambiental e monumentos naturais dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo (PE) e de Trindade e Martin Vaz (ES) – foi responsável pela superação com folga do percentual mínimo de 10%¹⁶ estabelecido na Meta 11 de Aichi. Atualmente, 26,47% (964.153,29 km²) da área marinha do país está conservada por meio do SNUC¹⁷, um sistema nacional de áreas protegidas que possui 194 áreas marinhas protegidas no momento¹⁸, assim distribuídas: 71 federais

desenvolvimento. Conferir: INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Policy on Social Equity in Conservation and Sustainable Use of Natural Resources*. Adopted by IUCN Council Meeting, February 2000.

¹² CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 28 maio 2018.

¹³ O ODS14 afirma que cada Estado-membro deve “até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível”. NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *ODS14*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>. Acesso em: 4 ago. 2018.

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *ONU divulga versão em português do documento final da Conferência dos Oceanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-divulga-versao-em-portugues-do-documento-final-da-conferencia-oceanos/>. Acesso em: 4 ago. 2018.

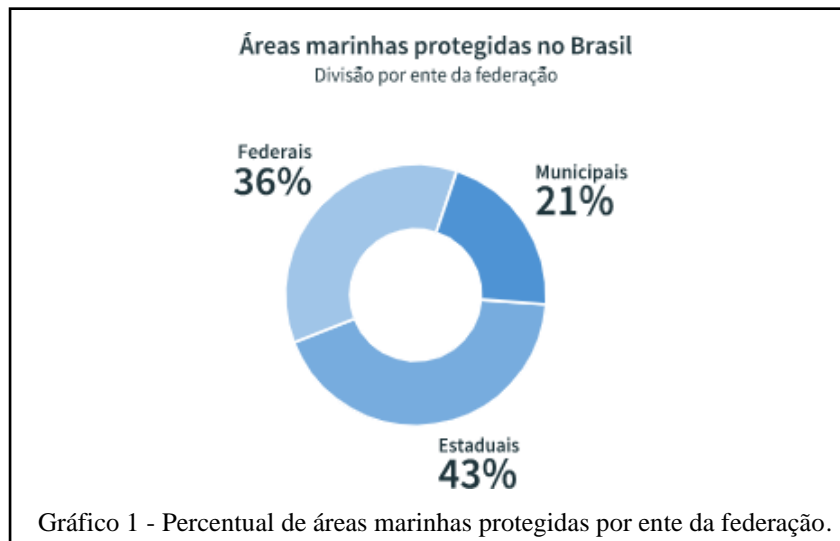
¹⁵ UNITED NATIONS (UN). *Ocean decade: about the decade*. Disponível em: <https://www.oceandecade.org/about?tab=our-story>. Acesso em: 7 jan. 2021.

¹⁶ Criadas pelos Decretos Federais nº 9.312 e 9.313/2018. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Brasil cria quatro novas unidades marinhas*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuFu5X>. Acesso em: 28 abr. 2018.

¹⁷ O SNUC possui 2.376 áreas protegidas: 2.182 terrestres e 194 marinhas. Protege 18,62% da área continental e 26,47% da área marinha do país. Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 out. 2020.

¹⁸ A pesquisa baseou-se nos dados oficiais de áreas marinhas protegidas do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 11 out. 2020. Constatou-se divergências entre os dados do CNUC e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão federal responsável pela gestão das áreas marinhas protegidas federais. Diversamente do CNUC, o ICMBio

(36%)¹⁹, 83 estaduais (43%)²⁰ e 40 municipais (21%)²¹. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais de área marinha protegida por ente da federação.



A situação já não é tão favorável quando se trata da qualidade da gestão das áreas marinhas protegidas. O índice de efetividade da gestão das áreas marinhas protegidas em 2020 foi de apenas 50%, patamar semelhante aos três anos anteriores, segundo dados do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão - SAMGe²². O gráfico a seguir ilustra esse panorama.

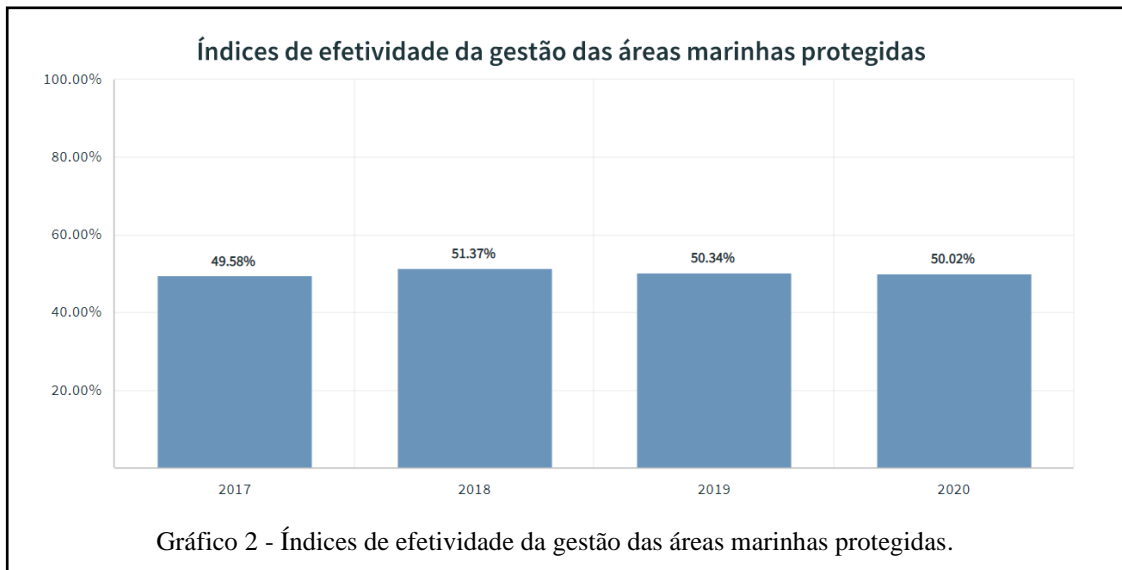
também classifica as seguintes áreas protegidas como pertencentes ao bioma marinho: Área de Relevante Interesse Ecológico Ilha do Ameixal, Estação Ecológica do Taim e Reservas Extrativistas de São João da Ponta, Chocoaré-Mato Grosso, Baía do Iguape e Itapetininga. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Unidades de conservação - biomas brasileiros - marinho*. Disponível em: <https://bit.ly/37N2V95>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹⁹ Quantidade de áreas marinhas protegidas federais por Estado, em ordem decrescente: Pará (10), Bahia (9), Rio de Janeiro (8), Paraná (5), São Paulo (5), Maranhão (4), Paraíba (4), Amapá (3), Ceará (3), Espírito Santo (3), Rio Grande do Sul (3), Santa Catarina (3), Alagoas (2), Pernambuco (2), Maranhão/Piauí (1), Paraíba/Pernambuco (1), Pernambuco/Alagoas (1), Rio de Janeiro/São Paulo (1), Piauí/Maranhão/Ceará (1), Rio Grande do Norte (1) e Sergipe (1). BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 out. 2020.

²⁰ Quantidade de áreas marinhas protegidas estaduais por Estado, em ordem decrescente: São Paulo (18), Bahia (16), Rio de Janeiro (14), Espírito Santo (7), Maranhão (6), Ceará (4), Rio Grande do Norte (4), Pernambuco (3), Pará (3), Santa Catarina (3), Paraná (2), Rio Grande do Sul (1), Amapá (1) e Paraíba (1). BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 out. 2020.

²¹ Quantidade de áreas marinhas protegidas municipais por Estado, em ordem decrescente: Rio de Janeiro (23), Espírito Santo (6), Santa Catarina (5), Bahia (2), Ceará (2), Pernambuco (1) e Rio Grande do Sul (1). BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 out. 2020.

²² Percentuais arredondados do SAMGe, uma ferramenta de análise e monitoramento de gestão das áreas protegidas aplicada em ciclos anuais, por meio do preenchimento de um painel de gestão e da espacialização de dados. O sistema gera um diagnóstico tático, baseado em dados consolidados que permitem a construção de indicadores de efetividade. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de análise e monitoramento de gestão (SAMGe): painel de resultados consolidado*. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 28 fev. 2020. Há também o método RAPPAM (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*), desenvolvido pelo *World Wildlife Fund* (WWF) para avaliação da efetividade de áreas protegidas. Ambos os métodos foram objeto de estudo



A efetividade da gestão das áreas marinhas protegidas vem se tornando um critério importante para seu reconhecimento²³. Uma gestão efetiva é aquela que garante que a área protegida alcance os objetivos que motivaram a sua criação²⁴. A frequente setorização²⁵ e fragmentação²⁶ das normas, atores, instrumentos e ecossistemas de cada área marinha protegida é um dos principais obstáculos para a sua efetividade. No entanto, é possível superar esse óbice e alcançar uma gestão efetiva por meio de uma gestão integrada: um modo de gerir que agregue e harmonize as diversas normas, atores, instrumentos e ecossistemas do contexto da área marinha protegida²⁷. Esse modelo de gestão pressupõe uma abordagem sistêmica (holística),

na seguinte tese de doutorado: SILVA, Daniela de Oliveira e. *A Estratégia do Programa Áreas Protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade da gestão das unidades de conservação*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

²³ DAY, Jon et al. (eds.). *Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas*. Second edition. Gland, Switzerland: IUCN, 2019, pp. 14-16.

²⁴ HOCKINGS, Marc. et al. *Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas*. 2ª ed., Gland, Switzerland and Cambridge: IUCN, 2006.

²⁵ O conceito de *setorização* aplicado às áreas marinhas protegidas pode ser compreendido como a divisão dos atores e interesses em diferentes setores. Cada ator regula seus interesses em um arcabouço normativo específico. Esse modelo lhes confere mais especialidade, autonomia e celeridade para atuar, mas é negativo porque os atores e as normas não dialogam entre si. Definição elaborada pela autora a partir de: FERRAÇO, André Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 12. FERRAÇO, André Giuriatto. *Setorização*. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 203.

²⁶ A *fragmentação* aplicada às áreas marinhas protegidas pode ser compreendida como a divisão do espaço geográfico entre diferentes atores (União, Estados e/ou Municípios), de acordo com limites territoriais político-geográficos. Cada ator regula seus interesses em um arcabouço normativo específico nos limites de seu território. Esse modelo preserva as competências de cada ente federado, mas impede a abordagem do meio marinho de um modo holístico/sistêmico, desconsiderando a sua natureza altamente interconectada e desvinculada de limites político-geográficos. Definição elaborada pela autora a partir de: FERRAÇO, André Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 12.

²⁷ Definição de *gestão integrada* aplicada às áreas marinhas protegidas elaborada pela autora, a partir de EHLER, Charles; CICIN-SAIN, Biliiana; BELFIORE, Stefano (eds.). *Incorporating marine protected areas into integrated*

que prioriza mais as relações do que as partes isoladas, analisando-as no contexto de um todo mais amplo²⁸.

Mais que uma possibilidade, promover uma gestão integrada configura um dever. Tanto o marco normativo internacional – Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) – quanto o marco nacional sobre biodiversidade e áreas protegidas – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Política Nacional da Biodiversidade (PNB) e Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) – impõem a *obrigação de integrar* a gestão das áreas protegidas. No plano externo, a CDB (1992) estabelece que cada parte deverá, na medida do que for possível e apropriado: *integrar* a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais relevantes, e de acordo com suas condições e capacidades particulares; e *integrar* a consideração da conservação e uso sustentável dos recursos biológicos na tomada de decisão nacional²⁹.

No âmbito interno, a Lei do SNUC (2000) consagra a *obrigação de integrar* de modo bastante assertivo em seus dispositivos, ao prever que o referido sistema deve ser regido por diretrizes que: assegurem que o processo de criação e a gestão das áreas protegidas sejam feitos de forma *integrada* com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; e busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto *integrado* de áreas protegidas de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, *integrando* as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas. Dispõe também que *a gestão deverá ser feita de forma integrada* e participativa quando existir um conjunto de áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas que constituam um mosaico, considerando seus distintos

coastal and ocean management: principles and guidelines. World Commission on Protected Areas (WCPA). IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK, in collaboration with NOAA and the University of Delaware, 2004, p. 11. Conferir também: OLIVEIRA, Carina Costa; MORAES, Gabriela Garcia B. Lima; ANDRADE, Priscila Pereira de. The contribution of environmental law to the sustainable management of marine resources in Brazil: from a sectoral to an integrated approach. In: CUDENNEC, Annie; GUEGUEN-HALLOUET, Gaele (orgs.). *L'U.E. et la mer. 60 ans après les Traités de Rome*. Paris: Editions A. Pedone, 2019.

²⁸ Sobre *abordagem sistêmica/holística*, conferir: STACZUK, Bruno Laskowski; FERREIRA, Helene Sivini. A dimensão social do Estado de Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Orgs.). *Repensando o Estado de Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, pp. 97-98. Conferir também: SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 31.

²⁹ Artigos 6.b e 10.a da Convenção. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention*. Disponível em: <https://www.cbd.int/convention/text/>. Acesso em: 16 out. 2020.

objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional³⁰.

A PNB (2002) ratifica essa *obrigação de integrar* estabelecida na Lei do SNUC. Afirma que o seu objetivo geral é a promoção, *de forma integrada*, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos. Estabelece entre os seus princípios que: as ações nacionais de gestão da biodiversidade devem estabelecer sinergias e ações *integradas* com tratados relacionados ao tema da gestão da biodiversidade; e as ações de gestão da biodiversidade devem possuir caráter *integrado*, descentralizado e participativo. Dispõe em suas diretrizes que o esforço nacional de conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica *devem ser integrados* em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes de forma complementar e harmônica. Ao tratar do fortalecimento jurídico e institucional para a gestão da biodiversidade, elenca como objetivos específicos: *promover a integração* de programas e ações da esfera federal, estadual e municipal e da sociedade civil organizada relacionados à pesquisa, à formação de recursos humanos e a programas e projetos relacionados à biodiversidade; e promover a articulação, a *integração* e a harmonização de políticas setoriais relevantes para a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado. A PNB ainda vai além e consigna que os planos, políticas e programas setoriais precisam ser *integrados* para evitar a duplicidade ou o conflito de ações. Assevera que a sua implementação depende da atuação de diversos setores e ministérios do governo federal, dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, segundo suas competências legais, bem como da sociedade civil³¹.

O PNAP (2006) igualmente consagra a *obrigação de integrar* no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor em suas diretrizes que o sistema representativo de áreas costeiras e marinhas deve ser formado por uma rede de áreas protegidas *integrada* a uma rede de áreas de uso múltiplo; e que as áreas protegidas devem ser apoiadas por um sistema de práticas de manejo sustentável dos recursos naturais *integrado* com a gestão das bacias hidrográficas.

³⁰ Artigos 5º, VIII e XIII, e 26, *caput* e § 1º, da Lei do SNUC, nessa ordem. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

³¹ Itens 5, 2, 4, 16 e 17 da PNB, nessa ordem. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

Possui entre os seus objetivos: *integrar-se* às demais políticas públicas nas três esferas de governo e *integrar* as unidades de conservação a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, de modo a manter a sua estrutura e função ecológicas e socioculturais; apoiar a estruturação e atuação *integrada* dos órgãos fiscalizadores; e estabelecer uma *gestão integrada* das áreas de reconhecimento internacional situadas no território nacional. Propõe também a adoção de algumas estratégias, tais como: propor e implementar ações de *integração* e articulação entre os instrumentos de conectividade e as áreas protegidas; articular com diferentes setores e esferas de governo e com a sociedade civil o planejamento *integrado* e o desenvolvimento de ações que aproveitem o potencial produtivo para bens e serviços das áreas protegidas; estimular a *integração* das necessidades do SNUC às estratégias de desenvolvimento e financiamento; e realizar intercâmbios e outras formas de *integração* entre as diferentes experiências de educação ambiental, sensibilização e controle social em áreas protegidas³².

Apesar de sua inquestionável previsão legal, a *integração* ainda é um conceito impreciso no direito ambiental. Adota-se aqui o posicionamento de que a integração é um princípio geral de direito ambiental que gera a obrigação de integrar³³. O princípio da integração³⁴ propõe uma abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos³⁵, compondo o conteúdo do desenvolvimento sustentável³⁶. Tal princípio e a obrigação jurídica dele decorrente, que devem pautar a gestão das áreas protegidas, demandam instrumentos jurídicos para viabilizar o seu cumprimento. Sob essa ótica, a presente pesquisa realizou uma

³² Itens 1.2, 3.1, 3.3, 5.1, 8, 4.3, 5.4 e 5.5 do PNAP, nessa ordem. BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 17 nov. 2020.

³³ Nesse sentido: FERRAÇO, André Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 2021.

³⁴ Adotam o posicionamento de que a integração é um princípio: VIÑUALES, Jorge E. et al. *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 157-179. SANDS, Philippe. International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles. In: WINFRIED, Lang (Ed.). *Sustainable Development and International Law*. London: Graham & Trotman, 1995, pp. 53-61. FERRAÇO, André Giuriatto. SANTOS; Marcus Tullius Leite Fernandes dos. Princípio da integração. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 261-268. FERRAÇO, André Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020. FERRAÇO, André Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 2021.

³⁵ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 54.

³⁶ Adota-se aqui o conceito de *desenvolvimento sustentável* definido originalmente pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, por ocasião da elaboração do documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), conhecido como Relatório Brundtland: o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas. BRUNDTLAND, Gro. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 9.

análise jurídica abrangente de 10 instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas federais: planos de manejo, mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar, sítios do patrimônio natural, contratos de concessão de direito real de uso (CCDRUs), acordos de gestão, termos de compromisso (TCs), conselhos gestores e núcleos de gestão integrada (NGIs)³⁷. A análise delimitou-se às áreas marinhas protegidas federais (total de 71 áreas), ante a necessidade de realizar um recorte que viabilizasse uma análise mais profunda desses instrumentos, o que seria inviável em pesquisa de Mestrado caso se pretendesse analisar todos os instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas do país (total de 194 áreas). Investigou-se se esses instrumentos, a serem conceituados e detalhados no capítulo 1, promovem a gestão dessas áreas de forma integrada a partir de quatro dimensões³⁸: normativa, instrumental, institucional e geográfica³⁹.

A *integração normativa* pressupõe a conexão entre normas, que devem considerar os elementos ambiental, social e econômico em sua formulação. Aplicada às áreas marinhas protegidas, a integração normativa corresponde à conexão entre as normas de conservação da biodiversidade necessariamente inseridas nos planos de manejo com a inserção de normas que tratam de outros temas ambientais e de temas sociais e econômicos relevantes para a área. A preocupação em realizar esse tipo de integração deve manifestar-se na fase de elaboração do plano de manejo (fase pré-normativa), para que suas normas considerem não apenas os elementos ambientais da área protegida, mas também os seus elementos sociais e econômicos⁴⁰.

³⁷ A pesquisa buscou avaliar também as *Áreas Marinhas Ecológica ou Biologicamente Significativas (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas - EBSAs)*, mas não foi possível levar a pesquisa adiante. As EBSAs são áreas especiais que proporcionam um funcionamento saudável dos oceanos, identificadas em razão da presença de determinados critérios científicos. Exigem medidas de conservação e gestão alcançáveis de diversas formas, inclusive pela criação de áreas marinhas protegidas. Atualmente, há 05 EBSAs identificadas no território marinho brasileiro: Zona de Influência Amazônica-Orinoco; Cadeia de bancos do norte do Brasil e Fernando de Noronha; Zona de borda da plataforma do nordeste do Brasil; Banco de Abrolhos e cadeia de Vitória-Trindade; e Mar do sul brasileiro. No entanto, não se conseguiu identificar as áreas marinhas protegidas federais inseridas em seus limites, ante a aparente ausência de mapeamento oficial desses dados, tanto no âmbito da CDB quanto do MMA. Conferir: CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Ecologically or Biologically Significant Marine Areas*. Disponível em: <https://www.cbd.int/ebsa/>. Acesso em: 9 jan. 2021.

³⁸ Essa classificação em dimensões pode ser utilizada para avaliar a integração em outros âmbitos do direito ambiental, mas esta pesquisa limitou-se a analisar as dimensões da integração aplicada às áreas marinhas protegidas federais.

³⁹ Proposta de classificação adaptada de: FERRAÇO, André Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 2021. TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Conferir também: EGGENBERGER, Markus; PARTIDÁRIO, Maria Rosário. Development of a framework to assist the integration of environmental, social, and economic issues in spatial planning. In: *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 18, n. 3, pp. 201-207, 2000.

⁴⁰ Defende o caráter pré-normativo da integração normativa: FERRAÇO, André Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 2021.

Nessa linha, um plano de manejo integrado normativamente é aquele cujo componente normativo ocupa-se não somente em reger as questões relacionadas à conservação da biodiversidade, mas também em internalizar normas sobre outras questões ambientais e sobre questões sociais e econômicas relevantes para a área marinha protegida⁴¹.

Já a *integração instrumental* refere-se à conexão entre instrumentos de gestão. O plano de manejo é o instrumento central de gestão de áreas marinhas protegidas, mas precisa dialogar com outros instrumentos jurídicos. Ele já está diretamente conectado aos instrumentos⁴² do zoneamento ambiental (por força de lei)⁴³ e do licenciamento ambiental (por força de resolução)⁴⁴. Entretanto, a Lei do SNUC também estabelece a necessidade de sua articulação com outros instrumentos de gestão territorial⁴⁵ de direito interno, a exemplo dos contratos de concessão de direito real de uso e termos de compromisso⁴⁶. É igualmente importante sua conexão com instrumentos de gestão territorial de direito internacional, como mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar e sítios do patrimônio natural. Tudo isso sem prejuízo da possibilidade desses instrumentos dialogarem entre si, ainda que não haja plano de manejo.

⁴¹ Nesse sentido, conferir: TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020, pp-32-33.

⁴² O *zoneamento* e o *licenciamento* ambientais são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos em seu artigo 9º, II e IV. BRASIL. Lei n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

⁴³ O artigo 2º, XVI, da Lei nº 9.985/2000 determina que o plano de manejo deve estabelecer o zoneamento da área protegida. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

⁴⁴ O artigo 1º da Resolução CONAMA nº 428/2010 estabelece que o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar área protegida específica ou sua zona de amortecimento, assim considerados pelo órgão ambiental licenciador com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), somente poderá ser concedido após autorização do órgão ambiental gestor da área. BRASIL. Resolução n. 428, de 17 de dezembro de 2010. *Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências*. Disponível em: <http://bit.ly/3q0K7t0>. Acesso em: 4 nov. 2020.

⁴⁵ Os instrumentos de gestão territorial são alternativas para compatibilizar a ocupação humana com a conservação da biodiversidade, por meio de ações no território. Quando aplicados no contexto regional, fortalecem a gestão das áreas protegidas, ordenam o território e compatibilizam a presença da biodiversidade, a valorização da sociobiodiversidade e as práticas de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Instrumentos de gestão*. Disponível em: <http://bit.ly/3bLzg0X>. Acesso em: 19 out. 2020.

⁴⁶ O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso são instrumentos de gestão territorial de direito interno firmados com populações tradicionais que devem estar de acordo com o plano de manejo (artigo 13 do Decreto nº 4.340/2002). BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

A *integração institucional*, por sua vez, refere-se à conexão entre as instituições/atores envolvidos na gestão. É essencial um bom nível de diálogo e articulação entre os atores-chave⁴⁷ (estatais e não estatais) que participam da gestão das áreas marinhas protegidas. São diferentes atores que possuem interesses distintos sobre um mesmo espaço geográfico – a área marinha protegida – e por isso precisam estabelecer um relacionamento horizontal e harmônico que lhes possibilite tomar decisões mais coesas e evitar conflitos e eventuais danos aos recursos naturais. Esse fortalecimento das relações, com o estabelecimento de um bom grau de articulação e diálogo entre os atores, é fundamental para o alcance dos objetivos da área marinha protegida.

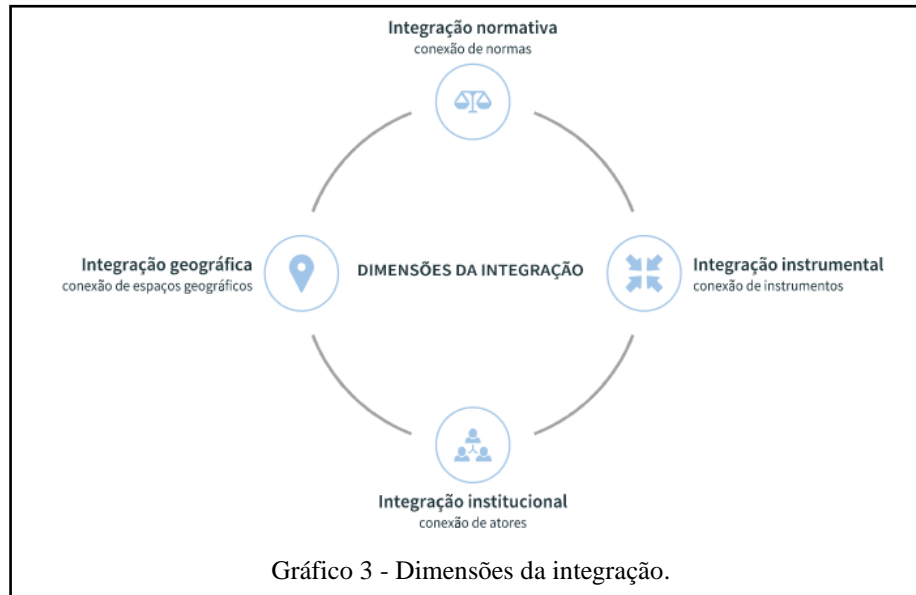
Por fim, a *integração geográfica* diz respeito à conexão entre espaços geográficos. Deve-se considerar como unidade de gestão o ecossistema em sua totalidade, isto é, a partir de uma abordagem ecossistêmica⁴⁸. Integrar geograficamente uma área marinha protegida significa considerá-la no contexto ecossistêmico em que está inserida, tendo em vista a existência de eventuais áreas contíguas ou próximas, os seus recursos naturais e as interações entre ar, mar e terra. Sob essa perspectiva, não é possível negligenciar a interdependência, as conexões e o dinamismo do meio marinho e simplesmente fragmentá-lo com base em fronteiras ou limites político-geográficos. A conectividade deve ser um elemento preponderante no planejamento da gestão do meio marinho, que precisa ir além do planejamento de ações isoladas em direção a uma visão mais integrada de processos, ameaças e ações⁴⁹.

Essa classificação da integração em quatro dimensões, esquematizada no infográfico adiante, será utilizada nesta pesquisa como critério para analisar se, e em que medida, os principais instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas federais promovem uma gestão integrada desses espaços.

⁴⁷ Em geral, os atores-chave são todas as pessoas que possuem interesse sobre a área protegida, seja porque as afeta ou lhes diz respeito, seja porque exercem influência direta ou indireta sobre esta. NASTRAN, Mojca; PIRNAT, Janez. Stakeholder Participation in Planning of the Protected Natural Areas: Slovenia. *Journal for spatial and socio-cultural development studies*, v. 50, n. 193, pp. 141-164, 2012.

⁴⁸ A integração geográfica está diretamente conectada à *abordagem ecossistêmica*, que é uma estratégia para a gestão integrada do solo, água e recursos vivos que promove a conservação e uso sustentável de forma equitativa. Nesse sentido: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Global marine assessments: a survey of global and regional assessments and related activities of the marine environment*. Cambridge, United Kingdom: UNEP, 2003, p. 26.

⁴⁹ BAN, Natalie. Marine and freshwater conservation planning: from representation to persistence. In: CRAIGHEAD, F. Lance; CONVIS, Charles L. (eds.). *Conservation Planning: shaping the future*. California: Esri Press, 2014, p. 208.



Há relevantes trabalhos jurídicos com foco no *meio marinho* e seus recursos no Brasil⁵⁰, notadamente nessa instituição de ensino⁵¹. Também há importantes pesquisas de pós-graduação

⁵⁰ Conferir, por exemplo: ROSENDO, Juliana Vital. *Biodiversidade marinha, desafios jurídicos para o uso e conservação dos recursos*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. GOMES, Lana Elisa Matos. *Água de lastro e bioinvasão: os riscos da poluição difusa da navegação em águas interiores brasileiras e a proteção jurídica face às peculiaridades da Bacia Amazônica*. Dissertação - Mestrado em Direito Ambiental. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011. CAMARGOS, Marcelo Nogueira. *A proteção jurídica dos manguezais: preservação e uso economicamente sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Católica de Santos, Santos, 2007. SILVA, Jana Maria Brito. *Proteção da biodiversidade marinha além da jurisdição dos Estados: desafios e possibilidades no cenário internacional*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. FELIX, Mayna Cavalcante. *A aplicação extraterritorial dos tratados de direitos humanos no espaço marinho*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de. *A fragmentação do direito internacional no contexto do direito do mar: entre conflitos e mecanismos de coesão*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. DIÓGENES, Beatriz Nunes. *A crise de poluição plástica nos oceanos e o papel do sistema jurídico internacional*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. SILVA, Susi Castro. *Da imunidade soberana de navios de guerra à proliferação de armamentos e danos ao meio ambiente marinho: o controle naval de tráfego na Amazônia Azul para uma defesa ambiental proativa*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. MOTA, Catherine Rebouças. *Contratos marítimos de transporte de mercadorias, na navegação liner e a responsabilidade por danos ao meio ambiente*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. CAVALCANTE, Maira Melo. *As energias marinhas renováveis e a proteção internacional do meio ambiente marinho: perspectivas para o Brasil*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. GIRÃO, Edwirges. *Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos brasileiros: a nova lei da biodiversidade e o regime jurídico internacional*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. SILVA, Jana Maria Brito. *Cosmovisão do ambiente e a proteção dos recursos marinhos: uma análise da política socioambiental do BNDES para investimento no pré-sal*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

⁵¹ Conferir, por exemplo: COELHO, Luciana Fernandes. *As interações entre o regime do direito do mar e o regime do comércio internacional na solução de controvérsias sobre a pesca: cooperação ou cooptação?* Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. SPOLIDORIO, Paulo Celso Maistro. *Gestão dos recursos marinhos e dos recursos hídricos: comparação entre o Brasil e a França*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2018. COUTINHO, Larissa Maria Medeiros Coutinho. *Funções da responsabilidade civil ambiental: uma análise através da jurisprudência nacional de danos marinhos pela navegação*. Dissertação - Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. BOMBAKA, Harvey Mpot. *Os desafios da implementação da obrigação de due diligence no contexto da exploração do mar: aspectos*

em direito com foco em *áreas protegidas* – livros⁵², artigos científicos⁵³, dissertações de mestrado e teses de doutorado⁵⁴ – mas pouquíssimas se debruçam especificamente sobre *áreas*

nacionais e internacionais. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2017. SILVA, Ana Caroline Machado da. *Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. BARROS, Thiago Carvalho. *A limitada conexão entre a mineração e a conservação da biodiversidade nos fundos marinhos: uma análise das normas materiais de proteção ambiental aplicáveis aos fundos marinhos*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. CESETTI, Carolina Vicente. *Os limites e as possibilidades jurídicas do controle pesqueiro no contexto do programa nacional de rastreamento de embarcações pesqueiras por satélite (Preps)*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. LIMA, Raquel Araújo. *O licenciamento ambiental como instrumento para uma gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

⁵² Conferir os livros a seguir exemplificados: LEUZINGER, Marcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel (Orgs.). *Área do proteção ambiental: desafio do desenvolvimento territorial sustentável*. 1. ed., Brasília: UniCEUB, 2018. LEUZINGER, Marcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel (Orgs.). *Monumentos naturais, refúgios da vida silvestre e áreas de relevante interesse ecológico: pesquisa e preservação*. 1. ed., Brasília: UniCEUB, 2017. LEUZINGER, Maria Dieguez; SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sanda (Orgs.). *Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades*. 1. ed., Brasília: UniCEUB, 2015. LEUZINGER, Marcia Dieguez; GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; CAVALCANTE, Maria Heloisa (Orgs.). *Estações ecológicas e reservas biológicas: pesquisa e preservação*. 1. ed., Brasília: UniCEUB, 2014. LEUZINGER, Marcia Dieguez; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. 1. ed., Curitiba: CRV, 2012. LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. Conferir também os capítulos de livro a seguir: LEUZINGER, Marcia Dieguez; COUTINHO, Gabriel Leuzinger. *Deforestation in the Amazon and Atlantic Forest X the creation of conservation units*. In: MARTIN, Paul; LEUZINGER, Marcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (Orgs.). *Governance for megadiversity: Brazil / Australia*. 1ed., Brasília: UniCEUB, 2019, v. 1, p. 207-220. LEUZINGER, Marcia Dieguez. *A criação de parques nacionais e a proteção do patrimônio cultural*. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). *Bens culturais e direitos humanos*. 2 ed., São Paulo: SESC, 2019, v. 1, p. 135-160. LEUZINGER, Marcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; SANTANA, Paulo Campanha. *O papel das unidades de conservação na proteção da diversidade biológica no bioma Amazônia*. In: AYALA, Patryck Araújo (Org.). *Clínicas Jurídicas e o Princípio da Proibição de Retrocesso em Matéria Ambiental*. 1ed., Curitiba: CRV, 2018, v. 1, p. 50-70.

⁵³ Conferir os seguintes artigos científicos, por exemplo: SUASSUNA, Larissa; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Turismo de base comunitária e os desafios para sua implementação em unidades de conservação*. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas - UNIFAFIBE*, v. 8, p. 113-135, 2020. BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Planos de manejo no Brasil: panorama, desafios e perspectivas*. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDIR/UFRGS*, v. 13, n. 2, pp. 281-302, 2018. LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. *O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global*. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, p. 135-147, 2017. GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências*. *Revista de Informação Legislativa*, v. 1, p. 223-243, 2015.

⁵⁴ Conferir a seguintes teses e dissertações, por exemplo: SOUZA, Lorene Raquel de. *A gestão de unidades de conservação do Distrito Federal*. Dissertação - Mestrado em Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. LEÃO, André Ricardo Rosa. *A mineração nas unidades de conservação federais da Lei nº 9.985/2000*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. FRANCO, Márcia Maria Macêdo. *Sobreposição de unidades de conservação: uma alternativa para o alcance da maior eficiência na proteção da biodiversidade*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015. GODOY, Larissa Cassia Ribeiro da Cruz. *O financiamento de áreas protegidas no Brasil: limites e possibilidades da compensação ambiental do sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014. BRAGA, Alice Serpa. *Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. MACIEL, Marcela Albuquerque. *Compensação ambiental: instrumento para a implantação do sistema nacional de unidades de conservação*.

*marinhas protegidas*⁵⁵. Há uma quantidade bem maior de pesquisas específicas sobre o tema em outros ramos do conhecimento⁵⁶. Tampouco conseguiu-se identificar estudos jurídicos no país que abordem a questão peculiar que esta pesquisa se propõe a investigar: as contribuições e as limitações dos principais instrumentos jurídicos relacionados a áreas marinhas protegidas

Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. FRANCO, Loren Dutra. *Sistema nacional de unidades de conservação: uso público do parque nacional Lagoa do Peixe*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2010. DIEHL, Diego Augusto. *Espaços territoriais especialmente protegidos como instrumento jurídico de defesa dos povos da Amazônia: uma análise dos riscos socioambientais da expansão da soja geneticamente modificada*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. FERNANDES, Jorge Luís Batista. *A luta dos seringueiros do Acre pela preservação da floresta ou pela posse da terra? Uma abordagem jurídica dos fatos históricos que culminaram com a criação da reserva extrativista Chico Mendes*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2017. MATOS, Raimundo Giovanni Franca. *Desafios jurídicos da concretização da cidadania ambiental em reservas extrativistas*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

⁵⁵ Conferir as seguintes teses e dissertações, por exemplo: LIMA, Nathália Fernandes. *Gestão de áreas protegidas: instrumentos para implementação dos direitos socioambientais nos parques brasileiros marinhos costeiros*. Dissertação - Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. SANTOS, Maurício Duarte dos. *Reservas de surfe: uma análise jurídica da governança no espaço marinho-costeiro*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Conferir também os seguintes capítulos de livro: SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Os desafios da criação e gestão das áreas marinhas protegidas no Brasil à luz dos objetivos do desenvolvimento sustentável. In: MONT'ALVERNE, Tarin Frota; DA SILVA, Solange Teles; OLIVEIRA, Carina Costa de; GALINDO, George Rodrigo Bandeira. (Orgs.). *Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito*. 1ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, v. 1, p. 121-148. LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. Unidades de conservação marinhas. In: OLIVEIRA, Carina Costa de. (Org.). *Ambiente Marinho e Direito - Exploração e Investigação na Zona Costeira, na Plataforma Continental e nos Fundos Marinhos*. 1ed., Curitiba: Juruá, 2015, v. 1, p. 255-288. SILVA, Solange Teles da et al. Áreas marinhas protegidas e governança ambiental: o caso das APAs marinhas no estado de São Paulo. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra. (Orgs.). *Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades*. 1ed., Brasília: UniCEUB, 2015, v. 1, p. 259-285. SILVA, Solange Teles da; SCHIAVETTI, Mariana. Princípio do não retrocesso da proteção ambiental e áreas marinhas protegidas: o Parque Nacional Marinho de Abrolhos. In: WALCACER, Fernando.; PURVIN, Guilherme; PITOMBEIRA, Sheila (Orgs.). *Direito ambiental e o princípio da vedação de retrocesso*. 1 ed., Florianópolis: Tribo da Ilha, 2020, v. 1, p. 353-364.

⁵⁶ Conferir, por exemplo: PRATES, Ana Paula Prates. *Recifes de Coral e Unidades de Conservação Costeiras e Marinhas no Brasil: uma análise da representatividade e eficiência na conservação da biodiversidade*. Tese - Doutorado em Ecologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2003. CARVALHO, Denise Arantes de. *Especificidades da gestão de unidades de conservação marinhas: zoneamento tridimensional*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2007. VIANA, Ticiane dos Santos. *Efetividade da gestão de unidades de conservação*. Dissertação - Mestrado em Ciências e Tecnologias Ambientais. Universidade Federal do Sul da Bahia, Porto Seguro, 2020. MANZATO, Barbara de Souza. *Análise da efetividade das unidades de conservação marinhas de proteção integral do estado de São Paulo*. Dissertação - Mestrado em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. RIBEIRO, Ligia Pitta. *A importância da participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação marinhas: o estudo de caso da APA Marinha do litoral norte de São Paulo*. Dissertação - Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, Rio de Janeiro, 2017. ANDRADE, Aline Batista de. *Diagnóstico socioambiental e gestão participativa de unidades de conservação marinhas: o caso do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio*. Dissertação - Mestrado em Ciências Marinhas Tropicais. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. LIMA FILHO, Joseilton Ferreira. *Análise da efetividade de manejo de áreas marinhas protegidas: um estudo do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. AFONSO, Soraia Monteiro. *Políticas ambientais nas unidades de conservação do litoral baiano: a Reserva Extrativista Marinha de Corumbau*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2013. BENCHIMOL, Mariana de Faria. *Gestão de unidades de conservação marinhas: um estudo de caso da área de proteção ambiental da Baía de Paraty*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

federais no cumprimento de sua função de promotores de uma gestão integrada desses espaços. Há algumas pesquisas jurídicas que abordam o princípio da integração, mas aplicado a outros contextos (gestão nacional dos recursos hídricos, por exemplo), conectado a outros instrumentos (zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental, por exemplo) ou em caráter multidisciplinar⁵⁷.

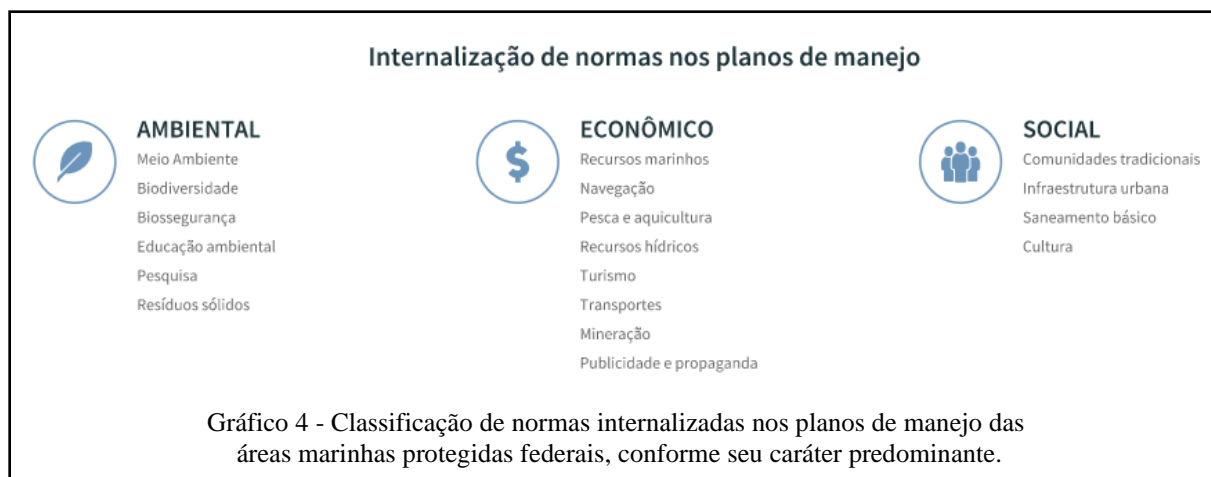
A originalidade desta pesquisa reside justamente no ineditismo da realização de uma análise jurídica abrangente, que se debruça sobre 10 instrumentos jurídicos de gestão mais comumente utilizados atualmente no âmbito das 71 áreas marinhas protegidas federais. Não se pretendeu esgotar todas as perspectivas possíveis de análise, pois não foram objeto de pesquisa todas as normas, instrumentos, atores e ações eventualmente capazes de contribuir para a gestão integrada de áreas marinhas protegidas federais. Também não se pretendeu exaurir todos os problemas que limitam essa contribuição. Contudo, inovou-se ao investigar especificamente em que medida e sob que limites os principais instrumentos jurídicos relacionados a esses espaços promovem a sua gestão de forma integrada, sob as perspectivas normativa, instrumental, institucional e geográfica.

Essa investigação permitiu constatar que os instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas federais realmente contribuem de modo direto para a sua gestão integrada sob as perspectivas normativa, instrumental, institucional e geográfica. A metodologia utilizada

⁵⁷ Conferir, por exemplo: TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020. LIMA, Raquel Araújo. *O licenciamento ambiental como instrumento para uma gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. FERRAÇO, André Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. *A operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável no processo decisório judicial: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. SPOLIDORIO, Paulo Celso Maistro. *Gestão dos recursos marinhos e dos recursos hídricos: comparação entre o Brasil e a França*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2018. SILVA, Ana Caroline Machado da. *Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Vale citar também as seguintes pesquisas em andamento: FERRAÇO, André Giuriatto. *Recursos hídricos e integração*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. ALENCAR, Dilermando Gomes de. *O princípio da integração e sustentabilidade na conexão entre direito da energia e recursos hídricos*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Exemplos de pesquisas de outras áreas do conhecimento: DIAS, Teresa Cristina Albuquerque de Castro. *Gestão Participativa: uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/Amapá*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2003. SARAIVA, Vânia Marquez. *Gestão integrada de áreas protegidas e estratégias de desenvolvimento territorial com base na conservação: o caso do mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2008. MACEDO, José Alberto Castro. *Avaliação da Gestão Participativa dos Parques Estaduais da Bahia*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2008. MAIDJELELE, Gudo Bai Armando. *Gestão ambiental integrada e participativa do município da Beira/Moçambique*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2019 (em andamento).

para se chegar a essa conclusão consistiu inicialmente na realização de um amplo levantamento dos planos de manejos das áreas marinhas protegidas federais e dos seguintes instrumentos jurídicos relacionados: mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar, sítios do patrimônio natural, contratos de concessão de direito real de uso, acordos de gestão, termos de compromisso, conselhos gestores e núcleos de gestão integrada. Em seguida, passou-se a analisar se tais instrumentos jurídicos promovem a gestão de forma integrada, sob a ótica das perspectivas aqui detalhadas.

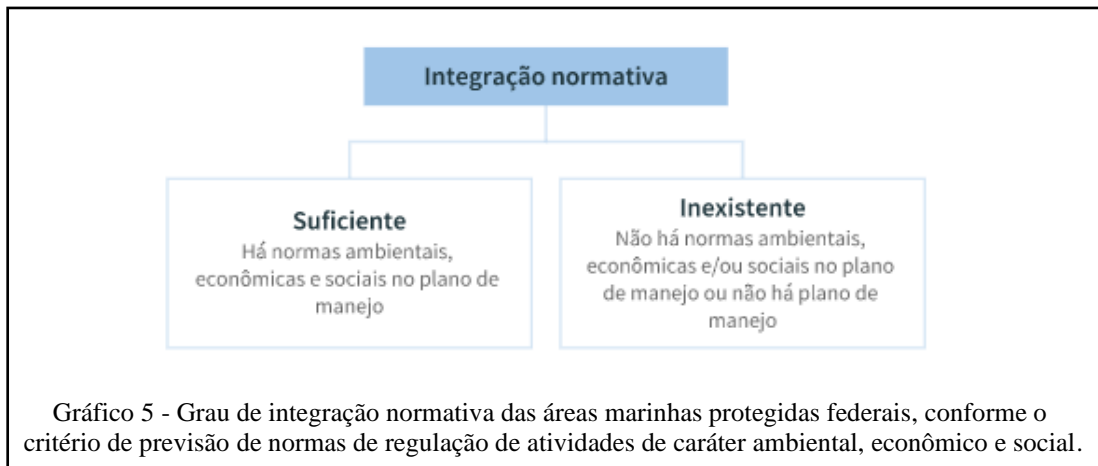
A *integração normativa* da gestão dessas áreas foi analisada primeiramente a partir de um levantamento dos planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais. Em seguida, analisou-se o componente normativo de cada plano de manejo, no fito de identificar se foram internalizadas em seu bojo não somente normas de caráter ambiental, mas também normas de caráter social e econômico relevantes para a área marinha protegida. Analisou-se a regulação de atividades relacionadas a dezoito temas⁵⁸ – 06 ambientais, 08 econômicos e 04 sociais – pelas normas dos planos de manejo, elencados abaixo conforme seu caráter predominante.



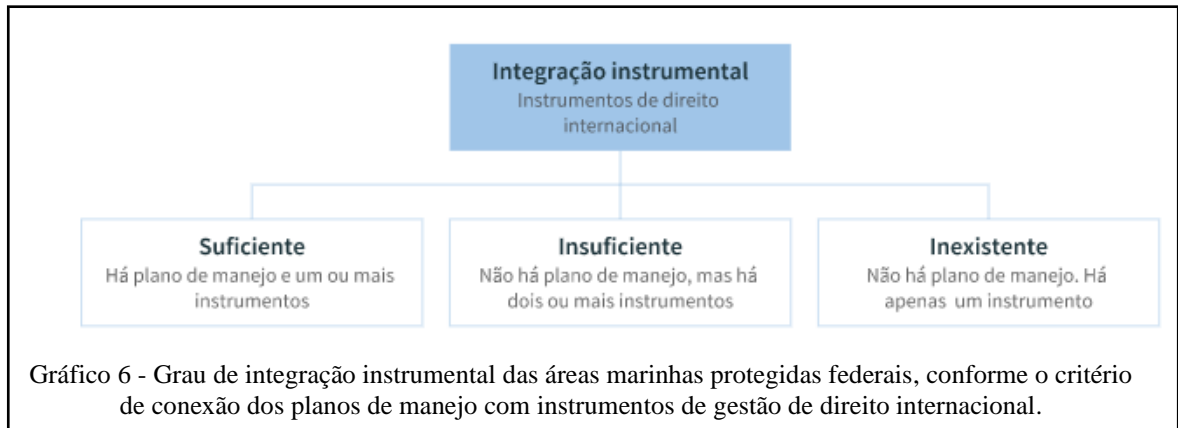
O grau de integração normativa de cada área marinha protegida foi classificado em duas categorias, com base no seguinte critério: i) integração normativa *suficiente*, quando constatada a previsão de normas de regulação de atividades relacionadas a temas de caráter ambiental, econômico e social no plano de manejo; e ii) integração normativa *inexistente*, quando

⁵⁸ *Políticas públicas predominantemente ambientais*: Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), Biodiversidade (Decreto Federal nº 4.339/2002), Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), Educação ambiental (Lei nº 9.795/1999), Pesquisa (Lei nº 13.243/2016) e Resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010). *Políticas públicas predominantemente econômicas*: Recursos marinhos (Decreto Federal nº 5.377/2005), Navegação (Decreto Federal nº 1.265/1994), Pesca e aquicultura (Lei nº 11.959/2009), Recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997), Turismo (Lei nº 11.771/2008), Transportes (Lei nº 10.233/2001), Mineração (Decreto-Lei Federal nº 227/1967) e Publicidade e propaganda (Lei nº 4.680/1965). *Políticas públicas predominantemente sociais*: Comunidades tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007), Infraestrutura urbana (Lei nº 10.257/2001), Saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) e Cultura (Lei nº 12.343/2010).

constatada a ausência de plano de manejo ou de normas de regulação de atividades relacionadas a temas de caráter ambiental, econômico e/ou social no plano de manejo. É o que ilustra o infográfico abaixo.



Já a análise do grau de *integração instrumental* foi dividida em três partes. Primeiramente, fez-se uma análise a partir dos instrumentos ambientais de gestão territorial de direito internacional. Depois, analisou-a a integração a partir de instrumentos de direito interno, dividindo áreas marinhas protegidas de uso sustentável e de proteção integral. A primeira análise focou nos principais instrumentos de gestão territorial de direito internacional utilizados em áreas marinhas protegidas federais: sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e sítios do patrimônio natural. Levantou-se as áreas que utilizam esses instrumentos e investigou-se a sua conexão com planos de manejo e entre si. O grau de integração instrumental de cada área marinha protegida por meio desses instrumentos foi classificado com base no seguinte critério: *i) integração instrumental suficiente*, quando possuem um plano de manejo que se conecta a um ou mais instrumentos ambientais de gestão de direito internacional; *ii) integração instrumental insuficiente*, quando não possuem plano de manejo, mas possuem dois ou mais instrumentos de gestão de direito internacional capazes de dialogar entre si; e *iii) integração instrumental inexistente*, quando carecem de plano de manejo e possuem apenas um instrumento de gestão de direito internacional, dentre os analisados. O gráfico a seguir representa essa classificação.

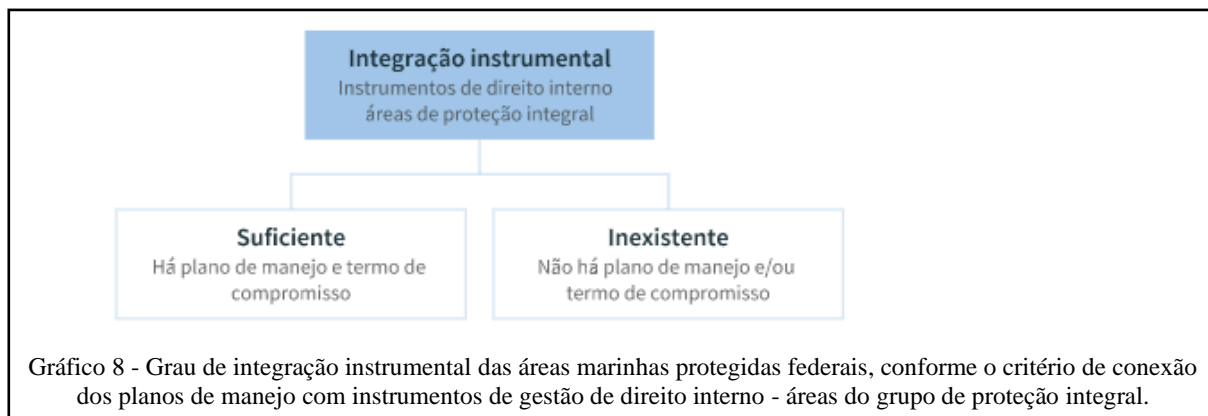


A segunda análise do grau de integração instrumental centrou-se nos instrumentos ambientais de gestão territorial de direito interno mais comumente utilizados em áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável⁵⁹: contratos de concessão de direito real de uso e acordos de gestão. Investigou-se se tais áreas possuem esses instrumentos e se estes se conectam a um plano de manejo ou entre si. O grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável no que diz respeito a esses instrumentos foi classificado com base no seguinte critério: *i*) integração instrumental *suficiente*, quando possuem um plano de manejo que se conecta a um ou mais instrumentos ambientais de gestão de direito interno; *ii*) integração instrumental *insuficiente*, quando não possuem plano de manejo, mas possuem dois instrumentos de gestão territorial de direito interno capazes de dialogar entre si; e *iii*) integração instrumental *inexistente*, quando carecem de plano de manejo e possuem apenas um ou nenhum instrumento de gestão territorial de direito interno, dentre os analisados. É o que explica didaticamente o gráfico a seguir.



⁵⁹ O objetivo básico das áreas protegidas de *uso sustentável* é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, § 2º, Lei nº 9.985/2000). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

A terceira e última análise do grau de integração instrumental debruçou-se sobre o instrumento ambiental de gestão territorial de direito interno mais utilizado em áreas marinhas protegidas federais de proteção integral⁶⁰: o termo de compromisso. Avaliou-se quais áreas possuem esse instrumento e se estes se conectam a um plano de manejo. O grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais de proteção integral no que concerne a esse instrumento foi classificado com base no seguinte critério: *i*) integração instrumental *suficiente*, quando possuem um plano de manejo que se conecta a um termo de compromisso; e *ii*) integração instrumental *inexistente*, quando não possuem termo de compromisso e/ou plano de manejo que possam se conectar entre si. O gráfico a seguir esquematiza essa classificação.

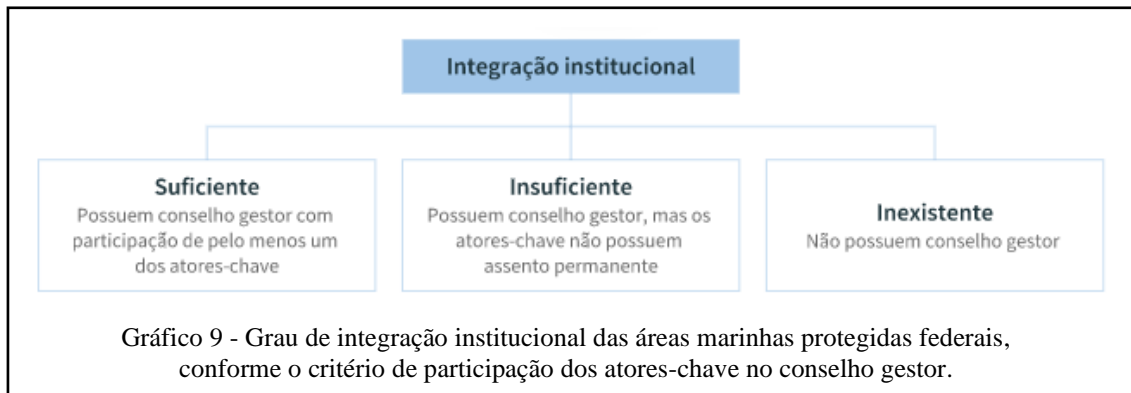


O grau de *integração institucional* das áreas marinhas protegidas federais foi analisado a partir de um levantamento dos seus conselhos gestores. Analisou-se as portarias de criação e de modificação da composição de todos os conselhos gestores existentes, no fito de verificar se a Marinha e os órgãos estatais de pesca fazem parte de sua composição⁶¹. O grau de integração institucional de cada área marinha protegida foi classificado em três categorias, com base no seguinte critério: *i*) integração institucional *suficiente*, quando possuem conselho gestor com participação de pelo menos um dos dois atores-chave: Marinha e/ou órgãos estatais de pesca; *ii*) integração institucional *insuficiente*, quando possuem conselho gestor, mas a Marinha e os órgãos estatais de pesca não possuem um assento específico que lhes assegure participação em

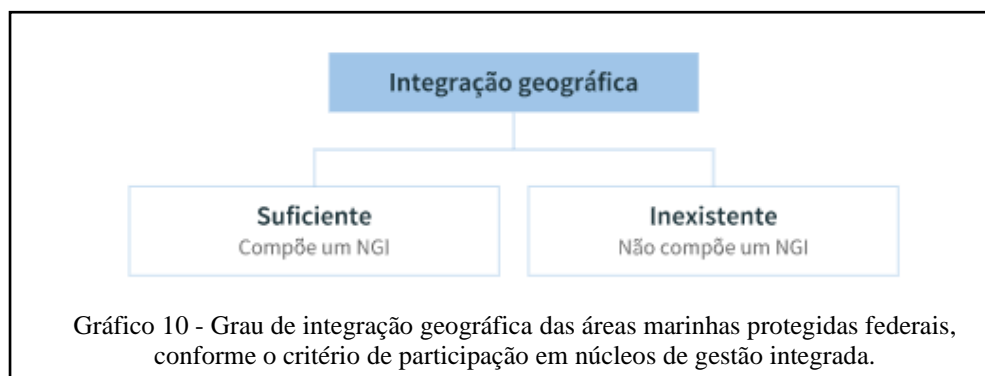
⁶⁰ O objetivo básico das áreas protegidas de *proteção integral* é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC (artigo 7º, § 1º, Lei nº 9.985/2000). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 27 nov. 2020.

⁶¹ As razões de escolha da Marinha e dos órgãos estatais de pesca como critério de análise serão expostas no capítulo 1 deste trabalho, cujo subcapítulo 1.3 trata da integração institucional por meio da participação de atores-chave nos conselhos gestores.

caráter permanente; e *iii*) integração institucional *inexistente*, quando não há conselho gestor formalmente instituído. É o que esquematiza o infográfico a seguir.



Por fim, avaliou-se a *integração geográfica* dessas áreas, a partir de um levantamento dos núcleos de gestão integrada (NGIs) e de suas portarias de instituição e regulamentação⁶², no fito de verificar se as áreas marinhas protegidas federais contíguas, próximas ou com similaridade regional são geridas de forma conjunta. O grau de integração geográfica de cada área marinha protegida foi classificado em duas categorias, com base no seguinte critério: i) *integração geográfica suficiente*, quando a área marinha protegida compõe algum núcleo de gestão integrada; e ii) *integração geográfica inexistente*, quando a área marinha protegida não compõe nenhum núcleo de gestão integrada. O infográfico a seguir ilustra o critério em questão.



⁶² Os Núcleos de Gestão Integrada (NGIs), explicitados mais detalhadamente no capítulo 1 deste trabalho, integram um novo modelo gerencial para as áreas marinhas protegidas federais, fundamentado no planejamento e na ação institucional de conservação da natureza e da biodiversidade numa perspectiva ecossistêmica, atuante sob espaços e paisagens mais amplos e em melhor integração com o entorno dessas áreas. As razões de escolha dos NGIs como critério de análise serão expostas no subcapítulo 1.4 do referido capítulo, que trata da integração geográfica por meio da gestão administrativa integrada de áreas protegidas. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria n. 102, de 10 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2MvEx4e>. Acesso em: 20 out. 2020.

Apesar de tais avaliações terem permitido constatar que os instrumentos jurídicos utilizados mais comumente na gestão de áreas marinhas protegidas federais contribuem para que a sua gestão se realize de uma forma integrada, constatou-se também que há problemas jurídicos que limitam essa contribuição. Para chegar a essa conclusão, esta pesquisa investigou e procurou identificar, no mínimo, um problema jurídico geral relacionado a cada dimensão da integração aqui proposta – normativa, instrumental, institucional e geográfica – que limita essa contribuição.

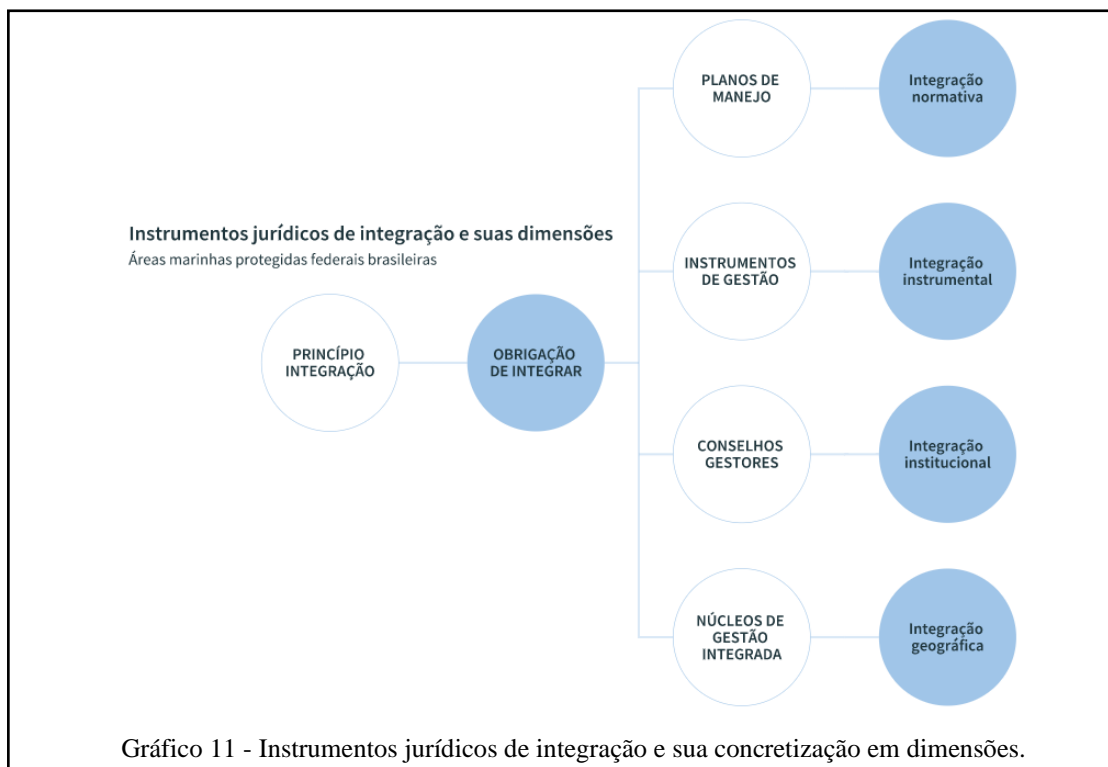
A investigação permitiu identificar limites: à *integração normativa*, decorrentes de antinomias e imprecisões de normas de planos de manejo; à *integração instrumental*, decorrentes da impossibilidade de fixação de zonas de amortecimento nos planos de manejo; à *integração institucional*, decorrente da fragmentação das normas de competências em matéria de pesquisa científica; e à *integração geográfica*, decorrente da sobreposição de áreas protegidas. É importante destacar que tais limites – cujo caráter geral será evidenciado por meio de exemplos concretos – não foram selecionados aleatoriamente e certamente não são os únicos existentes. Não se tratou de escolhas, mas sim dos problemas que a pesquisa foi capaz de identificar, no abrangente contexto da gestão de áreas marinhas protegidas federais. Por isso, os limites a serem apresentados são apenas exemplificativos, jamais exaustivos⁶³.

Metade dos problemas jurídicos identificados reside nos planos de manejo: limites à integração normativa e à integração instrumental. Essa constatação evidencia, já à primeira vista, o papel central desse instrumento jurídico na gestão de áreas marinhas protegidas, e consequentemente neste trabalho, que se divide em dois capítulos. O primeiro capítulo, amparado em um amplo levantamento, cruzamento e interpretação de dados, faz uma (1) análise dos planos de manejo e dos demais instrumentos jurídicos principais relacionados à gestão de áreas marinhas protegidas federais e de sua contribuição para uma gestão integrada dessas áreas. Já o segundo capítulo, de viés essencialmente crítico-argumentativo, faz uma (2) análise de problemas jurídicos que foram identificados e claramente limitam a contribuição desses instrumentos para a promoção da gestão integrada dessas áreas.

⁶³ É bastante provável que eventual continuidade da pesquisa, em sede de doutorado, conduza à identificação de outros problemas jurídicos que limitam a contribuição dos planos de manejo e de outros instrumentos analisados à gestão integrada de áreas marinhas protegidas.

1 CONTRIBUIÇÕES DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

Não há margem de discricionariedade quando se trata de promover uma gestão integrada das áreas marinhas protegidas brasileiras. Está claro que se trata de uma obrigação jurídica estabelecida de modo expresso e detalhado no ordenamento jurídico internacional e nacional, mas é importante saber se essa obrigação vem sendo cumprida e como isso vem ocorrendo. Esta pesquisa investigou e constatou que os principais instrumentos jurídicos relacionados às áreas marinhas protegidas federais contribuem diretamente para o cumprimento da *obrigação jurídica de promover a sua gestão integrada*, a partir de uma análise da integração sob quatro dimensões: normativa, instrumental, institucional e geográfica. Eis o foco desse primeiro capítulo, cujos subcapítulos demonstram: (1.1) a integração normativa por meio dos planos de manejo; (1.2) a integração instrumental por meio de instrumentos de gestão territorial; (1.3) a integração institucional por meio dos conselhos gestores; e (1.4) a integração geográfica por meio dos núcleos de gestão integrada. O infográfico abaixo esquematiza os instrumentos jurídicos que promovem a gestão de uma forma integrada e sua concretização em dimensões, a serem abordados nos subcapítulos a seguir⁶⁴.



⁶⁴ A divisão dos instrumentos conforme as dimensões aqui propostas significa que cada instrumento promove a integração *predominantemente* sob aquela dimensão, e não exclusivamente. Assim, por exemplo, determinado instrumento jurídico pode promover a gestão integrada sob uma perspectiva normativa, e ao mesmo tempo promover em menor medida a integração de atores, instrumentos e/ou espaços geográficos.

1.1 A INTEGRAÇÃO NORMATIVA POR MEIO DOS PLANOS DE MANEJO

A obrigação de promover a *integração normativa* das áreas protegidas está absolutamente positivada no arcabouço jurídico brasileiro e o plano de manejo é o instrumento com maior potencial para cumpri-la. A Lei do SNUC, a PNB e o PNAP estabelecem expressamente essa obrigação e o plano de manejo configura-se como o *locus* ideal para dar-lhe cumprimento, em razão da sua natureza de regulamento especial e vinculante. A natureza de *regulamento especial* dos planos de manejo possibilita a integração de normas de caráter ambiental, social e econômico relevantes para a área protegida em seu bojo, conectando-as e harmonizando-as. Já a sua natureza *vinculante* obriga à observância dessas normas. É o que se detalha nos parágrafos a seguir.

O plano de manejo é um instrumento jurídico estratégico de gestão das áreas protegidas e possui um papel central na promoção de sua gestão integrada, especialmente no que diz respeito às suas normas. Trata-se de um documento técnico obrigatório⁶⁵, no qual são estabelecidos o zoneamento⁶⁶ e as normas de uso da área e de manejo dos seus recursos naturais, com fundamento nos objetivos gerais da respectiva categoria⁶⁷. Dito de outro modo, trata-se de um autêntico plano de gestão, que toda área protegida deve necessariamente possuir, e que a direciona para o alcance dos seus objetivos de criação. Não é um fim em si e não deve ser divinizado, visto que se trata de um instrumento, mas representa um caminho importante para viabilizar a gestão dessas áreas⁶⁸. A mera existência de plano de manejo já é um indicador relevante para avaliar a qualidade da gestão de uma área protegida. Evidentemente, ele não é o

⁶⁵ O artigo 27 da Lei nº 9.985/2000 estabelece que toda unidade de conservação deve possuir um plano de manejo. Nota-se aí o seu caráter obrigatório. Nenhuma das doze categorias de área protegida previstas no SNUC foi excepcionada. Nem mesmo as reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs), constituídas exclusivamente por áreas privadas, estão isentas do cumprimento dessa obrigação legal, embora seus proprietários possam contar com a orientação técnica e científica dos órgãos ambientais para tanto. Nesse sentido: BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: panorama, desafios e perspectivas. *Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS*. Porto Alegre: v. 13, n. 2, pp. 281-302, 2018, p. 285.

⁶⁶ O *zoneamento* corresponde à definição de setores ou zonas em uma área marinha protegida, com objetivos de manejo e normas específicos, visando proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da área sejam alcançados de forma harmônica e eficaz (artigo 2º, XVI, da Lei nº 9.985/2000). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

⁶⁷ Art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

⁶⁸ Nesse sentido, conferir: ALMEIDA, Charleny Fucolo. *Prognóstico para a elaboração do plano de manejo de uma unidade de conservação de proteção integral costeira*. Dissertação de Mestrado - Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2018, pp. 74-75.

único instrumento necessário, mas deve ser redigido de forma a tornar-se o instrumento central, a matriz dos dados, programas e metas da gestão⁶⁹.

Todo plano de manejo possui *componentes normativos*⁷⁰, isto é, normas que regem o uso e o manejo dos recursos naturais da área protegida, estabelecidas com fundamento nos objetivos gerais da categoria e nos objetivos de criação da área⁷¹. A Lei do SNUC proíbe expressamente quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização da área protegida em desacordo com tais normas⁷². Essa disposição legal permite inferir que as normas dos planos de manejo possuem natureza: *vinculante*, à vista da obrigatoriedade de sua observância diante de quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização da área protegida; e de *regulamento especial*, diante da internalização e integração de normas destinadas a reger quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização daquela área específica.

A Lei do SNUC atribui diretamente a *obrigação de integrar* aos planos de manejo e suas normas, pois determina que inclua medidas para *promover sua integração* à vida econômica e social das comunidades vizinhas⁷³ e dispõe que a gestão das áreas protegidas deve ser feita de forma *integrada* com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais⁷⁴. A PNB e o PNAP igualmente estabelecem a *obrigação de integrar* a gestão das áreas protegidas sob uma perspectiva normativa, embora refiram-se sempre a *políticas públicas*⁷⁵. A PNB determina

⁶⁹ DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. Novas dimensões da governança de unidades de conservação federais brasileiras: conselhos gestores, parcerias e planos de manejo. In: *Governança ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos*. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco, 2006, p. 22.

⁷⁰ A atual metodologia de elaboração de planos de manejo de áreas protegidas federais agrupa conceitualmente os seus elementos em quatro tipos: componentes fundamentais, componentes dinâmicos, componentes normativos e planos e estudos específicos. D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018, pp. 20-21.

⁷¹ Adota-se aqui a definição de *normas do plano de manejo* constante do artigo 2º, XII, da Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxy>. Acesso em: 25 nov. 2020.

⁷² Artigo 28, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁷³ Artigo 26, § 1º, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

⁷⁴ Artigos 26, § 1º, 28, *caput*, e 5º, VIII, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

⁷⁵ As *políticas públicas* encontram o seu respaldo no direito. Em atenção ao princípio da legalidade, o Estado somente pode agir com respaldo na lei. Nesse sentido, as políticas públicas precisam ser reconhecidas pelo direito

expressamente que planos, políticas e programas setoriais sejam integrados para evitar o conflito de ações. Uma de suas diretrizes é a *integração* de políticas setoriais, com o objetivo de promover a articulação, a integração e a harmonização de políticas setoriais relevantes para a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável de seus recursos⁷⁶. Já o PNAP estabelece os objetivos específicos de *integrá-lo* às demais políticas públicas nas três esferas de governo e às políticas das demais áreas protegidas⁷⁷. Há normas no mesmo sentido em nível infralegal, a exemplo da Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017, que estabelece que a elaboração ou a revisão de um plano de manejo deve promover o alinhamento com políticas públicas e ações de caráter ambiental, social e econômico⁷⁸.

Apresentadas essas premissas, que evidenciam que o plano de manejo é um instrumento jurídico naturalmente vocacionado à integração de normas, passa-se a detalhar a análise do grau de integração normativa das áreas marinhas protegidas federais que foi realizada e revelou (1.1.1) as contribuições dos planos de manejo à integração de normas. Por outro lado, a análise também levou à constatação de que há um (1.1.2) passivo de áreas protegidas sem planos de manejo, decorrente da ausência de previsão de penalidade em razão do descumprimento do prazo legal para sua elaboração, bem como da antiga metodologia de sua elaboração.

1.1.1 As contribuições dos planos de manejo à integração de normas

Os planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais que possuem esse instrumento contribuem diretamente para a sua integração normativa, pois conjugam normas de caráter ambiental, social e econômico relevantes para a área. Esse argumento baseia-se em uma análise individualizada dos planos de manejo, que investigou se houve a internalização e

para gerar efeitos jurídicos. À política compete vislumbrar o modelo e contemplar os interesses em questão. Ao direito cabe conferir expressão formal a esse propósito, transformando-o em norma. As políticas públicas possuem distintos suportes legais: podem ser expressas em disposições constitucionais, leis ou normas infralegais, tais como decretos e portarias, e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza. Nesse sentido, conferir: BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 11 e 37.

⁷⁶ Itens 16.6 e 17 da PNB. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

⁷⁷ Item 3.1 do PNAP. BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 17 nov. 2020.

⁷⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxy>. Acesso em: 18 nov. 2020.

a regulação de atividades relacionadas a temas ambientais, sociais e econômicos em seu bojo. Paralelamente, avaliou-se também as áreas marinhas protegidas federais que ainda carecem de um plano de manejo, reunindo-as e classificando-as conforme a categoria e o grupo a que pertencem. Detalha-se esse panorama adiante.

Atualmente, há 71 áreas marinhas protegidas federais no Brasil⁷⁹, sendo que 54% (38 áreas: 17 do grupo de uso sustentável e 21 do grupo de proteção integral) possuem plano de manejo. Seguem listadas abaixo, acompanhadas do estado da federação onde se localizam⁸⁰:

| Áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo | |
|---|--|
| 1. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) |
| 2. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) |
| 3. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) (PE/AL) |
| 4. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) |
| 5. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) |
| 6. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) |
| 7. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) |
| 8. | Área de proteção ambiental de Guapi-mirim (RJ) |
| 9. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) |
| 10. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) |
| 11. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) |
| 12. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) |
| 13. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) |
| 14. | Estação ecológica de Carijós (SC) |
| 15. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) |
| 16. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) |
| 17. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) |
| 18. | Estação ecológica Tupinambás (SP) |
| 19. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) |
| 20. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) |
| 21. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) |
| 22. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) |
| 23. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) |
| 24. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) |
| 25. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) |
| 26. | Parque nacional do Superagui (PR) |
| 27. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) |
| 28. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) |
| 29. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) |
| 30. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) |
| 31. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) |
| 32. | Reserva biológica de Comboios (ES) |

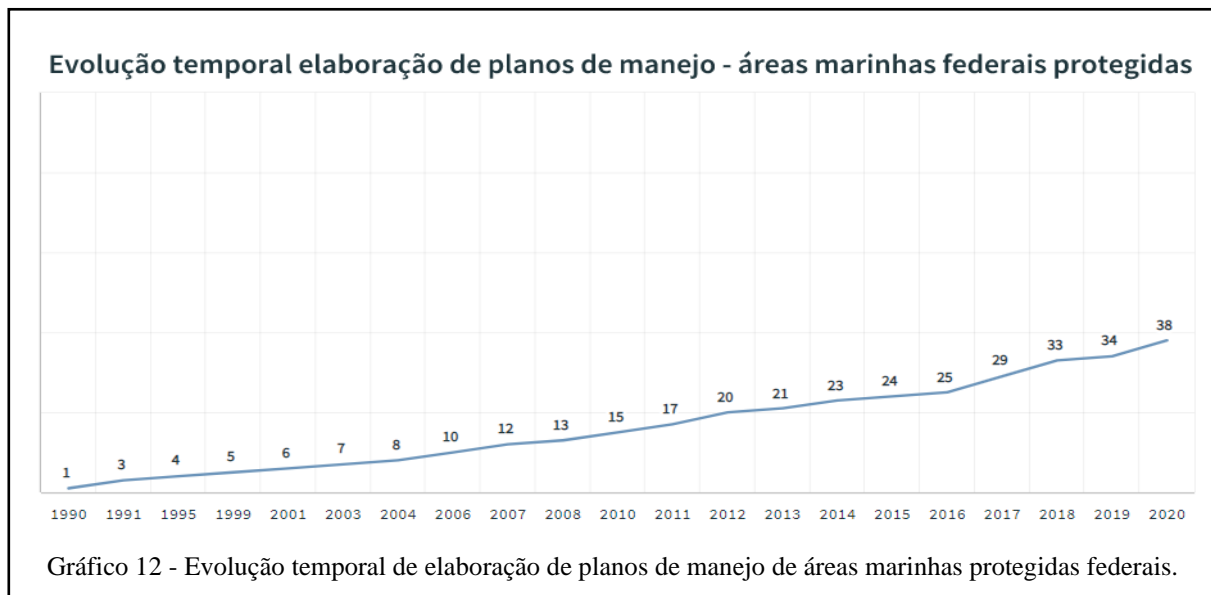
⁷⁹ Conforme já pontuado, a pesquisa baseou-se nos dados oficiais de áreas marinhas protegidas do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). No entanto, é importante registrar que o órgão ambiental gestor (ICMBio) também classifica as seguintes áreas protegidas federais como pertencentes ao bioma marinho-costeiro: Área de relevante interesse ecológico Ilha do Ameixal, Estação Ecológica do Taim e Reservas Extrativistas de São João da Ponta, Chocoaré-Mato Grosso, Baía do Iguape e Itapetinga. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Unidades de conservação - biomas brasileiros - marinho*. Disponível em: <https://bit.ly/37N2V95>. Acesso em: 11 nov. 2020.

⁸⁰ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 29 out. 2020. Alguns dados estavam desatualizados e foram retificados após pesquisa na página virtual de cada área marinha protegida federal, a fim de confirmar a existência ou não de plano de manejo.

| | |
|-----|---|
| 33. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) |
| 34. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) |
| 35. | Reserva extrativista de Caeté-Taperaçu (PA) |
| 36. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) |
| 37. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) |
| 38. | Reserva extrativista de Soure (PA) |

Tabela 1 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem plano de manejo.

Esses planos de manejo foram elaborados entre os anos de 1990 e 2020, conforme a evolução temporal esquematizada a seguir⁸¹.



Realizou-se uma análise individualizada do conteúdo de cada um desses planos de manejo, no fito de verificar se, e de que forma, as suas normas internalizaram e regulamentaram atividades relacionadas a dezoito temas, previamente selecionados em razão de sua previsão nos próprios planos de manejo e de sua configuração como políticas públicas setoriais de âmbito

⁸¹ Áreas marinhas protegidas federais e respectivo ano de elaboração/revisão do plano de manejo: Parque nacional de Fernando de Noronha (1990); Parque nacional dos Abrolhos e Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (1991); Parque nacional do Monte Pascoal (1995); Parque nacional da Lagoa do Peixe (1999); Área de proteção ambiental de Guapi-mirim (2001); Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (2003); Reserva biológica do Arvoredo (2004); Estação ecológica de Tamoios e Parque nacional da Serra da Bocaina (2006); Reserva biológica Atol das Rocas e Parque nacional restinga de Jurubatiba (2007); Estação ecológica dos Tupiniquins (2008); Área de proteção ambiental de Piaçabuçu e Parque nacional do Cabo Orange (2010); Estação ecológica de Carijós e Parque nacional de Jericoacoara (2011); Área de proteção ambiental da Costa dos Corais, Estação ecológica da Guanabara e Reserva extrativista de Caeté-Taperaçu (2012); Área de proteção ambiental Anhatomirim (2013); Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape e Área de proteção ambiental Barra do rio Mamanguape (2014); Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (2015); Reserva extrativista de Cururupu (2016); Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha, Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes e Estações ecológicas Tupinambás e Maracá Jipioca (2017); Áreas de proteção ambiental da Baleia Franca e de Cairuçu, Reserva extrativista de Soure e Reserva biológica de Comboios (2018); Reserva extrativista de Cassurubá (2019); Monumento natural das ilhas Cagarras, Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba, Parque nacional do Superaguá e Reserva extrativista Arraial do Cabo (2020).

nacional. Esses temas foram classificados aqui de acordo com o seu caráter predominante: 06 temas ambientais (meio ambiente, biodiversidade, biossegurança, educação ambiental, pesquisa e resíduos sólidos)⁸², 08 temas econômicos (recursos marinhos, navegação, pesca e aquicultura, recursos hídricos, turismo, transportes, mineração e publicidade e propaganda)⁸³ e 04 temas sociais (comunidades tradicionais, infraestrutura urbana, saneamento básico e cultura)⁸⁴. Essa análise permitiu verificar que (i) a integração normativa é *suficiente* em todas as 38 áreas marinhas protegidas federais que possuem planos de manejo (54%), pois tais documentos regem não somente questões relacionadas à conservação da biodiversidade, mas também outras questões ambientais e questões sociais e econômicas relevantes para a área marinha protegida.

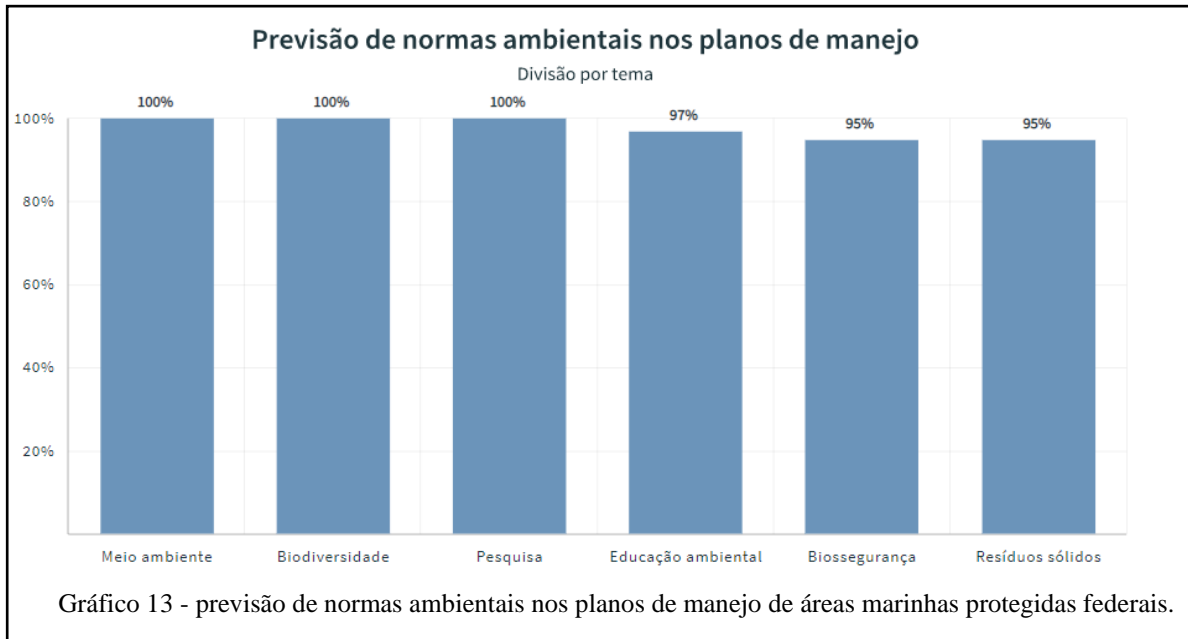
O componente normativo está bem delimitado em todos os planos de manejo avaliados, o que possibilitou identificar as suas normas – gerais, de zoneamento e de planejamento – com facilidade. No entanto, observou-se que não há uma padronização em sua organização: 71% dos planos de manejo possuem uma parte dedicada exclusivamente ao estabelecimento de *normas gerais* para a área marinha protegida; 97% estabelecem normas específicas para cada zona, isto é, *normas de zoneamento*; e 100% estabelecem *normas de planejamento*, ou seja, obrigações e atividades a serem cumpridas a curto, médio ou longo prazo, visando à implementação da área protegida.

A internalização e a regulação de atividades relacionadas a *temas ambientais* nos planos de manejo é expressiva: 100% dos planos de manejo analisados possuem normas sobre meio ambiente, biodiversidade e pesquisa; 97% possuem normas sobre educação ambiental; e 95% sobre biossegurança e resíduos sólidos. O gráfico a seguir ilustra esse cenário.

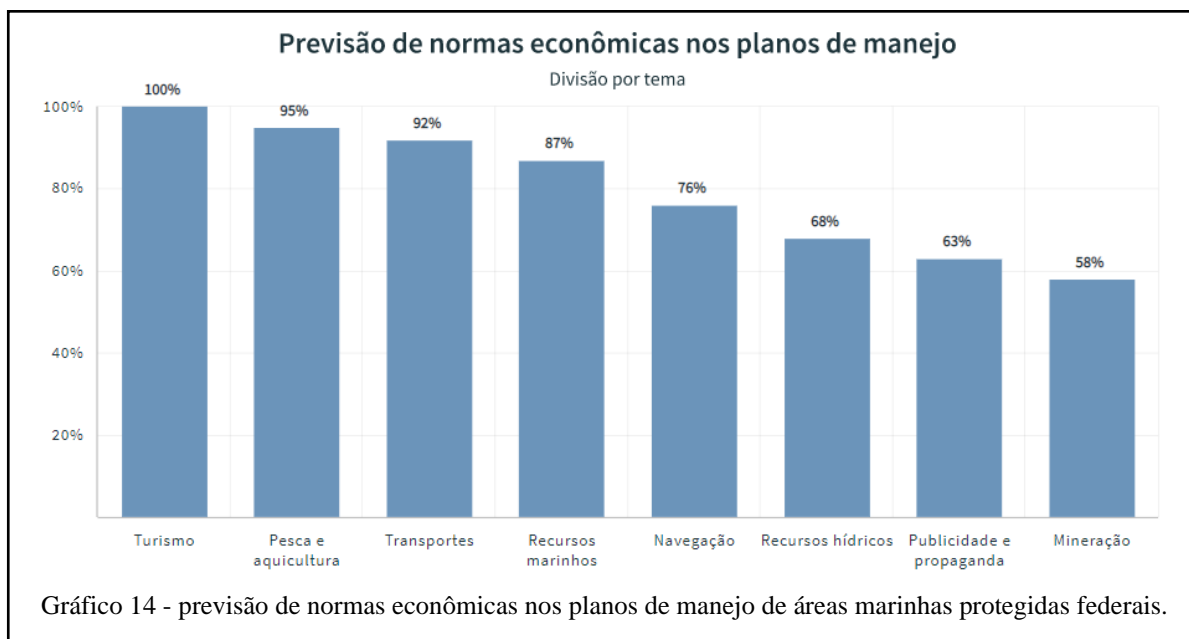
⁸² Temas ambientais previstos em políticas públicas setoriais: Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), Biodiversidade (Decreto Federal nº 4.339/2002), Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), Educação ambiental (Lei nº 9.795/1999), Pesquisa (Lei nº 13.243/2016) e Resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010).

⁸³ Temas econômicos previstos em políticas públicas setoriais: Recursos marinhos (Decreto Federal nº 5.377/2005), Navegação (Decreto Federal nº 1.265/1994), Pesca e aquicultura (Lei nº 11.959/2009), Recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997), Turismo (Lei nº 11.771/2008), Transportes (Lei nº 10.233/2001), Mineração (Decreto-Lei Federal nº 227/1967) e Publicidade e propaganda (Lei nº 4.680/1965).

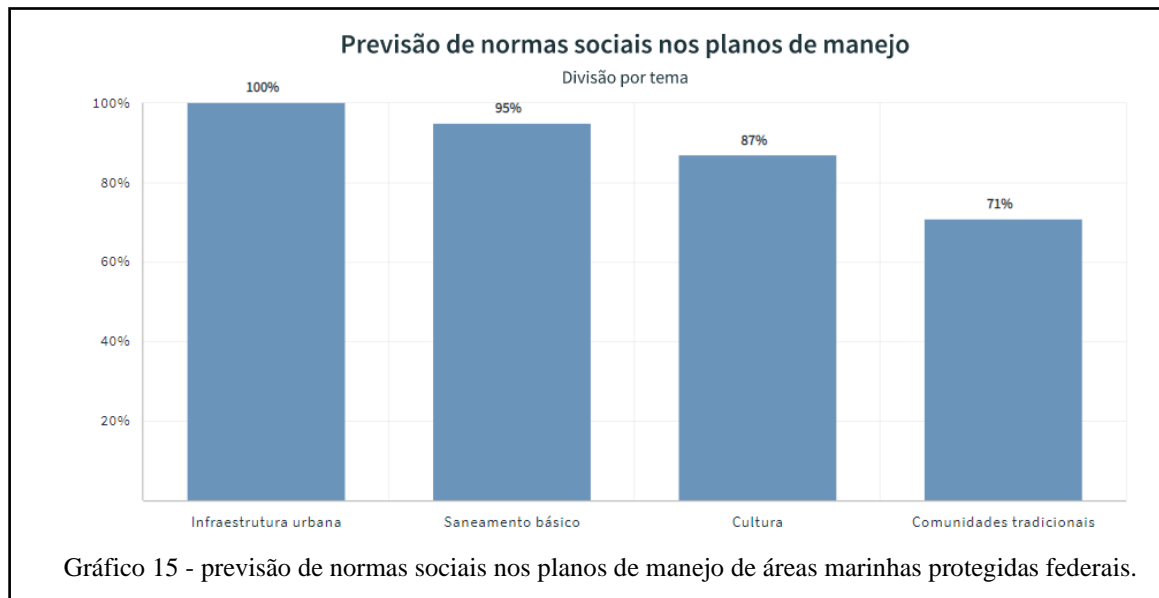
⁸⁴ Temas sociais previstos em políticas públicas setoriais: Comunidades tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007), Infraestrutura urbana (Lei nº 10.257/2001), Saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) e Cultura (Lei nº 12.343/2010).



A regulação de atividades de caráter predominantemente *econômico* também é bastante significativa em relação a todos os temas avaliados: 100% dos planos de manejo analisados possuem normas sobre turismo; 95% possuem normas sobre pesca e/ou aquicultura; 92% normas sobre transportes; 87% normas sobre recursos marinhos; 76% normas sobre navegação; 68% normas sobre recursos hídricos; 63% normas sobre publicidade e propaganda; e 58% normas sobre mineração. É o que ilustra o gráfico abaixo.



Os planos de manejo também internalizam e regulam de modo substancial questões de caráter predominantemente *social*: 100% dos planos de manejo possuem normas sobre infraestrutura urbana; 95% normas sobre saneamento básico; 87% normas sobre cultura; e 71% normas sobre comunidades tradicionais. Esse panorama está esquematizado no gráfico a seguir.



Vale registrar que se identificou 01 plano de manejo integrado, único para duas áreas marinhas protegidas federais contíguas⁸⁵: refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes e estação ecológica Tupinambás, elaborado em 2017⁸⁶. Esse fato, inédito até então, evidencia a crescente preocupação com a integração normativa da gestão de áreas marinhas protegidas⁸⁷.

⁸⁵ A Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 estabelece que a elaboração ou revisão do plano de manejo deve dar preferência à elaboração conjunta dos planos de manejo de áreas protegidas próximas, realizando um planejamento territorial integrado, sempre que possível. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxv>. Acesso em: 23 nov. 2020.

⁸⁶ Conferir o referido plano em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Refúgio de Alcatrazes*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/refugiodealcatrazes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

⁸⁷ Nos decretos de criação das áreas de proteção ambiental e monumentos naturais dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo (PE) e de Trindade e Martin Vaz (ES), também há a inédita previsão normativa de elaboração de um *plano de manejo integrado*, que deverá ser aprovado pelo ICMBio com a participação da Marinha (artigo 6º dos Decreto nº 9.312/2018 e 9.313/2018). Conferir: BRASIL. Decreto n. 9.312, de 19 de março de 2018. *Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martin Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martin Vaz e do Monte Columbia*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9312.htm. Acesso em: 26 jan. 2021. BRASIL. Decreto n. 9.313, de 19 de março de 2018. *Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9313.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

Em contrapartida, constatou-se que (ii) a integração normativa por meio de planos de manejo ainda é *inexistente* em 33 áreas marinhas protegidas federais (46%), que ainda carecem desse instrumento. Seguem listadas na tabela abaixo⁸⁸.

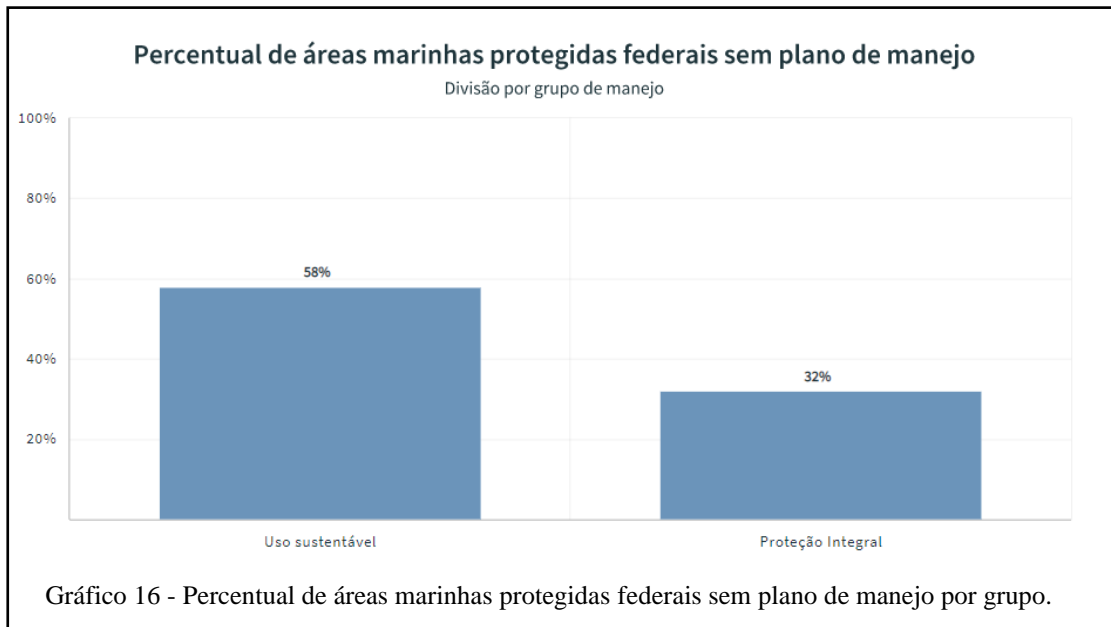
| Áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo | |
|---|---|
| 1. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) |
| 2. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) |
| 3. | Área de proteção ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz (BA) |
| 4. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) |
| 5. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) |
| 6. | Monumento natural das ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia (BA) |
| 7. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) |
| 8. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) |
| 9. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) |
| 10. | Refúgio de vida silvestre de Una (BA) |
| 11. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) |
| 12. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) |
| 13. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) |
| 14. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) |
| 15. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) |
| 16. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) |
| 17. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromaí (MA) |
| 18. | Reserva extrativista Corumbau (BA) |
| 19. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) |
| 20. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) |
| 21. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) |
| 22. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) |
| 23. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) |
| 24. | Reserva extrativista do Batoque (CE) |
| 25. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) |
| 26. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) |
| 27. | Reserva extrativista Maracanã (PA) |
| 28. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) |
| 29. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) |
| 30. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) |
| 31. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) |
| 32. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) |
| 33. | Reserva particular do patrimônio natural dunas de Santo Antônio (BA) |

Tabela 2 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem plano de manejo.

De acordo com o grupo, essas áreas sem plano de manejo estão assim distribuídas: apenas 10 áreas pertencem ao grupo de proteção integral e 23 áreas pertencem ao grupo de uso sustentável. Observa-se uma aparente priorização de elaboração dos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais do grupo de proteção integral, onde as limitações jurídicas ao

⁸⁸ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 29 out. 2020. Alguns dados estavam desatualizados e foram retificados após pesquisa na página virtual de cada área marinha protegida federal, a fim de confirmar a existência ou não de plano de manejo.

desenvolvimento de obras e atividades são mais severas na ausência de plano de manejo⁸⁹. Em termos percentuais, 32% das áreas marinhas protegidas federais de proteção integral (total de 31 áreas) e 58% de uso sustentável ainda não possuem plano de manejo (total de 40 áreas), conforme esquematiza o gráfico abaixo.

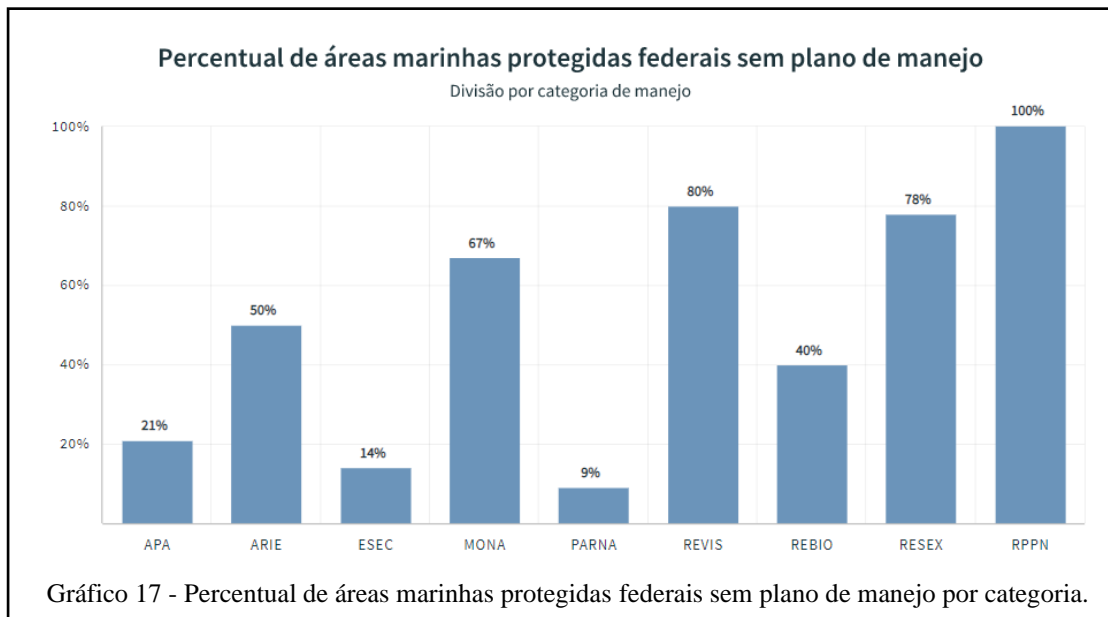


Já de acordo com a categoria de manejo, esse é o panorama de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo: 03 áreas de proteção ambiental (APA), de um total de 14 (21%); 01 área de relevante interesse ecológico (ARIE), de um total de 02 (50%); 01 estação ecológica (ESEC), de um total de 07 (14%); 02 monumentos naturais (MONA), de um total de 03 (67%); 01 parque nacional (PARNA), de um total de 11 (9%); 04 refúgios de vida silvestre (REVIS), de um total de 05 (80%); 02 reservas biológicas (REBIO), de um total de 05 (40%); 18 reservas extrativistas (RESEX), de um total de 23 (78%); e 01 reserva particular do patrimônio natural (RPPN), de um total de 01 (100%)⁹⁰. Sob essa ótica específica, verifica-se uma aparente priorização na elaboração dos planos de manejo de parques nacionais (categoria mais conhecida e com maior potencial de visitação do SNUC), áreas de proteção ambiental (categoria menos

⁸⁹ Até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas áreas protegidas de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a área objetiva proteger (artigo 28, parágrafo único, da Lei do SNUC). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

⁹⁰ Não há menção a florestas nacionais, reservas de fauna e reservas de desenvolvimento sustentável porque não foram identificadas áreas protegidas federais pertencentes a essas categorias de manejo no bioma marinho.

restritiva e com maior potencial de desenvolvimento de atividades sociais e econômicas do SNUC) e estações ecológicas. Esse cenário pode ser visualizado no gráfico abaixo⁹¹.



Identificou-se duas grandes causas para esse passivo de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo, sem prejuízo da eventual existência de outras causas: a ausência de previsão de uma penalidade pelo descumprimento do prazo legal para sua elaboração, bem como a antiga metodologia de sua elaboração. É o que detalha o subitem a seguir.

1.1.2 O passivo de áreas protegidas sem planos de manejo decorrente da ausência de penalidade por descumprimento do prazo e da antiga metodologia de elaboração

Há duas causas principais para o passivo de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo. A inexistência de penalidade pelo descumprimento do prazo legal de cinco anos para elaboração dos planos de manejo claramente contribuiu para a formação desse passivo. Além disso, a morosa e dispendiosa metodologia utilizada para a elaboração dos planos de manejo até pouco tempo atrás (2017) também explica o déficit existente.

⁹¹ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 29 out. 2020. Alguns dados estavam desatualizados e foram retificados após pesquisa na página virtual de cada área marinha protegida federal, a fim de identificar a existência ou não de plano de manejo.

A lei determina que o plano de manejo de cada área protegida seja elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação⁹². Todavia, verificou-se que esse prazo não tem sido observado, especialmente porque o ordenamento jurídico não prevê a aplicação de nenhuma penalidade em razão de seu descumprimento. Sem um prazo peremptório, essa obrigação jurídica possui força normativa reduzida, incapaz de evitar que as áreas protegidas fiquem por um longo período sem um planejamento de gestão que as direcione para o efetivo cumprimento dos objetivos que justificaram a sua criação.

A área protegida existe sem plano de manejo, mas o órgão ambiental gestor não sabe bem que rumos deve tomar para a sua implementação. Isso é especialmente grave nas áreas protegidas do grupo de proteção integral, onde podem ser realizadas somente atividades e obras para garantir a integridade dos seus recursos até que seja elaborado o seu plano de manejo⁹³. Em recente pesquisa de mestrado em ciências naturais sobre o assunto, gestores de áreas protegidas federais foram entrevistados e afirmaram que a ausência de planos de manejo prejudicou a gestão, gerando conflitos com a sociedade e com os órgãos judiciais e de controle. Relataram também que a inexistência dos planos gerou insegurança jurídica em autorizações para licenciamento ambiental e na aplicação de sanções administrativas, além de prejuízos para populações tradicionais decorrentes da ausência de normatização do uso de recursos naturais⁹⁴.

O Ministério Público Federal (MPF) vem movendo diversas ações judiciais pelo país com o intuito de pressionar e tentar acelerar a elaboração ou a revisão de planos de manejo em atraso⁹⁵. O plano de manejo do monumento natural das ilhas Cagarras, por exemplo, foi elaborado e publicado⁹⁶ por força de acordo judicial celebrado em ação civil pública com esse

⁹² O plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, conforme redação do artigo 27, § 3º, da Lei do SNUC. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

⁹³ Nesse sentido: BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: panorama, desafios e perspectivas. *Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS*. Porto Alegre: v. 13, n. 2, pp. 281-302, 2018, p. 297.

⁹⁴ Conferir: BRASIL, Suiane Benevides Marinho. *Planejamento das unidades de conservação federais no Brasil: plano de manejo e o planejamento estratégico*. Dissertação de Mestrado - Ciências naturais. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2020, p. 74.

⁹⁵ De um total de 73 planos de manejo em elaboração ou revisão, conforme informações oficiais de setembro de 2020. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Informação*. Processo ICMBio nº 00810.001059/2020-32. Documento SEI nº 7708698. Disponível em: <https://bit.ly/3dUb5jM>. Acesso em: 11 jan. 2021.

⁹⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 886, de 20 de agosto de 2020. *Aprova o Plano de Manejo do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras (Processo 02070.002548/2013-19)*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pb9vj4>. Acesso em: 11 jan. 2021.

objetivo⁹⁷. Atualmente, há 21 planos de manejo de áreas protegidas federais em elaboração ou em revisão por força de decisão judicial. Um terço desse total é de áreas marinhas, que possuem 05 planos de manejo em elaboração e 02 planos de manejo em revisão por força de decisão judicial⁹⁸. Essas áreas estão elencadas na tabela a seguir.

| Áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo em elaboração ou revisão por decisão judicial | | Status plano de manejo |
|--|---|------------------------|
| 1. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) ⁹⁹ | em elaboração |
| 2. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) ¹⁰⁰ | em elaboração |
| 3. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) ¹⁰¹ | em elaboração |
| 4. | Reserva extrativista do Batoque (CE) ¹⁰² | em elaboração |
| 5. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) ¹⁰³ | em elaboração |
| 6. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) ¹⁰⁴ | em revisão |
| 7. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) ¹⁰⁵ | em revisão |

Tabela 3 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo em elaboração ou revisão por força de decisão judicial.

A atuação institucional do MPF na busca de prover as áreas protegidas federais de planos de manejo é louvável, mas a intervenção do Poder Judiciário tem sido negativa em tais casos. Em regra, a priorização da elaboração de determinado plano de manejo imposta judicialmente acarreta a preterição da elaboração de planos de manejo mais urgentes, com áreas em situação de maior ameaça ou vulnerabilidade. O Instituto Chico Mendes de Conservação da

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Ação civil pública nº 0008877-27.2018.4.02.5101/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Mauro Luis Rocha Lopes. Data de julgamento: 20/08/2018.

⁹⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Planilha COMAN - Acompanhamento judicial - ACP e MPF - 18-12-20, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5002362-87.2015.4.04.7121/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Selmar Saraiva da Silva Filho. Data de julgamento: 25/11/2016.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Apelação nº 0802657-52.2016.4.05.8500/SE*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e União Federal. Apelado: Ministério Público Federal e outro. Relator: Desembargador Federal Luiz Bispo da Silva Neto (convocado). Data de julgamento: 20/10/2020.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Apelação nº 0803380-53.2015.4.05.8000/AL*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Leonardo Carvalho. Data de julgamento: 30/05/2018.

¹⁰² BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0006876-56.2011.4.05.8100/CE*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Juiz Federal Luis Praxedes Vieira da Silva. Data de julgamento: 09/11/2018.

¹⁰³ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5025984-50.2018.4.04.7200/SC*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Data de julgamento: 28/03/2019.

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5040920-94.2015.4.04.7100/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Clarides Rahmeier. Data de julgamento: 13/11/2018.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Ação civil pública nº 0007894-24.2017.4.01.3700/MA*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e União Federal. Juiz Federal Ricardo Felipe Rodrigues Macieira. Data de julgamento: 14/09/2018.

Biodiversidade (ICMBio)¹⁰⁶, na condição de órgão ambiental responsável pela gestão das áreas protegidas federais, é quem possui a expertise técnica para estabelecer prioridades e definir a ordem em que os planos de manejo devem ser elaborados ou revisados, levando em consideração o conjunto de áreas a seu cargo (total de 334 áreas protegidas federais) e o passivo existente (total de 205 áreas protegidas federais ainda sem plano de manejo)¹⁰⁷.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região possui um precedente sensível a esses argumentos do ICMBio, em que reputou inadequada a intervenção do Judiciário em tais casos. Vale a pena transcrever um trecho do voto condutor:

(...) Impõe-se ponderar acerca dos limites de atuação do Poder Judiciário, notadamente para o estabelecimento de prioridades por grau de ameaça ambiental, sem que tenha, *a priori*, a percepção completa da situação das unidades ambientais que aguardam planos de manejo. Sendo limitados os recursos humanos e financeiros para a concretização dos planos de manejo, não carece de razoabilidade a conduta da Administração Pública de estabelecer os projetos prioritários, por razões de interesse público. (...) Assim como o Poder Judiciário não deve autorizar que pacientes passem na frente de outros em fila de atendimento do SUS, exceto em situações excepcionais, o Estado-juiz do mesmo modo não deve redesenhar o rol de prioridades fixado pela Administração Pública, sem que esteja calcado em razões robustas que justifiquem prejudicar uma unidade ambiental em favor de outra. Em síntese, essa existência de vários planos de manejo pendentes é justificativa bastante plausível para o comportamento da Administração Pública, em relação à MONA São Francisco, não me parecendo que caiba ao Poder Judiciário inverter ou interferir nessa ordem, conferindo prioridade a um projeto em detrimento de outro, sem consideração ao nível de fragilidade dos ecossistemas atingidos¹⁰⁸.

Em segundo lugar, o passivo de áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo deve-se também à metodologia que vinha sendo utilizada para a sua elaboração. Tal método demandava uma grande quantidade de estudos e pesquisas com um alto grau de profundidade técnica e detalhamento, que gerava um elevado gasto de tempo e recursos¹⁰⁹. Ciente dessas dificuldades e empenhado em dar vazão ao passivo existente, o ICMBio desenvolveu uma nova metodologia de elaboração de planos de manejo por meio da adaptação do método *Foundation Document*, utilizado para elaboração de planos de manejo nos parques nacionais americanos¹¹⁰.

¹⁰⁶ Atualmente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal criada pela Lei nº 11.516/2007, é o órgão ambiental responsável pela gestão das áreas marinhas protegidas federais.

¹⁰⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Agravo de instrumento nº 0800874-43.2018.4.05.0000/AL*. Agravante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Agravado: Ministério Público Federal e outro. Relator: Desembargador Federal Alexandre Luna Freire. Relator para acórdão: Desembargador Federal Elio Wanderley de Siqueira. Data de julgamento: 20/12/2018.

¹⁰⁹ Em média, os planos de manejo levavam dois anos para serem elaborados e custavam cerca de 300 mil reais. Nesse sentido, conferir: ECO. *É hora de repensar o Plano de Manejo*. Disponível em <https://www.oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>. Acesso em: 27 out. 2020.

¹¹⁰ Esse método adaptado foi formulado em conjunto com o Serviço Florestal Americano (USFS) e com o Serviço Nacional de Parques dos EUA (NPS), por meio de uma cooperação técnica internacional apoiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

O objetivo foi reduzir a burocracia e aumentar a efetividade: tornar os planos de manejo mais enxutos e integrados ao contexto da área protegida. A expectativa era não apenas acelerar e baratear a elaboração do documento, mas viabilizar a sua implementação¹¹¹.

Uma investigação sobre o desenvolvimento da nova metodologia permitiu constatar uma nítida preocupação em concretizar a função de instrumento de integração da gestão exercida pelos planos de manejo. Por exemplo, na busca de uma maior *integração normativa*, foram realizadas oficinas técnicas para nivelar entendimentos sobre normas gerais e padronizar tipos de zonas, que resultaram em uma lista padronizada de normas (a serem avaliadas e discutidas no processo de elaboração de cada plano) e em uma proposta uniformizada de zonas de manejo. Visando uma maior *integração institucional*, foi promovida uma oficina para aprimorar a participação social na elaboração dos planos de manejo que resultou em um documento sobre o tema. Também se buscou uma maior *integração instrumental*, ao aprimorar a interface entre os planos de manejo e outros instrumentos previstos para áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais, tais como os acordos de gestão, que foram incorporados aos planos de manejo na condição de planos específicos de uso de recursos naturais¹¹². O amadurecimento dessas iniciativas culminou na edição da Instrução Normativa ICMBio nº 07, de 21 de dezembro de 2017, uma norma geral que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de áreas protegidas federais. Observa-se em seu bojo o prestígio a uma *maior integração geográfica*, ante o estabelecimento de uma preferência à elaboração conjunta de planos de manejo de áreas protegidas próximas e à realização de um planejamento territorial integrado, sempre que possível¹¹³.

O plano de manejo da reserva extrativista de Soure (PA) foi o primeiro plano de área marinha protegida elaborado de acordo com esse novo método¹¹⁴. As pesquisas científicas empreendidas até o momento revelam que a sua utilização se mostrou vantajosa em relação ao modelo tradicional de elaboração de planos de manejo, no que diz respeito ao tempo de conclusão do documento, ao tamanho, à facilidade de revisão e à participação social. Indicam

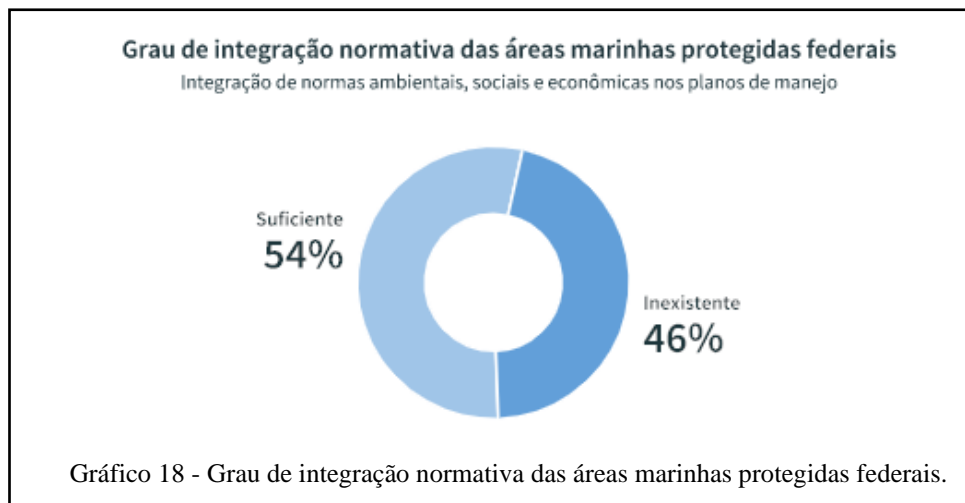
¹¹¹ ECO. *É hora de repensar o Plano de Manejo*. Disponível em <https://www.oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>. Acesso em: 27 out. 2020.

¹¹² D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018, pp. 15-16.

¹¹³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxv>. Acesso em: 27 out. 2020.

¹¹⁴ Conferir o plano de manejo da Reserva extrativista de Soure em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Resex Marinha de Soure*. Disponível em: <https://bit.ly/2O9gdWc>. Acesso em: 27 out. 2020.

também que o novo método diminui a burocracia e os custos de elaboração de planos de manejo, podendo ser replicado em outras áreas protegidas¹¹⁵. Espera-se que a sua utilização viabilize uma maior qualidade e quantidade de planos de manejo a curto e a médio prazos, reduzindo o número de áreas marinhas protegidas federais que ainda não possuem uma integração normativa porque carecem desse instrumento central de gestão¹¹⁶. O panorama geral do grau de *integração normativa* das áreas marinhas protegidas federais por meio dos planos de manejo está ilustrado no gráfico a seguir.



Em seguida, passa-se à segunda dimensão de integração analisada nesta pesquisa: a integração instrumental, concretizada pela conexão entre os planos de manejo e outros instrumentos jurídicos de gestão territorial internacionais e nacionais relacionados às áreas marinhas protegidas federais.

¹¹⁵ Essa é a conclusão de uma pesquisa científica recente sobre o tema: OMENA, Michel Tadeu de; STURMER, Jorge Altair Pinto; SILVA, Paulo Santi Cardoso da; HANAZAKI, Natalia. Foundation Document: uma solução para a elaboração de planos de manejo de unidades de conservação. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, vol. 7, n. 15, pp. 299-317, 2020.

¹¹⁶ Os planos de manejo da área de proteção ambiental de Cairucu (2018) e do Delta do Parnaíba (2020) foram os primeiros planos de áreas marinhas protegidas federais revisados por meio do método *Foundation*. Esse método também foi utilizado na elaboração dos planos de manejo da reserva extrativista de Arraial do Cabo e do monumento natural das ilhas Cagarras (2020). Também está sendo utilizado: i) na elaboração dos planos de manejo da reserva extrativista de Pirajubaé e dos refúgios de vida silvestre ilha dos Lobos e de Santa Cruz; e ii) na revisão do plano de manejo da área de proteção ambiental da Costa dos Corais. Conferir em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMbio). *Planos de manejo de unidades de conservação*. Disponível em: <https://bit.ly/3uDx9Fm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

1.2 A INTEGRAÇÃO INSTRUMENTAL POR MEIO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

O Brasil também possui a obrigação jurídica de promover a *integração instrumental* das suas áreas protegidas, valendo-se de instrumentos de gestão territorial com origem no direito internacional e nacional. Inicialmente, elencam-se aqui as disposições legais que tratam da *obrigação de integrar* sob uma ótica instrumental. Na sequência, abordam-se os *instrumentos jurídicos de gestão de direito internacional* relacionados às áreas marinhas protegidas federais e analisa-se a sua contribuição para o cumprimento dessa obrigação. Por último, apresentam-se os *instrumentos jurídicos de gestão de direito interno* pesquisados, acompanhados de uma análise da integração instrumental que promovem nas áreas marinhas protegidas federais.

A PNB enfatiza o dever de promover instrumentos visando à conservação e à utilização sustentável dos componentes da biodiversidade, considerando não apenas seu valor econômico, mas também seus valores ambientais, sociais e culturais. Um de seus objetivos é promover a gestão territorial das áreas de exploração de recursos ambientais, de acordo com a sua capacidade de suporte e de forma integrada com os esforços de conservação *in situ* da biodiversidade, assim como implementar ações que atendam às demandas de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais quanto às prioridades relacionadas à conservação e à utilização sustentável dos recursos biológicos existentes em seus territórios¹¹⁷.

Já o PNAP estabelece a necessidade de dotar as áreas protegidas de instrumentos de gestão territorial e avaliar a sua aplicabilidade em grandes paisagens, tais como reservas da biosfera, corredores ecológicos, mosaicos, bacias hidrográficas e zona costeira, levando em conta sobreposições, conflitos, efetividade e benefícios sociais advindos. Na mesma linha, propõe implementar ações de integração e articulação entre os instrumentos de conectividade e as áreas protegidas, bem como mecanismos e instrumentos para a gestão colaborativa das áreas protegidas brasileiras com países vizinhos. Também propõe elaborar e implantar instrumentos que contribuam com o ordenamento territorial e o cumprimento dos objetivos das áreas protegidas; criar ou aprimorar instrumentos legais e mecanismos institucionais visando à gestão eficaz das áreas protegidas; e estabelecer instrumentos legais e procedimentos para

¹¹⁷ Item 12 da PNB. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

regulamentação de outras modalidades de áreas marinhas especiais, tais como zonas de exclusão de pesca, recifes artificiais e áreas de cultivo de organismos aquáticos¹¹⁸.

Além dos planos de manejo, o Brasil utiliza instrumentos jurídicos de gestão territorial com origem no direito internacional e no direito interno em suas áreas protegidas que concorrem diretamente para o alcance desses objetivos. Na verdade, parte das limitações atribuídas aos planos de manejo provém de uma cultura de gestão baseada em premissas de segmentação e linearidade que frequentemente produzem disfunções, a exemplo da falta de integração entre os instrumentos de gestão¹¹⁹. Felizmente, esse cenário está se modificando. Nessa linha, a já citada Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 estabelece que a elaboração ou a revisão de um plano de manejo deve buscar um alinhamento com outros instrumentos de ordenamento territorial e considerar os demais instrumentos jurídicos vigentes para a área protegida, tais como termos de compromisso, contratos de concessão de direito real de uso e acordos de gestão, que podem ter a sua revisão indicada pelo plano de manejo quando pertinente¹²⁰.

Já é possível afirmar que parte das áreas marinhas protegidas federais concretiza essas disposições normativas e dispõe de instrumentos integrados, isto é, que se conectam aos planos de manejo ou entre si. Para provar esse argumento, analisou-se o grau de integração instrumental de cada área marinha protegida federal a partir de uma pesquisa acerca da eventual existência e conexão dos planos de manejo com os seguintes instrumentos ambientais de gestão: (1.2.1) de direito internacional: sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e sítios do patrimônio natural; e (1.2.2) de direito interno: contratos de concessão de direito real de uso, acordos de gestão e termos de compromisso. A definição de cada instrumento, a sua conexão com a gestão integrada e a análise empreendidas serão detalhadas nos subitens a seguir.

¹¹⁸ Itens 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 5.1 do PNAP. BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 18 nov. 2020.

¹¹⁹ KINOCHI, Marcelo Rodrigues. Plano de manejo: fundamentos para a mudança. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 229.

¹²⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxv>. Acesso em: 18 nov. 2020.

1.2.1 De direito internacional

Os instrumentos ambientais de gestão com origem no direito internacional promovem a integração instrumental da gestão das áreas marinhas protegidas federais, pois conectam-se aos planos de manejo ou entre si. Para provar esse argumento, é importante antes discorrer brevemente sobre os instrumentos avaliados e a sua conexão com a gestão integrada: (1.2.1.1) sítios Ramsar; (1.2.1.2) reservas da biosfera; (1.2.1.3) mosaicos; e (1.2.1.4) sítios do patrimônio natural. Em seguida, detalhar-se-á a análise do grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais que foi realizada, na busca de revelar as (1.2.1.5) as contribuições dos instrumentos de gestão de direito internacional à integração instrumental. É o que detalham os subitens adiante.

1.2.1.1 Sítios Ramsar

Os *sítios Ramsar* são relevantes instrumentos jurídicos com origem no direito internacional diretamente conectados à gestão integrada de áreas protegidas. Convém aqui conceituá-los para então demonstrar a sua aplicação no território brasileiro e essa conexão.

Zonas úmidas de importância ecológica internacional, os sítios Ramsar são assim classificados de acordo com a Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)¹²¹. Em vigor desde 1975 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1996¹²², essa Convenção ocupa-se em promover ações locais, regionais e nacionais e uma cooperação internacional para a conservação e o uso sustentável das zonas úmidas e seus recursos. Cada Estado parte indica zonas úmidas de seu território para inclusão em uma lista de zonas úmidas internacional, selecionadas em razão de sua importância em

¹²¹ De acordo com a Convenção de Ramsar, as zonas úmidas são áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa. Conferir: RAMSAR. *History of the Ramsar Convention*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/about/history-of-the-ramsar-convention>. Acesso em: 11 nov. 2020. Como se trata de uma definição muito ampla, a própria Convenção estimula que cada país adote um sistema adaptado às suas particularidades. Nesse sentido, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas - CNZU aprovou a seguinte definição, publicada por meio da Recomendação CNZU nº 7, de 11 de junho de 2015: áreas úmidas são ecossistemas na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, permanente ou periodicamente inundados ou com solos encharcados. As águas podem ser doces, salobras ou salgadas, com comunidades de plantas e animais adaptados à sua dinâmica hídrica. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Áreas úmidas - Convenção de Ramsar*. Disponível em: Acesso em: 11 nov. 2020.

¹²² BRASIL. Decreto n. 1.905, de 16 de maio de 1996. *Promulga a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02 de fevereiro de 1971*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1905.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

termos de ecologia, botânica, zoologia, limnologia ou hidrologia¹²³. O reconhecimento de uma área úmida como sítio Ramsar viabiliza o acesso a benefícios financeiros e à assessoria técnica para o planejamento de ações voltadas a sua proteção. Além disso, também confere à área úmida prioridade na implementação de políticas públicas e um reconhecimento público nacional e internacional que contribui para fortalecer sua proteção.

Até 2017, o Brasil indicava apenas áreas protegidas para inclusão na lista de áreas úmidas de Ramsar. A partir de 2018, passou a indicar áreas úmidas não formadas exclusivamente por áreas protegidas para criação de sítios Ramsar em âmbito regional. Atualmente, o Brasil possui 27 sítios Ramsar, sendo 24 correspondentes a áreas protegidas e 03 regionais¹²⁴. No que diz respeito especificamente às áreas protegidas federais do bioma marinho, há 08 sítios Ramsar: 07 correspondentes a áreas protegidas e 01 de âmbito regional que alberga 18 áreas marinhas protegidas federais (Estuário do Amazonas e seus manguezais)¹²⁵. Portanto, 25 áreas marinhas protegidas federais fazem parte de sítios Ramsar (35%). Todas estão elencadas na tabela a seguir, acompanhadas do respectivo número oficial identificador do sítio¹²⁶.

| | Áreas marinhas protegidas federais em sítios Ramsar | Nº sítio Ramsar |
|-----|--|------------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | 2310 |
| 2. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | 2305 |
| 3. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | 603 |
| 4. | Parque nacional de Abrolhos (BA) | 1902 |
| 5. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | 2333 |
| 6. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | 2190 |
| 7. | Reserva Biológica Atol das Rocas (RN) | 2259 |
| 8. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | 2337 |
| 9. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) | 2337 |
| 10. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) | 2337 |
| 11. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) | 2337 |
| 12. | Reserva extrativista Arai-Peroba (PA) | 2337 |
| 13. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromaí (MA) | 2337 |
| 14. | Reserva extrativista de Caeté-Taperaçu (PA) | 2337 |
| 15. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) | 2337 |

¹²³ RAMSAR. *Present text of the Convention on Wetlands*. Disponível em: <https://bit.ly/2PnVOO9>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹²⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sítios Ramsar do Brasil*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/s%C3%ADtios-ramsar.html>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹²⁵ O Sítio Ramsar do Estuário do Amazonas e Manguezais (Sítio nº 2337) está localizado no arquipélago de Marajó, na foz do rio Amazonas. É o maior arquipélago fluvio-marítimo do planeta, formado por um corredor de 23 áreas protegidas com uma área de mais de 3,8 milhões de hectares. Nesse trecho da costa está uma das maiores formações contínuas de manguezais do mundo. Com mais de 8.900 km² e extensão de 700 km, concentra 70% dos manguezais do Brasil. Conferir: RAMSAR. *Brazil designates some of the world's largest wetlands, from the Amazon basin to the island reefs*. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYc8a0>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹²⁶ As áreas protegidas de nº 8 a 25 compõem o sítio Ramsar regional Estuário do Amazonas e seus manguezais. Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: RAMSAR. *Brazil*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/wetland/brazil>. Acesso em: 11 nov. 2020.

| | | |
|-----|---|------|
| 16. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) | 2337 |
| 17. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | 2337 |
| 18. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | 2337 |
| 19. | Reserva extrativista de Soure (PA) | 2337 |
| 20. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | 2337 |
| 21. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | 2337 |
| 22. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | 2337 |
| 23. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) | 2337 |
| 24. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) | 2337 |
| 25. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) | 2337 |

Tabela 4 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem sítios Ramsar.

Há uma nítida conexão dos sítios Ramsar com a gestão integrada em todas as suas dimensões, que fica evidente em vários documentos técnicos importantes. Nesse sentido, o Planejamento Estratégico Ramsar para o período 2016-2024 estabelece em sua meta 5 que o caráter ecológico dos sítios Ramsar seja mantido ou restaurado por meio de um planejamento eficaz e de uma gestão integrada. Para tanto, propõe uma melhor gestão dos sítios Ramsar através de planos de manejo (integração instrumental)¹²⁷. A Estratégia Ramsar no Brasil agrega os planos de manejo dos sítios Ramsar nos planos de manejo das áreas protegidas correspondentes. O documento técnico que descreve os aspectos ecológicos e serviços ecossistêmicos e prevê estratégias, metas e ações para o sítio Ramsar é o próprio plano de manejo da área protegida, à exceção dos planos de manejo dos sítios Ramsar de âmbito regional¹²⁸.

Por sua vez, a meta 9 do referido Planejamento Estratégico estabelece que o uso inteligente¹²⁹ das zonas úmidas deve ser fortalecido por meio da gestão integrada de recursos na escala apropriada, tal como no âmbito de uma bacia hidrográfica ou ao longo de uma zona costeira (integração geográfica). Propõe também promover a gestão integrada de zonas úmidas em outras políticas, planos ou estratégias setoriais (integração normativa). Ainda, a sua meta 10 estabelece que os conhecimentos, inovações e práticas tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais relevantes para o uso racional de zonas úmidas e seu uso tradicional de recursos devem ser documentados, respeitados, sujeitos à legislação nacional e obrigações

¹²⁷ RAMSAR, Convention Secretariat. *The Fourth Ramsar Strategic Plan 2016–2024*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 5th edition, vol. 2. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3uHf6hm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹²⁸ BRASIL. *National Report on the implementation of the Ramsar Convention on wetlands - 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3bGSsgw>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹²⁹ *Uso inteligente* ou *uso racional* (*wise use*) de zonas úmidas é a manutenção de seu caráter ecológico no contexto de um desenvolvimento sustentável, alcançado por meio da implementação de abordagens ecossistêmicas. O uso inteligente, portanto, pode ser entendido como a conservação e o uso sustentável das zonas úmidas e seus serviços, em benefício das pessoas e da natureza. RAMSAR. *The wise use of wetlands*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/about/the-wise-use-of-wetlands>. Acesso em: 11 jan. 2021.

internacionais relevantes, bem como totalmente integrados e refletidos na implementação da Convenção, com uma plena e efetiva participação dos povos indígenas e comunidades locais em todos os níveis (integração institucional)¹³⁰. Como se vê, o sítio Ramsar é um instrumento jurídico de origem internacional já utilizado no Brasil e claramente conectado à gestão integrada de áreas protegidas, sendo absolutamente capaz de promovê-la. No entanto, há outros instrumentos igualmente hábeis à consecução desse objetivo, conforme se demonstra a seguir.

1.2.1.2 Reservas da biosfera

As *reservas da biosfera* também se destacam como um instrumento ambiental de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais adotado internacionalmente e conectado à gestão integrada de áreas protegidas. Cabe aqui explicitá-las, detalhar essa conexão e a sua aplicação no país.

Reconhecidas pelo Programa *O Homem e a Biosfera* (MAB) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), as reservas da biosfera incluem ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros. São constituídas por três zonas: áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza (que podem ser integradas por áreas protegidas já existentes); zonas de amortecimento, onde somente são admitidas atividades que não provoquem danos às áreas-núcleo; e zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis¹³¹.

Cada reserva da biosfera busca promover soluções que conciliam a conservação da biodiversidade com o seu uso sustentável. Possuem os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, desenvolvimento de atividades de pesquisa, monitoramento ambiental, educação ambiental, desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida das populações. Por isso, são áreas propícias para testar abordagens interdisciplinares, entender e gerenciar mudanças e interações entre sistemas sociais e ecológicos, incluindo a prevenção de conflitos e a gestão da biodiversidade¹³². Sua gestão deve ser fruto do trabalho conjunto de

¹³⁰ RAMSAR, Convention Secretariat. *The Fourth Ramsar Strategic Plan 2016–2024*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 5th edition, vol. 2. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3uHf6hm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

¹³¹ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Reserva da biosfera*. Disponível em: <http://bit.ly/3bBOUvO>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³² UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Biosphere reserves*. Disponível em: <https://en.unesco.org/biosphere/about>. Acesso em: 12 nov. 2020.

instituições governamentais, não governamentais e centros de pesquisa, na busca do atendimento às necessidades da comunidade local e do melhor relacionamento entre os seres humanos e o meio ambiente¹³³.

A Lei do SNUC conectou as reservas da biosfera às áreas protegidas, ao reconhecê-las e regulamentá-las. Nesse sentido, afirma que a reserva da biosfera pode ser integrada por áreas protegidas já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas que disciplinam o manejo de cada categoria específica¹³⁴. Atualmente, o Brasil possui 07 reservas da biosfera¹³⁵. Há 53 áreas marinhas protegidas federais que integram 03 reservas da biosfera, o que corresponde a 75% do total, conforme detalha a tabela a seguir¹³⁶.

| Áreas marinhas protegidas federais em reservas da biosfera | | Reserva da biosfera |
|--|---|-----------------------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | Mata Atlântica/Caatinga |
| 2. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) | Mata Atlântica |
| 3. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | Mata Atlântica |
| 4. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | Mata Atlântica |
| 5. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | Mata Atlântica |
| 6. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) | Mata Atlântica |
| 7. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Mata Atlântica |
| 8. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | Mata Atlântica/ Cinturão verde SP |
| 9. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | Mata Atlântica |
| 10. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | Mata Atlântica |
| 11. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | Mata Atlântica |
| 12. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) | Mata Atlântica |
| 13. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | Mata Atlântica |
| 14. | Área de proteção ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz (BA) | Mata Atlântica |
| 15. | Área de relevante interesse ecológica manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) | Mata Atlântica |
| 16. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | Mata Atlântica/ Cinturão verde SP |
| 17. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | Mata Atlântica |
| 18. | Estação ecológica de Carijós (SC) | Mata Atlântica |
| 19. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | Mata Atlântica |
| 20. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | Mata Atlântica |
| 21. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | Mata Atlântica/ Cinturão verde SP |
| 22. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | Mata Atlântica |
| 23. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) | Mata Atlântica |

¹³³ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Reserva da biosfera*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁴ Artigo 41 da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁵ Reservas da biosfera no Brasil e respectivo ano de designação: 1. Mata Atlântica (1993); 2. Cerrado (1993); 3. Pantanal (2000); 4. Caatinga (2001); 5. Amazônia Central (2001); 6. Serra do Espinhaço (2005); e 7. Cinturão verde da cidade de São Paulo (2017). Conferir: UNESCO. *Biosphere reserves in Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://en.unesco.org/biosphere/lac>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁶ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 12 nov. 2020.

| | | |
|-----|--|----------------|
| 24. | Monumento natural das ilhas de Trindade, Martim Vaz e do monte Columbia (BA) | Mata Atlântica |
| 25. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | Mata Atlântica |
| 26. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | Mata Atlântica |
| 27. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Mata Atlântica |
| 28. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) | Mata Atlântica |
| 29. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | Mata Atlântica |
| 30. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) | Mata Atlântica |
| 31. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | Mata Atlântica |
| 32. | Parque nacional do Superagui (PR) | Mata Atlântica |
| 33. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | Mata Atlântica |
| 34. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) | Mata Atlântica |
| 35. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | Mata Atlântica |
| 36. | Refúgio de vida silvestre de Una (BA) | Mata Atlântica |
| 37. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) | Mata Atlântica |
| 38. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | Mata Atlântica |
| 39. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) | Mata Atlântica |
| 40. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) | Mata Atlântica |
| 41. | Reserva biológica de Comboios (ES) | Mata Atlântica |
| 42. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) | Mata Atlântica |
| 43. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) | Mata Atlântica |
| 44. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | Mata Atlântica |
| 45. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | Mata Atlântica |
| 46. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | Mata Atlântica |
| 47. | Reserva extrativista da lagoa do Jequiá (AL) | Mata Atlântica |
| 48. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | Mata Atlântica |
| 49. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | Mata Atlântica |
| 50. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | Mata Atlântica |
| 51. | Reserva extrativista do delta do Parnaíba (MA/PI) | Mata Atlântica |
| 52. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | Mata Atlântica |
| 53. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | Mata Atlântica |

Tabela 5 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem reservas da biosfera.

As reservas da biosfera também se conectam diretamente ao conceito de gestão integrada. Na sua primeira linha de ação estratégica, o Planejamento Estratégico MAB para o período 2015-2025 estabelece que estados e outras entidades com competências territoriais e de governança devem integrar as reservas da biosfera ao desenvolvimento nacional e regional, ao planejamento territorial e ambiental (integração geográfica) e a outras legislações setoriais, políticas e programas (integração normativa), além de apoiar estruturas eficazes de governança e gestão em cada reserva da biosfera (integração institucional)¹³⁷. Além disso, há reservas da biosfera que utilizam outros instrumentos de gestão integrada, tais como comitês de bacia hidrográfica, câmaras técnicas de conselhos estaduais de meio ambiente, conselhos gestores de áreas protegidas e conselhos gestores de mosaicos de áreas protegidas, a exemplo da reserva da

¹³⁷ UNESCO. *A New roadmap for the Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves: MAB Strategy (2015-2025), Lima Action Plan (2016-2025), Lima Declaration*. Unesco, Paris, France, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247418>. Acesso em: 12 nov. 2020.

biosfera da Mata Atlântica (integração instrumental)¹³⁸. Resta claro, pois, que as reservas da biosfera já são amplamente utilizadas no Brasil e conectam-se à gestão integrada de áreas protegidas, possuindo plenas condições para contribuir com a sua implementação. Mas ainda há outros importantes instrumentos ambientais de gestão territorial com origem no direito internacional analisados nessa pesquisa que servem a esse propósito.

1.2.1.3 Mosaicos

Os *mosaicos* também são instrumentos de gestão territorial conectados à gestão integrada de áreas protegidas, regulamentados internamente e utilizados no âmbito do SNUC. Cabe primeiramente trazer a sua definição, apresentar a sua utilização nas áreas marinhas protegidas federais brasileiras e delimitar essa conexão.

A Lei do SNUC estabelece que os mosaicos são instrumentos de gestão integrada e participativa de um conjunto de áreas protegidas próximas, sobrepostas ou justapostas, que visam ampliar as ações de conservação para além dos limites das áreas protegidas, compatibilizando a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional¹³⁹. A possibilidade jurídica de sua instituição se dá em atenção ao fato de que a criação de áreas protegidas é uma das principais estratégias de conservação *in situ*, mas não consegue evitar a fragmentação que impede o fluxo de genes e a movimentação da biota necessários à conservação da biodiversidade em longo prazo¹⁴⁰. Os mosaicos representam uma clara tentativa de solucionar esse problema, ou ao menos de minimizá-lo.

¹³⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Revisão periódica (2008 - 2018) e atualização dos limites e zoneamento da reserva da biosfera da Mata Atlântica*. RBMA: 2018, p. 149. Disponível em: <https://bit.ly/3dSWG7k>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Mosaicos e corredores ecológicos*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/mosaicosecorredoresecologicos>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹⁴⁰ MACIEL, Bruno de Amorim. *Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia para a conservação da Mata Atlântica*. Dissertação de Mestrado – Desenvolvimento sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

Atualmente, o Brasil possui 17 mosaicos¹⁴¹. Há 16 áreas marinhas protegidas federais que integram 06 mosaicos, o que corresponde a 23% do total, conforme detalha a tabela abaixo¹⁴².

| Áreas marinhas protegidas federais em mosaicos | | Mosaico |
|--|---|---|
| 1. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Bocaina |
| 2. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 3. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | Mata Atlântica Central Fluminense |
| 4. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 5. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 6. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | Mata Atlântica Central Fluminense |
| 7. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 8. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | Bocaina |
| 9. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 10. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) | Carioca |
| 11. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Bocaina |
| 12. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | Extremo Sul da Bahia |
| 13. | Parque nacional do Superagui (PR) | Litoral de São Paulo e Paraná (Lagamar) |
| 14. | Refúgio de vida silvestre do Rio dos Frades (BA) | Extremo Sul da Bahia |
| 15. | Reserva biológica de Comboios (ES) | Foz do Rio doce |
| 16. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | Extremo Sul da Bahia |

Tabela 6 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem mosaicos.

A Lei do SNUC determinou que o seu regulamento deve dispor sobre a forma de gestão integrada dos mosaicos¹⁴³. Nesse sentido, o Decreto nº 4.340/2002 estabelece que os mosaicos de áreas protegidas devem ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente¹⁴⁴, a pedido dos órgãos gestores das áreas, e dispor de um conselho consultivo encarregado de atuar como

¹⁴¹ Mosaicos no Brasil e respectivo ano de reconhecimento: 1. Mosaico Capivara-Confusões (2005); 2. Mosaico do Litoral de São Paulo e Paraná (2006); 3. Mosaico Bocaina (2006); 4. Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense (2006); 5. Mosaico Mantiqueira (2006); 6. Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu (2009); 7. Mosaico do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral (2010); 8. Mosaico Mico-Leão-Dourado (2010); 9. Mosaico do Baixo Rio Negro (2010); 10. Mosaico da Foz do Rio Doce (2010); 11. Mosaico do Extremo Sul da Bahia (2010); 12. Mosaico Carioca (2011); 13. Mosaico da Amazônia Meridional (2011); 14. Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará (2013); 15. Mosaico do Jalapão (2016); 16. Mosaico da Serra do Cipó (2018); e 17. Mosaico da Serra do Espinhaço - Quadrilátero Ferrífero (2018). Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Mosaicos*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹⁴² Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁴³ Artigo 26 da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹⁴⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria n. 482, de 14 de dezembro de 2010. *Institui o procedimento para reconhecimento de mosaicos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, conforme o art. 8º do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

instância de gestão integrada das áreas protegidas que o compõem¹⁴⁵. A conexão dos mosaicos à gestão integrada de áreas protegidas é evidente, pois a sua instituição cria a expectativa de que o conjunto de áreas protegidas passará a atuar de maneira cooperativa, definindo metas e diretrizes para uma atuação conjunta, que contribua para que alcancem seus objetivos de criação mais facilmente e estabeleçam novos objetivos que englobem todo o território¹⁴⁶. Mas cabe trazer aqui mais um instrumento jurídico de escopo semelhante.

1.2.1.4 Sítios do patrimônio natural

Os *sítios do patrimônio natural*, último instrumento jurídico com origem no direito internacional analisado nessa pesquisa, igualmente guardam relação direta e são capazes de contribuir com a gestão integrada de áreas protegidas. Cumpre conceituá-los, apresentar a sua utilização no país e essa conexão.

Áreas naturais de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural, os sítios do patrimônio natural possuem uma importância tão extraordinária que transcende as fronteiras nacionais e se tornam importantes para o presente e o futuro de toda a humanidade. Estão previstos na Convenção sobre a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, adotada pela UNESCO em 1972 e ratificada pelo Brasil em 1977¹⁴⁷, que estabelece caber a cada Estado parte a identificação, proteção, conservação, apresentação e transmissão às gerações futuras do patrimônio natural situado em seu território. Atualmente, o Brasil possui 07 sítios do patrimônio natural¹⁴⁸ e 01 sítio do patrimônio misto (patrimônio

¹⁴⁵ BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹⁴⁶ PELLIN, Andrea. *Mosaico de unidades de conservação: método para definição do território*. Dissertação de Mestrado - Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018, p. 28.

¹⁴⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sítios do patrimônio*. Disponível em: <https://bit.ly/3q3f7J0>. Acesso em: 16 nov. 2020.

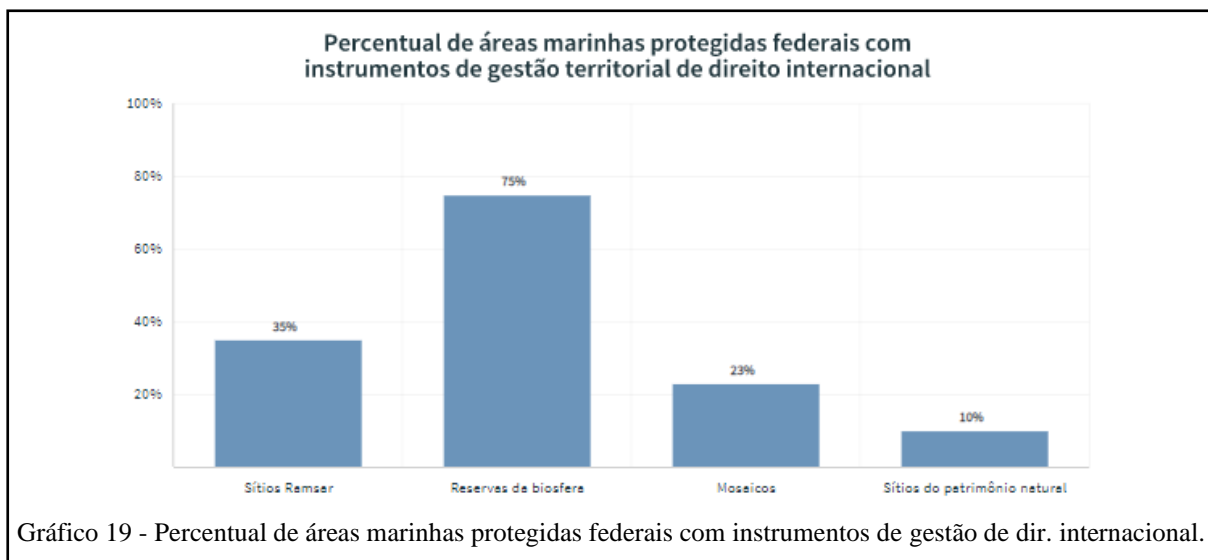
¹⁴⁸ Sítios do patrimônio natural no Brasil e respectivo ano de reconhecimento: 1. Reservas de Mata Atlântica da Costa do Descobrimento (1999); 2. Reservas da Mata Atlântica do Sudeste (1999); 3. Parque Nacional do Iguaçu (1986); 4. Áreas de Conservação do Pantanal (2000); 5. Ilhas Atlânticas Brasileiras: Reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas (2001); 6. Complexo de Conservação da Amazônia Central (2000/2003); e 7. Áreas Protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas (2001). Conferir: UNESCO. *States parties: Brazil: properties inscribed on the world heritage list*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/br>. Acesso em: 16 nov. 2020.

natural e cultural)¹⁴⁹. Há 07 áreas marinhas protegidas federais que integram 04 sítios, o que corresponde a 10% do total, conforme detalha a tabela a seguir¹⁵⁰.

| Áreas marinhas protegidas federais em sítios do patrimônio | | Sítio do patrimônio natural/misto |
|--|---|-----------------------------------|
| 1. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | Costa do Descobrimento |
| 2. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Paraty e Ilha Grande |
| 3. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | Sudeste |
| 4. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Paraty e Ilha Grande |
| 5. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | Ilhas Atlânticas Brasileiras |
| 6. | Parque nacional do Superagui (PR) | Sudeste |
| 7. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) | Ilhas Atlânticas Brasileiras |

Tabela 7 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem sítios do patrimônio natural.

A conexão desses sítios à gestão integrada fica clara diante da obrigação que cada Estado parte possui de se esforçar para, na medida do possível e de acordo com as suas particularidades, adotar uma política que vise integrar a proteção do patrimônio natural em programas de planejamento mais amplos¹⁵¹. O gráfico a seguir compila os percentuais de áreas marinhas protegidas federais brasileiras que utilizam os instrumentos jurídicos de gestão territorial com origem no direito internacional aqui analisados, a fim de permitir uma visão macro do estado da arte.



¹⁴⁹ Sítio do patrimônio misto de Paraty e Ilha Grande. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sítios do patrimônio*. Disponível em: <https://bit.ly/3q3f7J0>. Acesso em: 16 nov. 2020.

¹⁵⁰ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 16 nov. 2020. UNESCO. *States parties: Brazil: properties inscribed on the world heritage list*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/br>. Acesso em: 16 nov. 2020.

¹⁵¹ UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC, AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage: complete text*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Uma vez apresentados os instrumentos de gestão territorial com origem no direito internacional, levantada a sua aplicação e demonstrada a sua conexão com a gestão integrada de áreas marinhas protegidas federais brasileiras, passa-se a detalhar as suas contribuições a esse propósito, avaliadas a partir do cruzamento de dados realizado no âmbito desta pesquisa.

1.2.1.5 As contribuições dos instrumentos de gestão territorial de direito internacional à integração instrumental

Os instrumentos de gestão territorial com origem no direito internacional analisados contribuem para a gestão integrada de áreas marinhas protegidas federais brasileiras, o que se evidencia a partir de sua conexão com os planos de manejo e entre si. A seguir, detalha-se a análise do grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais que foi realizada no âmbito dessa pesquisa, visando revelar as contribuições dos instrumentos de gestão de direito internacional à integração instrumental.

O levantamento das áreas marinhas protegidas federais que compõem sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e sítios do patrimônio natural permitiu constatar que (i) a integração instrumental é *suficiente* em 54% das áreas marinhas protegidas federais (38 áreas), que possuem planos de manejo que se conectam a um ou mais instrumentos ambientais de gestão de direito internacional, indicados com “SIM” a seguir¹⁵².

| | Áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo e um ou mais instrumentos de dir. internacional | Sítio Ramsar | Reserva biosfera | Mosaico | Sítio do patrimônio |
|-----|--|--------------|------------------|---------|---------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) | - | SIM | - | - |
| 2. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | - | SIM | - | - |
| 3. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | - | SIM | - | - |
| 4. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) | - | SIM | - | - |
| 5. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | - | SIM | SIM | SIM |
| 6. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | SIM | SIM | SIM | - |
| 7. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | - | SIM | - | SIM |
| 8. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | - | SIM | SIM | - |
| 9. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | - | SIM | SIM | SIM |
| 10. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) | - | SIM | - | - |
| 11. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | SIM | SIM | - | - |
| 12. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) | - | SIM | - | - |
| 13. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | - | SIM | SIM | - |

¹⁵² Para saber a denominação dos sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e sítios do patrimônio a que pertencem as áreas, consultar as tabelas 4, 5, 6 e 7. Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 16 nov. 2020.

| | | | | | |
|-----|---|-----|-----|-----|-----|
| 14. | Estação ecológica de Carijós (SC) | - | SIM | - | - |
| 15. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) | SIM | - | - | - |
| 16. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | - | SIM | SIM | - |
| 17. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | - | SIM | SIM | - |
| 18. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | - | SIM | - | - |
| 19. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) | - | SIM | SIM | - |
| 20. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | SIM | SIM | - | - |
| 21. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | - | SIM | SIM | SIM |
| 22. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | SIM | SIM | - | - |
| 23. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) | - | SIM | - | - |
| 24. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | SIM | - | - | - |
| 25. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | - | SIM | SIM | SIM |
| 26. | Parque nacional do Superagui (PR) | - | SIM | SIM | SIM |
| 27. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | SIM | SIM | - | - |
| 28. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) | SIM | - | - | - |
| 29. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) | - | SIM | - | - |
| 30. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) | - | SIM | - | - |
| 31. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) | SIM | SIM | - | SIM |
| 32. | Reserva biológica de Comboios (ES) | - | SIM | SIM | - |
| 33. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) | - | SIM | - | - |
| 34. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | - | SIM | - | - |
| 35. | Reserva extrativista de Caeté-Taperaçu (PA) | SIM | - | - | - |
| 36. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | - | SIM | - | - |
| 37. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | SIM | - | - | - |
| 38. | Reserva extrativista de Soure (PA) | SIM | - | - | - |

Tabela 8 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem planos de manejo conectados com sítios Ramsar, reservas da biosfera, mosaicos e/ou sítios do patrimônio natural.

(ii) A integração instrumental é *insuficiente* em 7% das áreas marinhas protegidas federais, que não possuem planos de manejo, mas possuem dois ou mais instrumentos de gestão de direito internacional capazes de dialogar entre si. São as 05 áreas indicadas na tabela a seguir, com os correspondentes instrumentos indicados com “SIM”¹⁵³.

| | Áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo, mas com dois ou mais instrumentos de dir. internacional | Sítio Ramsar | Reserva biosfera | Mosaico | Sítio do patrimônio |
|----|---|--------------|------------------|---------|---------------------|
| 1. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | - | SIM | SIM | - |
| 2. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | SIM | SIM | SIM | - |
| 3. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | - | SIM | SIM | - |
| 4. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | - | SIM | SIM | - |
| 5. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | SIM | SIM | - | - |

Tabela 9 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem planos de manejo, mas possuem dois ou mais instrumentos de gestão de direito internacional.

¹⁵³ Para saber a denominação dos sítios Ramsar, reservas da biosfera e mosaicos a que pertencem as áreas, consultar as tabelas 4, 5, 6 e 7. Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 16 nov. 2020.

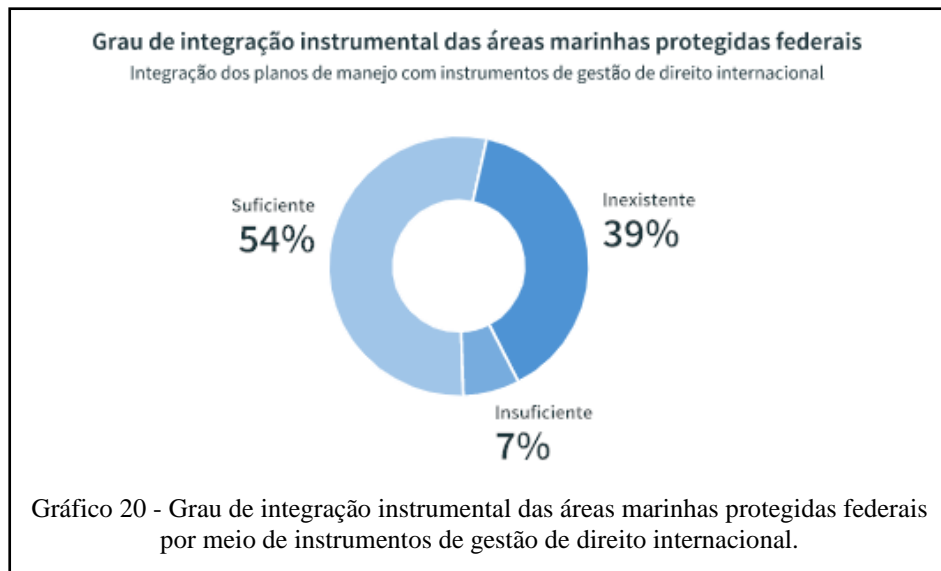
Por fim, (iii) a integração instrumental é *inexistente* em 39% das áreas marinhas protegidas federais, pois carecem de planos de manejo e possuem apenas um instrumento de gestão de direito internacional, entre os analisados. São as 28 áreas indicadas na tabela a seguir, com seus únicos instrumentos indicados com “SIM”¹⁵⁴.

| | Áreas marinhas protegidas federais sem plano de manejo e com apenas um instrumento de dir. internacional | Sítio Ramsar | Reserva biosfera | Mosaico | Sítio do patrimônio |
|-----|---|---------------------|-------------------------|----------------|----------------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | - | SIM | - | - |
| 2. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | - | SIM | - | - |
| 3. | Área de proteção ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz (BA) | - | SIM | - | - |
| 4. | Monumento natural das ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia (BA) | - | SIM | - | - |
| 5. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | - | SIM | - | - |
| 6. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) | - | SIM | - | - |
| 7. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | - | SIM | - | - |
| 8. | Refúgio de vida silvestre de Una (BA) | - | SIM | - | - |
| 9. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) | - | SIM | - | - |
| 10. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) | - | SIM | - | - |
| 11. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) | SIM | - | - | - |
| 12. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | - | SIM | - | - |
| 13. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) | SIM | - | - | - |
| 14. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromai (MA) | SIM | - | - | - |
| 15. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) | SIM | - | - | - |
| 16. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) | SIM | - | - | - |
| 17. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) | - | SIM | - | - |
| 18. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | - | SIM | - | - |
| 19. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | SIM | - | - | - |
| 20. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | - | SIM | - | - |
| 21. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | SIM | - | - | - |
| 22. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | SIM | - | - | - |
| 23. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) | SIM | - | - | - |
| 24. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) | SIM | - | - | - |
| 25. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | - | SIM | - | - |
| 26. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | - | SIM | - | - |
| 27. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) | SIM | - | - | - |
| 28. | Reserva particular do patrimônio natural dunas de Santo Antônio (BA) | - | SIM | - | - |

Tabela 10 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem planos de manejo e possuem apenas um instrumento de gestão de direito internacional.

¹⁵⁴ Para saber a denominação dos sítios Ramsar e reservas da biosfera a que pertencem as áreas, consultar as tabelas 4, 5, 6 e 7. Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXOBm>. Acesso em: 16 nov. 2020.

O resumo geral do grau de *integração instrumental* das áreas marinhas protegidas federais por meio dos instrumentos de gestão com origem no direito internacional está ilustrado no gráfico a seguir. No subitem subsequente, passa-se à análise da integração instrumental concretizada por meio de instrumentos de gestão de direito interno.



1.2.2 De direito interno

Os instrumentos ambientais de gestão de direito interno igualmente promovem a integração instrumental da gestão das áreas marinhas protegidas federais, pois também se conectam aos planos de manejo ou entre si. A pesquisa somente identificou instrumentos de gestão de direito interno utilizados em áreas protegidas com populações tradicionais. Sob essa perspectiva, abordam-se primeiramente dois instrumentos comumente utilizados (1.2.2.1) nas áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais: contratos de concessão de direito real de uso e acordos de gestão. Depois, avaliam-se as contribuições desses instrumentos à integração instrumental dessas áreas. Em segundo lugar, apresenta-se um instrumento bastante utilizado (1.2.2.2) nas áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais: os termos de compromisso. Por fim, avaliam-se as contribuições desse instrumento à integração instrumental de tais áreas.

1.2.2.1 Nas áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais

As categorias de áreas marinhas protegidas de uso sustentável em que se permite a presença de populações tradicionais são as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável¹⁵⁵. Atualmente, não há reservas de desenvolvimento sustentável marinhas no âmbito federal. No entanto, as reservas extrativistas existentes utilizam com frequência dois instrumentos de gestão territorial de direito interno: (a) contratos de concessão de direito real de uso e (b) acordos de gestão. A seguir, discorre-se um pouco sobre esses instrumentos e sua utilização nas áreas marinhas protegidas federais para, na sequência, avaliar as suas (c) contribuições à integração instrumental dessas áreas.

a) Contratos de concessão de direito real de uso

O *contrato de concessão de direito real de uso* (CCDRU) é um instrumento bastante antigo e aplicável para diversos propósitos, cuja utilização tem se revelado especialmente pertinente no contexto da gestão das áreas marinhas protegidas federais brasileiras de uso sustentável com presença de populações tradicionais. Cabe aqui remontar ao seu conceito original, bem como ao seu conceito específico aplicável a esse contexto.

Originariamente, a possibilidade jurídica de concessão remunerada ou gratuita de uso de terrenos públicos ou particulares foi instituída, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas¹⁵⁶.

No contexto das áreas protegidas, o CCDRU é celebrado com a finalidade de preservar comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. Configura-se como um ajuste formal por meio do qual o órgão ambiental gestor concede o uso de todo ou de uma parte do território de uma área protegida de uso sustentável a comunidades tradicionais que nela residem ou a utilizam, mediante a pactuação de obrigações recíprocas. A área objeto de CCDRU continua

¹⁵⁵ Artigos 18 e 20 da Lei do SNUC. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

¹⁵⁶ O CCDRU foi originalmente previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, ainda em vigor. Também está previsto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1988 e na Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

sob domínio da União, mas a concessão confere o direito real de uso, permitindo às comunidades utilizá-la para sua subsistência de modo sustentável, respeitando as regras e demais instrumentos de gestão da área, especialmente o plano de manejo.

Atualmente, há 23 áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em que é admitida a presença de populações tradicionais, todas reservas extrativistas. Desse total, 14 áreas possuem CCDRU, o que corresponde a 61%. Seguem listadas na tabela abaixo, acompanhadas do respectivo ano em que realizada a concessão do direito real de uso do território às comunidades¹⁵⁷.

| Áreas marinhas protegidas federais com CCDRU | | Ano de concessão |
|--|---|------------------|
| 1. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | 2015 |
| 2. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) | 2010 |
| 3. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | 2010 |
| 4. | Reserva extrativista Caeté-Taperaçu (PA) | 2011 |
| 5. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | 2012 |
| 6. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | 2018 |
| 7. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | 2010 |
| 8. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | 2010 |
| 9. | Reserva extrativista de Soure (PA) | 2010 |
| 10. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | 2018 |
| 11. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | 2010 |
| 12. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | 2010 |
| 13. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | 2010 |
| 14. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) | 2010 |

Tabela 11 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem CCDRU.

Além de garantir a permanência no território, o CCDRU define as obrigações do órgão ambiental gestor e das populações tradicionais ocupantes de cada área para atingir os objetivos de conservação por meio do uso sustentável dos recursos naturais. No entanto, até dezembro de 2017, as regras de uso dos recursos eram definidas em instrumentos específicos para essa finalidade: os acordos de gestão.

¹⁵⁷ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela geral completa – CGPT*, 2020. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

b) Acordos de gestão

O *acordo de gestão* é um instrumento jurídico em desuso e sem previsão legal, mas que possui um papel de destaque no contexto da gestão de áreas marinhas protegidas federais. Convém aqui apresentar os seus contornos e as mudanças que conduziram ao abandono de sua utilização pelo órgão ambiental gestor.

Desprovidos de previsão legal, os acordos de gestão foram concebidos e disciplinados pela Instrução Normativa ICMBio nº 29/2012, substituindo os antigos *planos de utilização*¹⁵⁸. Trata-se de um documento que contém regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária da área protegida e pelo órgão ambiental gestor quanto às atividades tradicionalmente praticadas, ao manejo dos recursos naturais, ao uso e ocupação da área e à conservação ambiental, considerando-se a legislação vigente. As regras são construídas de modo participativo pelas populações tradicionais beneficiárias e validadas pelo órgão ambiental gestor por meio de portaria¹⁵⁹.

Originalmente, o acordo de gestão podia ser celebrado antes mesmo do plano de manejo, a depender das necessidades de gestão de cada área protegida e de demandas da população tradicional. Era incorporado ao plano de manejo quando este fosse elaborado, mas podia ser revisado e atualizado separadamente, desde que se mantivesse conforme àquele¹⁶⁰. A Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 proibiu a celebração de acordos de gestão, ressalvados aqueles que já estavam em fase final de elaboração ou análise na data de publicação da citada norma. Entretanto, ainda é possível incorporar eventual acordo de gestão já em vigor ao plano de manejo, naquilo que for compatível e mediante análise fundamentada¹⁶¹.

¹⁵⁸ Os *planos de utilização* eram instrumentos anexos aos contratos de concessão de direito real de uso previstos no Decreto nº 98.897/1990, que também definiam as regras de uso da área.

¹⁵⁹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução normativa n. 29, de 05 de setembro de 2012. *Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de acordo de gestão em unidade de conservação de uso sustentável federal com populações tradicionais*. Disponível em: <https://bit.ly/3pZXDx1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

¹⁶⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução normativa n. 29, de 05 de setembro de 2012. *Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de acordo de gestão em unidade de conservação de uso sustentável federal com populações tradicionais*. Disponível em: <https://bit.ly/3pZXDx1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

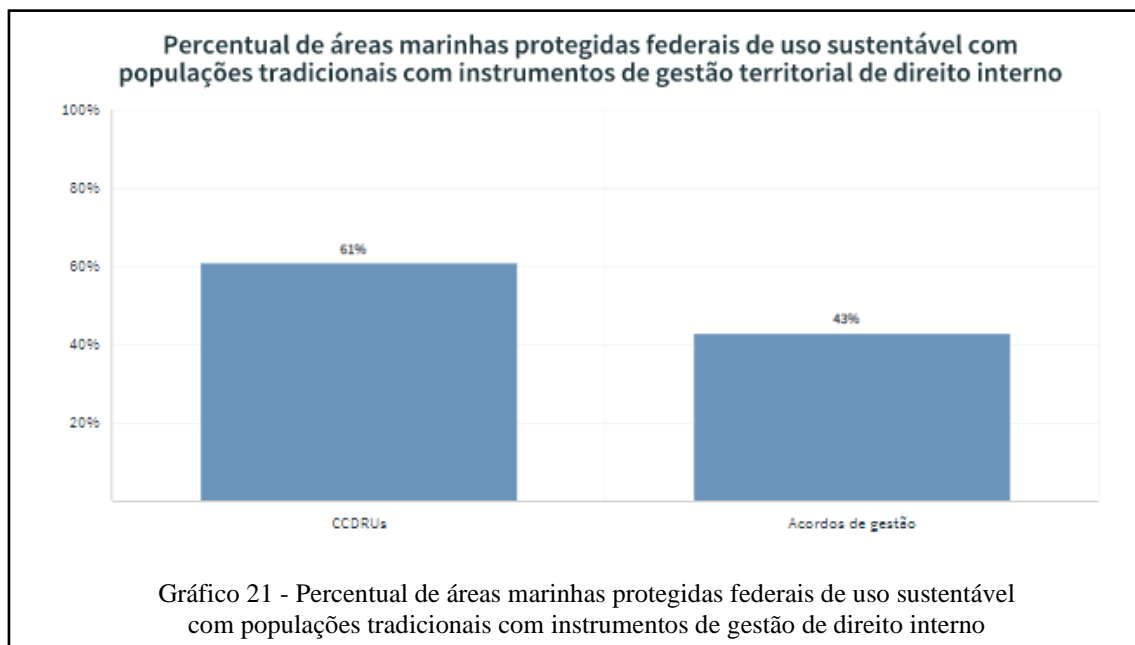
¹⁶¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxy>. Acesso em: 19 nov. 2020.

Atualmente, 10 áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais possuem acordo de gestão, o que corresponde a 43% do total, elencadas na tabela adiante¹⁶².

| Áreas marinhas protegidas federais com acordo de gestão | | Portaria ICMBio nº |
|---|---|--------------------|
| 1. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | 895/2020 |
| 2. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | 851/2017 |
| 3. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) | 870/2018 |
| 4. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | 1.124/2018 |
| 5. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | 122/2014 |
| 6. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | 03/2019 |
| 7. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | 725/2017 |
| 8. | Reserva Extrativista Maracanã (PA) | 766/2018 |
| 9. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | 1.047/2018 |
| 10. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) | 187/2013 |

Tabela 12 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem acordo de gestão.

Como forma de visualizar um panorama geral, o gráfico a seguir compila os percentuais de áreas marinhas protegidas federais brasileiras de uso sustentável com populações tradicionais que possuem contratos de concessão de direito real de uso e acordos de gestão.



Uma vez apresentados tais instrumentos e revelada a sua aplicação nas áreas marinhas protegidas federais, passa-se a detalhar as suas contribuições à gestão integrada de tais áreas.

¹⁶² Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela geral completa - CGPT, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

c) *As contribuições dos CCDRUs e acordos de gestão à integração instrumental*

O levantamento das áreas marinhas protegidas federais que possuem contratos de concessão de direito real de uso e acordos de gestão permitiu constatar que (i) a integração instrumental é *suficiente* em 22% das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em que é admitida a presença de populações tradicionais, que possuem planos de manejo que se conectam a um ou mais instrumentos ambientais de gestão de direito interno. São apenas 05 áreas, cujos planos de manejo se conectam aos instrumentos indicados com “SIM” na tabela a seguir¹⁶³.

| Áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais com plano de manejo e um ou mais instrumentos de dir. interno | | CCDRU | Acordo de gestão |
|---|---|-------|------------------|
| 1. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | SIM | SIM |
| 2. | Reserva extrativista de Caeté-Taperaçu (PA) | SIM | - |
| 3. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | SIM | - |
| 4. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | SIM | SIM |
| 5. | Reserva extrativista de Soure (PA) | SIM | - |

Tabela 13 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que possuem planos de manejo conectados com CCDRUs e/ou acordos de gestão.

(ii) A integração instrumental é *insuficiente* em 26% das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em que é admitida a presença de populações tradicionais, que não possuem plano de manejo, mas possuem dois instrumentos ambientais de gestão de direito interno capazes de dialogar entre si: CCDRU e acordo de gestão. São as 06 áreas indicadas na tabela a seguir¹⁶⁴.

| Áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais sem plano de manejo, mas com CCDRU e acordo de gestão | |
|---|---|
| 1. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) |
| 2. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) |
| 3. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) |
| 4. | Reserva extrativista Maracanã (PA) |
| 5. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) |
| 6. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) |

Tabela 14 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que não possuem plano de manejo, mas possuem CCDRU e acordo de gestão.

¹⁶³ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela geral completa - CGPT, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

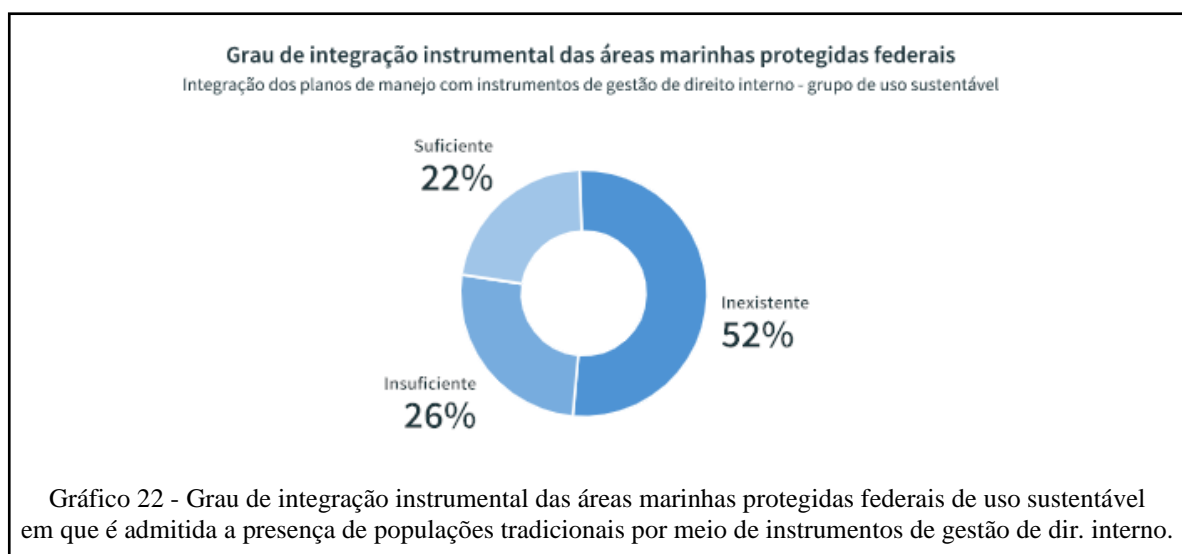
¹⁶⁴ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela geral completa - CGPT, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

Infelizmente, (iii) a integração instrumental ainda é *inexistente* em 52% das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável onde é admitida a presença de populações tradicionais, pois carecem de plano de manejo e têm apenas um ou nenhum instrumento de gestão de direito interno, dentre os analisados. São as 12 áreas indicadas na tabela a seguir, com os eventuais instrumentos indicados com “SIM”¹⁶⁵.

| Áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais sem plano de manejo e com até um instrumento de gestão de dir. interno | | CCDRU | Acordo de gestão |
|--|--|-------|------------------|
| 1. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | - | SIM |
| 2. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) | SIM | - |
| 3. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromaí (MA) | - | - |
| 4. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | SIM | - |
| 5. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) | - | - |
| 6. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) | - | - |
| 7. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) | - | SIM |
| 8. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | - | - |
| 9. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | SIM | - |
| 10. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) | - | - |
| 11. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) | - | - |
| 12. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | - | - |

Tabela 15 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável com populações tradicionais que não possuem plano de manejo e possuem até um instrumento de gestão de direito interno.

O gráfico a seguir ilustra o panorama geral do grau de integração instrumental das áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em que é admitida a presença de populações tradicionais por meio de instrumentos de gestão de direito interno.



¹⁶⁵ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela geral completa - CGPT, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

1.2.2.2 Nas áreas protegidas de proteção integral com populações tradicionais

Não é permitida a permanência de populações tradicionais em nenhuma categoria de área marinha protegida de proteção integral, mas há várias áreas nessa situação. Tais populações devem ser indenizadas e realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. No entanto, até que seja possível efetuar o reassentamento, devem ser estabelecidas normas para compatibilizar a presença das populações tradicionais com os objetivos da área protegida, sem prejuízo de seus modos de vida, fontes de subsistência e locais de moradia¹⁶⁶. A seguir, discorre-se um pouco sobre o instrumento utilizado pelo órgão ambiental gestor com essa finalidade: os (a) termos de compromisso. Logo em seguida, avaliam-se as suas (b) contribuições à integração instrumental de tais áreas.

a) Termos de compromisso

O *termo de compromisso* (TC) possui uma função primordial de compatibilização de interesses ambientais e sociais em conflito no contexto da gestão de áreas marinhas protegidas federais de proteção integral. Cumpre trazer adiante a sua definição e apresentar brevemente os moldes de sua utilização.

Instrumento de gestão e mediação de conflitos de caráter transitório, o termo de compromisso é firmado entre o órgão ambiental federal gestor e populações tradicionais residentes em áreas protegidas onde a sua presença não é admitida, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos¹⁶⁷. Deve indicar as áreas ocupadas e as limitações necessárias para garantir a conservação da natureza, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida¹⁶⁸. Apesar de ser um instrumento temporário, o termo

¹⁶⁶ Artigo 42 da Lei do SNUC. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

¹⁶⁷ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 26, de 04 de julho de 2012. *Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão*. Disponível em: <https://bit.ly/2NLRx6w>. Acesso em: 24 nov. 2020.

¹⁶⁸ BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

de compromisso confere segurança jurídica às relações entre o órgão ambiental gestor e a comunidade¹⁶⁹. Seu respaldo legal é o artigo 42 da Lei do SNUC, cujo regulamento prevê que as condições de permanência de populações tradicionais em áreas protegidas de proteção integral serão reguladas por meio de termo de compromisso negociado entre o órgão gestor e as populações, enquanto não forem reassentadas.

O termo de compromisso deve ser assinado no prazo máximo de um ano após a criação da área protegida. O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais devem ser definidos em seu bojo. Entretanto, não é exatamente isso que se verifica na prática. Atualmente, há 19 áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com a presença de populações tradicionais: pescadores artesanais, caiçaras, povos indígenas, quilombolas e agricultores familiares. Em tese, todas essas áreas demandam a celebração de termos de compromisso com tais populações, a fim de regular as condições de permanência e uso do território enquanto não forem reassentadas. Todavia, apenas 07 áreas contam com esse instrumento (37%) e nem todas se conectam a planos de manejo, conforme demonstra o levantamento de dados exposto a seguir.

b) As contribuições dos termos de compromisso à integração instrumental

O levantamento das 19 áreas marinhas protegidas federais que atualmente possuem populações tradicionais com demanda por termos de compromisso permitiu constatar que (i) a integração instrumental é *suficiente* em apenas 26% dessas áreas, o que significa que somente 05 áreas possuem termo de compromisso firmado com essas populações que se conectam ao seu plano de manejo, indicadas na tabela adiante¹⁷⁰.

| Áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais com plano de manejo e termo de compromisso | | Termo de Compromisso e nº processo IBAMA/ICMBio |
|--|---|--|
| 1. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | TC nº 01/2017 processo nº 02070.003813/2009-08 |
| 2. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | TC nº 02/2019 processo nº 02127.001473/2018-61 |
| 3. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | TC a ser publicado processo nº 02070.009924/2019-91 |

¹⁶⁹ TALBOT, Virginia. *Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais*. Dissertação - Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, Rio de Janeiro, 2016, p. 157.

¹⁷⁰ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela características TCs - CGSAM, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

| | | |
|----|--|---|
| 4. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | TC nº 01/2018 processo nº 02070.000926/2016-87 |
| 5. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) | TC nº 66/2019 processo nº 02123.002816/2018-44 |

Tabela 16 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais que possuem planos de manejo conectados a termos de compromisso.

(ii) A integração instrumental ainda é *inexistente* em 74% das áreas marinhas protegidas federais de proteção integral em que há populações tradicionais, pois não possuem termo de compromisso e/ou carecem de plano de manejo passíveis de conectar-se entre si. São as 14 áreas indicadas na tabela a seguir, com os eventuais instrumentos indicados com “SIM”¹⁷¹.

| Áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais sem plano de manejo e/ou termo de compromisso | | Plano de manejo | Termo de Compromisso |
|---|--|-----------------|----------------------|
| 1. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | SIM | - |
| 2. | Estação ecológica de Carijós (SC) | SIM | - |
| 3. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | - | - |
| 4. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | SIM | - |
| 5. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | SIM | - |
| 6. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) | - | SIM ¹⁷² |
| 7. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) | SIM | - |
| 8. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | SIM | - |
| 9. | Parque nacional do Superagui (PR) | SIM | - |
| 10. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) | SIM | - |
| 11. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | - | - |
| 12. | Reserva biológica de Comboios (ES) | SIM | - |
| 13. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) | - | - |
| 14. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) | - | SIM ¹⁷³ |

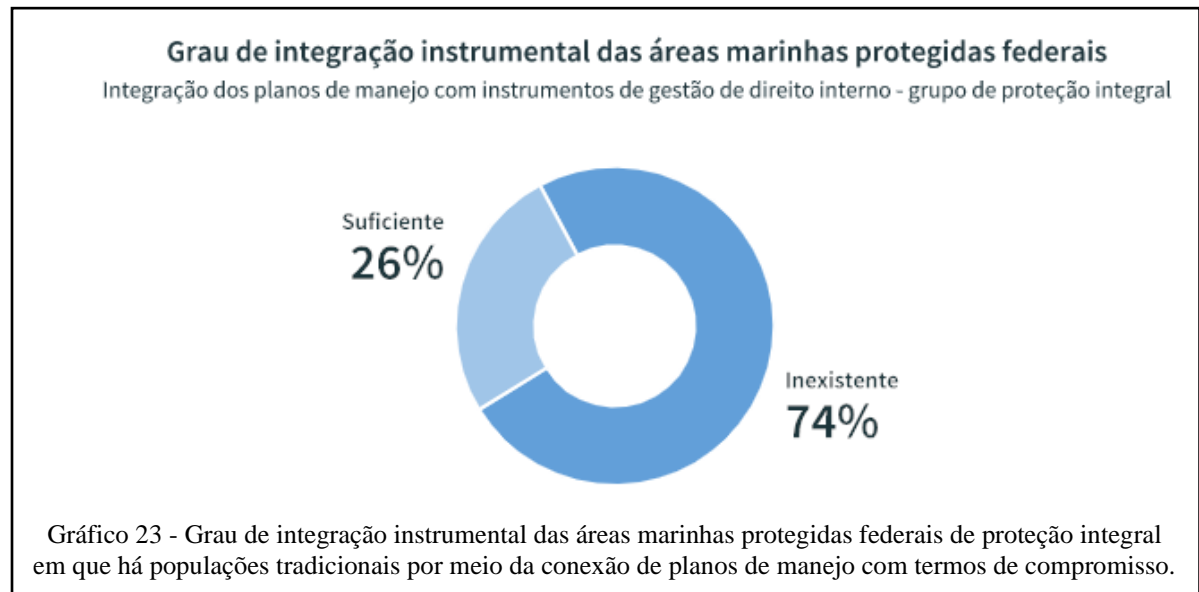
Tabela 17 - Lista de áreas marinhas protegidas federais de proteção integral com populações tradicionais que não possuem planos de manejo e/ou termos de compromisso.

O gráfico adiante reproduz o grau de *integração instrumental* de planos de manejo a termos de compromisso nas áreas marinhas protegidas federais de proteção integral onde se verifica a presença de populações tradicionais.

¹⁷¹ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela características TCs - CGSAM, 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

¹⁷² TC nº 03/2018 - processo nº 02070.001393/2017-27.

¹⁷³ TC nº 001/2006 - processo não identificado.



Em seguida, passa-se à terceira dimensão de integração analisada nesta pesquisa: a integração institucional, concretizada pela participação de atores-chave nos conselhos gestores.

1.3 A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL POR MEIO DOS CONSELHOS GESTORES

A legislação brasileira claramente impõe a obrigação de promover a *integração institucional* das áreas protegidas e os conselhos gestores têm muito a contribuir para o seu cumprimento. Para provar esse argumento, é importante demonstrar primeiramente o papel fundamental que os conselhos gestores assumem no que diz respeito à integração de atores. A seguir, define-se esse instrumento, delimitando a sua conexão com a gestão integrada prevista em normas da PNB e do PNAP, e expõe-se a sua aplicação no contexto das áreas marinhas protegidas federais.

O *conselho gestor* é um instrumento jurídico que assume um papel central na gestão de áreas protegidas, pois funciona como foro principal de integração de seus atores. Trata-se de um fórum genuíno de discussão e gestão da área, instituído formalmente por meio de portaria do órgão ambiental gestor, que o preside e designa os conselheiros indicados pelos setores a serem representados¹⁷⁴. A sua instituição é obrigatória em todas as áreas protegidas, assim como

¹⁷⁴ BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

se dá com os planos de manejo. Ele pode ter caráter deliberativo (reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável) ou apenas consultivo (demais categorias)¹⁷⁵. Claramente, o seu objetivo é funcionar como instância de opinião ou de tomada de decisão articulada, conjunta e dialogada dos atores responsáveis pela condução da gestão da área protegida¹⁷⁶. Trata-se de uma arena na qual os conflitos e as divergências que envolvem a área protegida podem ser expostos e encaminhados de maneira mais eficaz. A sua mera existência e funcionamento são indicadores uma qualidade superior de gestão¹⁷⁷.

A composição de cada conselho gestor retrata a própria multiplicidade de atores relacionados à gestão de cada área protegida, com seus diversos interesses. Os órgãos públicos devem ser representados por órgãos ambientais dos três níveis da Federação e por órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas. Já a sociedade civil deve ser representada pela comunidade científica, por organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região, pela população residente e do entorno, pela população tradicional, por proprietários de imóveis na área, por trabalhadores, pelo setor privado atuante na região e por representantes dos comitês de bacia hidrográfica. Essa representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser paritária, sempre que possível, considerando as peculiaridades regionais¹⁷⁸.

Há uma obrigação de promover a gestão integrada sob uma perspectiva institucional diretamente conectada aos conselhos gestores que está prevista tanto no PNAP quanto na PNB. Nesse sentido, o PNAP visa estabelecer e promover o funcionamento dos conselhos das áreas protegidas e *articular o planejamento da sua gestão com as distintas esferas de governo*. Além disso, *incentivar a cooperação entre as instituições e órgãos públicos* envolvidos nos processos de fiscalização e controle das áreas protegidas é uma das estratégias que elenca para alcançar

¹⁷⁵ Artigos 29, 18, § 2º e 20, § 4º, da Lei do SNUC. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

¹⁷⁶ Tanto as deliberações do conselho deliberativo quanto as manifestações do conselho consultivo são recebidas e analisadas pelo órgão ambiental gestor, que pode implementá-las, articular a sua implementação com outros órgãos ou justificar a sua não implementação. Conferir: ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; TALBOT, Virginia (Orgs.). *Conselhos gestores de unidades de conservação federais: um guia para gestores e conselheiros*. ICMBio: 2014, pp. 28-29.

¹⁷⁷ DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. Novas dimensões da governança de unidades de conservação federais brasileiras: conselhos gestores, parcerias e planos de manejo. In: *Governança ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos*. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco, 2006, p. 7.

¹⁷⁸ BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

esse objetivo¹⁷⁹. A seu turno, a PNB possui o objetivo específico de *aprimorar a definição das competências dos diversos órgãos de governo*, de forma a prevenir eventuais conflitos de competência quando da aplicação da legislação ambiental pertinente à biodiversidade¹⁸⁰.

Um número expressivo de áreas marinhas protegidas federais possui conselho gestor formalmente instituído. São 62 áreas (87% do total), elencadas e acompanhadas do número da respectiva portaria de criação do conselho e da portaria mais recente de modificação de sua composição na tabela abaixo¹⁸¹.

| | Áreas marinhas protegidas federais com conselho gestor | Portaria de criação IBAMA/ICMBio n° | Portaria de alteração ICMBio n° |
|-----|---|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) | 22/2008 | CR9 03/2016 |
| 2. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | 34/2005 | 181/2013 |
| 3. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | 118/2010 | 785/2019 |
| 4. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | 32/2011 | 12/2014 |
| 5. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) | 48/2006 | CR9 02/2017 |
| 6. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | 180/2001 | CR8 203/2015 |
| 7. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | 64/2002 | CR8 1.227/2016 |
| 8. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | 191/2001 | CR6 01/2018 |
| 9. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | 178/2001 | CR8 01/2017 |
| 10. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | 65/2002 | - |
| 11. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) | 46/03-N/2003 | 136/2014 |
| 12. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | 27/2007 | CR5 05/2018 |
| 13. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | 59/2012 | 99/2014 |
| 14. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) | 185/2013 | - |
| 15. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | 42/2011 | CR8 02/2017 |
| 16. | Estação ecológica de Carijós (SC) | 77/2001 | CR9 02/2018 |
| 17. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | 03/2012 | - |
| 18. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) | 32/2003 | CR4 01/2019 |
| 19. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | 101/2002 | CR8 03/2017 |
| 20. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | 44/2012 | 109/2014 |
| 21. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | 13/2006 | CR8 367/2016 |
| 22. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) | 123/2010 | CR8 04/2017 |
| 23. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | 18/2006 | CR9 02/2015 |

¹⁷⁹ Item 3.2 do PNAP. BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 24 nov. 2020.

¹⁸⁰ Item 16 da PNB. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

¹⁸¹ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 25 nov. 2020. Alguns dados estavam desatualizados e foram retificados após pesquisa na página virtual institucional de cada área marinha protegida federal, a fim de identificar a existência ou não de conselho gestor. Também houve pesquisa na página virtual do Instituto Socioambiental (ISA), que possui uma boa base de dados sobre áreas protegidas. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 25 nov. 2020.

| | | | |
|-----|---|----------|--------------|
| 24. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | 103/2010 | CR8 200/2015 |
| 25. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | 190/2001 | CR6 01/2018 |
| 26. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) | 159/2002 | CR5 02/2018 |
| 27. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | 21/2006 | 147/2013 |
| 28. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | 102/2011 | - |
| 29. | Parque nacional do Superagui (PR) | 45/2006 | 11/2014 |
| 30. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | 150/2002 | CR7 02/2017 |
| 31. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) | 16/2014 | - |
| 32. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) | 97/2002 | 10/2014 |
| 33. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | 117/2010 | 785/2019 |
| 34. | Refúgio de vida silvestre de Una (BA) | 186/2017 | - |
| 35. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) | 107/2016 | - |
| 36. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | 68/2011 | CR7 02/2018 |
| 37. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) | 101/2016 | - |
| 38. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) | 213/2013 | - |
| 39. | Reserva biológica de Comboios (ES) | 247/2013 | - |
| 40. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) | 12/2015 | - |
| 41. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) | 51/2004 | CR9 01/2015 |
| 42. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) | 153/2002 | 114/2010 |
| 43. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | 113/2012 | CR6 02/2017 |
| 44. | Reserva extrativista Arai-Peroba (PA) | 42/2007 | - |
| 45. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | 77/2010 | CR8 204/2015 |
| 46. | Reserva extrativista Caeté-Taperaçu (PA) | 17/2007 | CR4 02/2018 |
| 47. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | 57/2006 | 63/2011 |
| 48. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) | 207/2018 | - |
| 49. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) | 73/2011 | CR6 02/2019 |
| 50. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | 71/2009 | CR7 03/2017 |
| 51. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | 54/2012 | 130/2014 |
| 52. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | 35/2011 | CR4 02/2017 |
| 53. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | 03/2008 | CR4 02/2018 |
| 54. | Reserva extrativista de Soure (PA) | 76/2003 | CR4 04/2017 |
| 55. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | 66/2012 | 103/2014 |
| 56. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | 36/2008 | CR5 05/2018 |
| 57. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | 24/2006 | 829/2019 |
| 58. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | 59/2009 | CR4 01/2017 |
| 59. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) | 881/2020 | - |
| 60. | Reserva extrativista Pirajubá (SC) | 113/2011 | CR9 04/2015 |
| 61. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | 125/2010 | 233/2013 |
| 62. | Reserva extrativista Tracueteua (PA) | 21/2007 | 83/2010 |

Tabela 18 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor e respectivas portarias de criação e alteração.

Em seguida, demonstra-se (1.3.1) a condição de atores-chave da Marinha e dos órgãos estatais de pesca. Por último, detalha-se a análise do grau de integração institucional das áreas marinhas protegidas federais, que revelou (1.3.2) as contribuições dos conselhos gestores à integração desses atores-chave, isto é, decorrentes da inclusão da Marinha e dos órgãos estatais de pesca no contexto da gestão dessas áreas.

1.3.1 A condição de atores-chave da Marinha e dos órgãos estatais de pesca

Há determinados atores públicos cuja atuação institucional possui uma interface tão intrínseca com o meio marinho que conduz a presente pesquisa a considerá-los como *atores-chave*. Essa é a condição que ostentam a Marinha e os órgãos estatais de pesca¹⁸². Na linha do que se defende aqui, trata-se de atores cuja participação na gestão das áreas marinhas protegidas, no seio de seu conselho gestor, é tão importante que deveria ser obrigatória, apesar de não haver imposição específica na norma nesse sentido até o momento. Não garantir assento e voz permanentes a tais órgãos nos conselhos gestores das áreas marinhas protegidas federais pode alijá-los do processo de formação de opinião e/ou de tomada de decisão relativo a tais áreas, impedindo que tragam contribuições potencialmente determinantes para a promoção de uma *gestão efetiva*, amparadas em suas *expertises* e recursos.

Não parece prudente gerir as áreas marinhas protegidas – que hoje representam mais de um quarto do território marinho nacional – à revelia da Marinha do Brasil e dos órgãos estatais de pesca. Tais órgãos possuem atribuições passíveis de serem desempenhadas nessa fração do território, sem qualquer prejuízo ao regime jurídico especial de tais áreas ou risco de usurpação das competências do órgão ambiental gestor. Conforme a própria denominação indica, o órgão gestor possui *expertise* ambiental sobre as áreas marinhas protegidas, mas não prescinde da cooperação de outros atores para garantir a sua efetiva implementação. Ele precisa promover inúmeras ações e impulsionar diversas agendas no âmbito de uma única área protegida, não apenas de caráter ambiental. Tudo isso em um contexto de limitações orçamentárias, humanas e estruturais, entraves políticos, conflitos sociais, etc. Por isso, é claro que outros órgãos, atuantes em outras searas, podem e devem ajudar nessa missão nos limites de suas competências, conforme argumenta-se a seguir.

1.3.1.1 A Marinha

Considera-se que a *Marinha* é um ator-chave que deve participar de modo permanente da gestão das áreas marinhas protegidas federais por meio de seus conselhos gestores. Mais recentemente, inclusive, essa participação vem sendo garantida no próprio ato normativo de

¹⁸² Para os fins da presente pesquisa, *órgãos estatais de pesca* são quaisquer órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal com competências de ordenamento ou fiscalização da atividade pesqueira. Nessa definição, incluem-se tanto órgãos centrais (Ministérios) quanto órgãos seccionais (secretarias e agências estaduais) e locais (secretarias e agências municipais).

criação de algumas áreas marinhas protegidas¹⁸³. O exercício das atribuições de autoridade marítima da Marinha em tais áreas não somente é perfeitamente adequado, como também essencial a sua efetiva implementação, segundo se passa a demonstrar.

Para além da atribuição constitucional de defesa do território nacional, a Marinha possui atribuições subsidiárias de *Autoridade Marítima* previstas em lei complementar (LC nº 97/1999)¹⁸⁴. O exercício dessas atribuições representa um enorme desafio, em razão da dimensão e da importância do território marinho brasileiro. O Brasil possui uma extensa área oceânica, com cerca de 4,5 milhões de km², o que equivale a aproximadamente metade da sua massa continental. Além disso, a riqueza do mar brasileiro é imensa. Do ponto de vista econômico, é dele que se extrai 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado produzido no país e que se escoam mais de 95% do comércio exterior. Sob a ótica ambiental, possui recursos naturais e uma rica biodiversidade ainda pouco conhecidos. Todo esse patrimônio evidencia a importância do mar brasileiro, que inclusive levou a Marinha a denominá-lo de *Amazônia Azul*, na busca de conscientizar a sociedade acerca da necessidade de protegê-lo e preservá-lo¹⁸⁵.

Nas suas funções de Autoridade Marítima, cabe à Marinha realizar a *segurança marítima* da Amazônia Azul¹⁸⁶, implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos no mar e nas águas interiores em coordenação com outros órgãos federais ou estaduais e cooperar com os órgãos federais na repressão a delitos de repercussão nacional ou internacional quanto ao uso do mar, águas interiores e áreas portuárias¹⁸⁷. Ora, não se vê motivos para

¹⁸³ Os decretos de criação das reservas extrativistas da Baía do Tubarão e Itapetininga (MA) asseguram expressamente à Marinha a participação em seus conselhos gestores (artigo 8º do Decreto nº 9.340/2018 e artigo 9º do Decreto nº 9.333/2018, respectivamente). Conferir: BRASIL. Decreto n. 9.340, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista da Baía do Tubarão, localizada nos Municípios de Icatú e Humberto de Campos, Estado do Maranhão*. Disponível em: <https://bit.ly/37Rr9io>. Acesso em: 26 jan. 2021. Conferir também: BRASIL. Decreto n. 9.333, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista Itapetininga, localizada no Município de Bequimão, Estado do Maranhão*. Disponível em: <https://bit.ly/37RIeIV>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹⁸⁴ LC nº 97/1999. BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

¹⁸⁵ A *Amazônia Azul* é um conceito de natureza político-estratégica que compreende o mar territorial, a zona econômica exclusiva, a plataforma continental, as hidrovias e demais águas interiores brasileiras. Conferir: BRASIL. MARINHA. *Amazônia Azul*. Disponível em: https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/. Acesso em: 13 jan. 2021. Conferir também: BRASIL. MARINHA. *Amazônia Azul*. Disponível em: https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/. Acesso em: 20 jan. 2021.

¹⁸⁶ Especialmente contra *novas ameaças*, que abrangem o combate ao terrorismo, ao narcotráfico, ao tráfico ilícito de armas, ao contrabando, ao descaminho, ao tráfico de pessoas e à antiga pirataria. Conferir: BRASIL. MARINHA. *EMA-322: o posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval*. Estado-Maior da Armada, 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-322.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

¹⁸⁷ Artigo 17 da LC nº 97/1999. BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

interpretar que tais atribuições devem ser exercidas exclusivamente fora das áreas marinhas protegidas, onde igualmente é necessário preservar a segurança marítima, fiscalizar o cumprimento da legislação e coibir delitos¹⁸⁸. A ausência de referência às áreas marinhas protegidas na LC nº 97/1999 não se traduz em uma pretensão de exclusão de tais áreas, mas apenas em uma aparente omissão decorrente puramente da inexistência de uma sistema de áreas protegidas à época de sua edição, o que somente ocorreu no ano seguinte (Lei nº 9.985/2000).

Tal interpretação não suprime as competências legais do ICMBio, mas sim auxilia-o a cumprir sua missão institucional de promover uma *gestão efetiva* nas áreas marinhas protegidas. As riquezas existentes no meio marinho exigem do país esforços conjuntos no sentido de fiscalizar as atividades ali desenvolvidas e coibir a prática de ilícitos. A própria Marinha possui o posicionamento de que somente é capaz de desempenhar adequadamente essas atribuições por meio de um sistema de gestão e monitoramento reforçado por parcerias, compartilhamento de informações e cooperação com outras instituições¹⁸⁹. Trata-se de uma tarefa hercúlea para atribuir a um único ator. Os atores precisam se articular, unir suas forças, alinhar suas ações, integrar-se do ponto de vista institucional. E o conselho gestor é um instrumento de gestão que opera como local viabilizador/promotor/facilitador dessa integração. O mesmo raciocínio aplica-se aos órgãos estatais de pesca.

1.3.1.2 Os órgãos estatais de pesca

Os *órgãos estatais de pesca – federais, estaduais e municipais* – também devem ser considerados atores-chave quando se trata da gestão das áreas marinhas protegidas federais, sendo fundamental a sua participação nos conselhos gestores com esse objetivo. O exercício das competências de *ordenamento e fiscalização da atividade pesqueira* desses órgãos pode contribuir bastante para a efetividade da gestão desses espaços protegidos, pelas razões adiante explicitadas.

¹⁸⁸ Inclusive, os agentes das Capitâneas dos Portos da Marinha são competentes para lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos em razão da prática de ilícitos ambientais, juntamente com os agentes de fiscalização dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA (artigo 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998). BRASIL. Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁸⁹ BRASIL. MARINHA. *EMA-322: o posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval*. Estado-Maior da Armada, 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-322.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

O *ordenamento pesqueiro*¹⁹⁰ no país competia conjuntamente ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP) da Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁹¹. A Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, suprimiu essa gestão conjunta ministerial, transferindo tais atribuições ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹⁹², a quem compete atualmente fixar critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e da aquicultura¹⁹³. Já a *fiscalização* da atividade pesqueira – indispensável ao seu desenvolvimento sustentável – compete ao poder público federal, observadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes¹⁹⁴. As condutas e atividades lesivas aos recursos pesqueiros são punidas na forma da legislação específica de crimes e infrações administrativas ambientais¹⁹⁵.

Essas atribuições a cargo dos órgãos estatais de pesca – ordenamento da pesca e fiscalização da atividade pesqueira – são absolutamente relevantes nas áreas marinhas protegidas de uso sustentável, pois a atividade é juridicamente permitida em tais áreas, desde que realizada de modo sustentável. Enquadram-se como *áreas de exercício da atividade*

¹⁹⁰ Entende-se por *ordenamento pesqueiro* o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais, nos termos do artigo 2º, XII, da Lei nº 11.959/2009. BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹¹ Essa atuação conjunta ministerial havia sido instituída originariamente pelo artigo 27, § 6º, I, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009. A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, foi a última lei a prever expressamente a gestão conjunta dos temas relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.

¹⁹² Artigos 21, inciso III, 22, parágrafo único e 39 da MP nº 870/2019. BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹³ Artigo 29, IV, do Decreto nº 9.667/2019. BRASIL. Decreto n. 9.667, de 2 de janeiro de 2019. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior*. Disponível em: <https://bit.ly/37VwVj5>. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹⁴ Artigos 7º, IX, e 31 da Lei nº 11.959/2009. BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹⁵ Isto é, da Lei nº 9.605/1998 e do Decreto nº 6.514/008. Artigo 33 da Lei nº 11.959/2009. BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

pesqueira, nos termos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca¹⁹⁶. A pesca também adquiriu uma maior importância no âmbito das áreas marinhas protegidas de proteção integral, a despeito de expressamente excluídas das áreas de exercício da atividade pesqueira¹⁹⁷ e de possuírem um regime jurídico que veda o uso sustentável de recursos. Isso porque atualmente é permitida a atividade de pesca esportiva em tais áreas¹⁹⁸. Para tanto, o órgão ambiental gestor deve indicar previamente as áreas e as épocas do ano em que são permitidas a atividade e definir os petrechos de pesca autorizados¹⁹⁹, típicas medidas de *ordenamento pesqueiro*. Os pescadores esportivos e prestadores de serviços de apoio à pesca esportiva devem atentar à legislação vigente relacionada ao uso de petrechos autorizados, às espécies cuja captura é proibida na localidade, à legislação específica municipal e estadual e aos períodos de defeso²⁰⁰. Como se sabe, somente se pode verificar o cumprimento de tais prescrições por meio de uma *fiscalização da atividade pesqueira*.

Esse cenário evidencia que os órgãos federais, estaduais e municipais que possuem atribuições específicas de *ordenamento e fiscalização da pesca* têm muito a contribuir com o ICMBio na gestão das áreas marinhas protegidas federais. Essa contribuição – que pode se manifestar por meio de opiniões técnicas, trocas de conhecimento, apoio nas ações de fiscalização, etc. – não representa uma invasão das competências do órgão ambiental gestor, mas sim uma união de esforços visando à devida implementação de tais áreas. Nesse sentido, nada mais razoável que assegurar e formalizar essa possibilidade de diálogo e articulação por meio dos conselhos gestores. Estabelecidas essas premissas, passa-se à avaliação da integração

¹⁹⁶ Artigo 2º, X, da Lei nº 11.959/2009. BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹⁷ Artigo 2º, X, da Lei nº 11.959/2009. BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

¹⁹⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 91, de 4 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-91-de-4-de-fevereiro-de-2020-241574956>. Acesso em: 15 jan. 2021.

¹⁹⁹ Artigo 6º da Portaria ICMBio nº 91/2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 91, de 4 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio*. Disponível em: <https://bit.ly/3dQrfe1>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁰⁰ Artigo 27 da Portaria ICMBio nº 91/2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 91, de 4 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio*. Disponível em: <https://bit.ly/3dQrfe1>. Acesso em: 15 jan. 2021.

institucional das áreas marinhas protegidas federais a partir de um levantamento das portarias de instituição e de modificação de conselhos gestores, visando identificar se a Marinha e os órgãos estatais de pesca participam da gestão dessas áreas.

1.3.2 As contribuições dos conselhos gestores à integração de atores-chave

A pesquisa permitiu constatar que (i) a integração institucional é *suficiente* em 58% das áreas marinhas protegidas federais (41 áreas), cujos conselhos gestores contam com a participação de pelo menos um dos dois atores-chave: Marinha e/ou órgãos estatais de pesca (federais, estaduais ou municipais)²⁰¹, indicados com “SIM” na tabela a seguir. Vale registrar que foram identificados 02 conselhos integrados de áreas marinhas protegidas: conselho integrado da área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) e do refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES), criado em 2019; e conselho integrado da área de proteção ambiental e do parque nacional de Fernando de Noronha (PE), criado em 2018²⁰².

| | Áreas marinhas protegidas federais com conselho gestor com participação da Marinha e/ou órgãos estatais de pesca | Marinha | Pesca |
|-----|---|----------------|--------------|
| 1. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | SIM | SIM |
| 2. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | - | SIM |
| 3. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) | SIM | SIM |
| 4. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | SIM | - |
| 5. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | SIM | - |
| 6. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | - | SIM |
| 7. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) | - | SIM |
| 8. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | SIM | - |
| 9. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | SIM | - |
| 10. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | - | SIM |
| 11. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | - | SIM |
| 12. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) | - | SIM |
| 13. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | SIM | SIM |
| 14. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | SIM | - |
| 15. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | SIM | - |
| 16. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) | SIM | SIM |
| 17. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) | - | SIM |
| 18. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | SIM | - |
| 19. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | SIM | SIM |
| 20. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | SIM | - |

²⁰¹ Tabela elaborada pela autora, a partir de informações extraídas de cada uma das portarias citadas na Tabela 18, cujo teor foi localizado mediante pesquisa no buscador virtual Google, nas páginas virtuais institucionais de cada área marinha protegida federal e/ou na página virtual do Instituto Socioambiental (ISA). INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 25 nov. 2020.

²⁰² Portarias ICMBio nº 01/2018 (CR6) e nº 785/2019, respectivamente.

| | | | |
|-----|---|-----|-----|
| 21. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | - | SIM |
| 22. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | SIM | - |
| 23. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) | SIM | SIM |
| 24. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) | - | SIM |
| 25. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | - | SIM |
| 26. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) | SIM | - |
| 27. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) | SIM | - |
| 28. | Reserva extrativista Caeté-Taperaçu (PA) | SIM | - |
| 29. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | SIM | - |
| 30. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) | SIM | SIM |
| 31. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | SIM | - |
| 32. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | - | SIM |
| 33. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | - | SIM |
| 34. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | SIM | - |
| 35. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | SIM | - |
| 36. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (PI/MA) | SIM | SIM |
| 37. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | SIM | - |
| 38. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | SIM | SIM |
| 39. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | - | SIM |
| 40. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | SIM | - |
| 41. | Reserva extrativista Tracuateua (PA) | SIM | - |

Tabela 19 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor com participação da Marinha e/ou órgãos estatais de pesca.

No entanto, (ii) a integração institucional é *insuficiente* em 29% das marinhas protegidas federais (21 áreas), relacionadas na tabela a seguir²⁰³. Tais áreas possuem conselho gestor, mas a Marinha e os órgãos de pesca não possuem um assento específico que lhes assegure compor os conselhos em caráter permanente. A ausência de assento permanente e específico certamente não afasta a participação de tais atores, mas tampouco garante que participem da gestão da área de modo constante. Muitas portarias recentes de criação e modificação de conselhos gestores têm sido genéricas quanto à designação dos atores, limitando-se a elencar a participação de “órgãos de áreas afins dos três níveis da federação”, tal como previsto no Decreto nº 4.430/2002. Nesses casos, a relação das instituições representativas de cada setor e o quantitativo de vagas têm sido estabelecidos e homologados posteriormente por meio de despachos dos coordenadores regionais (agora gerentes regionais) do órgão ambiental gestor. Esse fato dificultou a pesquisa e pode ter provocado distorções indevidas dos resultados, ou seja, a Marinha e/ou órgãos de pesca estatais podem efetivamente participar dos conselhos

²⁰³ Tabela elaborada pela autora, a partir de informações extraídas de cada uma das portarias citadas na Tabela 18, cujo teor foi localizado mediante pesquisa no buscador virtual Google, nas páginas virtuais institucionais de cada área marinha protegida federal e/ou na página virtual do Instituto Socioambiental (ISA). INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 25 nov. 2020.

dessas áreas, mas não foi possível identificá-los em razão da previsão genérica “órgãos de áreas afins dos três níveis da federação” contida em algumas portarias²⁰⁴.

| Áreas marinhas protegidas federais com conselho gestor, mas sem comprovada participação da Marinha ou de órgãos estatais de pesca | |
|--|--|
| 1. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) |
| 2. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) |
| 3. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) |
| 4. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) |
| 5. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) |
| 6. | Estação ecológica de Carijós (SC) |
| 7. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) |
| 8. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) |
| 9. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) |
| 10. | Parque nacional do Superagui (PR) |
| 11. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) |
| 12. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) |
| 13. | Refúgio de vida silvestre de Una (ES) |
| 14. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) |
| 15. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) |
| 16. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) |
| 17. | Reserva biológica de Comboios (ES) |
| 18. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) |
| 19. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) |
| 20. | Reserva extrativista de Soure (PA) |
| 21. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) |

Tabela 20 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que possuem conselho gestor, mas não há participação comprovada da Marinha e/ou órgãos estatais de pesca.

Por fim, evidencia-se uma (iii) integração institucional *inexistente* em 13% das áreas marinhas protegidas federais, pois sequer possuem conselho gestor (09 áreas). São as áreas indicadas na tabela a seguir²⁰⁵.

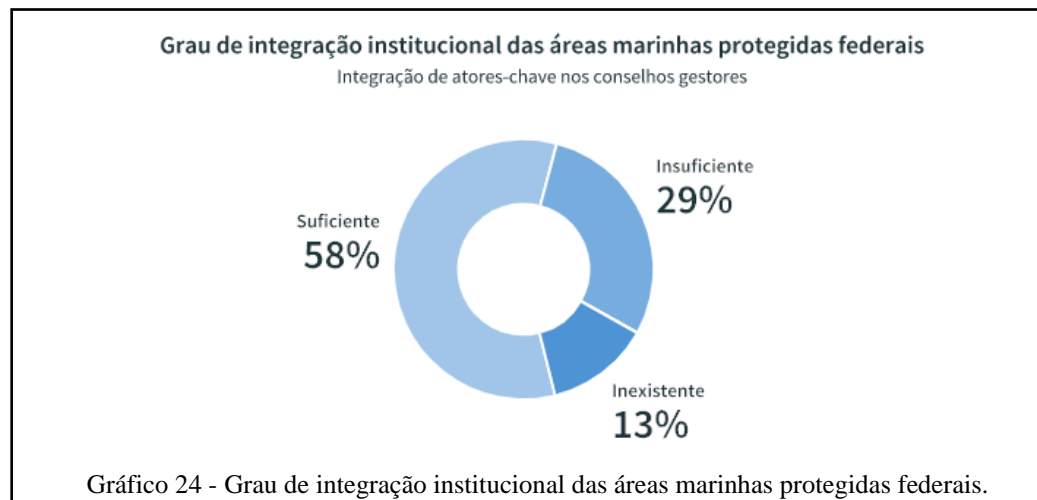
| Áreas marinhas protegidas federais sem conselho gestor | |
|---|--|
| 1. | Área de proteção ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz (BA) |
| 2. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) |
| 3. | Monumento natural das ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia (BA) |
| 4. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) |
| 5. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) |
| 6. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromaí (MA) |
| 7. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) |
| 8. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) |
| 9. | Reserva particular do patrimônio natural dunas de Santo Antônio (BA) |

Tabela 21 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não possuem conselho gestor.

²⁰⁴ É o caso, por exemplo, de portarias de criação e/ou modificação das seguintes áreas marinhas protegidas federais: reservas extrativistas Acaú-Goiana, Canavieiras, Cururupu, Mãe Grande Curuçá, Maracanã, Arraial do Cabo, Caeté-Taperaçu, Soure, Cuinarana, Delta do Parnaíba, Gurupi-Piriá, Lagoa do Jequiá, Pirajubaé e Mocapajuba. Não há menção específica aos atores que compõem os seus conselhos gestores.

²⁰⁵ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>, Acesso em: 25 nov. 2020.

O panorama geral do grau de *integração institucional* das áreas marinhas protegidas federais por meio dos conselhos gestores está ilustrado a seguir.



Em seguida, passa-se à última dimensão de integração analisada nesta pesquisa: a integração geográfica, caracterizada pela conexão de áreas marinhas protegidas por meio de núcleos de gestão integrada.

1.4 A INTEGRAÇÃO GEOGRÁFICA POR MEIO DOS NÚCLEOS DE GESTÃO INTEGRADA

A obrigação de promover a *integração geográfica* das áreas protegidas também está presente nas principais normas nacionais sobre biodiversidade e áreas protegidas e pode ser cumprida com a contribuição direta dos chamados *núcleos de gestão integrada* (NGIs). Os NGIs assumiram um papel de destaque na promoção da integração geográfica da gestão das áreas marinhas protegidas federais, ao considerar como unidade de gestão o ecossistema em sua totalidade, segundo uma abordagem ecossistêmica. A sua seleção para fins de análise na presente pesquisa deve-se ao seu caráter inovador, pois representam uma reformulação institucional estruturante, um novo desenho organizacional para conduzir a gestão das áreas protegidas federais no país que ainda é pouco conhecido e estudado. Cumpre aqui primeiramente defini-los, delimitar sua conexão com a gestão integrada e apresentar a sua utilização nas áreas marinhas protegidas federais.

Idealizados e instituídos pelo ICMBio por meio de uma portaria²⁰⁶, os NGIs são arranjos técnico-administrativos que organizam as áreas protegidas federais em grupos e passam a planejá-las e geri-las a partir de uma *perspectiva regional*²⁰⁷. Nesse sentido, agrupam áreas protegidas contíguas ou próximas de determinada região que possuem objetivos de manejo complementares ou similares que possibilitam a sua gestão a partir de uma perspectiva territorial macro²⁰⁸. As prioridades de gestão de cada área são revisadas e integradas com base em um novo planejamento territorial e as diferentes atividades gerenciais passam a ser pensadas e executadas para todo o território. Os objetivos desse arranjo são a adoção de uma abordagem ecossistêmica na gestão do conjunto das áreas protegidas; a maior eficácia e efetividade da conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais no território; o alcance de ganhos gerenciais advindos da gestão em escala e da maior especialização das ações gerenciais; e a melhor integração das áreas protegidas com o seu entorno e região²⁰⁹.

Cada NGI deve ser coordenado por um chefe e gerido por uma equipe única, bem como dispor de um regimento interno. Esse modelo gerencial pauta-se na elaboração conjunta do planejamento das áreas protegidas, na execução integrada das suas atividades e no compartilhamento de suas estruturas e recursos. A gestão de cada NGI deve ser orientada por um planejamento gerencial integrado anual, alinhado às atividades, metas e cronogramas dos planos de ação de diferentes áreas temáticas e em conformidade com o planejamento estratégico integrado do Ministério do Meio Ambiente e de suas vinculadas, bem como com os seus atos normativos de criação, seus planos de manejo e as orientações de seus conselhos²¹⁰.

²⁰⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 229, de 11 de maio de 2016. *Estabelece procedimentos para a organização das unidades de conservação federais em agrupamentos gerenciais destinados a estimular, orientar e promover a integração e o mútuo apoio gerencial entre essas unidades de conservação*. Disponível em: <https://bit.ly/3kqGGuL>. Acesso em: 4 nov. 2020.

²⁰⁷ Essa *perspectiva regional* leva em consideração apenas as áreas marinhas protegidas federais, isto é, aquelas sob gestão do órgão ambiental federal (ICMBio) Até o momento, não há previsão de participação de áreas marinhas protegidas estaduais e municipais nos NGIs, o que certamente demandaria o estabelecimento de uma gestão compartilhada entre entes federados.

²⁰⁸ Há áreas protegidas que não se adequam à participação em NGIs – identificadas como de *gestão singular* – seja porque se encontram em uma condição de isolamento territorial que não favorece essa integração, seja porque apresentam um elevado grau de complexidade de gestão que justifica a sua manutenção em um padrão singularizado. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Agrupamentos gerenciais de unidades de conservação federais*. Disponível em: <https://bit.ly/37Smvk8>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁰⁹ Artigo 6º da Portaria ICMBio nº 229/2016. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 229, de 11 de maio de 2016. *Estabelece procedimentos para a organização das unidades de conservação federais em agrupamentos gerenciais destinados a estimular, orientar e promover a integração e o mútuo apoio gerencial entre essas unidades de conservação*. Disponível em: <https://bit.ly/3kqGGuL>. Acesso em: 4 nov. 2020.

²¹⁰ Artigos 5º, 6º e 10º da Portaria ICMBio nº 102/2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 102, de 10 de fevereiro de 2020. *Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvEx4e>. Acesso em: 4 nov. 2020.

O ICMBio vinha idealizando o estabelecimento de núcleos de gestão integrada desde o ano de 2010²¹¹. Em 2011, o Decreto nº 7.515 autorizou-o a instituir núcleos de gestão integrada em qualquer ente federativo para a melhoria da gestão das áreas protegidas, em caráter transitório ou permanente²¹². Inicialmente, houve apenas iniciativas isoladas e voluntárias das próprias equipes das áreas protegidas, consistentes no mero compartilhamento de alguns equipamentos ou na execução conjunta de algumas ações operacionais²¹³. Em 2015, a questão passou a ser debatida sob a perspectiva de uma integração propriamente dita, a partir da experiência de integração da gestão das áreas protegidas federais localizadas na cidade de Itaituba/PA, implementada por meio de uma cooperação técnica do ICMBio com a organização *The Nature Conservancy* (TNC)²¹⁴. Essa experiência serviu como um modelo a ser testado em maior escala e conduziu à regulamentação dos núcleos de gestão integrada em 2016.

A edição da Portaria ICMBio nº 229/2016 impulsionou a criação de vários NGIs no período de 2016 a 2018²¹⁵. Em 2020, avançou-se com a Portaria ICMBio nº 102/2020, que criou a Política de Integração e Nucleação Gerencial (PINGe), uma estratégia institucional para fortalecer e aperfeiçoar a gestão em áreas protegidas. Um dos seus princípios é justamente consolidar o modelo gerencial fundamentado no estabelecimento de núcleos de gestão integrada entre áreas protegidas federais contíguas, próximas ou com similaridade regional. De acordo com a referida portaria, as competências dos NGIs devem ser desempenhadas para gerir e

²¹¹ É o que consta em ata de reunião do Instituto Chico Mendes ocorrida no dia 25 de fevereiro de 2010. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Ata de reunião da diretoria do ICMBio*. Disponível em <https://bit.ly/3qb2Ked>. Acesso em: 04 nov. 2020. Também há uma notícia de 2012, que relata estudos para a implantação de um núcleo de gestão integrada para as áreas protegidas do Distrito Federal: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *ICMBio estuda gestão integrada das UCs no DF*. Disponível em: <https://bit.ly/37T7QFs>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²¹² O artigo 28 do Decreto nº 7.515/2011 estabeleceu, o artigo 30 do Decreto nº 8.974/2017 manteve e o artigo 29 do Decreto nº 10.234/2020 confirmou a redação do dispositivo legal. BRASIL. Decreto n. 7.515, de 24 de janeiro de 2017. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e altera o Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000, que dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7515.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

²¹³ A pesquisa localizou essa informação, mas não há identificação de quais foram essas iniciativas. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Relatório Técnico nº 01/2020 do Comitê de Integração e Nucleação Gerencial - COINGe*. Disponível em: <https://bit.ly/2My9QeV>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²¹⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Relatório Técnico nº 01/2020 do Comitê de Integração e Nucleação Gerencial - COINGe*. Disponível em: <https://bit.ly/2My9QeV>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²¹⁵ Somente no ano de 2018, foram criados 17 NGIs. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Relatório de Gestão 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYY5RD>. Acesso em: 4 nov. 2020.

manter a integridade dos espaços protegidos e promover o seu desenvolvimento sustentável, visando cumprir os objetivos específicos de criação de cada uma das áreas integrantes²¹⁶.

A criação de NGIs dá cumprimento aos dispositivos legais que consagram a *obrigação de integrar* sob uma perspectiva *geográfica*. A Lei do SNUC, por exemplo, dispõe que a gestão deve ser feita de forma integrada e participativa quando existir um conjunto de áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas que constituam um mosaico, considerando os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. Também estabelece que a forma de gestão integrada do conjunto das unidades deve ser disposta em regulamento²¹⁷. Já a PNB elenca entre os seus objetivos: planejar, promover, implantar e consolidar corredores ecológicos e outras formas de conectividade de paisagens, como forma de planejamento e gerenciamento regional da biodiversidade, incluindo a compatibilização e integração de áreas protegidas; e aplicar os princípios da abordagem ecossistêmica no manejo da biodiversidade²¹⁸.

O PNAP, por sua vez, adota expressamente a abordagem ecossistêmica na gestão das áreas protegidas e possui como diretriz facilitar o fluxo gênico entre as áreas protegidas e suas áreas de interstício. Um de seus objetivos gerais é integrar as áreas protegidas a paisagens terrestres e marinhas mais amplas²¹⁹ visando manter sua estrutura e função ecológica e sociocultural. Um de seus objetivos específicos é adotar medidas para aprimorar a integração de áreas protegidas a paisagens terrestres e aquáticas continentais e marinhas mais amplas e garantir o estabelecimento e a manutenção da conectividade entre ecossistemas. Para alcançar esse objetivo, sugere como estratégias garantir a manutenção da conectividade entre ecossistemas marinhos por intermédio das redes de áreas protegidas costeiras e marinhas e

²¹⁶ Artigos 1º e 2º da Portaria ICMBio nº 102/2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 102, de 10 de fevereiro de 2020. *Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvEx4e>. Acesso em: 4 nov. 2020.

²¹⁷ Artigo 26 da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

²¹⁸ Itens 1.1.3 e 12.2.9 da PNB. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

²¹⁹ Esse objetivo alinha-se ao compromisso assumido na Meta 11 de Aichi, citada na introdução deste trabalho, de conservar no mínimo 10% das áreas marinhas e costeiras por meio de sistemas de áreas protegidas *integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas*.

multiplicar experiências exitosas sobre esforços específicos para integrar as áreas protegidas a planos e estratégias desenvolvidos para paisagens terrestres e marinhas mais amplas²²⁰.

Todo esse arcabouço normativo evidencia o importante papel dos NGIs enquanto instrumentos para o cumprimento da *obrigação de promover a gestão integrada* das áreas marinhas protegidas federais, sob o ponto de vista de seus territórios. O levantamento detalhado a seguir busca evidenciar as suas contribuições a esse propósito.

1.4.1 As contribuições dos NGIs à integração de áreas protegidas

As características dos NGIs não deixam dúvidas de que se trata de um modelo gerencial com potencial absoluto para promover uma gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais, especialmente do ponto de vista territorial. Atualmente, há 66 núcleos de gestão integrada de áreas protegidas federais no país, após a recente criação de 18 novos NGIs pelo órgão ambiental federal gestor²²¹. A seguir, detalha-se a análise do grau de integração geográfica das áreas marinhas protegidas federais, realizada a partir de um levantamento dos núcleos de gestão integrada e de suas portarias de instituição, no fito de identificar quais áreas marinhas protegidas contíguas, próximas ou com similaridade regional são geridas de forma conjunta.

O levantamento de dados oficiais levou à constatação de que (i) a integração geográfica é *suficiente* em 68% das áreas marinhas protegidas federais, pois são geridas por meio de núcleos de gestão integrada. São 48 áreas – 31 do grupo de uso sustentável e 17 do grupo de proteção integral – elencadas a seguir, acompanhadas do NGI de que fazem parte²²².

| Áreas marinhas protegidas federais em núcleos de gestão integrada | | NGI |
|---|--|------------------|
| 1. | Área de proteção ambiental Anhatomirim (SC) | Florianópolis |
| 2. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | Mamanguape |
| 3. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | Santa Cruz |
| 4. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | Costa dos Corais |
| 5. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Paraty |
| 6. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | Iguape |

²²⁰ Itens 1.1, 1.2 e 3.3 do PNAP. BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 23 nov. 2020.

²²¹ 18 NGIs criados em maio de 2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *ICMBio em foco: ICMBio ganha 18 novos núcleos de gestão integrada*. Disponível em: <https://bit.ly/3uIbHyM>. Acesso em: 5 nov. 2020.

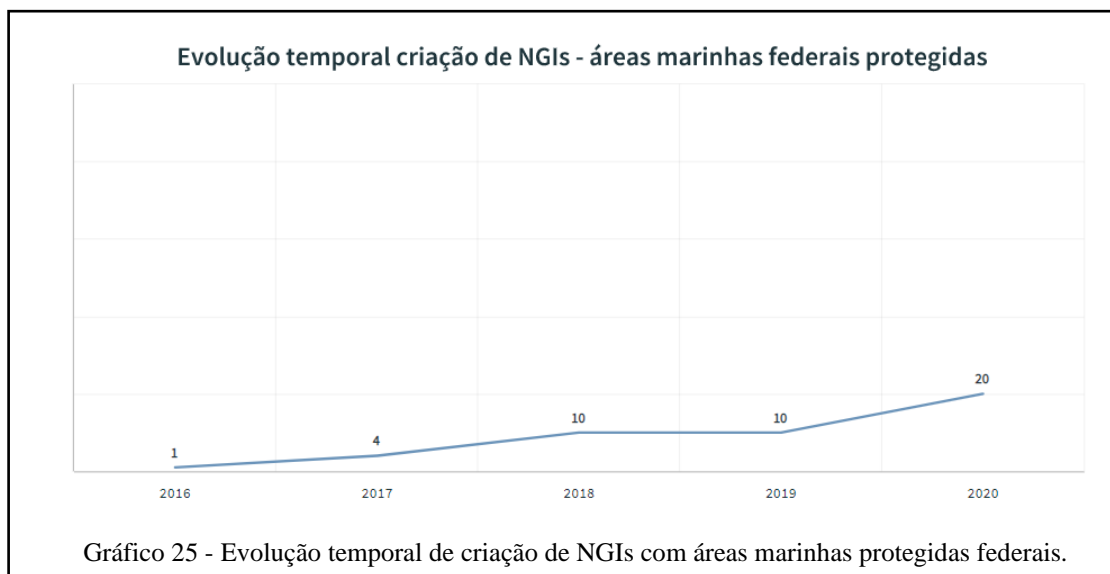
²²² Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de análise e monitoramento de gestão (SAMGe): painel de resultados consolidado*. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 2 nov. 2020.

| | | |
|-----|---|-----------------------|
| 7. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | Noronha |
| 8. | Área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) | Teresópolis |
| 9. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | Guaraqueçaba |
| 10. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | São Pedro e São Paulo |
| 11. | Área de proteção ambiental do arquipélago de Trindade e Martin Vaz (BA) | Trindade e Martin Vaz |
| 12. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) | Mamanguape |
| 13. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | Iguape |
| 14. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | Teresópolis |
| 15. | Estação ecológica de Carijós (SC) | Florianópolis |
| 16. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | Guaraqueçaba |
| 17. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | Paraty |
| 18. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | Iguape |
| 19. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | Alcatrazes |
| 20. | Monumento natural das ilhas de Trindade, Martin Vaz e do Monte Columbia (BA) | Trindade e Martin Vaz |
| 21. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | São Pedro e São Paulo |
| 22. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Paraty |
| 23. | Parque nacional do Superagui (PR) | Guaraqueçaba |
| 24. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) | Noronha |
| 25. | Parque nacional das ilhas dos Currais (PR) | Matinhos |
| 26. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | Abrolhos |
| 27. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | Santa Cruz |
| 28. | Refúgio de vida silvestre de Una (ES) | Ilhéus |
| 29. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) | Alcatrazes |
| 30. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) | Florianópolis |
| 31. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | Cabedelo |
| 32. | Reserva extrativista Araí-Peroba (PA) | Bragança |
| 33. | Reserva extrativista Arapiranga-Tromaí (MA) | São Luís |
| 34. | Reserva extrativista Caeté-Taperaçu (PA) | Bragança |
| 35. | Reserva extrativista Cuinarana (PA) | Salgado Paraense |
| 36. | Reserva extrativista da Baía do Tubarão (MA) | São Luís |
| 37. | Reserva extrativista de Canavieiras (BA) | Ilhéus |
| 38. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | Abrolhos |
| 39. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | São Luís |
| 40. | Reserva extrativista de Gurupi-Piriá (PA) | Bragança |
| 41. | Reserva extrativista do Batoque (CE) | Batoque-prainha |
| 42. | Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá (PA) | Salgado Paraense |
| 43. | Reserva extrativista Maracanã (PA) | Salgado Paraense |
| 44. | Reserva extrativista Pirajubaé (SC) | Florianópolis |
| 45. | Reserva extrativista Mestre Lucindo (PA) | Salgado Paraense |
| 46. | Reserva extrativista Mocapajuba (PA) | Salgado Paraense |
| 47. | Reserva extrativista prainha do Canto Verde (CE) | Batoque-prainha |
| 48. | Reserva extrativista Tracueteua (PA) | Bragança |

Tabela 22 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que compõem núcleos de gestão integrada.

A elaboração das propostas de criação de NGIs consideram como critérios a proximidade geográfica, as similaridades e complementariedades funcionais e ambientais e a logística de acesso das áreas protegidas componentes, bem como os ganhos em eficiência administrativa, a economia de custos, o planejamento e a distribuição racional da força de

trabalho²²³. Atualmente, as áreas marinhas protegidas federais integram um total de 20 NGIs²²⁴, sendo que metade foi criada muito recentemente, conforme demonstra o gráfico a seguir.



Por outro lado, (ii) a integração geográfica por meio de núcleos de gestão integrada é *inexistente* em 32% das marinhas protegidas federais, ante a ausência de sua instituição. É o que ocorre com as 23 áreas listadas adiante²²⁵.

| Áreas marinhas protegidas federais sem Núcleos de Gestão Integrada | |
|--|---|
| 1. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) |
| 2. | Área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) |
| 3. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) |
| 4. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) |
| 5. | Monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) |
| 6. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) |

²²³ Portaria ICMBio nº 102/2020. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 102, de 10 de fevereiro de 2020. *Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvEx4e>. Acesso em: 5 nov. 2020.

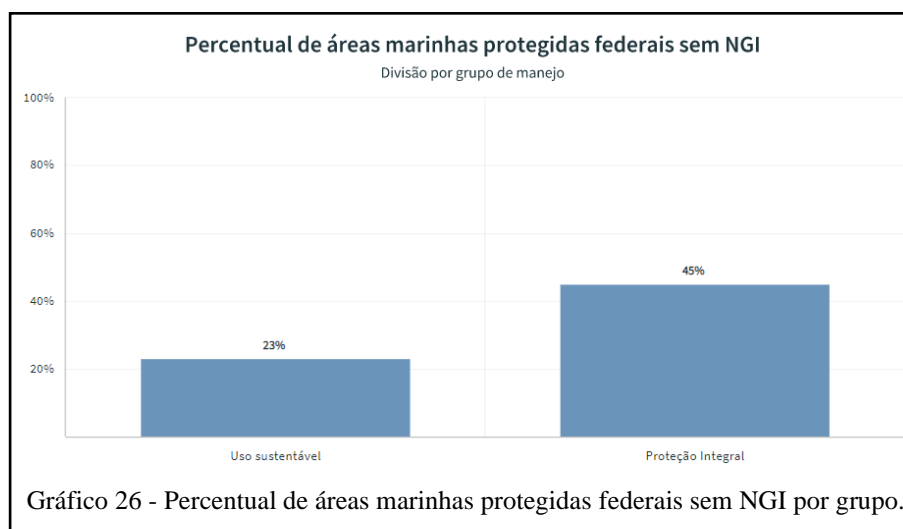
²²⁴ NGIs e respectivas portarias de instituição: 1. Florianópolis (Portaria ICMBio nº 109/2020); 2. Mamanguape (Portaria ICMBio nº 575/2018); 3. Santa Cruz (Portaria ICMBio nº 775/2017); 4. Costa dos Corais (Portaria ICMBio nº 549/2018); 5. Paraty (Portaria ICMBio nº 431/2020); 6. Iguape (Portaria ICMBio nº 440/2020); 7. Noronha (Portaria ICMBio nº 07/2017); 8. Teresópolis (Portaria ICMBio nº 426/2020); 9. Guaraqueçaba (Portaria ICMBio nº 930/2018); 10. São Pedro e São Paulo (Portaria ICMBio nº 596/2018); 11. Trindade e Martin Vaz (Portaria ICMBio nº 593/2018); 12. Alcatrazes (Portaria ICMBio nº 90/2016); 13. Matinhos (Portaria ICMBio nº 110/2020); 14. Abrolhos (Portaria ICMBio nº 116/2020); 15. Ilhéus (Portaria ICMBio nº 417/2020); 16. Cabedelo (Portaria ICMBio nº 421/2020); 17. Bragança (Portaria ICMBio nº 978/2018); 18. São Luís (Portaria ICMBio nº 121/2020); 19. Batoque-prainha (Portaria ICMBio nº 1.018/2018); e 20. Salgado Paraense (Portaria ICMBio nº 120/2020). A identificação dos NGIs foi feita por meio de pesquisa em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de análise e monitoramento de gestão (SAMGe): painel de resultados consolidado*. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 5 nov. 2020. As portarias de instituição foram colhidas por meio de pesquisa simples no buscador virtual *Google*.

²²⁵ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de análise e monitoramento de gestão (SAMGe): painel de resultados consolidado*. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 2 nov. 2020.

| | |
|-----|--|
| 7. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) |
| 8. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) |
| 9. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) |
| 10. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) |
| 11. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) |
| 12. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) |
| 13. | Refúgio de vida silvestre ilha dos Lobos (RS) |
| 14. | Reserva biológica do Lago Piratuba (AP) |
| 15. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) |
| 16. | Reserva biológica de Comboios (ES) |
| 17. | Reserva biológica de Santa Isabel (SE) |
| 18. | Reserva extrativista de Soure (PA) |
| 19. | Reserva extrativista Corumbau (BA) |
| 20. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) |
| 21. | Reserva extrativista da Lagoa do Jequiá (AL) |
| 22. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (PI/MA) |
| 23. | Reserva particular do patrimônio natural dunas de Santo Antônio (BA) |

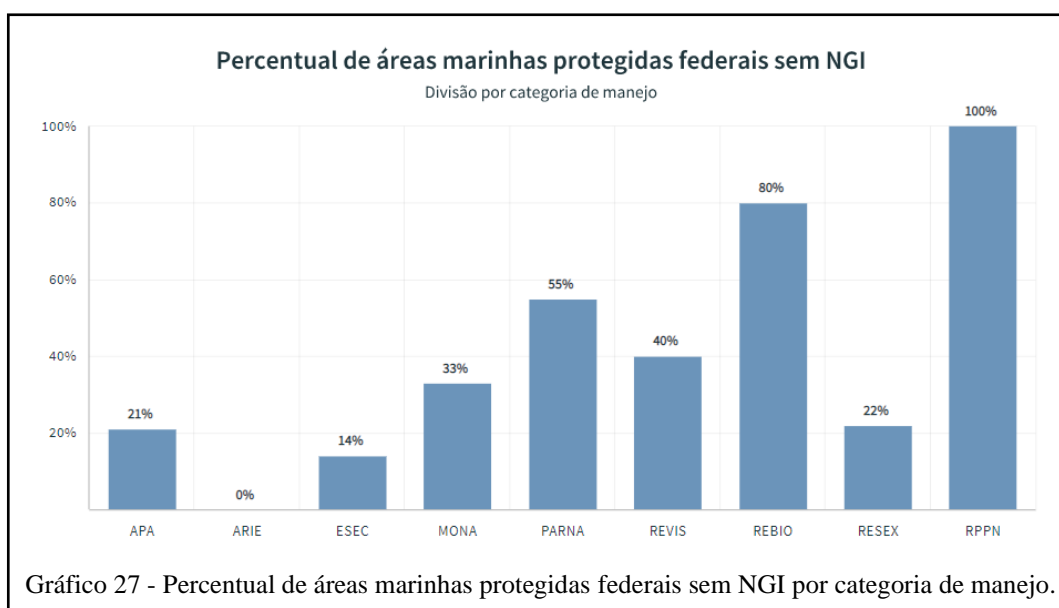
Tabela 23 - Lista de áreas marinhas protegidas federais que não compõem núcleos de gestão integrada.

As 23 áreas marinhas protegidas federais que não compõem núcleos de gestão integrada estão assim distribuídas, de acordo com o grupo: são 14 áreas pertencentes ao grupo de proteção integral, de um total de 31 (45%); e apenas 09 áreas pertencentes ao grupo de uso sustentável, de um total de 40 (23%). Sob essa ótica geral, observa-se uma aparente priorização de inclusão de áreas marinhas protegidas federais de uso sustentável em núcleos de gestão integrada. É o que ilustra o gráfico a seguir.

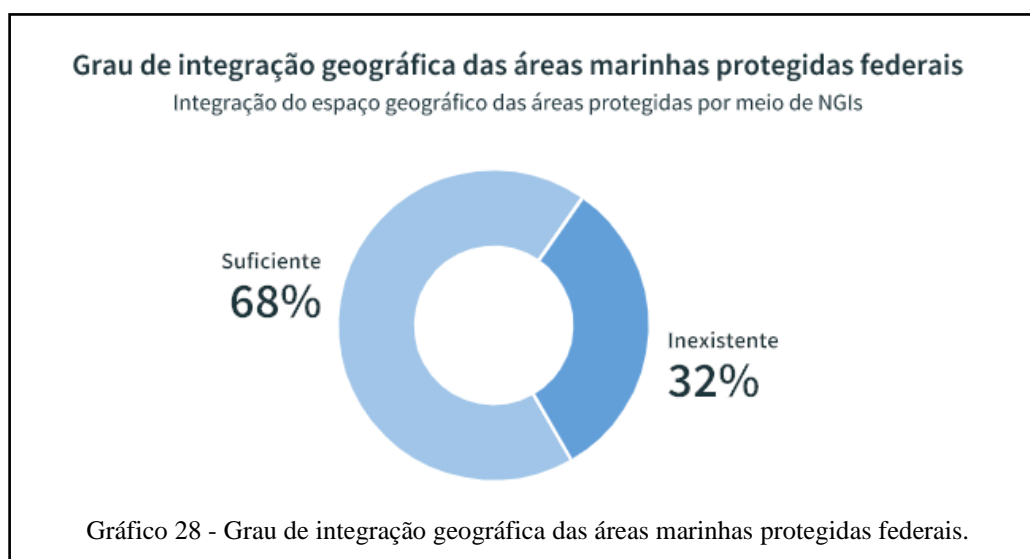


Já de acordo com a categoria de manejo, estão assim distribuídas as áreas marinhas protegidas federais que não compõem núcleos de gestão integrada: 03 áreas de proteção ambiental (APA) de um total de 14 (21%); nenhuma área de relevante interesse ecológico (ARIE) de um total de 02 (0%); 01 estação ecológica (ESEC) de um total de 07 (14%); 01

monumento natural (MONA) de um total de 03 (33%); 06 parques nacionais (PARNA) de um total de 11 (55%); 02 refúgios de vida silvestre (REVIS) de um total de 05 (40%); 04 reservas biológicas (REBIO) de um total de 05 (80%); 05 reservas extrativistas (RESEX) de um total de 23 (22%); e 01 reserva particular do patrimônio natural (RPPN) de um total de 01 (100%). Sob essa perspectiva, vislumbra-se uma aparente priorização da inclusão em núcleos de gestão integrada de áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e estações ecológicas, conforme revela o gráfico adiante.



O grau de *integração geográfica* das áreas marinhas protegidas federais por meio de núcleos de gestão integrada está ilustrado a seguir.



Não obstante o seu caráter inovador e o seu potencial para efetivamente contribuir para uma gestão integrada do território das áreas marinhas protegidas federais, há críticas e questionamentos judiciais acerca de alguns NGIs, cuja recente criação teria se desvirtuado dos objetivos que justificam a adoção desse modelo gerencial.

1.4.2 A suposta criação desvirtuada de NGIs

Há críticas e questionamentos judiciais em razão da suposta criação desvirtuada de alguns Núcleos de Gestão Integrada. Essas críticas partem de especialistas na gestão de áreas protegidas e do Ministério Público Federal, que expediu recomendações e judicializou alguns casos. O ICMBio refuta esse suposto desvirtuamento e defende a higidez da criação desses NGIs, tese que vem prevalecendo perante o Judiciário. A seguir, relatam-se as críticas e questionamentos judiciais nos casos dos NGIs Teresópolis, Paraty e Mossoró, a título de exemplo.

Há um relevante posicionamento técnico que critica a gestão integrada de áreas protegidas por meio da criação de alguns NGIs, que não teriam se pautado nos reais objetivos desse arranjo, referidos anteriormente. Afirma-se que, na verdade, a criação de tais NGIs teria se dado por motivos de fragilidade orçamentária e de pessoal do órgão ambiental federal gestor. Argumenta-se também que áreas protegidas muito distantes têm sido indevidamente agrupadas e que equipes de campo têm sido indevidamente realocadas, deixando de atuar diuturnamente no combate a irregularidades, no atendimento a visitantes, no apoio a populações tradicionais e na orientação de condutas²²⁶.

O Ministério Público Federal no Rio de Janeiro também manifestou posicionamento contrário à recente criação de alguns NGIs. Nesse sentido, propôs uma ação civil pública que questiona a validade da Portaria ICMBio nº 426/2020²²⁷. A referida portaria instituiu o *NGI Teresópolis*, do qual participam duas áreas marinhas protegidas federais: a área de proteção ambiental de Guapi-Mirim (RJ) e a estação ecológica da Guanabara (RJ). O MPF argumenta

²²⁶ Opinião técnica de Cláudio Maretti, ex-presidente do ICMBio (2015-2016) e Vice Chairman para a América do Sul da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional para Conservação da Natureza (WCPA/IUCN). Conferir entrevista na reportagem: ECO. *Nanico e militarizado, reestruturação do ICMBio entra em vigor*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/nanico-e-militarizado-reestruturacao-do-icmbio-entra-em-vigor/>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Ação civil pública nº 5004549-38.2020.4.02.5120/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Luiza Lourenço Bianchini. Data da decisão: 10/06/2020.

que a criação do citado NGI: elimina a especialização e dificulta a gestão, principalmente o planejamento de ações, tais como eliminação de espécies exóticas, educação ambiental e fiscalização; enseja a tomada de decisão por instâncias que não atuam *in loco*; e foi tomada sem o adequado debate sobre o tema²²⁸.

O juízo de primeiro grau deferiu o pedido liminar para suspender a portaria em questão, sob o entendimento de que o agrupamento das áreas protegidas sob o modelo gerencial de um NGI pode implicar retrocesso na proteção ambiental. Alegou haver indícios de que a decisão não foi precedida do necessário debate com técnicos e atores interessados e violou o princípio da transparência, ante a sua adoção no meio da pandemia de Covid-19²²⁹. O ICMBio recorreu dessa decisão, sustentando que: a *expertise* dos gestores das áreas protegidas componentes do NGI-Teresópolis não se perde nesse processo de reestruturação, mas sim redireciona-se em prol desse novo modelo de gestão integrada; as áreas protegidas que compõem o NGI fazem parte de um mosaico formalmente instituído (Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense); a nova forma de gestão respeita o regime jurídico de proteção individual de cada área protegida e fortalece a sua implementação; as sedes administrativas das áreas protegidas componentes do NGI não foram e não serão fechadas em razão da sua instituição; e os servidores desoneram-se de atividades administrativas e podem dedicar-se mais a atividades fins, tais como a fiscalização e o monitoramento, que passam a ser realizados de modo mais célere, eficiente e integrado, baseado em uma visão macro do território²³⁰.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) deu parcial provimento ao recurso do ICMBio para reformar a decisão e restabelecer a instituição do NGI-Teresópolis, sob o entendimento de que cabe ao Poder Executivo, através do órgão ambiental competente, decidir sobre a gestão das áreas protegidas. Segundo o desembargador relator, o Poder Judiciário não pode imiscuir-se *a priori* nessas escolhas, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Eventual ingerência somente seria cabível em caso de comprovado risco ou lesão ao meio ambiente, o que não seria possível inferir naquele momento da lide e em grau recursal, mas sim após a devida instrução do processo²³¹. O processo segue em curso.

²²⁸ Acesso à petição inicial da ação civil pública em: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *ACP - NGI Teresópolis - Rebio Tinguá*. Disponível em: <http://bit.ly/3r4ImMK>. Acesso em: 6 nov. 2020.

²²⁹ Acesso à decisão liminar em MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Liminar - NGI Teresópolis - Rebio Tinguá*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/prm-s-j-meriti/liminar-ngi-teresopolis-rebio-tingua/view>. Acesso em: 6 nov. 2020.

²³⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Agravo de instrumento nº 5007582-70.2020.4.02.0000/RJ*. Agravante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Data de julgamento: 07/10/2020.

²³¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Agravo de instrumento nº 5007582-70.2020.4.02.0000/RJ*. Agravante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Data de julgamento: 07/10/2020.

Mas há outros exemplos de ações do Ministério Público Federal em relação aos NGIs. Nesse sentido, o MPF expediu uma recomendação ao ICMBio para que se abstinhasse de criar o *NGI Paraty*, com inclusão da estação ecológica de Tamoios (RJ). Afirmou que a proposta de criação do citado NGI poderia ocasionar: danos à fiscalização; perda de autonomia fiscalizatória, bem como de resposta célere e eficiente a sociedade civil e órgãos públicos; dispersão de ações em nome de um conjunto, em detrimento da área protegida referida; e a existência de apenas uma administração central, dificultando a gestão e prejudicando o cumprimento dos objetivos da área protegida. Asseverou também que o distanciamento físico entre os gestores e a sede da área protegida e a tomada de decisões por instâncias que não atuam *in loco* dificultam a compreensão das questões e demandas locais, além de representarem um sério entrave às interlocuções com a sociedade civil e órgãos públicos²³². O ICMBio não atendeu à recomendação, tendo criado o NGI Paraty com inclusão da estação ecológica de Tamoios²³³. Não se identificou o ajuizamento de ação civil pública em razão desse fato.

Por fim, vale citar também a pretensão do MPF de desconstituir o *NGI Mossoró*. Tal NGI não possui áreas marinhas protegidas em sua composição, mas os argumentos do órgão ministerial em sede de ação civil pública são iguais. Nessa linha, o MPF aduz que a criação do citado NGI configura um desvio de finalidade, pois foi instituído sem um debate técnico e afasta indevidamente a especialização até então existente, em que a atuação do órgão ambiental gestor foca nas particularidades de cada área protegida. O pedido foi julgado improcedente e está em curso prazo para interposição de eventual recurso de apelação. Na sentença, o juiz pontuou não ser possível constatar o desvio de finalidade alegado pelo MPF e asseverou que os NGIs vem sendo criados no país desde 2016, não existindo notícias de que a sua criação enfraquece a proteção ambiental das áreas protegidas que os compõem²³⁴.

Ao que parece, tais críticas e questionamentos configuram um mero receio de desvirtuamento dos NGIs e uma certa resistência à sua utilização. Os NGIs possuem vantagens e desvantagens, como qualquer modelo de gestão, mas a sua contribuição à integração geográfica da gestão se mostra evidente em tese, em razão da necessária adoção de uma

²³² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Recomendação Conjunta nº 1/2020, de 27 de maio de 2020*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuFLJD>. Acesso em 21 fev. 2021.

²³³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Portaria n. 431, de 11 de maio de 2020. *Institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Paraty, um arranjo organizacional para gestão territorial integrada de Unidades de Conservação federais, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (processo SEI nº 02070.002813/2020-98)*. Disponível em: <https://bit.ly/2ZWBa9R>. Acesso em 21 fev. 2021.

²³⁴ Conferir: BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0800241-72.2020.4.05.8403/RN*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. Data da decisão: 15/01/2021.

abordagem ecossistêmica na gestão do conjunto das áreas protegidas. Espera-se que o entendimento do órgão ambiental gestor siga com o respaldo do Judiciário, permitindo melhor visualizar em breve os almejados resultados positivos da implantação de tais arranjos.

Encerram-se aqui as considerações dessa pesquisa sobre as contribuições dos instrumentos jurídicos que se propôs a analisar. Em suma, demonstrou-se que os planos de manejo contribuem para a integração normativa das áreas marinhas protegidas federais, ao conectar normas ambientais, sociais e econômicas em seu bojo. Evidenciou-se também que os mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar, sítios do patrimônio natural, contratos de concessão de direito real de uso (CCDRUs), acordos de gestão e termos de compromisso (TCs) contribuem para a integração instrumental de tais áreas, pois conectam-se entre si e com os planos de manejo. Demonstrou-se também que os conselhos gestores contribuem para a integração institucional, pois permitem a articulação de atores-chave das áreas marinhas protegidas. Por fim, mostrou-se que os núcleos de gestão integrada (NGIs) contribuem para a integração geográfica de tais áreas, à vista do modelo gerencial pautado em uma abordagem ecossistêmica que se propõem a implementar. O próximo capítulo volta-se para a análise de problemas jurídicos que a pesquisa identificou e que claramente limitam as contribuições dos instrumentos analisados à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais.

2 LIMITES JURÍDICOS À GESTÃO INTEGRADA DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

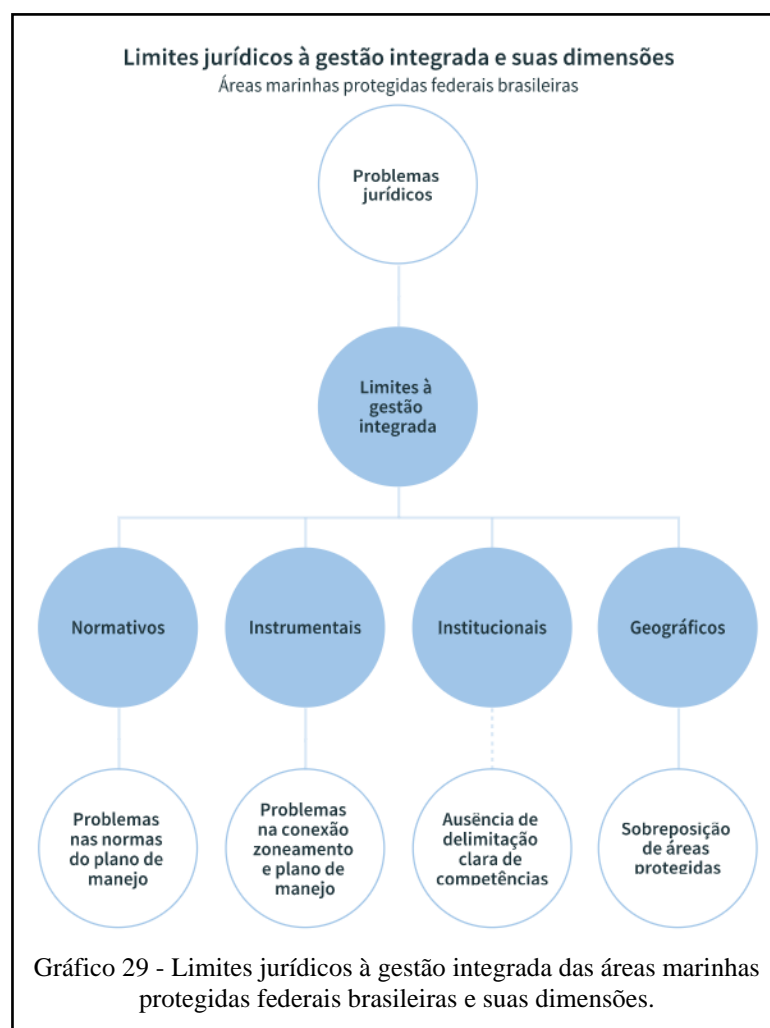
Há problemas jurídicos que claramente limitam a contribuição que os instrumentos jurídicos conectados às áreas marinhas protegidas federais podem dar em prol da sua gestão integrada. O cruzamento e a interpretação crítica dos dados levantados e apresentados no capítulo anterior demonstram que os instrumentos jurídicos utilizados em áreas marinhas protegidas federais contribuem diretamente para a sua gestão integrada. No entanto, a pesquisa também identificou problemas jurídicos que configuram limites à gestão integrada dessas áreas, dificultando a aplicação de suas normas (integração normativa), a efetividade de seus instrumentos (integração instrumental), o alinhamento de seus atores (integração institucional) e a harmonia em seu território (integração geográfica). Sem pretensão de exaurir os problemas jurídicos existentes²³⁵, este capítulo classifica e analisa os limites identificados de acordo com as dimensões de integração já propostas nessa pesquisa: normativa, instrumental, institucional e geográfica, trazendo sempre exemplos concretos no fito de ilustrá-los²³⁶.

Primeiramente, demonstrar-se-á que nas áreas marinhas protegidas federais brasileiras há (2.1) limites à integração normativa nos planos de manejo, oriundos de antinomias e imprecisões em suas normas. Na sequência, comprova-se que há um (2.2) limite à integração instrumental decorrente da impossibilidade de fixação de zonas de amortecimento no zoneamento dos planos de manejo, o que impede a devida conexão entre esses dois instrumentos²³⁷. Em terceiro lugar, demonstra-se que também há (2.3) limites à integração institucional decorrentes da ausência de delimitação clara das competências de atores-chave para autorização de pesquisas científicas, o que acaba gerando conflitos e divergências. Por fim, verificou-se que há um (2.4) limite à integração geográfica decorrente da sobreposição de áreas protegidas. O infográfico adiante esquematiza os limites jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras e suas manifestações, a serem abordados nos subcapítulos a seguir.

²³⁵ Conforme pontuado na introdução deste trabalho, os limites a serem analisados não foram selecionados aleatoriamente. Trata-se, na verdade, daqueles que se conseguiu identificar no abrangente contexto da gestão de áreas marinhas protegidas federais.

²³⁶ A divisão dos problemas jurídicos conforme as dimensões da integração aqui propostas significa que cada problema limita a integração *predominantemente* sob aquela dimensão, e não exclusivamente. Assim, por exemplo, determinado problema pode limitar a gestão integrada sob uma perspectiva normativa e ao mesmo tempo limitar em menor medida a integração de atores, instrumentos e/ou espaços geográficos.

²³⁷ Destaca-se que metade (dois de quatro) dos problemas jurídicos identificados neste trabalho reside nos planos de manejo: limites à integração normativa e à integração instrumental. Essa constatação reforça o papel central que esse instrumento jurídico possui na gestão de áreas marinhas protegidas, tal como detalhado no item 1.1.



2.1 LIMITES À INTEGRAÇÃO NORMATIVA NOS PLANOS DE MANEJO

As normas de um plano de manejo precisam ser coerentes²³⁸ e precisas²³⁹ para que ele consiga promover uma gestão integrada da área marinha protegida. No entanto, sabe-se que essas características são verdadeiras utopias jurídicas. A existência de fontes normativas paralelas aos planos de manejo – leis, decretos, instruções normativas, portarias, etc. – abre margem à ocorrência de eventuais antinomias. A precisão das normas também é um desafio, pois normalmente os agentes que elaboram os planos de manejo têm pouca ou nenhuma experiência na formulação e redação de normas, e não raramente pecam pela falta de coerência

²³⁸ Inspirando-se nas lições jurídicas clássicas de Norberto Bobbio sobre o ordenamento jurídico, entende-se que um *plano de manejo coerente* é aquele cujas normas são compatíveis entre si e com outras normas aplicáveis à área protegida, isto é, um plano sem antinomias. Conferir: BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995, pp. 71-114.

²³⁹ Entende-se que um *plano de manejo preciso* é aquele cujas normas dão margem a uma única interpretação acerca de seu real sentido e alcance.

e precisão²⁴⁰. Por isso, as normas dos planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais eventualmente deparam-se com esse tipo de problema, que nitidamente limita as suas contribuições à gestão integrada do espaço protegido. A partir da exposição de situações concretas ocorridas em áreas marinhas protegidas federais, buscar-se-á aqui demonstrar a existência de limites à integração normativa nos planos de manejo (2.1.1) decorrentes de antinomias entre a suas normas e outras fontes normativas, que geram incertezas quanto à sua prevalência; e (2.1.2) decorrentes de imprecisões nas suas normas, que geram incertezas quanto ao seu sentido e alcance.

2.1.1 Decorrentes de antinomias entre a suas normas e outras fontes normativas

A existência de antinomias – ainda que apenas aparentes – entre as normas de um plano de manejo e as normas de outra fonte normativa limita a gestão integrada da área protegida, pois revela a ausência de integração das normas aplicáveis a esse espaço protegido. Tais conflitos geram uma grande insegurança jurídica nos atores-chave responsáveis pela gestão quanto à conduta que devem adotar para agir conforme o direito (*compliance*). Que norma deve prevalecer diante de tal antinomia? O ordenamento jurídico brasileiro realmente não traz soluções expressas para esse tipo específico de conflito envolvendo normas de planos de manejo. A seguir, detalha-se esse problema e seus contornos, seguido de uma interpretação jurídica pela prevalência das normas dos planos de manejo. Na sequência, traz-se três casos concretos como exemplos, a fim de demonstrar que esse é um problema comum a várias áreas marinhas protegidas federais.

Como bem se sabe, a solução de antinomias perpassa pela aplicação clássica dos seguintes critérios: *critério cronológico* (norma posterior prevalece sobre norma anterior); *critério da especialidade* (norma especial prevalece sobre norma geral); e *critério hierárquico* (norma superior prevalece sobre norma inferior)²⁴¹. No entanto, sabe-se também que tais critérios são insuficientes para a resolução de conflitos mais complexos, as denominadas

²⁴⁰ KINOUCI, Marcelo Rodrigues. Plano de manejo: fundamentos para a mudança. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 241.

²⁴¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995, pp. 71-114.

antinomias de segundo grau reais, em que mais de um desses critérios revela-se aplicável²⁴². O conflito entre a norma de um plano de manejo e a norma de uma fonte normativa paralela é uma hipótese comum de antinomia de segundo grau real. Isso porque esses casos revelam uma incompatibilidade entre o conteúdo de uma norma especial e inferior (plano de manejo) e o conteúdo de uma norma geral e normalmente superior (lei, decreto, instrução normativa, etc). Convém primeiramente fundamentar a natureza de norma especial e inferior do plano de manejo.

A norma de um plano de manejo de área protegida possui natureza jurídica de *norma especial* porque o artigo 28 da Lei do SNUC claramente confere-lhe o caráter de *regulamento especial* da área protegida, ao proibir quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização da área em desacordo com as suas normas²⁴³. Além disso, tais normas regulam de modo muito específico e direcionado as mais diversas questões – ambientais, sociais e econômicas – relacionadas à área protegida, pois são formuladas com foco absoluto em suas características, nos seus objetivos gerais e específicos, bem como no seu contexto²⁴⁴. Nesse sentido, são *especiais* as normas dos planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais. Por sua vez, de um ponto de vista absolutamente literal de hierarquia normativa, a norma de um plano de manejo possui natureza jurídica de *norma inferior*, pois o plano de manejo adquire juridicidade por meio de sua publicação via normas inferiores à lei²⁴⁵: *portaria* do órgão ambiental gestor²⁴⁶ ou *resolução* do conselho deliberativo, após prévia aprovação daquele²⁴⁷.

²⁴² DAVID, Tiago Bitencourt de. Coordenação de normas: critérios clássicos não resolvem bem as antinomias. *Consultor Jurídico*, maio 2014. Disponível em: <http://bit.ly/3b3hyqK>. Acesso em 22 fev. 2021.

²⁴³ Artigo 28, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁴⁴ Essa natureza de *regulamento especial central* da área protegida é justamente o que possibilita aos planos de manejo conectar e harmonizar em seu bojo normas de caráter ambiental, social e econômico relevantes especificamente para aquela área, conforme demonstrou-se no primeiro capítulo dessa dissertação.

²⁴⁵ Considera-se discutível a suposta hierarquia inferior dos planos de manejo em relação à lei, pois o seu fundamento direto também é uma norma contida em lei especial (artigo 28 da Lei nº 9.985/2000), decorrente do artigo 225 da Constituição Federal. O fato de o plano de manejo ser veiculado por meio de norma inferior não tem o condão de diminuir a sua força normativa. No entanto, reputou-se impertinente aprofundar essa discussão jurídica para fins de resolução da hipótese de antinomia em análise.

²⁴⁶ No caso de estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais, refúgios de vida silvestre, áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas de fauna e reservas particulares do patrimônio natural. Artigo 12, I, do Decreto nº 4.340/2002. BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁴⁷ No caso de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável. Artigo 12, II, do Decreto nº 4.340/2002. BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

Nas situações de antinomia entre uma norma geral e superior, tal como uma lei, e uma norma especial e inferior, tal como um plano de manejo, não há uma regra geral apriorística de solução que determine a prevalência de um dos critérios em conflito: hierarquia ou especialidade. Consoante pontuado, o *critério da especialidade*, utilizado para resolução de antinomias, determina que a norma especial deve prevalecer quando há situações de conflito entre uma norma geral e uma norma especial. Já o *critério da hierarquia* determina que a norma superior deve prevalecer sobre a norma inferior, quando em conflito. Pode-se preferir qualquer um dos critérios, não existindo qualquer prevalência²⁴⁸.

Assim sendo, defende-se aqui a preferência pelo critério da especialidade, de forma a privilegiar a aplicação das normas especiais dos planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais em detrimento da norma geral. Sem dúvida, essa é a interpretação jurídica que melhor atende ao dever constitucional de tutela dos espaços especialmente protegidos, pois prestigia as normas formuladas especificamente para reger as situações ocorridas no interior dessas áreas. De todo modo, é fundamental que a resolução da antinomia conforme essa interpretação seja precedida de diálogo e de consenso entre os atores-chave, sob pena de gerar conflitos e prejuízos à gestão integrada também em sua dimensão institucional.

Essa interpretação jurídica – pela prevalência da norma do plano de manejo, em prestígio ao critério da especialidade – se presta à resolução de diversas situações em que configurado um aparente conflito entre as normas de um plano de manejo e as normas de uma lei, decreto, instrução normativa, etc. A seguir, analisam-se algumas dessas situações, que ensejaram incertezas e conflitos quanto à prevalência das normas dos planos de manejo: (2.1.1.1) o caso das normas dos planos de manejo da área de proteção ambiental e do parque nacional de Fernando de Noronha (PE) sobre espécies exóticas invasoras²⁴⁹; (2.1.1.2) o caso das normas do plano de manejo da área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) sobre pesca, mineração e infraestrutura urbana; e (2.1.1.3) o caso das normas do plano de manejo da reserva extrativista de Pirajubaé (SC) sobre pesca tradicional.

²⁴⁸ DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, pp. 34-51.

²⁴⁹ A Convenção sobre Diversidade Biológica define como *espécies exóticas invasoras* aquelas cuja introdução e/ou disseminação fora do seu local de origem ameaça a biodiversidade. As espécies exóticas invasoras introduzidas pela atividade humana têm efeitos dramáticos em ecossistemas isolados, como ilhas, e são uma das principais causas de extinção de espécies. As ilhas são mais sujeitas à invasão por espécies exóticas em virtude da falta dos competidores e predadores naturais que controlam a população de tais espécies em seus ecossistemas nativos. Além disso, as ilhas costumam ter nichos ecológicos que não foram preenchidos devido à distância das populações colonizadoras, o que aumenta a probabilidade de invasões bem-sucedidas. Conferir: CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Island Biodiversity: invasive alien species*. Disponível em: <https://www.cbd.int/island/invasive.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2021.

2.1.1.1 O caso das normas dos planos de manejo da área de proteção ambiental e do parque nacional de Fernando de Noronha (PE) sobre espécies exóticas invasoras

O órgão ambiental gestor (ICMBio) deparou-se com uma situação de antinomia ao precisar aplicar as normas sobre controle de espécies exóticas invasoras do parque nacional e da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) para controlar a população de gatos em tais áreas. Aparentemente, tais normas conflitavam com as normas de uma lei do Estado de Pernambuco que tangencia o tema (Lei nº 14.139/2010). A seguir, serão detalhados os fatos, as normas em conflito e seu fundamento jurídico, bem como a solução que vem sendo encaminhada ao caso.

A população de gatos estimada no arquipélago de Fernando de Noronha é de aproximadamente 1.300 gatos, uma das maiores densidades de gatos já reportadas para ambientes insulares no mundo. Desse total, aproximadamente 1.000 possuem algum grau de supervisão e 300 não possuem nenhuma supervisão, não dependendo de seres humanos para sobreviver (gatos ferais). Apenas 13% dos gatos com algum grau de supervisão vivem presos nas residências. Os demais perambulam livremente pelo arquipélago, causando graves impactos à biodiversidade, especialmente às aves marinhas migratórias e à fauna nativa²⁵⁰.

Historicamente, os gatos foram introduzidos no arquipélago para serem animais de estimação e eliminar ratos e camundongos no entorno das residências. No entanto, tornaram-se uma grande ameaça à biodiversidade do local devido à ausência de controle dos proprietários e à abundância de recursos, associadas ao instinto de autossuficiência e à alta capacidade reprodutiva desses animais, características que lhes permitem abandonar as residências e buscar uma condição selvagem. Fora do ambiente doméstico, os gatos predam animais nativos e rompem o equilíbrio do ecossistema, além de poderem transmitir doenças para humanos e outros animais²⁵¹. Esse cenário conduziu o ICMBio à necessidade de aplicar as normas dos planos de manejo do parque nacional e da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha que tratam do controle de espécies exóticas invasoras.

²⁵⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 14/2017/PARNA Mar. Fernando de Noronha/ICMBio*. Processo ICMBio nº 02124.001470/2017-76. Documento SEI nº 2264499. Disponível em: <https://bit.ly/2ZV0bBY>. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁵¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 16/2017/CEMAVE/DIBIO/ICMBio. Avaliação técnica do impacto dos gatos domésticos e ferais sobre a fauna nativa do arquipélago de Fernando de Noronha, com ênfase na avifauna*. Processo ICMBio nº 02124.001470/2017-76. Documento SEI nº 1739445. Disponível em <https://bit.ly/2MC5PGo>. Acesso em: 3 dez. 2020.

O plano de manejo do parque nacional de Fernando de Noronha, já bastante antigo (1990), possui a seguinte norma de planejamento: “retirar e/ou eliminar as espécies de animais silvestres exóticas da área do Parque”²⁵². O plano de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha, revisado há pouco tempo (2017), contém disposições semelhantes, ao elencar em suas normas de planejamento os seguintes objetivos específicos: erradicar e/ou manejar espécies invasoras exóticas marinhas e terrestres existentes; minimizar os impactos causados por animais domésticos à biodiversidade e ecossistemas naturais; e proteger as espécies marinhas endêmicas que ocorrem no arquipélago. Há também normas gerais que proíbem a entrada de espécies exóticas potencialmente invasoras; determinam que seja incentivada a castração de animais domésticos; e impõem que o ICMBio adote providências para manejar a fauna exótica sem guarda comprovada visando a sua extinção²⁵³.

A pesquisa constatou que essas normas se amparam em um arcabouço normativo consistente, nos âmbitos internacional e nacional. Alinham-se à Convenção sobre Diversidade Biológica, que estabelece que cada Estado Parte deve prevenir a introdução, controlar ou erradicar as espécies exóticas que ameaçam ecossistemas, habitats ou espécies²⁵⁴. Alinham-se também à Política Nacional da Biodiversidade, cujo componente 2 tem como objetivo geral promover a conservação *in situ* dos componentes da biodiversidade, incluindo variabilidade genética, de espécies e de ecossistemas, e como objetivo específico promover a prevenção, a erradicação e o controle de espécies exóticas invasoras que possam afetar a biodiversidade²⁵⁵. Igualmente amparam-se na Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Selvagens (CMS), também conhecida como Convenção de Bona, assinada e ratificada pelo Brasil, ocasião em que se comprometeu a se esforçar para prevenir, reduzir ou controlar os fatores que ameaçam as espécies migratórias, inclusive controlar estritamente a introdução, monitorar ou eliminar espécies exóticas já introduzidas²⁵⁶.

²⁵² Item 5.1.2 do subprograma de manejo dos recursos, pp. 139 e 141. Conferir o referido plano de manejo em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/PARNA_MARINHA_DE_FERNANDO_DE_NORONHA.pdf. Acesso em: 2 dez. 2020.

²⁵³ Itens 3 (objetivos específicos de manejo da unidade de conservação) e 4.6 (controle de espécies exóticas), pp. 21 e 32. Conferir o referido plano de manejo em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_de_manejo_parna_ferando-de-noronha.pdf. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁵⁴ Artigo 8º, h, da CDB. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Article 8. In-situ Conservation*. Disponível em: <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-08>. Acesso em: 17 jan. 2021.

²⁵⁵ Itens 11 e 11.1.13 da PNB. BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 2 dez. 2020.

²⁵⁶ Artigo III, 4, c, da CMS. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS). *Convention text*. Disponível em: <https://www.cms.int/sites/default/files/instrument/CMS-text.en.PDF>. Acesso em: 17 jan. 2021.

As referidas normas dos planos de manejo alinham-se também à Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e a flora, vedando expressamente práticas ou omissões que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies²⁵⁷. Esse dispositivo estabelece um dever de tutela da fauna enquanto instrumento de manutenção da função ecológica e evidencia a constitucionalidade de uma intervenção para fins de controle quando a situação peculiar de determinada espécie estiver prejudicando o equilíbrio do ecossistema. Além disso, a Lei do SNUC proíbe expressamente a introdução de espécies exóticas nas áreas protegidas – salvo se o plano de manejo dispuser em sentido contrário, no caso de APAs, RESEXs, RDSs e FLONAs²⁵⁸ – e atribui ao ICMBio o dever de executar programas de proteção da biodiversidade, na condição de órgão ambiental gestor das áreas protegidas federais²⁵⁹. De modo mais específico, o Decreto nº 10.234/2020 atribui ao ICMBio o dever de executar medidas para o controle ou a erradicação de espécies exóticas invasoras em áreas protegidas federais e suas zonas de amortecimento²⁶⁰, reproduzindo a redação do regulamento anterior (Decreto nº 8.974/2017).

Inicialmente, o ICMBio decidiu aplicar as normas dos planos de manejo aqui analisadas por meio da associação de duas estratégias: restrição de movimento dos gatos com proprietários e realização de eutanásia dos gatos errantes e ferais. No entanto, viu-se em dúvida quanto à possibilidade de eutanásia em razão da Lei nº 14.139/2010 de Pernambuco, que proíbe a eutanásia de animais saudáveis no estado²⁶¹. Naquele momento, o ICMBio decidiu não levar a efeito essa estratégia, por temer que o cumprimento das normas dos planos de manejo mediante a erradicação dos gatos por eutanásia pudesse caracterizar uma violação à citada lei estadual,

²⁵⁷ Artigo 225, § 1º, VII, da CF/88. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁵⁸ Artigo 31 da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁵⁹ Artigo 1º, III, da Lei nº 11.516/2007. BRASIL. Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁶⁰ Artigo 2º, XX, do Decreto nº 10.234/2020. BRASIL. Decreto n. 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁶¹ Artigo 4º da Lei nº 14.139/2010. PERNAMBUCO. Lei n. 14.139, de 31 de agosto de 2010. *Dispõe sobre o controle de reprodução e regulamentação da vida de cães e gatos encontrados na rua no âmbito do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <http://bit.ly/3uDJxoM>. Acesso em: 3 dez. 2020.

embora fosse a opção tecnicamente mais adequada ao contexto²⁶². Tratava-se ali de uma situação de antinomia de normas para a qual o órgão gestor não possuía uma resposta pronta e segura. Afinal, que norma deve prevalecer em caso de eventual conflito entre a norma de um plano de manejo de área protegida e a norma de uma lei estadual?

Na linha do que se defendeu inicialmente, considera-se que são *especiais* as normas dos planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais do arquipélago de Fernando de Noronha que impõem expressamente ao ICMBio o dever específico de erradicar espécies exóticas invasoras e minimizar os impactos causados por animais domésticos à sua biodiversidade, visando proteger as espécies endêmicas. A Lei Estadual nº 14.139/2010 possui a natureza jurídica de *norma geral* em comparação às normas dos planos de manejo sobre o assunto, pois veda genericamente a eutanásia de gatos em Pernambuco, à exceção daqueles que porventura possuam doenças infectocontagiosas incuráveis. Tal lei não faz nenhuma menção específica, seja proibitiva ou autorizativa, à eutanásia de gatos saudáveis em razão de danos à biodiversidade de áreas especialmente protegidas.

Há, pois, uma antinomia entre uma norma geral superior e uma norma especial inferior. Diante da inexistência de uma regra geral apriorística de solução que determine a prevalência de um dos critérios em conflito, tal como explicitado anteriormente, defende-se aqui a preferência pelo critério da especialidade. A opção pela prevalência desse critério privilegia a aplicação das normas dos planos de manejo das áreas marinhas protegidas federais do arquipélago de Fernando de Noronha que tratam da erradicação de espécies exóticas invasoras nos moldes em que o órgão ambiental gestor reputar mais adequado (eutanásia ou outra alternativa de manejo)²⁶³.

Naturalmente, a interpretação jurídica adotada pelo ICMBio não vincula o estado de Pernambuco porque não há qualquer subordinação entre eles. Como bem se sabe, a relação jurídica entre uma autarquia federal e um estado da federação é horizontal, inexistindo hierarquia. Portanto, é importante uma articulação visando à concordância do estado com esse

²⁶² Antes de adotar um posicionamento acerca da melhor forma de cumprir essas normas dos planos de manejo, o ICMBio consultou diversos especialistas acerca das alternativas de manejo para controle populacional dos gatos, com avaliação acerca da eficiência e do custo-benefício de cada uma. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 14/2017/PARNA Mar. Fernando de Noronha/ICMBio*. Processo SEI ICMBio nº 02124.001470/2017-76. Documento SEI nº 2264499. Disponível em: <https://bit.ly/2ZV0bBY>. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁶³ Consultada sobre a questão, a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio respaldou a aplicação das normas dos planos de manejo, afirmando que “é ampla a atuação do Instituto Chico Mendes no controle de espécies invasoras no seu papel de gestor das unidades de conservação federais” e que “as exóticas invasoras devem ser combatidas pelo Instituto, em qualquer categoria de UC”. BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00020/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Disponível em: <https://bit.ly/3b0j7G3>. Acesso em: 5 dez. 2020.

entendimento, bem como um debate prévio com a comunidade local acerca do modo mais adequado de aplicar as normas dos planos de manejo, precedido de medidas de informação e sensibilização. Certamente, essa postura possui maiores chances de evitar que as ações a serem adotadas pelo órgão ambiental gestor sejam recepcionadas negativamente e causem polêmica entre os atores do arquipélago, gerando prejuízos à gestão integrada em sua dimensão institucional.

Felizmente, esse exemplo de limite à integração normativa da gestão está em processo de superação nesses moldes. Um plano de ação para controle de gatos em Fernando de Noronha foi recentemente elaborado e publicado, no fito de dar cumprimento às normas dos planos de manejo²⁶⁴. O referido plano de ação foi precedido de uma oficina conjunta promovida pelo ICMBio e contou com a participação de diversos atores (estado de Pernambuco, universidades, ONGs, comunidade local, etc.), que discutiram e chegaram a um consenso quanto às estratégias de manejo mais adequadas²⁶⁵. A sua execução vinha inclusive sendo acompanhada pelo Ministério Público Federal, que foi instado pelo ICMBio a se posicionar quanto à legalidade da eutanásia de gatos em Fernando de Noronha. Todavia, o órgão ministerial limitou-se a afirmar que “o controle populacional de gatos por meio de castração em conjunto com ações de captura e eutanásia é justificável *do ponto de vista técnico*” e que “vem sendo conduzido de forma responsável pelos órgãos ambientais competentes”²⁶⁶. Mas esse não é o único caso em que se verificam conflitos entre normas de planos de manejo e outras normas.

²⁶⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Plano de ação para o controle de gatos em Fernando de Noronha*. Disponível em: <https://bit.ly/3r2ZGBR>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁶⁵ O plano de ação estabeleceu diferentes estratégias de manejo para gatos domiciliados, peridomiciliados e ferais. Para os gatos domiciliados, previu campanhas de conscientização e boas práticas de manutenção de gatos em residências. Para os gatos peridomiciliados, sugeriu a captura, a esterilização e a retenção dos indivíduos em gatil, onde serão testados para toxoplasmose. Caso testem positivo, serão eutanasiados. Caso testem negativo, serão mantidos por até 90 dias em gatil para fins de adoção. Para os gatos ferais, previu-se a captura seguida de eutanásia, a ser realizada por um médico veterinário, de acordo com as normas do Conselho Federal de Medicina Veterinária.

²⁶⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Parecer Técnico nº 1341/2020-CNP/SPPEA*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPhXwl>. Acesso em: 6 dez. 2020.

2.1.1.2 O caso das normas do plano de manejo da área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) sobre pesca, mineração e infraestrutura urbana

As normas do recém-publicado plano de manejo da área de proteção ambiental da Baleia Franca (SC) sobre pesca, mineração, infraestrutura urbana e outros assuntos também provocaram uma série de conflitos, ante a alegação de que haveria uma antinomia com as leis gerais que tratam desses assuntos. A questão chegou inclusive a ser judicializada. A seguir, detalha-se essa discussão e o desfecho dado ao caso.

Entidades da sociedade civil organizada moveram uma ação civil pública contra o ICMBio visando à declaração da nulidade do plano de manejo da área de proteção ambiental da Baleia Franca. As entidades sustentaram que o ICMBio extrapolou a sua competência, ao editar normas que impõem vedações e limitações administrativas sobre áreas e atividades (pesca, mineração, parcelamento e uso do solo, etc) que são reguladas de modo diverso pela legislação federal, tais como as Leis nº 12.651/12, nº 11.428/06, nº 11.959/09, nº 9.433/97, nº 3.924/61 e nº 7.661/88, o Decreto-Lei nº 25/37 e os planos diretores dos municípios²⁶⁷.

O ICMBio refutou a tese das entidades, asseverando que a lei conferiu ao plano de manejo a função de editar normas que podem relativizar e recrudescer as regras de uso da área protegida, desde que isso seja necessário para melhor atingir os seus objetivos. A sentença encampou os argumentos do órgão ambiental e julgou o pedido improcedente. O magistrado pontuou que “eventuais conflitos entre o plano de manejo e outras normas, ainda que aparentes, devem ser dirimidos em cada caso concreto”²⁶⁸. Afirmou também que a edição de normas que ampliem a proteção ou restrições a determinadas atividades no interior da área protegida é inerente à sua própria criação, caso contrário bastaria a aplicação da legislação preexistente. Por isso, entendeu que o tratamento diferenciado conferido pelas normas do plano de manejo a certas áreas e atividades, criando ou ampliando proteções e restrições, é absolutamente legal²⁶⁹. À míngua da interposição de recurso de apelação, a sentença transitou em julgado sob esses moldes, dando prevalência às normas do plano de manejo em suposta antinomia com a legislação geral. Cumpre citar ainda um último exemplo concreto sobre o assunto.

²⁶⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5001199-39.2019.4.04.7216/SC*. Autor: Sindicato do Comércio Atacadista e Varejista do município de Laguna/SC – SINCAVAL e outros. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Data de julgamento: 11/03/2020.

²⁶⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5001199-39.2019.4.04.7216/SC*. Autor: Sindicato do Comércio Atacadista e Varejista do município de Laguna/SC – SINCAVAL e outros. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Data de julgamento: 11/03/2020.

²⁶⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5001199-39.2019.4.04.7216/SC*. Autor: Sindicato do Comércio Atacadista e Varejista do município de Laguna/SC – SINCAVAL e outros. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Data de julgamento: 11/03/2020.

2.1.1.3 O caso das normas do plano de manejo da reserva extrativista do Pirajubaé (SC) sobre pesca tradicional

O ICMBio também enfrentou uma situação de antinomia ao elaborar as normas destinadas a reger a pesca tradicional pelas populações beneficiárias da reserva extrativista do Pirajubaé (SC). Aparentemente, tais normas conflitam com as normas de instruções normativas e portarias de órgãos ambientais e de pesca sobre o assunto (Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 12/2012, Portaria IBAMA nº 52/2003 e Portaria SUDEPE/SC nº 51/1983). A seguir, detalha-se o caso, as normas em conflito e a solução que foi conferida.

O plano de manejo da reserva extrativista do Pirajubaé está em fase de elaboração. As discussões visando à construção das normas de uso dos recursos naturais pela comunidade tradicional beneficiária foram interrompidas diante da verificação de que a legislação geral sobre pesca não atendia aos usos tradicionais da comunidade. Entendeu-se que a prevalência da legislação em vigor poderia colocar em risco a continuidade do modo de vida tradicional, por possuir normas mais restritivas em relação às práticas tradicionais dos beneficiários da referida área protegida. Basicamente, o conflito de normas reside em três temas: pesca com uso de redes de emalhe, pesca de caranguejo com uso de armadilhas e pesca com uso de berimbau²⁷⁰.

No que diz respeito à pesca com uso de redes de emalhe, os pescadores artesanais beneficiários da reserva extrativista do Pirajubaé demandam autorização normativa no plano de manejo para uso de redes de emalhe de 55 a 60 milímetros, tradicionalmente utilizadas por eles. Todavia, a Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 12/2012 somente permite o uso de redes de emalhe a partir de 70 milímetros e define genericamente a pesca de emalhe, tratando sem distinção pescadores artesanais e industriais. Além disso, proíbe a pesca por embarcações motorizadas em uma distância de até uma milha náutica da linha de costa, o que praticamente inviabiliza a pesca na reserva extrativista, em virtude de sua localização geográfica²⁷¹.

No que tange à pesca de caranguejo, os catadores da reserva extrativista afirmam que não é possível pescar "de braço" no local, sendo necessário o uso de uma armadilha conhecida como redinha (laço ou lacinho), proibida pela Portaria Ibama nº 52/2003. Pedem que norma do plano de manejo autorize a utilização da referida armadilha, pois uma família beneficiária utiliza-a desde antes da criação da área protegida, sem que haja quaisquer denúncias ou registros

²⁷⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Formulário para consultas específicas*. Processo SEI ICMBio nº 02127.002126/2017-74. Documento SEI nº 1657468. Disponível em: <https://bit.ly/2OaW3Lu>. Acesso em 22 fev. 2021.

²⁷¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Formulário para consultas específicas*. Processo SEI ICMBio nº 02127.002126/2017-74. Documento SEI nº 1657468. Disponível em: <https://bit.ly/2OaW3Lu>. Acesso em 22 fev. 2021.

de diminuição dos estoques da espécie²⁷². Por fim, a comunidade beneficiária pleiteia a autorização normativa no plano de manejo para pesca tradicional com uso de berimbau, um petrecho de pesca proibido nas baías no estado de Santa Catarina pela Portaria SUDEPE/SC nº 51/1983, ante o entendimento de que se enquadra como pesca de arrasto motorizado.

Considerando a incompatibilidade previamente identificada entre a legislação geral acima mencionada e o modo de vida tradicional dos beneficiários da reserva extrativista do Pirajubaé, o ICMBio viu-se em dúvida quanto à possibilidade de editar normas para regramento dos usos tradicionais relacionados às três temáticas acima elencadas menos restritivas que a legislação geral de pesca em vigor, de modo a assegurar a continuidade da atividade extrativista tradicional da comunidade beneficiária da área protegida.

Consultada sobre o assunto, a Procuradoria do ICMBio firmou-se pela possibilidade jurídica de o plano de manejo editar normas mais permissivas que a legislação geral em vigor. Asseverou que nada impede que o regramento do uso de recursos naturais no interior das áreas protegidas seja menos restritivo que a legislação geral que rege a exploração de tais recursos fora desses espaços, desde que melhor atenda aos seus objetivos de criação. No caso, um dos objetivos das reservas extrativistas é proteger os modos de vida e a cultura das suas comunidades tradicionais, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais. Assim, a interpretação que permite melhor atender esse objetivo da categoria contido na Lei do SNUC é aquela que possibilita ao ICMBio estabelecer no plano de manejo normas mais permissivas que aquelas fixadas pela legislação geral²⁷³.

Esse posicionamento foi ratificado em manifestação jurídica posterior, em que se afirmou que os planos de manejo podem estabelecer regras não previstas na legislação vigente, quer sejam mais ou menos restritivas, as quais prevalecem no âmbito da área protegida. Pontuou-se que, se a intenção é repetir as regras já previstas na legislação em vigor, não há necessidade de fazê-las constar no plano de manejo. Por outro lado, se a pretensão é estabelecer novas normas, é absolutamente possível prevê-las no plano, justificando sempre a sua melhor adequação aos objetivos de criação da área protegida, quando mais permissivas²⁷⁴.

²⁷² INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Formulário para consultas específicas*. Processo SEI ICMBio nº 02127.002126/2017-74. Documento SEI nº 1657468. Disponível em: <https://bit.ly/2OaW3Lu>. Acesso em 22 fev. 2021.

²⁷³ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00123/2017/PROJUR/PFEICMBIOSC/PGF/AGU*. Processo nº 02127.002126/2017-74. Disponível em: <https://bit.ly/3bK0Ewy>. Acesso em 22 fev. 2021.

²⁷⁴ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00147/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02127.002126/2017-74. Disponível em: <https://bit.ly/2ZV42iq>. Acesso em 22 fev. 2021.

No entanto, as antinomias não são o único problema jurídico dos planos de manejo que limitam as suas contribuições à integração normativa das áreas marinhas protegidas federais, conforme expõe-se adiante.

2.1.2 Decorrentes de imprecisões nas suas normas

A imprecisão de normas de plano de manejo também configura uma limitação à integração normativa da gestão das áreas protegidas, pois igualmente gera uma insegurança jurídica nos atores quanto à interpretação que devem adotar para agir conforme o direito (*compliance*). Que interpretação deve prevalecer quando a norma de um plano de manejo permite diferentes interpretações? É possível sanar a imprecisão mediante o emprego dos métodos jurídico-interpretativos clássicos da hermenêutica, em especial os métodos histórico, sistemático e teleológico. Discorre-se a seguir sobre tais métodos, trazendo em seguida três casos concretos a título de exemplo, no fito de demonstrar que a imprecisão de normas de planos de manejo é algo comum às áreas marinhas protegidas federais.

O texto de uma norma gera incertezas no momento de sua aplicação quando não é suficientemente claro e preciso. Essas características frequentemente tornam-na ambígua, sem um significado exaustivo de conteúdo. Ao contrário, extrai-se mais de um significado a partir de seu texto (texto plurissignificativo), o que dificulta substancialmente o processo interpretativo. A hermenêutica jurídica clássica dispõe de alguns métodos de interpretação de normas que podem auxiliar a resolver esse tipo de problema, tendo em vista que não há uma solução aprioristicamente pronta.

Normalmente, a interpretação de determinada norma de plano de manejo não pode ser exclusivamente realizada à luz de uma interpretação literal (gramatical). Tal método interpretativo estabelece o sentido da norma com base no seu próprio texto, cuja redação muitas vezes dá margem a múltiplas interpretações. Assim, é preciso recorrer a outros métodos jurídico-interpretativos para complementar o sentido aparente que a interpretação literal revela, em especial aos métodos histórico, sistemático e teleológico²⁷⁵.

A *interpretação histórica* da norma é compreendida como aquela que investiga as condições do momento de sua elaboração para identificar o significado que se lhe pretendeu conferir. Baseia-se na investigação dos seus antecedentes, especialmente do histórico do seu

²⁷⁵ COELHO, Luiz Fernando. *Lógica jurídica e interpretação das leis*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981.

processo de elaboração (o projeto de lei, a justificativa ou a exposição de motivos, os debates, as emendas, etc). A investigação desses elementos da trajetória histórica da norma permitem melhor compreender o papel que ela visa exercer na atualidade²⁷⁶.

A seu turno, a *interpretação sistemática* é aquela que analisa a norma jurídica em atenção a todo o sistema normativo aplicável ao contexto, impedindo que seja interpretada isoladamente. Compara-se a norma sob interpretação com outras normas da mesma lei ou de outras leis referentes ao mesmo objeto. Procura-se estabelecer a sua vinculação com os demais elementos da própria lei, do seu campo do direito ou do ordenamento jurídico em geral. Desse modo, longe de perder a sua individualidade, a norma analisada adquire um realce maior e é mais bem compreendida²⁷⁷.

Por fim, a *interpretação teleológica* da norma é concebida como aquela que investiga a sua finalidade, os objetivos que motivaram a sua elaboração. Parte-se da premissa de que a norma sempre possui um propósito, embora nem sempre ele seja claro. Nesse sentido, o método em comento busca individualizar o fim da norma, aquilo que justifica a sua própria existência²⁷⁸. A propósito, está positivado na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece que o juiz deve atender aos fins sociais a que a lei se dirige no momento de aplicá-la²⁷⁹.

Analisa-se adiante algumas situações em que foram identificadas imprecisões nas normas de planos de manejo de áreas marinhas protegidas federais que ensejaram incertezas quanto ao seu correto sentido e alcance, demandando o emprego de métodos de interpretação para além do método gramatical: (2.1.2.1) o caso das normas dos planos de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) sobre limite de visitantes; (2.1.2.2) o caso das normas do plano de manejo do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) sobre a área de exercícios militares da Marinha; e (2.1.2.3) o caso das normas do plano de manejo do monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) sobre pesca.

²⁷⁶ MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011, p. 426.

²⁷⁷ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, pp. 104-105.

²⁷⁸ WARAT, Luiz Alberto. *Introdução geral ao direito*. Porto Alegre: 1994, p. 82.

²⁷⁹ Artigo 5º da LIDDB. Conferir: BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 23 fev. 2021.

2.1.2.1 O caso das normas do plano de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) sobre limite de visitantes

O órgão ambiental federal (ICMBio) e o órgão administrativo estadual (Autarquia Territorial do Distrito Estadual de Fernando de Noronha - ATDEFN) responsáveis pela gestão da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) no âmbito de suas competências, possuem interpretações diferentes sobre o alcance e o significado da norma do plano de manejo que trata do limite máximo de turistas que o referido arquipélago pode receber anualmente. De fato, há uma imprecisão no texto da norma que dá margem a várias interpretações e dificulta o consenso. A seguir, detalham-se as interpretações do ICMBio e da ATDEFN e promove-se uma investigação do sentido da norma, a partir de uma aplicação conjugada dos métodos de interpretação histórico, sistemático e teleológico.

O plano de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE), revisado há pouco tempo (2017), regula o limite máximo de turistas que o arquipélago pode receber²⁸⁰ nos seguintes termos:

O limite diário médio ao longo do mês, de turistas com acesso ao Arquipélago de Fernando de Noronha, por via aérea, é de 246 (duzentos e quarenta e seis) turistas. Para tal, a autorização é limitada ao máximo de 3 (três) voos comerciais regulares para FN por dia, respeitando o limite diário máximo de 340 passageiros. Além dos voos diários regulares, é permitido autorizar até 3 (três) voos por semana com um máximo 120 passageiros cada, podendo ser regular, extra e/ou charter²⁸¹.

Como se vê, o texto da norma não é preciso. A sua redação é confusa e permite mais de uma interpretação²⁸². De modo mais restritivo, o ICMBio interpreta que a referida norma autoriza um limite anual máximo de 89.790 turistas no arquipélago de Fernando de Noronha. Obtém-se esse número por meio da multiplicação do limite diário médio de turistas (246) pela quantidade de dias do ano (365)²⁸³. De acordo com a leitura que o referido órgão ambiental faz da norma, o arquipélago pode perfeitamente receber mais de 246 turistas em determinados dias.

²⁸⁰ O parque nacional de Fernando de Noronha (PE) corresponde a 70% do território terrestre do arquipélago e a área de proteção ambiental corresponde a apenas 30% do território terrestre do arquipélago. No entanto, o plano de manejo da APA regula o limite máximo de turistas para o arquipélago inteiro porque é o seu único acesso oficial. Assim, os turistas ingressam no arquipélago primeiramente pela área de proteção ambiental (acesso controlado pela ATDEFN), a partir de onde conseguem ingressar posteriormente no parque nacional (acesso controlado pelo ICMBio).

²⁸¹ Item 4.5, p. 31, do referido plano de manejo. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3ktKmvH>. Acesso em: 5 dez. 2020.

²⁸² Consultada sobre a questão, a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio recomendou a reformulação da norma, visando refletir de maneira mais literal e pedagógica o seu correto significado. Conferir: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6*. Disponível em: <https://bit.ly/2Mvhzu6>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁸³ Cálculo: $246 \times 365 = 89.790$

O importante é que a média de turistas por dia seja igual ou inferior a 246, ao ser calculada no fim de cada mês. Esse limite diário máximo engloba tanto os três voos diários regulares (com até 340 passageiros no total)²⁸⁴ quanto os três voos semanais adicionais (com até 120 passageiros cada)²⁸⁵.

Essa restrição de 89.790 turistas por ano fundamenta-se em um Estudo de Capacidade de Suporte (ECS) do arquipélago de Fernando de Noronha, que aponta deficiências de infraestrutura e excesso populacional e de visitantes que provocam o estrangulamento da sua capacidade global e danos ambientais. O estudo em questão, realizado há mais de uma década (2008), já apontava para uma sobrecarga de 1.450 pessoas na capacidade populacional de Fernando de Noronha. Essa sobrecarga em um ambiente insular gera impactos à biodiversidade e aos recursos naturais nem sempre visíveis a curto prazo, tais como invasão de espécies exóticas, perda de habitats de espécies endêmicas, esgotamento de mananciais hídricos, geração excessiva de resíduos, etc.²⁸⁶

De outro lado, a ATDEFN confere uma interpretação absolutamente diversa à norma do plano de manejo que trata do limite de turistas. Entende que a referida norma autoriza o limite anual máximo de 108.510 turistas, quantitativo significativamente superior ao indicado pelo ICMBio²⁸⁷. Segundo defende, o limite diário médio de 246 turistas que resulta no limite anual máximo de 89.790 turistas engloba apenas aqueles que chegam por meio dos três voos diários regulares. O limite anual máximo de turistas que chegam por meio dos três voos semanais adicionais é calculado à parte: três voos semanais com até 120 passageiros cada equivale a 156 voos por ano (52 semanas x 3 voos), capazes de trazer até 18.720 turistas (156 voos x 120 passageiros). Assim, o total de 108.510 turistas resulta da soma de 89.790 turistas (voos diários regulares) com 18.720 turistas (voos semanais adicionais)²⁸⁸. Ambas as interpretações estão ilustradas no gráfico a seguir.

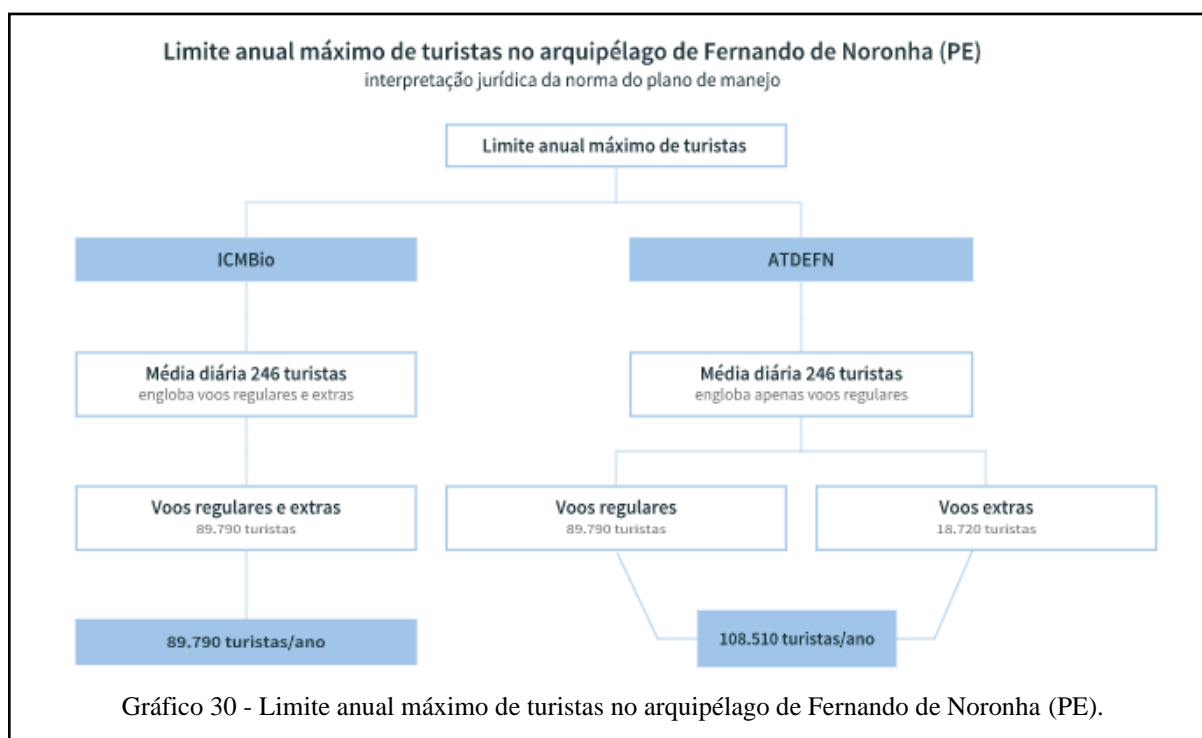
²⁸⁴ Observa-se que a norma diferencia *turistas* e *passageiros*, pois o limite de turistas não se confunde com o limite de passageiros. As vagas existentes nos voos que ultrapassam o limite de turistas são destinadas a moradores e prestadores de serviço.

²⁸⁵ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI ICMBio nº 02124.001409/2017-29. Documento SEI nº 2656720*. Disponível em: <https://bit.ly/3r0GGnv>. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁸⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Estudo e determinação da capacidade de suporte e seus indicadores de sustentabilidade com vistas à implantação do plano de manejo da área de proteção ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha*. Disponível em: <https://bit.ly/3q25zxO>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁸⁷ GLOBO. *Redução do turismo: Governo do Estado rebate Governo Federal e informa que Fernando de Noronha não extrapola número de visitantes*. Disponível em: <http://glo.bo/37TZ8qo>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁸⁸ Aparentemente, esse cálculo não leva em consideração que parte das vagas nos voos são ocupadas por moradores e prestadores de serviço.



Esse cenário de múltiplas interpretações possíveis provocou dúvidas no ICMBio quanto à correta interpretação a ser dada à norma do plano de manejo em questão e impediu-o de dar andamento às ações que reputou pertinentes para garantir o cumprimento da norma conforme a sua interpretação: responsabilização da ATDEFN pelo cometimento de infrações ambientais decorrentes do descumprimento de norma do plano de manejo mediante ultrapassagem do limite máximo de turistas e cominação de multas diárias e/ou mensais, com base na Lei nº 9.605/1998 e no Decreto nº 6.514/2008²⁸⁹. No caso, deve-se interpretar a norma conforme defende o ICMBio ou em consonância com o que sustenta a ATDEFN? A investigação do sentido e alcance da norma – realizada aqui a partir do emprego dos métodos de interpretação histórico, sistemático e teleológico – leva esta pesquisa a corroborar com a interpretação do ICMBio. É o que se passa a argumentar adiante.

A interpretação histórica da norma respalda a interpretação conferida pelo ICMBio no caso em debate. Há documentos oficiais que atestam que a norma foi elaborada conjuntamente em 2017, durante as tratativas do processo de revisão do plano de manejo da APA. Na ocasião, o grupo de trabalho que discutiu a capacidade de suporte do arquipélago teria aproveitado normas editadas pela própria ATDEFN (Instrução Normativa nº 01/2000, alterada pela

²⁸⁹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI ICMBio nº 02124.001409/2017-29. Documento SEI nº 2656720*. Disponível em: <https://bit.ly/3r0GGny>. Acesso em: 3 dez. 2020.

Instrução Normativa nº 02/2007) e apenas incorporado ao plano de manejo os limites das regras de controle migratório ali estabelecidos, mantida a sua interpretação²⁹⁰.

A interpretação sistemática da norma também respalda a interpretação mais restritiva do ICMBio, que leva em consideração o regime jurídico mais restritivo do parque nacional de Fernando de Noronha. No caso, a norma que trata do limite de turistas no plano de manejo da APA não deve ser analisada de forma isolada e alheia às normas e ao regime jurídico do PARNA. Em primeiro lugar, porque são áreas contíguas e geridas de forma integrada. Em segundo lugar, porque os turistas pousam, hospedam-se e alimentam-se na APA (o aeroporto, os meios de hospedagem e os restaurantes situam-se ali), mas seu objetivo sempre é acessar o PARNA, onde localizam-se os maiores atrativos naturais do arquipélago. Assim, controlar o limite de turistas que ingressam na APA é sinônimo de controlar o limite de turistas que ingressam no PARNA, área protegida de proteção integral cujo objetivo de criação é proteger uma amostra representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, proporcionando *oportunidades controladas para visitaçã*²⁹¹. Sem dúvida, a interpretação do ICMBio confere maior controle à visitaçã, dando fiel cumprimento ao ato normativo de instituiçã dessa área protegida.

Por fim, a interpretaçã teleológica da norma traz mais elementos a corroborar com a interpretaçã mais restritiva defendida pelo ICMBio. As normas dos planos de manejo de áreas protegidas sã formuladas com a finalidade de regular as condutas capazes de concretizar os objetivos gerais e específicos de proteçã, preservaçã e conservaçã que justificaram a criaçã desses espaços. No caso, um dos objetivos principais da APA de Fernando de Noronha é *compatibilizar o turismo organizado com a preservaçã dos recursos naturais*²⁹², ou seja, é desenvolver um turismo sustentável. O turismo assentado em bases sustentáveis é um modelo que visa preservar a natureza enquanto proporciona uma experiênciã ao visitante e promove a sua conscientizaçã ambiental. O controle da quantidade de visitantes é o que lhes garante uma boa experiênciã, e isso definitivamente nã inclui atrativos naturais superlotados²⁹³.

²⁹⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇã DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Ofício SEI nº 51/2017-APA Fernando de Noronha/ICMBio*. Processo SEI ICMBio nº 02124.001409/2017-29. Documento SEI nº 1585826. Disponível em: <https://bit.ly/3kt2IT3>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁹¹ BRASIL. Decreto n. 96.693, de 14 de setembro de 1988. *Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96693.htm. Acesso em: 7 dez. 2020.

²⁹² Artigo 2º, II, do seu ato normativo de criaçã. BRASIL. Decreto n. 92.755, de 5 de junho de 1986. *Declara Área de Proteçã Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPjket>. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁹³ GLOBO. *Recorde de visitantes em Fernando de Noronha aumenta risco de impacto do turismo no meio ambiente*. Disponível em: <http://glo.bo/3aY557C>. Acesso em: 6 dez. 2020.

O desenvolvimento do turismo das áreas marinhas protegidas federais do arquipélago, entretanto, está caminhando na contramão do seu objetivo de sustentabilidade. Fernando de Noronha é um ambiente sensível, como todo ambiente insular, e apresenta um alto índice de vulnerabilidade ambiental, isto é, uma baixa resiliência que conduz a um ponto muito próximo de um colapso, que pode se refletir em termos sociais, econômicos e ambientais²⁹⁴. Arelada à fragilidade ambiental, há uma fragilidade latente na gestão do turismo. Os diferentes atores que conduzem a gestão possuem objetivos normalmente divergentes sobre o território, que provocam um confronto cotidiano de interesses políticos, sociais e econômicos que perpassa pela prática do turismo no arquipélago. As políticas públicas de turismo desenvolvidas nos últimos anos contribuíram pouco para a melhoria da qualidade de vida dos moradores e para a sustentabilidade ecológica, pois o crescimento acelerado do fluxo de turistas acarretou efeitos socioambientais indesejáveis, decorrentes de um modelo de turismo pautado em práticas capitalistas²⁹⁵.

O estado de Pernambuco cobra do turista uma Taxa de Preservação Ambiental (TPA) diária que deve ser aplicada para a preservação dos locais turísticos, mas aqueles que visitam a área não veem os resultados desse investimento. A infraestrutura, a banalização dos preços, a falta de esclarecimentos sobre a TPA, a ausência de coleta seletiva, o excesso de carros, dentre outros problemas, faz com que os turistas se questionem sobre a sustentabilidade do lugar e com que 72% não pretenda mais voltar ao arquipélago²⁹⁶. Apesar disso, o número de visitantes que Fernando de Noronha recebe não para de crescer ao longo dos anos: foram 103.548 turistas no ano de 2018 e 106.130 turistas no ano de 2019, de acordo com dados do governo estadual. O ICMBio diverge desses dados, tendo contabilizado o ingresso de 115.617 turistas no parque nacional de Fernando de Noronha em 2019²⁹⁷.

²⁹⁴ Informações obtidas em pesquisa de mestrado em Gerenciamento Costeiro, sob orientação do Prof. Dr. João Nicolodi. Conferir: FIORAVANSO, Aline Guzenski. *Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas: o contexto da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil*. Dissertação de mestrado – Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2017, p. 94.

²⁹⁵ As ações definidas no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) polo costa dos Arrecifes para Fernando de Noronha no período 2002-2010 não foram planejadas de forma participativa e não consideraram a vulnerabilidade ecológica do ambiente insular e a precariedade de infraestrutura da ilha, o que resultou na impossibilidade de execução de grande parte das ações e custou o atraso de Fernando de Noronha no desenvolvimento sustentável do turismo. As ações definidas no PDITS para o período 2010-2017 apresentaram uma melhora na articulação com as políticas nacionais e estaduais de turismo e com o plano de manejo da APA. Conferir: XAVIER, Priscilla Wanna Lopes. *O plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável (PDITS) polo costa dos Arrecifes e a contribuição para a ilha de Fernando de Noronha, Pernambuco, Brasil*. Dissertação de mestrado – Gestão e políticas ambientais. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016, p. 47.

²⁹⁶ CLETO, Alice Watson. *De cemitério de ideias a embrião de sementes: uma experiência sobre a mobilização social em Fernando de Noronha*. Dissertação - Mestrado em Turismo. Universidade de Brasília, Brasília, 2013, p. 130.

²⁹⁷ GLOBO. *Fernando de Noronha recebe mais de 106 mil turistas no ano de 2019*. Disponível em: <http://glo.bo/3sEN9VT>. Acesso em: 6 dez. 2020.

Desse modo, considerando, em suma: o histórico de elaboração conjunta da norma (interpretação histórica); a necessidade de interpretar a norma em questão em atenção ao regime jurídico mais restritivo do PARNA de Fernando de Noronha (interpretação sistemática); que a finalidade das normas de um plano de manejo é viabilizar o cumprimento dos objetivos de criação da área protegida, sendo que um dos objetivos de criação da APA de Fernando de Noronha é o desenvolvimento de um turismo sustentável (interpretação teleológica); e que o Estudo de Capacidade de Suporte e diversas pesquisas científicas apontam para uma sobrecarga de pessoas e para uma ausência de sustentabilidade do turismo que vem sendo desenvolvido no arquipélago, entende-se que a interpretação jurídica do ICMBio à norma do plano de manejo sobre limite máximo de turistas da APA de Fernando de Noronha deve prevalecer, por ser a hipótese interpretativa mais restritiva e protetiva e que, portanto, melhor resguarda as áreas marinhas protegidas em questão. Passa-se adiante à análise do segundo caso concreto em que identificada uma imprecisão em norma de plano de manejo.

2.1.2.2 O caso das normas do plano de manejo do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) sobre a área de exercícios militares da Marinha

O ICMBio e a Marinha, atores-chave na gestão do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP), depararam-se com uma situação controversa em torno da norma do plano de manejo que dispõe sobre a área de exercícios militares da Marinha na zona de amortecimento da citada área protegida. O texto da norma provoca dúvidas quanto ao seu alcance geográfico. A seguir, detalham-se os fatos e as possíveis interpretações, passando-se em seguida a investigar o alcance da norma, por meio de uma aplicação conjunta dos métodos de interpretação histórico, sistemático e teleológico.

O decreto de criação do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes delimitou desde logo a sua zona de amortecimento e constituiu-a como área para exercícios militares da Marinha do Brasil (polígonos P2, P3, P4, P5, P6, P7 e P8). Nessa área, é possível a realização de exercícios para alinhamento e aprestamento dos seus sistemas de armas, sendo possível inclusive a interdição da navegação e da utilização do espaço aéreo, por questões de segurança. Segue abaixo o dispositivo em comento²⁹⁸:

²⁹⁸ Artigo 6º do Decreto. Conferir: BRASIL. Decreto de 2 de agosto de 2016. *Cria o Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes no litoral norte do Estado de São Paulo*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14400.htm. Acesso em 24 fev. 2021.

Art. 6º O polígono formado pelos vértices constantes do memorial descritivo P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, fechando em P2, integrará a zona de amortecimento do Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes, sendo proibidas ali, de forma permanente, atividades recreativas, pesca, caça-submarina, mergulho e fundeio.

§ 1º O polígono de que trata o caput constitui área para exercícios militares da Marinha do Brasil ficando autorizada a realização de exercícios para alinhamento e aprestamento dos seus sistemas de armas.

§ 2º A navegação e a utilização do espaço aéreo no Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes e sua na sua zona de amortecimento poderão ser interditados pela Marinha do Brasil, por questões de segurança, durante a realização dos exercícios militares mencionados no § 1º.

No entanto, o decreto também delegou ao ICMBio a possibilidade de aumentar o perímetro da zona de amortecimento²⁹⁹. Diante desse fato, o ICMBio e a Marinha, em comum acordo, redefiniram o perímetro da zona de amortecimento do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes, acrescentando dois polígonos (P9 e P10), mediante a edição da seguinte norma em seu plano de manejo³⁰⁰:

6.2.5.3 Limites

Conforme consta no item 6.2.5.1. Descrição, a zona de amortecimento do Refúgio foi dividida em duas porções: uma já estabelecida em seu Decreto de Criação e a outra, que está sendo proposta neste plano, conforme descrito abaixo:

- Polígono formado pelos vértices constantes do memorial descritivo P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, definido no Decreto de 02 de agosto de 2016, que cria o Refúgio de Alcatrazes, **acrescido dos pontos P9** (de c.p.a E=431.944 e N= 7.340.076) e **P10** (de c.p.a. E=430.573 e N=7.342.816) previstos no referido Decreto, fechando em P2.
- Entorno de 3 km (1,6 milha náutica) a partir dos limites da unidade de conservação, com exceção da porção a norte, onde há justaposição com APA Marinha do Litoral Norte.

(sem grifo no original)

Assim, a zona de amortecimento do refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes passou a ser formada pelo perímetro estabelecido originalmente na norma do decreto (polígonos P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8) e pelo perímetro acrescido na norma do plano de manejo (polígonos P9 e P10). Em razão desse fato, surgiram dúvidas quanto à correta interpretação da seguinte norma do plano de manejo³⁰¹:

6.2.5.2.6 No polígono pré-definido como zona de amortecimento no decreto de criação do Refúgio de Alcatrazes são proibidas atividades recreativas, pesca, caça submarina, mergulho e fundeio, sendo esta área destinada exclusivamente à realização

²⁹⁹ Art. 7º. O perímetro da zona de amortecimento do Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes, além do polígono definido no art. 6º, será definido em conjunto pelo Instituto Chico Mendes e pela Marinha do Brasil e será estabelecido em ato do Presidente do Instituto Chico Mendes. Conferir: BRASIL. Decreto de 2 de agosto de 2016. *Cria o Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes no litoral norte do Estado de São Paulo*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14400.htm. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰⁰ Conferir o referido plano em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Refúgio de Alcatrazes*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/refugiodealcatrazes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

³⁰¹ Conferir o referido plano em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Refúgio de Alcatrazes*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/refugiodealcatrazes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

de exercícios militares pela Marinha do Brasil, bem como o alinhamento e aprestamento dos seus sistemas de armas.
(sem grifo no original)

Observa-se que a norma em comento autoriza a realização de exercícios militares da Marinha na zona de amortecimento da área protegida e menciona apenas o perímetro previamente estabelecido no seu decreto de criação, omitindo-se quanto ao perímetro ampliado. Tanto é possível interpretar que a referida norma não autoriza a realização de exercícios militares pela Marinha no perímetro acrescido, quanto é possível também interpretar que a norma em comento confere autorização para todo o perímetro, a despeito da ausência de menção expressa nesse sentido. A investigação do alcance da norma, a partir da aplicação dos métodos de interpretação histórico, sistemático e teleológico, leva esta pesquisa a inclinar-se pela interpretação de que há uma autorização para o exercício de atividades militares em todo o perímetro (original e acrescido). É o que se passa a argumentar.

A interpretação histórica da norma, realizada por meio da investigação do histórico de sua elaboração, permite constatar que o propósito de ampliar a zona de amortecimento era justamente possibilitar a ampliação da área de exercícios militares. Essa informação está registrada em uma ata de reunião entre a Marinha e o ICMBio, onde consignou-se que “a zona de amortecimento será readequada no plano de manejo de forma a contemplar a área solicitada originalmente pela Marinha do Brasil”³⁰².

A interpretação sistemática da norma em comento leva à mesma conclusão, pois a análise das demais normas do plano de manejo sobre a zona de amortecimento permite verificar que não há nenhuma passagem que denote uma pretensão de tratamento jurídico diferenciado entre o perímetro original e o perímetro acrescido³⁰³. Além disso, veja-se que o decreto de criação da área protegida já havia autorizado o exercício de atividades militares no perímetro original. Portanto, não faria sentido editar uma norma no plano de manejo apenas para reproduzir a norma do decreto, autorizando o que já estava autorizado.

Por fim, a interpretação teleológica da norma em questão arremata eventuais dúvidas ainda remanescentes. Resta claro que a sua finalidade foi autorizar exercícios militares nos perímetros original e acrescido, e não somente no perímetro original. Caso contrário, a norma

³⁰² INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Memória de reunião: reunião do ICMBio e Marinha do Brasil para estabelecimento de acordo para gestão do Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes - Brasília, 19 de outubro de 2016*. Processo SEI nº 02126.012834/2016-42. Documento SEI nº 1255371. Processo nº 02126.012834/2016-42. Disponível em: <https://bit.ly/3bNnwen>. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰³ Item 6.2.5. Conferir o referido plano em: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Refúgio de Alcatrazes*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/refugiodealcatrazes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

que aumentou a zona de amortecimento perderia o sentido, a sua razão de existência, pois somente foi editada com o objetivo de viabilizar a possibilidade de exercícios militares nessa área acrescida, conforme pontuado.

Diante dessa imprecisão, que provocava incertezas quanto ao alcance da norma em comento, o ICMBio optou por resolver a questão mediante uma revisão pontual do plano de manejo para alterar a redação da norma, conforme recomendação de sua Procuradoria³⁰⁴, publicada por meio de portaria³⁰⁵:

Art. 2º A nova redação contida no Plano de Manejo passa a ser a seguinte:

(...)

§2º Item 6.2.5.2.6 (Norma) - No polígono pré-definido como zona de amortecimento no decreto de criação do Refúgio de Alcatrazes, **com as inserções posteriores conforme o item 6.2.5.3 deste documento**, são proibidas atividades recreativas, pesca, caça submarina, mergulho e fundeio, sendo esta área destinada exclusivamente à realização de exercícios militares pela Marinha do Brasil, bem como o alinhamento e aprestamento dos seus sistemas de armas.

(sem grifo no original)

Cabe ainda trazer à lume um último exemplo de imprecisão de norma de plano de manejo que enseja incertezas quanto ao seu correto sentido e alcance.

2.1.2.3 O caso das normas do plano de manejo do monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) sobre pesca

Identificou-se também uma situação de imprecisão que tem origem em norma contida na lei de criação do monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) e pode repercutir indevidamente na interpretação das normas do seu plano de manejo que tratam da pesca. A citada lei proíbe expressamente apenas algumas modalidades específicas de pesca no monumento natural, o que abre margem à interpretação pela possibilidade de pesca sob outras modalidades. A seguir, detalha-se essa situação e as possíveis interpretações, passando-se em seguida a investigar o correto alcance da norma do plano de manejo, por meio da aplicação dos métodos de interpretação sistemático e teleológico.

³⁰⁴ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00073/2019/SEPFE-CR8/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02126.012834/2016-42. Disponível em: <https://bit.ly/3sB6M14>. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰⁵ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 833, de 06 de agosto de 2020. *Alterar o Plano de Manejo da Estação Ecológica Tupinambás e Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes*. (Processo 02126.012834/2016-42). Disponível em: <https://bit.ly/3sCjYTI>. Acesso em 24 fev. 2021.

A lei de criação do monumento natural das ilhas Cagarras proibiu expressamente a pesca apenas com a utilização de redes, armadilhas e outras artes de pesca predatórias³⁰⁶. A norma que faz tal vedação é imprecisa porque abre margem à interpretação, em sentido contrário, de que a pesca na referida área protegida seria permitida com a utilização de outros petrechos. Essa interpretação pode repercutir indevidamente na interpretação da seguinte norma do recém-publicado plano de manejo da área protegida em comento³⁰⁷:

Não é permitida a pesca industrial ou artesanal com rede de arrasto, redes de emalhe ou rede de cerco, incluindo a captura de isca viva, em um raio de 200m das ilhas que compõem o MONA Cagarras.

A partir da interpretação da norma contida na lei de criação, em tese é possível também interpretar a norma do plano de manejo acima transcrita no sentido de que a pesca no monumento natural³⁰⁸ seria permitida com a utilização de outros petrechos. Todavia, a investigação do sentido dessas normas, especialmente mediante a aplicação dos métodos de interpretação sistemático e teleológico, conduz à conclusão de que a interpretação mais adequada é no sentido da impossibilidade de qualquer modalidade de pesca na área protegida.

A interpretação sistemática dessas normas, pautada em uma análise da Lei do SNUC e de outras normas da própria lei de criação e do plano de manejo do monumento natural em comento, leva a concluir pela impossibilidade de qualquer modalidade de pesca na área. A Lei do SNUC elenca o monumento natural como categoria de área protegida do grupo de proteção integral³⁰⁹. Isso significa que se deve manter o ecossistema da área livre de quaisquer alterações causadas por interferência humana, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais³¹⁰. A interpretação das normas da lei de criação e do plano de manejo no sentido da

³⁰⁶ Artigo 2º, VI, da Lei nº 12.229/2010. BRASIL. Lei n. 12.229, de 13 de abril de 2010. *Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras*. Disponível em: <https://bit.ly/300wkbn>. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰⁷ Norma 46. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Plano de Manejo do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras*. Disponível em: <https://bit.ly/3q2gY0J>. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰⁸ O monumento natural das ilhas Cagarras é composto por quatro ilhas (Palmas, Comprida, Cagarra e Redonda), dois ilhotes (Filhote da Cagarra e Filhote da Redonda), bem como a área marinha em um raio de 10m (dez metros) ao redor das ilhas e ilhotas (artigo 1º). BRASIL. Lei n. 12.229, de 13 de abril de 2010. *Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras*. Disponível em: <https://bit.ly/300wkbn>. Acesso em 24 fev. 2021.

³⁰⁹ Artigo 8º, IV, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.

³¹⁰ Artigo 2º, VI, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.

possibilidade de pesca, portanto, representaria uma violação direta ao regime jurídico especial da área protegida.

Também é possível extrair a interpretação pela impossibilidade de qualquer modalidade de pesca no monumento natural das ilhas Cagarras por meio da contextualização das normas em comento com outras normas da sua lei de criação e de seu plano de manejo. A citada lei possui um outro dispositivo, que proíbe qualquer atividade que possa pôr em risco a integridade dos ecossistemas e a harmonia da paisagem, o que certamente inclui a atividade pesqueira, ainda que exercida de modo sustentável³¹¹. O plano de manejo é ainda mais contundente, trazendo uma norma que veda a pesca e a retirada de organismos nativos³¹², e que deve ser levada em conta no processo interpretativo.

A interpretação teleológica das normas também conduz à conclusão pela impossibilidade de qualquer modalidade de pesca no local. A análise realizada permite constatar que o legislador, ao proibir apenas a pesca com a utilização de redes, armadilhas e outras artes de pesca predatórias no interior do monumento natural (na área marinha de 10 metros ao redor das ilhas e ilhotas), na verdade teve a intenção de fazê-lo em relação ao seu entorno (na área marinha de 200 metros ao redor das ilhas e ilhotas, conforme consta em norma de seu plano de manejo, posteriormente editado). A conjugação das interpretações sistemática e teleológica, portanto, levam à conclusão de que a pesca é proibida no monumento natural das ilhas Cagarras sob qualquer modalidade (10 metros de área marinha). No entanto, é permitida a pesca em seu entorno (200m de área marinha), desde que sem a utilização de redes, armadilhas e outras artes de pesca predatórias.

Os casos e respectivos limites trazidos aqui são meramente exemplificativos, no fito de demonstrar que a integração normativa da gestão de áreas marinhas protegidas por meio dos planos de manejo é uma tarefa realmente complexa e desafiadora. Antinomias e imprecisões em suas normas têm potencial para impactar direta e negativamente a condução da gestão e a própria implementação desses espaços. Cabe ao jurista a missão de construir entendimentos jurídicos capazes de ajudar a superar essas limitações, propósito dessa pesquisa. Todavia, essa não é a única espécie de limite identificado, conforme se verá a seguir.

³¹¹ Artigo 2º, I, da Lei nº 12.229/2010. BRASIL. Lei n. 12.229, de 13 de abril de 2010. *Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras*. Disponível em: <https://bit.ly/300wkbn>. Acesso em 24 fev. 2021.

³¹² Norma 29. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Plano de Manejo do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras*. Disponível em: <https://bit.ly/3q2gYOJ>. Acesso em 24 fev. 2021.

2.2 LIMITE À INTEGRAÇÃO INSTRUMENTAL, DECORRENTE DA IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE ZONAS DE AMORTECIMENTO NOS PLANOS DE MANEJO

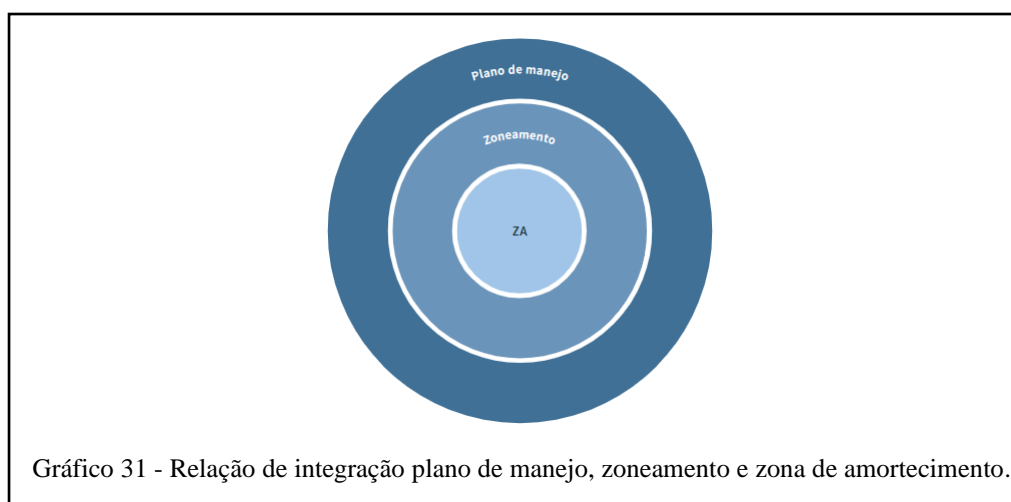
Os instrumentos jurídicos ambientais aplicáveis às áreas marinhas protegidas federais precisam conectar-se entre si para que seja possível promover uma gestão realmente integrada, conforme detalhado no capítulo 1 desta dissertação. Todavia, alguns instrumentos enfrentam limitações que acabam por impedir esse diálogo. Para demonstrar esse argumento, traz-se aqui como exemplo o que ocorre entre o plano de manejo e o zoneamento. Ambos são centrais para a gestão das áreas marinhas protegidas federais e deveriam dialogar sem qualquer obstáculo. Mas não é isso que se tem verificado na prática, pois esses instrumentos enfrentam um limite a sua integração, que é o entendimento jurídico da AGU sobre a impossibilidade de fixação das zonas de amortecimento – que fazem parte do zoneamento – nos planos de manejo. É sobre isso que se passa a tratar nos subitens adiante. Inicialmente, cumpre conceituar plano de manejo, zoneamento e zona de amortecimento e discorrer sobre a sua necessária integração para então abordar (2.2.1) a divergência sobre a fixação de zonas de amortecimento surgida no caso do parque nacional dos Abrolhos (BA), que culminou com o entendimento jurídico limitador em questão; (2.2.2) a eliminação da autonomia do ICMBio e as propostas de zonas de amortecimento; (2.2.3) a atuação do Ministério Público Federal para fixação de zonas de amortecimento por força de decisão judicial; e (2.2.4) a atuação do ICMBio para fixação de zonas de amortecimento por outros meios.

A integração entre plano de manejo, zoneamento e zona de amortecimento é determinada por lei. Tais instrumentos devem necessariamente integrar-se. A relação de integração entre o plano de manejo e o zoneamento é delimitada pela Lei do SNUC, que estabelece que o *plano de manejo* é o documento técnico em que se estabelece o zoneamento da área protegida³¹³. Portanto, não há plano de manejo sem zoneamento, pois este é elemento essencial daquele. A seu turno, o *zoneamento* – com previsão geral na PNMA³¹⁴ e previsão específica voltada às áreas protegidas na Lei do SNUC – consiste na definição de zonas na área protegida com objetivos de manejo e normas específicos, visando proporcionar os meios e as

³¹³ Artigo 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁴ Artigo 9º, II, da Lei nº 6.938/1981. BRASIL. Lei n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

condições para que todos os objetivos da área possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz³¹⁵. Uma dessas zonas é a *zona de amortecimento* (ZA), que é o entorno da área protegida, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos do meio externo sobre a área. Todas as áreas protegidas devem possuir uma zona de amortecimento, exceto áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural³¹⁶. O gráfico abaixo ilustra a relação de integração entre plano de manejo, zoneamento e zona de amortecimento:



Incumbe ao órgão ambiental gestor estabelecer normas específicas para regulamentar a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento. Essas normas podem ser definidas no ato de criação da área protegida ou posteriormente, assim como os limites da própria zona de amortecimento³¹⁷. No âmbito federal, o ICMBio – que detém a *expertise* técnica para fazer essa definição – costumava fixar as zonas de amortecimento e suas normas posteriormente, mais especificamente por ocasião da aprovação dos planos de manejo, quando já há mais estudos sobre a área protegida, que possibilitam uma delimitação mais clara e segura da área de entorno necessária ao amortecimento dos impactos externos sobre o espaço protegido. No entanto, esse procedimento não é mais possível, conforme se explicita no subitem adiante.

³¹⁵ Artigo 2º, XVI, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁶ Artigos 2º, XVIII, e 25, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁷ Artigo 25, § 2º, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

2.2.1 A divergência sobre a fixação de zonas de amortecimento surgida no caso do parque nacional dos Abrolhos (BA)

A Advocacia-Geral da União (AGU), órgão de assessoramento jurídico da União, suas autarquias e fundações, consolidou o entendimento jurídico de que a zona de amortecimento somente pode ser estabelecida posteriormente à criação da área protegida por meio de um ato normativo de hierarquia igual ou superior ao ato normativo que a criou. Segundo essa lógica, se uma determinada área marinha protegida foi instituída por lei, sua zona de amortecimento somente pode ser delimitada posteriormente por lei ou norma superior; se foi instituída por decreto, somente pode ser delimitada posteriormente por decreto ou norma superior. Estabelecido em 2006, esse entendimento originou-se de divergências entre a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) acerca da extensão e da definição dos limites da zona de amortecimento do parque nacional dos Abrolhos (BA)³¹⁸, fixada pela Portaria IBAMA nº 39/2006³¹⁹. É sobre tais divergências e esse entendimento jurídico que se discorre aqui.

A zona de amortecimento do parque nacional dos Abrolhos (BA) vem sendo discutida pela sociedade civil e pelos órgãos governamentais desde 2003, quando se realizaram os primeiros estudos técnicos para subsidiar a sua definição. Nessa mesma época, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) ofereceu grandes áreas para a exploração de hidrocarbonetos no banco dos Abrolhos. Naquele primeiro momento, os conhecimentos disponíveis sobre a biodiversidade e as características sociais e econômicas da região já apontavam a sua incompatibilidade com os impactos da produção de óleo e gás. A delimitação da zona de amortecimento embasou-se em um estudo técnico que caracterizou o fundo marinho e desenvolveu uma modelagem de dispersão de manchas de óleo e de probabilidade de toque no parque e em regiões sensíveis da costa. Além dos cenários de derramamento de óleo resultantes das simulações, foram consideradas as características biológicas (evidências de conectividade

³¹⁸ O parque nacional dos Abrolhos (BA) foi o primeiro parque nacional marinho a ser criado no Brasil, em 1983. A região possui a maior biodiversidade do Atlântico Sul, compreendendo um mosaico de ambientes marinhos e costeiros margeados por importantes remanescentes de mata atlântica, incluindo recifes de coral, fundos de algas, manguezais, praias e restingas. Podem ser encontradas ali várias espécies endêmicas, como o coral-cérebro, além de mamíferos ameaçados de extinção, como a baleia jubarte. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Parque Nacional Marinho dos Abrolhos Luta Pela Zona de Amortecimento e Resiste a Empreendimento*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/49573>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Portaria n. 39, de 16 de maio de 2006*. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0039-160506.PDF>. Acesso em: 10 dez. 2020.

biológica, abrangência dos principais habitats), oceanográficas (geomorfologia e sistemas de correntes) e socioeconômicas da área (dinâmica da pesca e do turismo)³²⁰.

A despeito de todo esse respaldo técnico, a Portaria IBAMA nº 39/2006 foi questionada judicialmente logo após a sua publicação, em um mandado de segurança impetrado por uma empresa de carcinicultura que pretendia se instalar na área³²¹. O juiz de primeiro grau concedeu a segurança para anular a portaria em questão, em sentença que transitou em julgado³²² com os seguintes fundamentos³²³:

(...) Apesar de a norma não estabelecer expressamente que ato do Poder Público deve ser editado para definir os limites da zona de amortecimento, entendo que do texto extrai-se a conclusão de que, qualquer que seja o momento desta demarcação, exige-se sempre ato de mesma hierarquia do utilizado para criação da própria unidade de conservação, tendo a norma apenas facultado a delimitação postergada no tempo, mantendo-se, porém, os mesmos requisitos de forma e hierarquia do ato que criou a unidade de conservação (...).

Paralelamente, a Casa Civil da Presidência da República solicitou ao Ministério do Meio Ambiente um posicionamento quanto à legalidade da portaria. O MMA entendeu pela possibilidade e a Casa Civil pela impossibilidade de fixação da zona de amortecimento do parque nacional dos Abrolhos (BA) por ato de hierarquia inferior àquele que instituiu a respectiva área protegida, nos moldes da decisão judicial. A Consultoria-Geral da AGU dirimiu a questão, em manifestação aprovada pelo Advogado-Geral da União (Nota AGU/MC nº 07/2006), que albergou a tese da Casa Civil nos seguintes termos³²⁴:

(..) porque sistematicamente mostra-se mais exata, legalmente mais harmônica, administrativamente mais sensata e politicamente mais prudente, convém estabelecer para a Administração ambiental a orientação de que a definição da zona de amortecimento das unidades de conservação que a comportem seja assentada no ato de sua criação ou, na impossibilidade ou inconveniência, posteriormente e devidamente justificada por ato de idêntica natureza e hierarquia (...).

³²⁰ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Parque Nacional Marinho dos Abrolhos Luta Pela Zona de Amortecimento e Resiste a Empreendimento*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/49573>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²¹ Além da carcinicultura, a pretensa zona de amortecimento do parque nacional dos Abrolhos também atinge o setor petrolífero, ao proibir qualquer atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos (petróleo e gás) em cerca de 75% do seu interior. A referida ZA também foi alvo de um projeto de decreto legislativo que igualmente pretendia a anulação da portaria que a fixou. Até hoje o parque não possui ZA. Nesse sentido, conferir: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Parque Nacional Marinho dos Abrolhos Luta Pela Zona de Amortecimento e Resiste a Empreendimento*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/49573>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²² A autoridade impetrada desistiu do recurso interposto. BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação cível nº 0020775-46.2006.4.01.3400/DF*. Relator: Desembargador federal Daniel Paes Ribeiro. Data de julgamento: 14/06/2007.

³²³ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Mandado de segurança nº 0020775-46.2006.4.01.3400/DF*. Juiz Federal José Marcio da Silveira e Silva. Data de julgamento: 22/07/2011.

³²⁴ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Nota AGU/MC nº 07/2016*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/2488729>. Acesso em: 8 dez. 2020.

Em 2015, o ICMBio solicitou a revisão desse entendimento com base nos seguintes argumentos: (i) a criação de uma área protegida é um ato de natureza política, mas o ato que cria a zona de amortecimento possui caráter técnico, a demandar a atuação do órgão ambiental; (ii) não se pode exigir os mesmos requisitos e procedimentos de criação de uma área protegida para a criação de sua zona de amortecimento, que não integra a sua área; (iii) a Lei do SNUC estabelece que as zonas de amortecimento das reservas de desenvolvimento sustentável devem ser definidas em seus planos de manejo³²⁵, não sendo razoável inferir um procedimento diferente para as demais categorias em que não houve determinação expressa nesse sentido; e (iv) os últimos decretos que criaram áreas protegidas delegaram ao ICMBio a competência para delimitar as zonas de amortecimento, o que denota o propósito de resguardar sua competência para tanto³²⁶. Todavia, a AGU indeferiu o pedido, sob o fundamento de que não haveria novos elementos a justificar uma revisão do entendimento fixado anteriormente³²⁷. Mas que efeitos práticos esse posicionamento provoca? É o que se passa a discorrer a seguir.

2.2.2 A eliminação da autonomia do ICMBio e as propostas de zonas de amortecimento

O posicionamento jurídico da AGU sobre a questão – de que a zona de amortecimento de uma área protegida somente pode ser estabelecida posteriormente à sua criação por meio de um ato normativo que possua hierarquia igual ou superior ao ato normativo que a criou – fatalmente eliminou a autonomia do órgão ambiental gestor (ICMBio) para fixar zonas de amortecimento. Em virtude desse posicionamento, em vigor desde 2006, atualmente mais da metade das áreas marinhas protegidas federais possuem meras propostas de zona de amortecimento em seus planos de manejo, sem qualquer força normativa. Cumpre melhor explicar esse argumento e detalhar esse panorama a seguir.

³²⁵ Artigo 20, § 6º, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²⁶ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 102/2015/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/2488729>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²⁷ BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Nota n. 00079/2016/DECOR/CGU/AGU e Despacho n. 00824/2016/GAB/CGU/AGU*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/10265720>. Acesso em: 8 dez. 2020.

O entendimento da AGU contido na Nota AGU/MC nº 07/2006 retirou a autonomia do ICMBio para fixar zonas de amortecimento, pois ele não possui competência para editar leis e decretos, atos normativos que geralmente criam áreas protegidas no país. No fito de agir em observância à orientação jurídica da AGU, o ICMBio tem definido as zonas de amortecimento nos planos de manejo a título de meras propostas, a serem fixadas posteriormente por instrumentos jurídicos específicos de hierarquia superior. Trata-se de simples sugestões de zonas de amortecimento sem qualquer força normativa, que passam a depender da edição de atos normativos do Poder Executivo (via decreto, se cabível) ou do Legislativo (por meio de lei) que as institua para somente então adquirirem existência jurídica³²⁸. Mas isso simplesmente não tem ocorrido.

Esse panorama é bastante preocupante no que diz respeito à exposição a impactos negativos e à situação de vulnerabilidade em que se encontram as áreas marinhas protegidas federais que ainda não dispunham de zona de amortecimento quando sobreveio a orientação da AGU e conduz à necessidade de corroborar academicamente aqui o posicionamento jurídico defendido pelo ICMBio. Sem zona de amortecimento, o zoneamento da área protegida é um instrumento incompleto. Fatalmente, um instrumento incompleto é incapaz de conectar-se a outro de modo adequado. O posicionamento atual da AGU claramente limita a integração instrumental da gestão das áreas marinhas protegidas federais, ao impedir uma conexão completa do seu plano de manejo com o seu zoneamento, dois instrumentos jurídicos da mais elevada importância em seu contexto. Os dados a seguir comprovam esse argumento.

Atualmente, dentre as 38 áreas marinhas protegidas federais que possuem plano de manejo, há 27 áreas que deveriam possuir uma zona de amortecimento no zoneamento de seu plano de manejo, por determinação legal³²⁹. No entanto, constatou-se que mais da metade dessas áreas possui apenas *propostas de zona de amortecimento* sem qualquer força normativa (56%). Isso equivale à ausência dessas zonas e, infelizmente, à exposição direta das áreas e de seus recursos aos impactos do meio externo. São as 15 áreas elencadas na tabela adiante³³⁰:

³²⁸ Nesse sentido, conferir: D'AMICO, Ana Rafaela et al. *Lições aprendidas sobre zoneamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2015.

³²⁹ Relembra-se que há 71 áreas marinhas protegidas federais (CNUC), mas 33 áreas ainda não possuem plano de manejo, conforme exposto no capítulo 1. Além disso, há 11 áreas que possuem plano de manejo, mas não precisam ter zona de amortecimento (áreas de proteção ambiental e reservas particulares do patrimônio natural). Nesse sentido: $71 - (33 + 11) = 27$ áreas que possuem plano de manejo e, por isso, deveriam possuir zona de amortecimento em seu zoneamento.

³³⁰ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

| Áreas marinhas protegidas federais com mera proposta de ZA no plano de manejo | |
|---|--|
| 1. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) |
| 2. | Estação ecológica de Carijós (SC) |
| 3. | Estação ecológica de Maracá Jipioca (AP) |
| 4. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) |
| 5. | Estação ecológica Tupinambás (SP) |
| 6. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) |
| 7. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) |
| 8. | Parque Nacional do Superagui (PR) |
| 9. | Parque nacional restinga de Jurubatiba (RJ) |
| 10. | Reserva biológica Atol das Rocas (RN) |
| 11. | Reserva biológica do Arvoredo (SC) |
| 12. | Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu (PA) |
| 13. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) |
| 14. | Reserva extrativista de Soure (PA) |
| 15. | Reserva extrativista Arraial do Cabo (RJ) |

Tabela 24 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo que possuem mera proposta de zona de amortecimento em seu zoneamento.

Essa situação de ausência maciça de zonas de amortecimento formalmente instituídas tem ensejado a propositura de diversas ações judiciais, conforme relatado a seguir.

2.2.3 A atuação do Ministério Público Federal para fixação de zonas de amortecimento por força de decisão judicial

O Ministério Público Federal vem ajuizando diversas demandas com o objetivo de obter decisões judiciais que afastem o entendimento da AGU contido na Nota AGU/MC nº 07/2006 e obriguem o ICMBio a fixar zonas de amortecimento de áreas protegidas. Os casos das zonas de amortecimento da estação ecológica da Guanabara (RJ) e da reserva biológica de Comboios (ES) são exemplos concretos dessa afirmação. Além disso, há uma ação civil pública de âmbito geral e nacional com esse objeto. Em todos esses casos, o ICMBio acaba por assumir uma posição jurídica paradoxal, pois vê-se obrigado a contestar um pedido com o qual concorda. É o que se passa a detalhar a seguir.

A zona de amortecimento da estação ecológica da Guanabara (RJ) exerce um papel fundamental de tampão para a garantia da integridade da citada área protegida, pois funciona como um corredor de passagem para diversas espécies marinhas, em especial o boto cinza (*Sotalia guianensis*), que possui um elevado grau de vulnerabilidade³³¹. Entretanto, o ICMBio

³³¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica n. 03/2018 - Estação Ecológica Guanabara*. Processo SEI ICMBio nº 00810.000157/2016-76. Documento SEI nº 3026767. Disponível em: <https://bit.ly/3dTMiw3>. Acesso em: 9 dez. 2020.

não podia estabelecer restrições sobre essa área fundamental à mitigação de eventuais impactos, uma vez que o plano de manejo trazia apenas uma proposta de zona de amortecimento sem qualquer juridicidade³³². A questão somente foi resolvida porque o Ministério Público Federal a judicializou perante o Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O TRF2 albergou pedido do MPF, determinando ao ICMBio a instituição formal da zona de amortecimento da estação ecológica da Guanabara (RJ) por meio de portaria, em sentido oposto à orientação da AGU. Asseverou que o Poder Público não possui discricionariedade para manter-se inerte quanto à implantação da zona de amortecimento, uma vez já realizados os estudos técnicos, a consulta pública e demais etapas procedimentais inerentes à instituição da área protegida e de seu plano de manejo. O acórdão consignou também a imprescindibilidade da criação da zona de amortecimento para a regulação das atividades humanas no entorno da área protegida e as limitações que a inexistência de um instrumento jurídico que efetive a zona de amortecimento causa nas ações de gestão visando à conservação da área e seus atributos³³³. Em cumprimento ao julgado, o ICMBio fixou a zona de amortecimento da estação ecológica da Guanabara (RJ) por meio da Portaria nº 765/2018³³⁴.

Antes disso, a zona de amortecimento da reserva biológica de Comboios (ES) também foi objeto de judicialização pelo MPF. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região igualmente determinou a fixação da citada zona de amortecimento por meio de portaria³³⁵, comando judicial cumprido pelo ICMBio por meio da edição da Portaria nº 49/2015³³⁶. Portanto, atualmente há 02 áreas marinhas protegidas federais cujas zonas de amortecimento propostas em seus planos de manejo foram fixadas por portaria por força de decisão judicial, a despeito da orientação da AGU (7%)³³⁷:

³³² INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Plano de manejo da Estação Ecológica da Guanabara*. Disponível em: <https://bit.ly/3aZekVk>. Acesso em: 9 dez. 2020.

³³³ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Apelação cível nº 0091098-96.2016.4.02.5114*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Perlingeiro. Data de julgamento: 06/11/2018.

³³⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 765, de 29 de agosto de 2018. *Aprova a zona de amortecimento da Estação Ecológica da Guanabara, no Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 00810.000157/2016-76)*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvOLJj>. Acesso em: 9 dez. 2020.

³³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Apelação cível nº 0000268-65.2012.4.02.5004*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Perlingeiro. Data de julgamento: 19/04/2016.

³³⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 49, de 9 de outubro de 2015. *Estabelece os limites da zona de amortecimento da Reserva Biológica de Comboios, estado do Espírito Santo (Processo nº 02070.001098/2014-28)*. Disponível em: <https://bit.ly/3uFimtK>. Acesso em: 9 dez. 2020.

³³⁷ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

| Áreas marinhas protegidas federais com ZA criada por força de decisão judicial | |
|---|-------------------------------------|
| 1. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) |
| 2. | Reserva biológica de Comboios (ES) |

Tabela 25 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo cujas zonas de amortecimento foram fixadas por portaria, por força de decisão judicial.

O Ministério Público Federal também move uma ação civil pública de amplo alcance, visando obrigar o ICMBio e a União Federal a definirem os limites das zonas de amortecimento de todas as áreas protegidas federais que prevejam tal proteção e que não tenham sido delimitadas no seu ato de criação ou posteriormente, no prazo de até cinco anos. O MPF sustentou que há uma omissão inconstitucional e ilegal dos réus no seu dever de fixar as zonas de amortecimento das áreas protegidas federais que exigem tal proteção adicional, que contribui de forma decisiva para que não sejam alcançados os objetivos previstos pelo legislador no que diz respeito à proteção e à implementação de áreas protegidas, e com incalculável prejuízo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A União contestou o pedido, afirmando não haver nenhuma determinação legal que imponha prazo para a criação de zonas de amortecimento, cujo descumprimento possa caracterizar a alegada omissão. Já o ICMBio sustentou não haver omissão de sua parte, pois vem fixando as zonas de amortecimento nos planos de manejo a título de proposta, nos limites de sua competência.

Na sentença, o juiz firmou-se expressamente contrário ao entendimento esposado no precedente do parque nacional dos Abrolhos (BA) e asseverou que “não existe óbice à utilização de portarias ou resoluções para a definição das zonas de amortecimento, não havendo obrigatoriedade de manejo de ato de mesma natureza daquele utilizado para a criação da unidade de conservação”. Sob esse fundamento principal, julgou procedente o pedido para condenar a União e o ICMBio a expedir os atos normativos para a fixação das zonas de amortecimento das áreas protegidas federais não fixadas em seus atos de criação, no prazo de cinco anos a contar da intimação da sentença. Além disso, fixou uma multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada réu em caso de descumprimento, a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos³³⁸. No entanto, essa sentença foi objeto de recursos de apelação

³³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Ação civil pública nº 0019080-18.2010.4.01.3400/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Bruno César Bandeira Apolinário. Data de julgamento: 05/11/2013.

com efeito suspensivo da União e do ICMBio, que aguardam o seu julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região há mais de cinco anos³³⁹.

É impossível deixar de destacar a posição jurídica paradoxal ocupada pelo ICMBio, tanto nessa ação civil pública de efeitos mais amplos quanto nas demandas que têm como objeto zonas de amortecimento de áreas protegidas específicas. O órgão ambiental contesta os pedidos e recorre em todas essas demandas, se opondo à possibilidade de fixação das zonas de amortecimento no zoneamento dos planos de manejo. No entanto, essa é justamente a conduta que considera jurídica e tecnicamente mais adequada, adotada até sobrevir a orientação da AGU em sentido contrário. Portanto, o ICMBio atualmente vê-se obrigado a litigar em juízo de modo diametralmente oposto ao seu próprio posicionamento técnico e jurídico, ante a necessidade de curvar-se ao entendimento da AGU, seu órgão de assessoramento jurídico e representação judicial. Por isso, parece-lhe inusitadamente positivo sucumbir nessas demandas e ser obrigado pelo Judiciário a editar atos normativos visando conferir juridicidade às propostas de zona de amortecimento constantes dos planos de manejo. Paralelamente, o próprio ICMBio passou a adotar algumas alternativas para driblar o posicionamento da AGU.

2.2.4 A atuação do ICMBio para fixação de zonas de amortecimento por outros meios

Como forma de minimizar os impactos decorrentes do entendimento jurídico sedimentado na Nota AGU/MC nº 07/2006, o ICMBio tem adotado como alternativa a utilização de três estratégias diferentes: (i) reconhecimento da validade das zonas de amortecimento criadas mediante portarias antes da orientação jurídica da AGU; (ii) fixação das zonas de amortecimento nos próprios atos de criação de novas áreas protegidas; e (iii) esforços visando à delegação de competência ao ICMBio para delimitar as zonas de amortecimento nos atos normativos de criação de novas áreas protegidas. Tais alternativas seguem comentadas nos parágrafos adiante.

Em primeiro lugar, o ICMBio vem considerando válidas as zonas de amortecimento criadas mediante portarias antes da orientação jurídica da AGU, isto é, anteriormente ao ano de 2006. Defende que a orientação possui caráter consultivo (opinativo), incapaz de revogar

³³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível nº 0019080-18.2010.4.01.3400*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro.

portarias automaticamente. Tal argumento faz todo o sentido, visto que tais portarias já ingressaram no mundo jurídico, somente sendo possível retirá-las por meio de revogação. Uma manifestação consultiva não possui esse condão. É o caso das 06 áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo (22%) elencadas abaixo³⁴⁰:

| Áreas marinhas protegidas federais com ZA fixada por portaria antes da Nota AGU/MC n. 07/2006 | |
|--|---|
| 1. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) |
| 2. | Parque nacional da Lagoa do Peixe (RS) |
| 3. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) |
| 4. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) |
| 5. | Parque nacional de Fernando de Noronha (PE) |
| 6. | Refúgio de vida silvestre do arquipélago de Alcatrazes (SP) |

Tabela 26 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo cujas zonas de amortecimento foram fixadas por portaria anteriormente à Nota AGU/MC n. 07/2006.

Uma segunda conduta que o ICMBio vem adotando é fixar as zonas de amortecimento já no momento da criação de novas áreas protegidas. Todavia, isso nem sempre é possível, em razão dos estudos técnicos que tal fixação demanda e que normalmente ainda não existem quando da instituição da área protegida. Por isso, a reserva extrativista de Cassurubá (BA) e o monumento natural das ilhas Cagarras (RJ)³⁴¹ são as únicas áreas marinhas protegidas federais com plano de manejo que tiveram a zona de amortecimento fixadas em seus atos de criação até o momento (7% - 2 áreas)³⁴².

Além disso, o ICMBio vem adotando uma terceira conduta, que consiste em envidar esforços para que os atos normativos de criação de novas áreas protegidas deleguem ao seu presidente a competência para delimitar as zonas de amortecimento posteriormente. Apesar de já haver alguns casos de áreas protegidas federais nesse sentido, nenhum ato de criação de área marinha protegida federal com plano de manejo promoveu tal delegação até o momento³⁴³. O

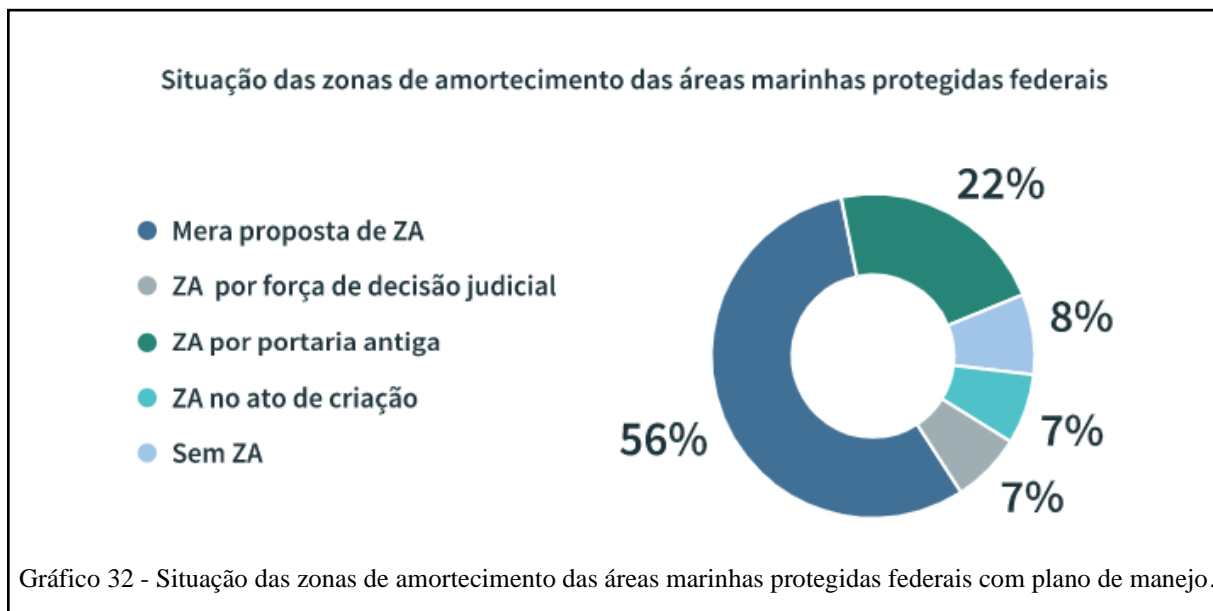
³⁴⁰ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

³⁴¹ A zona de amortecimento do monumento natural das ilhas Cagarras (RJ) foi fixada na sua lei de criação, mas a própria lei permitiu a sua redefinição posterior pelo ICMBio, conforme detalhado no item 2.1.2.3 deste trabalho.

³⁴² No entanto, as seguintes áreas marinhas protegidas federais tiveram suas zonas de amortecimento fixadas já no seu ato de criação, embora ainda não possuam planos de manejo: monumento natural das ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia (BA); monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB); e refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA). Dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

³⁴³ No entanto, os atos de criação das seguintes áreas marinhas protegidas federais delegaram ao Presidente do ICMBio a competência para fixar suas zonas de amortecimento posteriormente, embora ainda não possuam planos de manejo: reservas extrativistas Arapiranga-Tromaí (MA), Baía do Tubarão (MA), Cuinarana (PA), Araí-Peroba (PA) Mestre Lucindo (PA) e Mocapajuba (PA). Dados extraídos de: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020*. Dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

gráfico abaixo ilustra a situação geral das zonas de amortecimento das áreas marinhas protegidas federais que possuem planos de manejo, considerando-se a limitação aqui exposta³⁴⁴:



A seguir, passa-se à análise de alguns limites que foram identificados à integração institucional da gestão de áreas marinhas protegidas federais.

2.3 LIMITE À INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DA FRAGMENTAÇÃO DAS NORMAS DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE PESQUISA CIENTÍFICA

A fragmentação das normas que delimitam competências em matéria de *pesquisa científica* no meio marinho limita a integração de seus atores, gerando insegurança jurídica e potenciais divergências. As normas são esparsas, de diferentes níveis hierárquicos e praticamente não dialogam entre si. Esse cenário fragmentado dificulta uma delimitação normativa mais precisa das competências de cada um dos atores-chave, incapazes de atuar de modo integrado quando se encontram em uma relação indevida de subordinação³⁴⁵ ou de

³⁴⁴ Os parques nacionais dos Abrolhos (que originou a divergência) e do Monte Pascoal não possuem sequer proposta de zona de amortecimento (2 áreas - 7%).

³⁴⁵ Nesse contexto, entende-se que *relação de subordinação indevida* é aquela em que a atuação de um ator se sujeita à atuação de outro ator, a despeito da inexistência de relação jurídica de hierarquia ou da formação de um consenso entre eles.

sobreposição³⁴⁶. A seguir, discorre-se sobre (2.3.1) a fragmentação das normas de competências em matéria de pesquisa científica no meio marinho. Depois, avalia-se criticamente (2.3.2) as diferentes interpretações sobre as normas de competências e os limites das competências de cada ator para autorizar pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas federais. Ao fim, traz-se uma (2.3.1.3) proposta para a superação da fragmentação normativa.

2.3.1 A fragmentação das normas de competências

As normas que delimitam competências em matéria de *pesquisa científica* são absolutamente fragmentadas. Não há uma norma única, mas sim diversas normas sobre o assunto, de diferentes épocas e níveis de hierarquia³⁴⁷. A pesquisa e análise dessas normas revela que Marinha, ICMBio, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)³⁴⁸, Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)³⁴⁹ e Conselho de Defesa Nacional (CDN)³⁵⁰ são competentes – de modo mais geral ou específico – para autorizar pesquisas científicas no meio marinho. No entanto, tais normas nem sempre permitem identificar pronta e facilmente os limites das competências de cada ator, dentro de sua esfera de atribuições,

³⁴⁶ Nesse contexto, define-se *relação de sobreposição indevida* como aquela em que a atuação individual e isolada de um ator se choca com a atuação igualmente individual e isolada de outro ator, a despeito da necessidade de uma única atuação. A sobreposição indevida de atuações individuais e isoladas acarreta uma *duplicidade* (atuações semelhantes ou idênticas) ou uma *contrariedade* (atuações diferentes ou opostas) de atuações.

³⁴⁷ Trata-se de nada menos que 12 normas, de 4 níveis hierárquicos (leis, decretos, instruções normativas e portarias) e editadas em um lapso temporal de 32 anos (1988 a 2020).

³⁴⁸ Originalmente, tratava-se do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que foi posteriormente sucedido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e depois pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), até a sua mais recente transformação no atual *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)* pela Lei nº 14.074/2020. Conferir: BRASIL. Lei n. 14.074, de 14 de outubro de 2020. *Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações*. Disponível em: <https://bit.ly/3bI4ara>. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁴⁹ O *Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)* é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, responsável por coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios (artigo 6º da Lei nº 13.123/2015). Conferir: BRASIL. Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015. *Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3dQUihu>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³⁵⁰ O *Conselho de Defesa Nacional (CDN)* é o órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático. Compete-lhe, entre outras atribuições, propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente aquelas relacionadas com a preservação e a exploração de recursos naturais de qualquer tipo (artigo 1º da Lei nº 8.183/1991). BRASIL. Lei n. 8.183, de 11 de abril de 1991. *Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18183.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

inclusive quando se trata de pesquisa científica em áreas marinhas protegidas. Convém inicialmente apresentá-las: primeiramente as (2.3.1.1) normas de competências gerais, seguidas das (2.3.1.2) normas de competências específicas.

2.3.1.1 Normas de competências gerais

O ICMBio e a Marinha possuem normas de competências de caráter mais geral na temática de pesquisa científica no meio marinho. O ICMBio possui competências em tema de pesquisa científica em áreas marinhas protegidas sedimentadas na Lei nº 9.985/2000 e no Decreto nº 10.234/2020. A Lei nº 9.985/2000 estabelece que compete ao órgão ambiental gestor *autorizar previamente e fiscalizar pesquisas científicas em áreas protegidas*³⁵¹, exceto nas áreas privadas de áreas de proteção ambiental (APAs)³⁵² e em reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs)³⁵³. Imputa também ao órgão gestor a obrigação de regular o assunto, estabelecendo as condições e restrições a serem observadas na realização dessas pesquisas³⁵⁴. A referida lei não distinguiu recursos vivos de não vivos, mas o Decreto nº 10.234/2020 supre quaisquer dúvidas ao detalhar a competência do ICMBio para autorizar a realização de pesquisas e a coleta de *materiais bióticos e abióticos* (recursos vivos e não vivos) para fins científicos nas áreas protegidas federais³⁵⁵.

³⁵¹ Artigos 9º, § 3º, 10º, § 3º, 11, § 3º, 13, § 4º, 15, § 3º, 17, § 4º, 18, § 4º, e 20, § 5º, II, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁵² A Lei do SNUC dispõe que cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa nas áreas sob propriedade privada das APAs, observadas as exigências e restrições legais (artigo 15, § 4º, da Lei nº 9.985/2000). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁵³ Artigo 32, § 2º, da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁵⁴ A pesquisa científica é uma temática de relevância central no âmbito da Lei do SNUC, que inclusive a elenca em seus objetivos gerais (artigo 3º, X) e como objetivo básico de algumas categorias de áreas protegidas, a exemplo das estações ecológicas (artigo 9º, *caput*). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁵⁵ O artigo 1º, XV, do Decreto nº 7.515/2011 estabeleceu, o artigo 2º, XVI, do Decreto nº 8.974/2017 manteve e o artigo 2º, XVI, do Decreto nº 10.234/2020 reproduziu. Conferir: BRASIL. Decreto n. 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

As competências do ICMBio em matéria de pesquisa científica no meio marinho, entretanto, não se limitam às áreas marinhas protegidas federais. A Lei Complementar nº 140/2011 atribui ao órgão ambiental da União³⁵⁶ competência ampla para *controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à pesquisa científica*³⁵⁷ (recursos vivos) em âmbito nacional. Nesse sentido, normas infralegais (portarias e instruções normativas) lhe atribuem competência para *autorizar pesquisas científicas sobre recursos vivos em toda a plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva*. Antes mesmo da LC nº 140/2011, a União já atribuía competência ao ICMBio, por meio da Portaria MMA nº 236/2008³⁵⁸, para autorizar a realização das seguintes atividades científicas: coleta de material biológico; captura ou marcação de animais silvestres *in situ*; manutenção temporária de espécimes de fauna silvestre em cativeiro; e transporte de material biológico (competências em razão do objeto da pesquisa – recursos vivos – independentemente do local); além da realização de pesquisas em áreas protegidas ou em cavidades naturais subterrâneas (competências em razão do local da pesquisa, independentemente do objeto: recursos vivos ou não vivos)³⁵⁹. A Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014, editada já depois da LC nº 140/2001, reproduz essas disposições e ratifica o alcance das competências do ICMBio em matéria de pesquisa científica sobre a plataforma continental, o mar territorial e a zona econômica exclusiva³⁶⁰.

A Marinha também possui competências gerais nessa temática, previstas no Decreto nº 96.000/1988. O referido decreto atribui-lhe competência para *autorizar e acompanhar o desenvolvimento de atividades de pesquisas e investigações científicas realizadas na*

³⁵⁶ A LC nº 140/2011 atribui à União determinadas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria de meio ambiente. Infere-se que tais ações devem ser executadas por seus órgãos ambientais, IBAMA ou ICMBio, conforme o caso.

³⁵⁷ Artigo 7º, XX, da LC nº 140/2011. BRASIL. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. *Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <https://bit.ly/3b0LKmp>. Acesso em: 27 jan. 2021.

³⁵⁸ A Portaria IBAMA nº 236/2008 não se referiu expressamente à plataforma continental, ao mar territorial e à zona econômica exclusiva, pois seu foco principal foi transferir a competência para autorização de pesquisa científica do IBAMA para o ICMBio. No entanto, tanto a norma anterior (Instrução Normativa IBAMA nº 154/2007) quanto a norma posterior (Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014) foram expressas nesse sentido.

³⁵⁹ Artigos 1º e 2º da Portaria MMA nº 236/2008. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portaria n. 236, de 8 de agosto de 2008*. Disponível em: <https://bit.ly/3aZSUqV>. Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁶⁰ “Art. 3º Fixar norma sobre a realização das seguintes atividades, com finalidade científica ou didática, *no território nacional, na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva: (...)*”. Conferir: BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n. 03, de 01 de setembro de 2014. *Fixa normas para a utilização do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBio, na forma das diretrizes e condições previstas nesta Instrução Normativa, e regulamenta a disponibilização, o acesso e o uso de dados e informações recebidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade por meio do SISBio*. Disponível em: <https://bit.ly/3r0il1p>. Acesso em: 21 jan. 2021.

plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira^{361,362} De acordo com o próprio decreto, tais atividades não podem contrariar as normas da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e planos setoriais decorrentes. Além disso, o decreto estabelece a sua inaplicabilidade às atividades de pesquisa reguladas por legislação específica³⁶³, que é justamente o caso das áreas marinhas protegidas, reguladas especificamente pela Lei nº 9.985/2000. Apresentadas as normas de competências de caráter geral, convém detalhar as normas de competências específicas sobre o assunto.

2.3.1.2 Normas de competências específicas

O MCTI, o CGen, o CDN e a Marinha possuem competências específicas paralelas para autorização de pesquisas científicas no meio marinho. O Decreto nº 98.830/1990 estabelece que compete ao atual Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) *autorizar e fiscalizar a coleta de quaisquer materiais científicos, espécimes biológicos e minerais, por estrangeiros no território brasileiro*³⁶⁴. A portaria que o regulamenta esclarece que tais competências aplicam-se apenas a pesquisas científicas realizadas por estrangeiros *em águas interiores*³⁶⁵. Em 2018, o MCTI delegou o exercício dessa competência ao Conselho Nacional de

³⁶¹ As *águas jurisdicionais brasileiras (AJB)* compreendem as águas interiores e os espaços marítimos nos quais o Brasil exerce algum grau de jurisdição sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, para fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Conferir: BRASIL. MARINHA. *Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras* (NORMAM04/DCP). Disponível em: <https://bit.ly/3uETgeo>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³⁶² Artigo 2º do Decreto nº 96.000/1988. BRASIL. Decreto n. 96.000, de 2 de agosto de 1988. *Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁶³ Artigo 1º do Decreto nº 96.000/1988. BRASIL. Decreto n. 96.000, de 2 de agosto de 1988. *Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁶⁴ Artigos 1º e 2º do Decreto nº 98.830/1990. BRASIL. Decreto n. 98.830, de 15 de janeiro de 1990. *Dispõe sobre a coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98830.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁶⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Portaria n. 55, de 14 de março de 1990. *Aprova o Regulamento sobre coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil*. Disponível em: <https://bit.ly/3bFiy3u>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)³⁶⁶, delegação ratificada recentemente³⁶⁷. Tanto a IN ICMBio nº 03/2014³⁶⁸ quanto o Decreto nº 8.772/2016³⁶⁹ destacam a necessidade de autorização específica do MCTI para pesquisa científica nesses casos.

Por fim, o Decreto nº 8.772/2016, ao regulamentar a Lei nº 13.123/2015, estabelece a competência do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) para *autorizar pesquisas científicas realizadas sobre amostra de patrimônio genético ou sobre conhecimento tradicional associado em áreas indispensáveis à segurança nacional* (as ilhas oceânicas são assim consideradas pelo decreto)³⁷⁰, *em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva*³⁷¹. A autorização do CGen somente é concedida após a autorização do Conselho de Defesa Nacional (CDN), no caso de pesquisas em ilhas oceânicas, ou da Marinha, no caso de pesquisa em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva³⁷². O pedido dirigido ao CGen – feito por meio de

³⁶⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Portaria n. 6.350, de 10 de dezembro de 2018. *Delega competência do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, para a prática de atos administrativos*. Disponível em: <https://bit.ly/3ksbX0e>. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁶⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. Portaria n. 3.853, de 7 de outubro de 2020. *Fica delegada, ao Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, competência para a prática dos atos que específica*. Disponível em: <https://bit.ly/2MBuQ4w>. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁶⁸ Artigo 17 da IN ICMBio nº 03/2014. BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n. 03, de 01 de setembro de 2014. *Fixa normas para a utilização do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBio, na forma das diretrizes e condições previstas nesta Instrução Normativa, e regulamenta a disponibilização, o acesso e o uso de dados e informações recebidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade por meio do SISBio*. Disponível em: <https://bit.ly/3r0il1p>. Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁶⁹ Artigo 117 do Decreto nº 8.772/2016. Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016. *Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2NO8NIId>. Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁷⁰ O Brasil possui cinco ilhas oceânicas, assim entendidas como aquelas desligadas da plataforma continental: 1. Arquipélago de Fernando de Noronha; 2. Ilha da Trindade; 3. Arquipélago Martim Vaz; 4. Atol das Rocas; e 5. Arquipélago de São Pedro e São Paulo. Atualmente, todas constituem áreas marinhas protegidas federais. Conferir: MOHR, Leonardo Vianna et al. *Ilhas oceânicas brasileiras: da pesquisa ao manejo*. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2009, p. 19.

³⁷¹ Artigo 27 do Decreto nº 8.772/2016. BRASIL. Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016. *Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2NO8NIId>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³⁷² Artigo 13 da Lei nº 13.123/2015. BRASIL. Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015. *Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

sistema próprio³⁷³ – compreende a solicitação automática de autorização prévia do CDN ou da Marinha, conforme o caso. Eles devem se manifestar no prazo de sessenta dias, podendo solicitar informações ou documentos complementares, e sua autorização implica a autorização automática do CGen³⁷⁴.

A tabela a seguir sistematiza as normas de competências gerais e específicas em matéria de pesquisa científica no meio marinho aqui apresentadas – com informações sobre o respectivo ator, objeto, local e agente da pesquisa, no fito de permitir uma visão geral e uma melhor compreensão desse arcabouço.

³⁷³ O Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen) é um sistema eletrônico mantido e operacionalizado pela Secretaria-Executiva do CGen para o gerenciamento das autorizações de pesquisa científica realizadas sobre amostra de patrimônio genético ou sobre conhecimento tradicional associado (artigo 20 do Decreto nº 8.772/2016). BRASIL. Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016. *Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2NO8NId>. Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁷⁴ Artigos 27, § 5º, 28 e 29 do Decreto nº 8.772/2016. BRASIL. Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016. *Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2NO8NId>. Acesso em: 21 jan. 2021.

Autorização de pesquisa científica no meio marinho

| Ator | Local | Objeto | Pesquisador | Norma |
|---------|--|----------------------------|--|--|
| Marinha | plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva | recursos vivos e não vivos | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Decreto nº 96.000/1988 |
| ICMBio | áreas marinhas protegidas | recursos vivos e não vivos | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Lei nº 9.985/2000 Decreto nº 10.234/2020 |
| ICMBio | plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva | recursos vivos | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Lei Complementar nº 140/2011 Portaria MMA nº 236/2008 IN ICMBio nº 03/2014 |

Autorização complementar de pesquisa científica no meio marinho

| Ator | Local | Objeto | Pesquisador | Norma |
|-----------|--|--|--|---|
| MCTI/CNPq | águas interiores | recursos vivos e não vivos | pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras | Decreto nº 98.830/1990 Portaria MCTI nº 55/1990 Portaria MCTIC nº 6.350/2018 Portaria MCTI nº 3.853/2020 |
| CGen | plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva | amostra de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Lei nº 13.123/2015 Decreto nº 8.772/2016 |
| CDN | ilhas oceânicas | amostra de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Lei nº 13.123/2015 Decreto nº 8.772/2016 |
| Marinha | plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva | amostra de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado | pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras | Lei nº 13.123/2015 Decreto nº 8.772/2016 |

Tabela 27 - Normas de competência em matéria de pesquisa científica no meio marinho.

Esse cenário de fragmentação normativa é negativo porque fatalmente impacta no nível de clareza e segurança jurídica quanto às competências de cada ator sobre o assunto. A sistematização realizada, seguida pela aplicação de métodos clássicos de resolução de antinomias e de interpretação jurídica, possibilita obter conclusões mais claras e seguras quanto aos limites das competências de cada ator em matéria de pesquisa científica no meio marinho. Esta pesquisa concluiu que as competências em matéria de pesquisa científica no meio marinho atualmente delimitam-se da seguinte forma: i) *nas áreas marinhas protegidas federais*: compete ao ICMBio autorizar pesquisas científicas sobre *recursos vivos e não vivos*³⁷⁵; e ii) *na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva*: compete ao ICMBio autorizar pesquisas científicas sobre *recursos vivos*, cabendo à *Marinha* autorizar pesquisas científicas que têm como objeto *recursos não vivos*³⁷⁶.

Em qualquer dessas situações, pode ser necessário obter autorizações específicas adicionais: i) do *MCTI/CNPq*, na hipótese de pretensão de pesquisa científica em *águas interiores por estrangeiros*; e/ou ii) do *CGen*, quando a pesquisa recai sobre *amostra de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado*. Nesse caso, a autorização do CGen deve vir necessariamente acompanhada de uma autorização do *CDN* (quando em ilhas oceânicas) ou da *Marinha* (quando na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva). No entanto, a *Marinha* não compartilha integralmente dessas conclusões, divergindo do ICMBio no que diz respeito às competências para autorização de pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas federais. É o que se detalha a seguir.

2.3.2 As diferentes interpretações da Marinha e do ICMBio sobre as normas de competências

A fragmentação das normas de competências para autorizar pesquisas científicas no meio marinho abre margem a diferentes interpretações e a potenciais conflitos de atuação entre os atores. Em se tratando de áreas marinhas protegidas federais, esse cenário fragmentado

³⁷⁵ Fundamento normativo: Lei nº 9.985/2000 (estabelece as competências do órgão ambiental gestor para pesquisas científica em áreas protegidas) e Decreto nº 10.234/2020 (detalha as competências do ICMBio para pesquisas científicas em áreas protegidas federais, sobre *recursos vivos e não vivos*).

³⁷⁶ Fundamento normativo: Lei Complementar nº 140/2011 (estabelece as competências do órgão ambiental da União para controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à pesquisa científica: *recursos vivos*), Portaria MMA nº 236/2008 e IN ICMBio nº 03/2014 (estabelecem as competências do ICMBio para pesquisas científicas no meio marinho sobre *recursos vivos*). Diante da ausência de norma posterior sobre *recursos não vivos*, presume-se aplicável o Decreto nº 96.000/1988 (estabelece as competências da *Marinha* para pesquisas científicas no meio marinho).

enseja interpretações jurídicas e consequentes posicionamentos institucionais divergentes entre Marinha e ICMBio. A seguir, relata-se as diferentes interpretações da Marinha e do ICMBio em relação às normas sobre o assunto. Na sequência, a partir da aplicação de métodos clássicos de resolução de antinomias e de interpretação jurídica, defende-se a interpretação do ICMBio como mais adequada.

A conclusão pela competência do ICMBio para autorizar quaisquer pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas federais não é unânime entre os atores. A Marinha interpreta de modo diferente o conjunto de normas sobre o assunto. Segundo entende, a sua competência para autorizar pesquisas científicas no meio marinho inclui as áreas marinhas protegidas federais, visto que se situam na plataforma continental e em águas jurisdicionais brasileiras (mar territorial e zona econômica exclusiva), nos moldes do Decreto nº 96.000/1988. Nesse sentido, entende que lhe compete autorizar pesquisas científicas sobre recursos *não vivos* em tais áreas, tal como nas demais áreas marinhas, competindo ao ICMBio autorizar aquelas que envolvam recursos *vivos*, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, da Portaria MMA nº 236/2008 e da IN ICMBio nº 03/2014 (informação verbal)³⁷⁷.

Essa divergência de interpretações é absolutamente compreensível, diante do cenário atual confuso de fragmentação do arcabouço jurídico brasileiro sobre o assunto, que não indica com precisão os limites exatos das atribuições desses atores-chave nessa temática. No entanto, esta pesquisa concluiu que o ICMBio é efetivamente competente para autorizar quaisquer pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas federais. A interpretação da Marinha – de que lhe cabe autorizar as pesquisas que envolvem recursos *não vivos* em tais áreas, nos termos do Decreto nº 96.000/1988 – é possível, mas não possui o devido respaldo jurídico. Para comprovar esse argumento, recorre-se a métodos clássicos de resolução de antinomias e de interpretação jurídica, especificamente os métodos histórico, teleológico e sistemático.

Já de início, conclui-se que a Marinha não é competente para autorizar pesquisas científicas em áreas protegidas a partir de uma *interpretação histórica*³⁷⁸ do Decreto nº 96.000/1988, norma central de competências da Marinha em matéria de pesquisa científica no meio marinho. Observa-se que o referido decreto certamente não ressalvou as competências de órgãos ambientais para autorizar pesquisas científicas nas áreas marinhas protegidas sob sua

³⁷⁷ Informação fornecida pela analista ambiental do ICMBio Rossana Evangelista Santana, chefe dos Núcleos de Gestão Integrada de Trindade e Martim Vaz e de São Pedro e São Paulo, em entrevista informal realizada na sede do ICMBio em Brasília (DF), no dia 29 de outubro de 2019.

³⁷⁸ A *interpretação histórica* da norma é aquela que investiga as condições do momento de sua elaboração, o contexto dos fatos e das normas, para identificar o significado que se lhe pretendeu conferir, conforme pontuado no subitem 2.1.2 desta dissertação.

gestão simplesmente porque ainda não existia uma legislação específica abrangente de áreas protegidas e tampouco órgãos com competências específicas abrangentes sobre tais áreas na época de sua elaboração e publicação. A primeira legislação de caráter específico e abrangente sobre áreas protegidas no país foi publicada apenas doze anos depois: a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)³⁷⁹. De igual modo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), primeiro órgão com competência específica e abrangente de gestão de áreas protegidas, foi criado somente no ano seguinte ao decreto, pela Lei nº 7.735/1989³⁸⁰.

A *interpretação teleológica*³⁸¹ da norma igualmente leva à conclusão de que a Marinha não é competente para autorizar pesquisas científicas em áreas protegidas. O Decreto nº 96.000/1988 jamais teve a finalidade de substituir as competências de outros atores, pois o seu primeiro dispositivo estabelece expressamente a sua inaplicabilidade às pesquisas reguladas por legislação específica. Esse é exatamente o caso das pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas, que hoje são reguladas especificamente pela Lei nº 9.985/2000.

A *interpretação sistemática*³⁸² da norma arremata quaisquer dúvidas eventualmente ainda existentes quanto à ausência de competência da Marinha para autorizar pesquisas científicas em áreas protegidas. O Decreto nº 96.000/1988 não pode ser analisado de forma isolada, desconsiderando as demais normas que tratam do assunto, especialmente a Lei nº 9.985/2000 e o Decreto nº 10.234/2020. Tais normas possuem um conflito apenas aparente, facilmente solucionável pela aplicação dos métodos clássicos de resolução de antinomias. O Decreto nº 96.000/1988 é norma *anterior* (1988), *inferior* (decreto) e *geral* (pesquisas científicas no meio marinho), que não prevalece sobre a Lei nº 9.985/2000, norma *posterior* (2000), *superior* (lei) e *especial* (pesquisas científicas em áreas protegidas). Tampouco prevalece sobre o Decreto nº 10.234/2020, que especifica que as competências do ICMBio para autorizar pesquisas científicas abrangem tanto recursos *vivos* quanto *não vivos* em áreas protegidas federais. Trata-se de norma *posterior*³⁸³ e *especial*, embora de mesma hierarquia.

³⁷⁹ Até então, havia apenas leis esparsas sobre áreas protegidas, tais como os Decreto nº 84.017/1979 (parques nacionais), nº 8.336/1984 (áreas de relevante interesse ecológico) e nº 98.897/1990 (reservas extrativistas).

³⁸⁰ O ICMBio, que sucedeu ao IBAMA na condição de órgão encarregado da gestão das áreas protegidas federais, somente foi criado em 2007, pela Lei nº 11.516/2007.

³⁸¹ A *interpretação teleológica* da norma é aquela que investiga a sua finalidade, o objetivo que motivou a sua elaboração, tal como pontuado no subitem 2.1.2 desta dissertação.

³⁸² A *interpretação sistemática* da norma é aquela que impede que as normas jurídicas sejam interpretadas isoladamente, mas em atenção a todo o sistema normativo aplicável ao contexto, consoante pontuado no subitem 2.1.2 desta dissertação.

³⁸³ Na verdade, a disposição que especifica que as competências do ICMBio para autorizar pesquisas científicas abrangem tanto recursos *vivos* quanto *não vivos* remonta ao ano de 2011. Conforme pontuado anteriormente, o

De acordo com os métodos clássicos de resolução de antinomias e de interpretação jurídica, portanto, o ICMBio é competente para autorizar quaisquer pesquisas científicas em áreas marinhas protegidas federais, independentemente do objeto da pesquisa. Entretanto, defende-se aqui que essa delimitação jurídica de competências não deve ser utilizada como fundamento para alijar a Marinha do processo de autorização de pesquisas científicas em tais áreas. Com essa preocupação de ordem prática, propõe-se aqui uma interpretação jurídica alternativa à clássica ora apresentada. Trata-se de uma interpretação inspirada na teoria do diálogo das fontes, atenta à relação intrínseca de complementaridade das competências desses atores, delineada a seguir.

2.3.3 A superação da fragmentação normativa por meio de uma interpretação baseada no diálogo das fontes

A aplicação de métodos clássicos de resolução de antinomias e de interpretação jurídica certamente confere maior segurança jurídica quanto aos limites das competências dos atores, mas não necessariamente é a melhor opção em um cenário de fragmentação normativa. A superação desse cenário por meio de uma interpretação baseada no diálogo das fontes revela-se como uma alternativa mais interessante, pois resta clara: (2.3.3.1) a necessidade de atuação conjunta; (2.3.3.2) o direcionamento das normas; e (2.3.3.3) a manifesta intenção dos atores-chave de atuar nesses moldes. Por isso, propõe-se uma (2.3.3.4) uma interpretação das normas de competências em prol da atuação conjunta. É o que se detalha adiante.

2.3.3.1 A necessidade de atuação conjunta dos atores-chave

Há uma necessidade de ordem prática de atuação conjunta dos atores-chave em matéria de pesquisa científica em áreas marinhas protegidas federais que não pode ser ignorada. Conforme se demonstrou no subitem anterior, é absolutamente possível realizar uma interpretação jurídica tradicional e viabilizar uma delimitação mais clara das competências de cada ator-chave a partir das normas existentes, ainda que fragmentadas. No entanto, essa delimitação é negativa quando o ator supostamente competente para autorizar tais pesquisas –

Decreto nº 10.234/2020 reproduziu essa disposição do Decreto nº 8.974/2017, que por sua vez reproduzira disposição do Decreto nº 7.515/2011 nesse sentido.

no caso, o ICMBio – não prescinde da atuação de outros atores, notadamente a Marinha, o MCTI e o CNPq. A seguir, discorre-se sobre essa relação de interdependência e complementaridade que torna a atuação conjunta desses atores indispensável.

Atualmente, o ICMBio é o único ator que possui um sistema automatizado, interativo e simplificado de atendimento à distância que permite a pesquisadores solicitarem autorizações para a realização de pesquisas que envolvam recursos vivos no meio marinho ou de quaisquer pesquisas em áreas protegidas federais: o Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBio)³⁸⁴. Além disso, o ICMBio é quem possui um corpo técnico especializado para a análise dos pedidos de autorização e um fluxo procedimental previamente estabelecido, detalhado e organizado, delimitado internamente (IN ICMBio n ° 03/2014).

A seu turno, a Marinha é o único ator com condições de prover a infraestrutura e a logística necessárias à realização da maior parte das pesquisas autorizadas pelo ICMBio em áreas marinhas protegidas federais. Compete à Marinha, por intermédio da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM)³⁸⁵, coordenar o Programa de Pesquisas Científicas nas Ilhas Oceânicas (PROILHAS) e fazer a gestão dos seus recursos orçamentários, oriundos do Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM)³⁸⁶. Incumbe-lhe toda a atividade de manutenção e apoio logístico de ocupação das ilhas oceânicas³⁸⁷.

O objetivo do PROILHAS é desenvolver a pesquisa científica nas ilhas oceânicas brasileiras, que hoje constituem-se todas como áreas marinhas protegidas federais³⁸⁸. Atualmente, são desenvolvidas em seu âmbito pesquisas científicas na ilha da Trindade e Martin Vaz e no arquipélago de São Pedro e São Paulo, por meio do Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE) e do Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo

³⁸⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade: Manual do usuário*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/sistemas/manual.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³⁸⁵ A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) é um colegiado permanente coordenado pelo Comandante da Marinha e composto atualmente por representantes da Casa Civil da Presidência da República e de 14 ministérios. A sua competência abrange a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), composta pelo Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), pelo Plano Nacional para o Gerenciamento Costeiro (PNGC) e pelo Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). Conferir: BRASIL. MARINHA. *Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuwFMY>. Acesso em 26 fev. 2021. Conferir também: BRASIL. Decreto n. 9.858, de 25 de junho de 2019. *Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar*. Disponível em: <https://bit.ly/2NDafgJ>. Acesso em: 26 fev. 2021.

³⁸⁶ BRASIL. MARINHA. *Pesquisas científicas nas ilhas oceânicas - PROILHAS*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/ilhasoceanicas>. Acesso em 26 fev. 2021.

³⁸⁷ BRASIL. MARINHA. *Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuwFMY>. Acesso em 26 fev. 2021.

³⁸⁸ Arquipélago de Fernando de Noronha (área de proteção ambiental e parque nacional de Fernando de Noronha), arquipélago de São Pedro e São Paulo (área de proteção ambiental e monumento natural de São Pedro e São Paulo), ilhas da Trindade e Martin Vaz (área de proteção ambiental e monumento natural de Trindade e Martin Vaz) e Atol das Rocas (reserva biológica do Atol das Rocas).

(PROARQUIPELAGO)³⁸⁹. A realização de pesquisas autorizadas pelo ICMBio nas grandes áreas marinhas protegidas dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo (PE) e de Trindade e Martin Vaz (ES) – que correspondem juntas a 24,79% do território marinho brasileiro – depende totalmente da infraestrutura e da logística fornecidas pela SECIRM (navio para transporte, alojamento, etc), principalmente em razão da distância da costa brasileira e das dificuldades de acesso a essas áreas³⁹⁰. Mais que isso, depende totalmente dos citados programas de apoio à pesquisa já implementados ali.

A SECIRM mantém o Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPELAGO) desde 1996, muito antes da criação das áreas marinhas protegidas em 2018. Por isso mesmo, o programa não sofreu qualquer interferência em razão da criação dessas áreas, inclusive no que diz respeito às condicionantes científicas, operacionais e logísticas para condução das pesquisas científicas nessa região³⁹¹. O PROARQUIPELAGO é um programa contínuo e sistemático de pesquisas científicas cujo principal objetivo é garantir a habitabilidade permanente da área, propiciando ao país a possibilidade de estabelecimento de uma zona econômica exclusiva maior. Como a área possui um grande potencial para realização de pesquisas científicas de diversos ramos, a habitação contínua é facultada a pesquisadores vinculados a projetos científicos previamente selecionados pelo CNPq³⁹².

A SECIRM também conduz o Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE) desde 2007. Do mesmo modo, o programa não sofreu nenhuma alteração em virtude da criação das áreas marinhas protegidas federais em 2018³⁹³. O PROTRINDADE

³⁸⁹ As metas do PROILHAS consistem atualmente em ampliar para 50 (cinquenta) o número de projetos de pesquisa em desenvolvimento no escopo do PROTRINDADE e do PROARQUIPELAGO, manter a estação científica do arquipélago de São Pedro e São Paulo ocupada durante 365 dias por ano e implantar uma estação científica no arquipélago de Fernando de Noronha. Conferir: BRASIL. MARINHA. *Pesquisas científicas nas ilhas oceânicas - PROILHAS*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/ilhasoceanicas>. Acesso em 26 fev. 2021.

³⁹⁰ O Arquipélago de São Pedro e São Paulo (ASPSP) é formado por um conjunto de ilhas rochosas localizadas a cerca de 1.000 Km do litoral do Rio Grande do Norte e de difícil detecção a olho nu, principalmente em condições adversas de luz e de tempo. Já o arquipélago de Trindade dista cerca de 1.140 km de Vitória (ES) e 2.400 km do Rio de Janeiro (RJ). Conferir: BRASIL. MARINHA. *Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/proarquipelago>. Acesso em: 25 jan. 2021. Conferir também: BRASIL. MARINHA. *Programa de pesquisas científicas na ilha da Trindade*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/protrindade>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³⁹¹ Artigo 1º, § 2º, do Decreto nº 9.313/2018. BRASIL. Decreto n. 9.313, de 19 de março de 2018. *Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9313.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

³⁹² BRASIL. MARINHA. *Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/proarquipelago>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³⁹³ Artigo 1º, § 2º, do Decreto nº 9.312/2018. BRASIL. Decreto n. 9.312, de 19 de março de 2018. *Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martin Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martin Vaz e do Monte Columbia*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9312.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

tem os seguintes objetivos em relação ao arquipélago: construir e manter instalações para acomodação de pesquisadores e realização de pesquisas científicas; prover os meios e o apoio necessários ao transporte, à permanência de pesquisadores e à realização das pesquisas científicas; e promover e gerenciar o desenvolvimento de pesquisas científicas. Periodicamente, o CNPq abre editais específicos para selecionar projetos de pesquisas a serem realizadas no âmbito do programa³⁹⁴.

O MCTI, por sua vez, é o principal órgão de fomento à pesquisa no meio marinho. A realização de uma parcela significativa das pesquisas científicas autorizadas pelo ICMBio no meio marinho, inclusive nas áreas marinhas protegidas, depende essencialmente dos recursos financeiros disponibilizados por esse ministério. Atualmente, esse financiamento ocorre no bojo do *Programa Ciência no Mar*, um programa de gestão do conhecimento, dados e informações da ciência brasileira em águas oceânicas criado em 2019 e com previsão de duração até 2030. Uma das suas principais ações é o fomento à pesquisa sobre o mar por meio de chamadas públicas em temas prioritários, que selecionam as pesquisas a serem financiadas³⁹⁵. Esse cenário evidencia a relação de interdependência e complementaridade das atuações dos atores-chave, bem como a imprescindibilidade da participação de cada um deles na implementação da agenda da pesquisa científica em áreas marinhas protegidas federais. E essa necessidade de atuação conjunta não fica evidente tão somente na prática, mas também nas próprias normas sobre o assunto.

2.3.3.2 O direcionamento das normas para a atuação conjunta

As próprias normas de competências em matéria de pesquisa científica apontam para o estabelecimento de uma atuação conjunta dos atores-chave. Observa-se que tanto normas antigas – Decretos nº 96.000/1988 e nº 98.830/1990 – quanto atos normativos recentes – Decretos nºs 9.333, 9.339 e 9.340/2018 – fazem esse direcionamento, deixando clara a intenção do legislador nesse sentido, tanto antigamente quanto atualmente. A seguir, apresentam-se os dispositivos que conduzem a essa conclusão.

O Decreto nº 96.000/1988, ao estabelecer as competências da Marinha para autorizar pesquisas científicas, impõe a consulta a outros atores e o compartilhamento de informações

³⁹⁴ BRASIL. MARINHA. *Programa de pesquisas científicas na ilha da Trindade*. Disponível em: <http://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/protrindade>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³⁹⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. *Programa Ciência no Mar*. Disponível em: <http://bit.ly/2Po08wR>. Acesso em: 20 jan. 2021.

entre eles. Além disso, permite que outros atores façam exigências pertinentes às suas áreas de competência, cujo atendimento é indispensável à autorização da pesquisa. Nesse sentido, o dispositivo do decreto determina que os atores somente devem autorizar as pesquisas se os interessados atenderem não somente às exigências da Marinha, quanto a aspectos de segurança nacional, segurança da navegação e interesses navais, mas também às suas imposições, no que diz respeito aos aspectos da área de sua exclusiva competência³⁹⁶.

Na mesma linha, o Decreto nº 98.830/1990, ao dispor sobre as competências do MCTI para autorizar pesquisas científicas solicitadas por estrangeiros, prevê a necessidade de concordância de outros atores para que a pesquisa seja autorizada. Um de seus dispositivos dispõe sobre a necessidade de anuência prévia do IBAMA quando a pesquisa envolver preservação do meio ambiente ou do órgão competente quando envolver pesquisa regulada por normas específicas, que é justamente o caso das áreas marinhas protegidas³⁹⁷.

Mais recentemente, três decretos de instituição de áreas marinhas protegidas federais – Decretos nºs 9.333, 9.339 e 9.340/2018 – estabeleceram expressamente a competência conjunta da Marinha e do ICMBio para autorizar pesquisas científicas em tais áreas. Trata-se dos decretos que criaram as reservas extrativistas de Itapetininga, Arapiranga-Tromaí e Baía do Tubarão (MA), respectivamente. Todos possuem um dispositivo em comum, que estabelece que compete à Marinha e ao ICMBio, no âmbito de suas competências, autorizar a realização de pesquisas científicas na plataforma continental e nas águas jurisdicionais brasileiras localizadas nessas áreas³⁹⁸. O fluxo procedimental dessas autorizações conjuntas, cuja demanda ainda é pequena, ainda não foi regulamentado (informação verbal)³⁹⁹. Não fosse o bastante a necessidade e o direcionamento das normas para a atuação conjunta, é manifesta a intenção dos atores-chave de desempenhar as suas competências em conjunto.

³⁹⁶ Artigos 7º e 18 do Decreto nº 96.000/1988. BRASIL. Decreto n. 96.000, de 2 de agosto de 1988. *Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

³⁹⁷ Artigo 4º do Decreto nº 98.830/1990. BRASIL. Decreto n. 98.830, de 15 de janeiro de 1990. *Dispõe sobre a coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98830.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁹⁸ Artigo 6º do Decreto nº 9.333/2018 e artigo 5º dos Decretos nº 9.339/2018 e nº 9.340/2018. Conferir: BRASIL. Decreto n. 9.333, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista Itapetininga, localizada no Município de Bequimão, Estado do Maranhão*. Disponível em: <https://bit.ly/37RIeIV>. Acesso em: 26 jan. 2021. BRASIL. Decreto n. 9.339, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista Arapiranga-Tromaí, localizada nos Municípios de Carutapera e Luís Domingues, Estado do Maranhão*. Disponível em: <https://bit.ly/2O6lvBZ>. Acesso em: 26 jan. 2021. BRASIL. Decreto n. 9.340, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista da Baía do Tubarão, localizada nos Municípios de Icatú e Humberto de Campos, Estado do Maranhão*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9340.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

³⁹⁹ Informação fornecida pela analista ambiental do ICMBio Karina de Oliveira Teixeira Sales, chefe do Núcleo de Gestão Integrada de São Luís, em entrevista informal realizada por telefone, no dia 22 de dezembro de 2020.

2.3.3.3 A manifesta intenção de atuação conjunta dos atores-chave

A necessidade prática de atuação conjunta e o direcionamento de normas nesse sentido somam-se à manifesta intenção dos atores-chave de atuar conjuntamente nas áreas marinhas protegidas federais. Comprova-se esse argumento, por exemplo, à vista da elaboração de um acordo de cooperação técnica (ACT) entre Marinha e ICMBio, que está na iminência de ser assinado. Esse acordo assemelha-se mais a um protocolo de intenções, mas representa um passo importante rumo à integração institucional desses atores-chave do contexto das áreas marinhas protegidas federais. É o que se detalha aqui.

O ICMBio e a Marinha reuniram-se em novembro de 2018, a fim de discutir eventual interesse mútuo em celebrar um acordo de cooperação técnica com vistas a otimizar resultados e promover uma gestão mais efetiva no âmbito das áreas marinhas protegidas federais. Constatada a presença do interesse recíproco em celebrá-lo, definiu-se que caberia ao ICMBio propor uma minuta preliminar para discussão. Na ocasião, definiu-se que um dos *objetos* do acordo seria estabelecer ações de cooperação entre Marinha e ICMBio para promoção e incentivo às pesquisas científicas, na forma de apoio logístico, projetos de fomento e intercâmbio de dados. Definiu-se também que o *objetivo* do acordo seria contribuir para o exercício das competências institucionais de ambos os atores, por meio de conhecimento, informação e serviços. Uma das *justificativas* apresentadas para a sua celebração foi a de que traria maior confiança e segurança jurídica, extensíveis a eventuais instrumentos jurídicos sobre temas específicos a serem celebrados posteriormente⁴⁰⁰.

A minuta preliminar apresentada pelo ICMBio poucos dias depois da reunião vem sendo objeto de debates e ajustes desde então. A versão mais recente foi aprovada internamente no ICMBio pelo seu Comitê Gestor, após a devida análise e chancela jurídica. Todas as sugestões elencadas pela Marinha foram acolhidas pelo órgão ambiental, que enviou a minuta final para apreciação e posterior assinatura do Chefe do Estado-Maior da Armada da Marinha, em dezembro de 2020⁴⁰¹. O referido acordo, cujo conteúdo é brevemente detalhado a seguir, aguardava assinatura até a data de depósito desta dissertação.

O ACT em comento estabelece que cabe ao ICMBio, dentre outras atribuições: colaborar com os programas de pesquisa da Marinha em áreas marinhas protegidas; capacitar

⁴⁰⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 1/2018/ICMBio Trindade e Martim Vaz*. Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 4108549. Disponível em: <http://bit.ly/3sseTwC>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁴⁰¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Ofício SEI nº 1337/2020-GABIN/ICMBio*. Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 8077672. Disponível em: <https://bit.ly/3kuiSpK>. Acesso em: 26 jan. 2021.

o pessoal da Marinha para atuar em tais áreas e viabilizar o acesso a informações pertinentes ao objeto do acordo; transferir à Marinha os recursos humanos, técnicos, científicos e/ou materiais explicitados nos instrumentos específicos a serem firmados; e prestar apoio de transporte e logística à Marinha para realização de atividades relacionadas à salvaguarda da vida humana, à segurança da navegação e à prevenção da poluição hídrica, bem como de atividades de apoio à sinalização náutica⁴⁰².

Por sua vez, o ACT atribui à Marinha, dentre outras obrigações: prestar apoio de transporte e logística ao ICMBio para realização de atividades de proteção, pesquisa e manejo das áreas marinhas protegidas, mediante o emprego dos meios navais com comissões já planejadas e desde que não afetem o exercício das atribuições constitucionais da Marinha; capacitar o pessoal do ICMBio a operar suas embarcações, à vista dos preceitos jurídicos e responsabilidades estipuladas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e das Convenções da Organização Marítima Internacional, assim como ministrar cursos relacionados à Segurança Marítima; e disponibilizar dados, estudos e projetos sob sua responsabilidade, desenvolvidos e em desenvolvimento, necessários à efetivação do objeto do acordo⁴⁰³.

O ACT, cujo prazo de vigência será de cinco anos e prorrogável por igual período, assemelha-se a um protocolo de intenções. Há um plano de trabalho anexo, mas observa-se que não há uma delimitação específica de competências em matéria de pesquisa científica e tampouco o estabelecimento de um fluxo procedimental conjunto para sua análise e autorização, o que pode comprometer a sua efetividade. Os demais assuntos também são abordados com um baixo grau de especificidade. No entanto, é inegável que se trata de um instrumento jurídico de extrema relevância rumo à integração entre Marinha e ICMBio.

Caso efetivamente assinado, esse acordo representará a institucionalização de uma relação formal de parceria entre esses dois atores, que até o momento atuam em conjunto em caráter eventual e pontual, à mercê de casuísmos e da boa vontade de gestores. A relação entre Marinha e ICMBio é instável e suscetível a mudanças indesejadas, em razão da ausência de um instrumento jurídico de caráter superior e amplo que a ampare. A relação entre esses dois atores e os próprios rumos da gestão costumam mudar sempre que mudam os gestores⁴⁰⁴.

⁴⁰² INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Minuta de Acordo de Cooperação N° xx/2020*. Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 7689768. Disponível em: <https://bit.ly/2PbFobf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁴⁰³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Minuta de Acordo de Cooperação N° xx/2020*. Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 7689768. Disponível em: <https://bit.ly/3b24Ic8>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁴⁰⁴ Informação fornecida pela analista ambiental do ICMBio Rossana Evangelista Santana, chefe dos Núcleos de Gestão Integrada de Trindade e Martim Vaz e de São Pedro e São Paulo, em entrevista informal realizada na sede do ICMBio em Brasília (DF), no dia 29 de outubro de 2019.

Entende-se que o ACT é uma base jurídica segura e simbólica, uma espécie de acordo “guarda-chuva”, a partir do qual inúmeros instrumentos específicos poderão e deverão ser firmados nos níveis regional e local. Nesse sentido, por exemplo, o ICMBio e a Marinha já sinalizaram a intenção de celebrar um instrumento específico para regulamentar a sua atuação conjunta no parque nacional dos Abrolhos (BA), após a celebração do ACT (informação verbal)⁴⁰⁵. Também estão em curso tratativas para celebração de um instrumento específico para regulamentar a atuação conjunta desses atores nas reservas extrativistas de Itapetinga, Arapiranga-Tromaí e Baía do Tubarão (MA), notadamente para regular as ações de fiscalização e o fluxo de autorização conjunta de pesquisas científicas em tais áreas (informação verbal)⁴⁰⁶.

Defende-se aqui a importância da fixação de diretrizes e parâmetros gerais que visem orientar a elaboração e garantir uma uniformidade e padronização mínima aos acordos específicos a serem celebrados com amparo no ACT. Nesse sentido, reputa-se fundamental a elaboração e edição de uma portaria conjunta da Marinha e do ICMBio com a finalidade de estabelecer, conforme o objeto e o alcance territorial de cada acordo: os instrumentos jurídicos adequados (acordos de cooperação técnica, convênios, etc.); as autoridades que detêm legitimidade para sua celebração (chefes de NGIs, Gerentes Regionais, Capitânicas dos Portos, etc.); cláusulas obrigatórias gerais (duração, possibilidade ou não de prorrogação, hipóteses de rescisão, etc.); e cláusulas obrigatórias específicas (previsões pertinentes a determinados objetos, tais como fluxo de autorização de pesquisas científicas, padrões mínimos para operações de fiscalização, utilização de embarcações e estruturas físicas, etc.).

Observa-se que o ACT em análise revela uma interpretação das normas de competências em prol de uma atuação conjunta da Marinha e do ICMBio no meio marinho, alheia a relações de prevalência que se extraem a partir de interpretações jurídicas tradicionais das múltiplas fontes normativas existentes. É uma interpretação nesses moldes que se propõe a seguir para as normas de competências de pesquisa científica em áreas marinhas protegidas federais.

⁴⁰⁵ Informação fornecida pelo analista ambiental do ICMBio Fernando Repinaldo Filho, chefe do parque nacional dos Abrolhos (BA), em entrevista informal realizada por telefone, no dia 26 de janeiro de 2021.

⁴⁰⁶ Informação fornecida pela analista ambiental do ICMBio Karina de Oliveira Teixeira Sales, chefe do Núcleo de Gestão Integrada de São Luís, em entrevista informal realizada por telefone, no dia 22 de dezembro de 2020.

2.3.3.4 Uma interpretação das normas de competências em prol da atuação conjunta

A par da possibilidade de uma delimitação mais precisa de competências baseada nos métodos tradicionais da hermenêutica jurídica, também é possível formular uma proposta alternativa para solucionar eventuais conflitos entre as diferentes fontes normativas que fundamentam a atuação da Marinha e do ICMBio em matéria de pesquisa científica no meio marinho, e mais especificamente nas áreas marinhas protegidas federais. Trata-se de uma proposta baseada no *diálogo das fontes*, uma teoria de solução de conflito de normas capaz de eliminar divergências que dificultam a cooperação entre determinados atores. Convém explicar brevemente essa teoria, sem pretensão de aprofundamento teórico, visando demonstrar a sua plena aplicabilidade ao contexto das normas de competências em discussão.

A *teoria do diálogo das fontes* foi originalmente concebida no seio do direito internacional privado, na busca de uma solução inovadora de conflitos de normas nacionais, internacionais e supranacionais. Segundo o seu idealizador, a solução de conflitos entre fontes normativas heterogêneas deve ser resultado de um diálogo. Tais fontes não se excluem mutuamente, mas sim dialogam entre si. O intérprete está obrigado a coordená-las, escutando-as, de modo a restaurar a sua coerência e os seus valores superiores⁴⁰⁷. O diálogo das fontes, portanto, significa “o somar, o aplicar conjuntamente várias fontes. Hoje não mais existe uma fixa determinação de ordem entre as fontes, mas uma cumulação destas, um aplicar lado a lado”⁴⁰⁸. Trata-se de uma interpretação alternativa às soluções hermenêuticas tradicionais da teoria geral do direito clássica, que se traduz em uma aplicação simultânea, coerente e coordenada de várias fontes normativas, especiais e gerais, cujos campos de aplicação são convergentes, mas não iguais⁴⁰⁹. O diálogo viabiliza a superação dos muros e divisórias entre as fontes. Reconhece-se a sua porosidade, o seu entrelaçamento e as influências recíprocas⁴¹⁰.

Essa teoria vem bem a calhar no cenário de fragmentação e conflitos de normas de competências em matéria de pesquisa científica no meio marinho, inclusive em áreas marinhas protegidas. Conforme demonstrado no subitem 2.3.1, a pluralidade de fontes que regulam esse

⁴⁰⁷ JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne. Cours général de droit international privé. In: *Recueil des cours*. T. 251. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 259.

⁴⁰⁸ Entrevista com o prof. Erik Jayme. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. Porto Alegre, v. 1, n. 1, pp. 63-67, 2003.

⁴⁰⁹ MARQUES, Claudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo à Erik Jayme. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2012, pp. 17-66.

⁴¹⁰ BENJAMIN, Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: v. 115, ano 27, pp. 21-40, 2018.

assunto – diversas leis e decretos que se somam a múltiplas portarias e instruções normativas – quase não dialogam entre si. Sem dúvida, a opção pela solução tradicional de resolução de conflitos entre essas fontes mediante o uso de critérios clássicos de resolução de antinomias (cronologia, hierarquia e especialidade) confere segurança jurídica, tal como detalhado no subitem 2.3.2. Todavia, está claro que os atores consideram que a solução ideal para o caso não é a superação de determinadas normas pela revogação ou pela prevalência.

O acordo de cooperação técnica anteriormente detalhado evidencia que Marinha e ICMBio entendem que a solução adequada para a eliminação de suas divergências institucionais decorrentes das diferentes interpretações sobre as normas de competências no meio marinho perpassa por uma interpretação que privilegia a complementariedade e a necessidade de convivência harmônica no exercício das competências dos dois atores, e não a prevalência de um sobre outro. A minuta de ACT em comento materializa a consciência desses atores no sentido de que não somente é preciso, mas também juridicamente possível atuar em conjunto, mediante o diálogo das múltiplas fontes que embasam as suas competências.

Nessa linha, propõe-se aqui a edição de um instrumento jurídico pautado na aplicação da teoria do diálogo das fontes, que consolide uma interpretação das normas de competências em matéria de pesquisa científica nas áreas marinhas protegidas federais no sentido da atuação conjunta da Marinha e do ICMBio. Um instrumento jurídico cujas normas sejam capazes de envolver, alinhar e delimitar as atribuições de cada ator-chave nesse contexto, eliminando as divergências e dúvidas e conjugando os seus esforços. Certamente, a concretização dessa proposição eliminará o limite à integração institucional decorrente da fragmentação das normas de competências sobre o assunto. Felizmente, o ACT representa um importante passo nesse sentido, ainda que incipiente. A seguir, aborda-se o último limite analisado nesta pesquisa, relacionado à integração geográfica das áreas marinhas protegidas federais.

2.4 LIMITE À INTEGRAÇÃO GEOGRÁFICA DECORRENTE DA SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Conectar a gestão de áreas protegidas é uma medida estratégica para integrá-las, em consideração à unidade do ecossistema em que estão inseridas, conforme tratado no capítulo 1. Sob essa perspectiva, a gestão das áreas marinhas protegidas federais não pode ser conduzida de forma isolada ou alheia à gestão de outras áreas protegidas eventualmente próximas ou contíguas existentes no mesmo ecossistema, ainda que instituídas por outros entes federados.

Quando se trata de áreas marinhas protegidas *sobrepostas* – isto é, instituídas uma sobre a outra no mesmo espaço geográfico – essa unidade na gestão torna-se ainda mais fundamental. Esses casos, que não são raros, demandam uma relativização de eventuais divisões político-administrativas. Todavia, isso nem sempre ocorre, ensejando conflitos federativos que limitam a integração desses espaços e comprometem a efetividade da gestão. No fito de demonstrar esse argumento, apresenta-se primeiramente um (2.4.1) panorama da sobreposição de áreas protegidas, especificamente das situações de sobreposição que envolvem áreas marinhas protegidas federais. Em seguida, detalha-se (2.4.2) o caso da sobreposição de áreas protegidas em Fernando de Noronha (PE) e os prejuízos que tal sobreposição enseja à gestão integrada do arquipélago.

2.4.1 Panorama da sobreposição de áreas protegidas

A sobreposição de áreas protegidas é uma situação bastante comum e considerada juridicamente possível no âmbito do SNUC⁴¹¹. Há sobreposições de áreas protegidas federais com áreas protegidas estaduais e municipais. Curiosamente, há também situações de sobreposição entre as próprias áreas protegidas federais, aqui compreendidas as áreas protegidas em sentido estrito (unidades de conservação), terras indígenas e territórios quilombolas. Apresenta-se a seguir um panorama geral das situações de sobreposição de áreas marinhas protegidas federais entre si, com áreas protegidas estaduais, terras indígenas e territórios quilombolas⁴¹².

De acordo com o que foi possível identificar, atualmente há pelo menos 26 áreas marinhas protegidas federais total ou parcialmente sobrepostas a *áreas protegidas estaduais*, o

⁴¹¹ No âmbito federal, a Advocacia-Geral da União sedimentou a possibilidade jurídica de criação de áreas protegidas federais em sobreposição a áreas protegidas estaduais e municipais ou vice-versa, ao dirimir divergência sobre o assunto entre a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República (SAJ/PR) e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (Conjur/MMA), por ocasião das tratativas para criação do parque nacional do Boqueirão da Onça (BA). Conferir: BRASIL. BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 059/2016/Decor/CGU/AGU*. Processo nº 00400.001069/2015-32. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/10228568>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁴¹² Não foram localizados dados suficientes que permitissem sistematizar e apresentar um panorama geral das sobreposições de áreas marinhas protegidas federais com áreas protegidas *municipais*. Apenas alguns exemplos foram identificados, tais como o caso de sobreposição do refúgio de vida silvestre do rio dos Frades e da reserva extrativista Corumbau (BA) com o parque municipal da praia do Espelho (Porto Seguro/BA). Conferir: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Proibida cobrança de taxa de visitação na Praia do Espelho, em Porto Seguro*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/85775>. Acesso em: 4 fev. 2021.

que corresponde a 37% do total. A tabela a seguir detalha esse panorama, indicando as áreas protegidas estaduais e os percentuais das respectivas sobreposições⁴¹³.

| Áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de áreas protegidas estaduais | | Áreas protegidas estaduais e percentuais de sobreposição |
|---|---|---|
| 1. | Área de proteção ambiental Costa dos Corais (PE/AL) | Área de proteção ambiental Guadalupe (1,54%) |
| 2. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Reserva ecológica da Juatinga (29,24%) e Área de proteção ambiental Tamoios (0,58%), |
| 3. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | Estação ecológica Juréia-Itatins (34,15%) e parque estadual Lagamar de Cananéia (10,55%) ⁴¹⁴ |
| 4. | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (PE) | Área de proteção ambiental de Fernando de Noronha (100%) |
| 5. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (83,70%) |
| 6. | Área de proteção ambiental de Piaçabuçu (AL) | Área de proteção ambiental Marituba do Peixe (1,72%) |
| 7. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | Área de proteção ambiental Foz do Rio das Preguiças (54,90%) e Delta do Rio Parnaíba (7,23%) |
| 8. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | Área de proteção ambiental do Litoral Centro (100%) |
| 9. | Estação ecológica de Guaraqueçaba (PR) | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (99,68%) |
| 10. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | Área de proteção ambiental de Tamoios (51,25%) |
| 11. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | Área de proteção ambiental do Litoral Sul (46,88%) e do Litoral Centro (51,99%) |
| 12. | Estação ecológica Tupinambás (SP) | Área de proteção ambiental do Litoral Norte (39,40%) |
| 13. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Parque estadual da Serra do Mar (10,45%) |
| 14. | Parque nacional de Jericoacoara (CE) | Área de proteção ambiental Lagoa do Jijoca (0,19%) |
| 15. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | Floresta estadual do Amapá (4,68%) |
| 16. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | Área de proteção ambiental Caraíva/Trancoso (6,61%) |
| 17. | Parque nacional do Superagui (PR) | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (99,84%) |
| 18. | Parque nacional dos Abrolhos (BA) | Área de proteção ambiental Ponta da Baleia/Abrolhos (0,21%) |
| 19. | Parque nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) | Área de proteção ambiental Upaon-Açu/Miritiba/Alto Preguiças (0,60%) |
| 20. | Refúgio de vida silvestre do rio dos Frades (BA) | Área de proteção ambiental Caraíva/Trancoso (100%) |
| 21. | Reserva extrativista Acaú-Goiana (PB/PE) | Área de proteção ambiental Área Estuarina dos Rios Goiana e Megaó (52,01%) |
| 22. | Reserva extrativista Corumbau (BA) | Área de proteção ambiental Caraíva-Trancoso (5,67%) |
| 23. | Reserva extrativista de Cassurubá (BA) | Área de proteção ambiental Ponta da Baleia/Abrolhos (67,37%) |

⁴¹³ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 1 fev. 2021.

⁴¹⁴ A área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) sobrepõe-se a outras áreas protegidas estaduais além daquelas indicadas na tabela acima, com percentuais menores de sobreposição: área de relevante interesse ecológico Guará (0,11%); reservas extrativistas ilha do Tumba (0,58%) e Taquari (0,86%); parques estaduais Itinguçu (0,55%) e Prelado (0,96%); e reservas de desenvolvimento sustentável Despraiado (2,06%), Barra do Una (0,03%) e Itapanhaima (0,65%).

| | | |
|-----|---|--|
| 24. | Reserva extrativista de Cururupu (MA) | Área de proteção ambiental Reentrâncias Maranhenses (100%) |
| 25. | Reserva extrativista de Soure (PA) | Área de proteção ambiental Arquipélago do Marajó (90,44%) |
| 26. | Reserva extrativista do Delta do Parnaíba (MA/PI) | Área de proteção ambiental Foz do Rio das Preguiças (93,59%) e Delta do Rio Parnaíba (2,39%) |

Tabela 28 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de áreas protegidas estaduais.

O índice de situações de sobreposição entre as próprias áreas protegidas federais também é alto, aqui compreendidas em sentido estrito (unidades de conservação). Identificou-se que há pelo menos 18 áreas marinhas protegidas federais total ou parcialmente sobrepostas a outras *áreas protegidas federais* no momento, o equivalente a 25% do total. São as áreas enumeradas na tabela adiante, acompanhadas dos respectivos percentuais de sobreposição⁴¹⁵.

| Áreas marinhas protegidas federais com sobreposição entre si | | Áreas protegidas federais e percentuais de sobreposição |
|--|---|--|
| 1. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | Área de relevante interesse ecológico Manguezais da Foz do rio Mamanguape (38,66%) |
| 2. | Área de proteção ambiental Costa das Algas (ES) | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (15,65%) |
| 3. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | Estação ecológica de Tamoios (0,4%) e parque nacional da Serra da Bocaina (13,61%) |
| 4. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | Área de relevante interesse ecológico Ilha do Ameixal (0,19%) e reserva extrativista Mandira (0,57%) |
| 5. | Área de proteção ambiental de Guapi-mirim (RJ) | Estação ecológica da Guanabara (14,31%) |
| 6. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | Reserva biológica Bom Jesus (14,12%) |
| 7. | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (PI/MA/CE) | Reserva extrativista Delta do Parnaíba (8,84%) |
| 8. | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (12,06%) |
| 9. | Área de relevante interesse ecológico Manguezais da Foz do rio Mamanguape (PB) | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (99,93%) |
| 10. | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (SP) | Estação ecológica dos Tupiniquins (28,99%) |
| 11. | Estação ecológica da Guanabara (RJ) | Área de proteção ambiental de Guapi-mirim (100%) |
| 12. | Estação ecológica de Tamoios (RJ) | Área de proteção ambiental de Cairuçu (1,47%) |
| 13. | Estação ecológica dos Tupiniquins (SP) | Área de relevante interesse ecológico ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena (2,04%) |
| 14. | Monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo (PB) | Área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo (100%) |
| 15. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | Área de proteção ambiental de Cairuçu (4,21%) |
| 16. | Parque nacional do Superagui (PR) | Área de relevante interesse ecológico ilhas de Pinheiro e Pinheirinho (0,32%) |
| 17. | Refúgio de vida silvestre de Santa Cruz (ES) | Área de proteção ambiental Costa das Algas (100%) |
| 18. | Reserva extrativista Delta do Parnaíba (MA/PI) | Área de proteção ambiental Delta do Parnaíba (100%) |

Tabela 29 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição entre si.

⁴¹⁵ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 1 fev. 2021.

Além disso, há no mínimo 09 áreas marinhas protegidas federais parcialmente sobrepostas a *terras indígenas*⁴¹⁶ (13% do total), conforme detalha a tabela a seguir⁴¹⁷.

| Áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de terras indígenas | | Terras indígenas e percentuais de sobreposição |
|---|--|---|
| 1. | Área de proteção ambiental barra do rio Mamanguape (PB) | TI Potiguara (9,9%) e TI Potiguara de Monte-Mor (11,57%) |
| 2. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | TI Parati-Mirim (0,29%) e TI Guarani de Araponga (0,56%), |
| 3. | Área de proteção ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe (SP) | TI Tapy'i (0,6%), TI Itariri (0,63%), TI Guaviraty (0,62%), TI Ka'agy Hovy (0,67%) e TI Pindoty/Araçá-Mirim (0,09%) |
| 4. | Área de relevante interesse ecológico manguezais da foz do rio Mamanguape (PB) | TI Potiguara (7,17%) e TI Potiguara de Monte-Mor (16,75%) |
| 5. | Área de proteção ambiental de Guaraqueçaba (PR) | TI Cerco Grande (0,40%) |
| 6. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | TI Guarani de Araponga (0,17%) e TI Tekoha Jevy (1,36%) |
| 7. | Parque nacional do Cabo Orange (AP) | TI Uaçá I e II (2,01%) |
| 8. | Parque nacional do Monte Pascoal (BA) | TI Barra Velha (40,54%) |
| 9. | Refúgio de vida silvestre de Una (BA) | TI Tupinambá de Olivença (10,35%) |

Tabela 30 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de terras indígenas.

Também há, no mínimo, 02 áreas marinhas protegidas federais que possuem sobreposição com *territórios quilombolas*⁴¹⁸ (3% do total), a saber⁴¹⁹:

| Áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de territórios quilombolas | | Territórios quilombolas e percentuais de sobreposição |
|--|---|---|
| 1. | Área de proteção ambiental de Cairuçu (RJ) | TQ Cambury (0,05%) |
| 2. | Parque nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) | TQ Cambury (0,59%) |

Tabela 31 - Lista de áreas marinhas protegidas federais com sobreposição de territórios quilombolas.

Os atores envolvidos em qualquer dessas espécies de sobreposição devem ter em mente que há somente um espaço geográfico. Trata-se de um *único território*, ainda que juridicamente possível a instituição de mais de uma área protegida no mesmo local. Território único que demanda uma *única gestão*, aqui entendida como uma gestão onde há unidade de regras, decisões e ações, alinhadas entre os atores-chave a despeito das divisões político-administrativas. Não há integração quando a *pluralidade* de áreas protegidas leva os seus atores-

⁴¹⁶ Consideram-se aqui as terras indígenas identificadas, ainda que não concluídos os processos de demarcação.

⁴¹⁷ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 1 fev. 2021.

⁴¹⁸ Consideram-se aqui os territórios quilombolas identificados, ainda que não concluídos os processos de titulação.

⁴¹⁹ Tabela elaborada pela autora, a partir de dados extraídos de: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 1 fev. 2021.

chave a ignorarem a premissa básica e inafastável de *singularidade* do espaço geográfico em que se localizam, ensejando uma sobreposição de gestões.

Infelizmente, esse problema ocorre em diversas áreas marinhas protegidas federais com situações de sobreposição. É o caso, por exemplo, do que ocorre na reserva extrativista do Corumbau, parcialmente sobreposta à área de proteção ambiental de Caraíva-Trancoso (Tabela 28 - nº 22). Tais áreas protegidas foram criadas por entes federados distintos, de modo isolado e em diferentes épocas⁴²⁰. Além disso, possuem objetivos de criação absolutamente distintos⁴²¹. Conforme pesquisa de pós-graduação sobre o caso, a sobreposição de gestões territoriais gera conflitos entre os instrumentos e dificulta uma definição quanto ao ordenamento do território, a conservação da biodiversidade e a concretização dos direitos territoriais das populações tradicionais do local⁴²². Outro exemplo é o conflito decorrente da sobreposição de áreas protegidas federais e estaduais no arquipélago de Fernando de Noronha (PE), cujo caráter emblemático justifica a sua escolha para uma análise detalhada a seguir.

2.4.2 O caso da sobreposição de áreas protegidas em Fernando de Noronha (PE)

O arquipélago de Fernando de Noronha (PE) possui uma situação emblemática de sobreposição de áreas marinhas protegidas federais e estaduais que claramente limita a efetividade da gestão desse espaço geográfico. Há uma pluralidade de áreas protegidas sobrepostas em um único espaço geográfico, absolutamente carentes de uma unidade de gestão. O cenário, portanto, é de uma integração geográfica claramente insuficiente e umbilicalmente

⁴²⁰ O Estado da Bahia criou a área de proteção ambiental de Caraíva-Trancoso em 1993 (Decreto nº 2.215/1993). Já a União Federal instituiu a reserva extrativista do Corumbau no ano 2000 (Decreto s/nº, de 20.09.2000). Conferir: BAHIA. Decreto n. 2.215, de 14 de junho de 1993. *Cria a Área de Proteção Ambiental de Caraíva/Trancoso, no Município de Porto Seguro, e dá outras providências*. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/83212/decreto-2215-93>. Acesso em 27 fev. 2021. Conferir também: BRASIL. Decreto de 21 de setembro de 2000. *Cria a Reserva Extrativista Marinha do Corumbau nos Municípios de Porto Seguro e Prado, Estado da Bahia, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn9036.htm. Acesso em 27 fev. 2021.

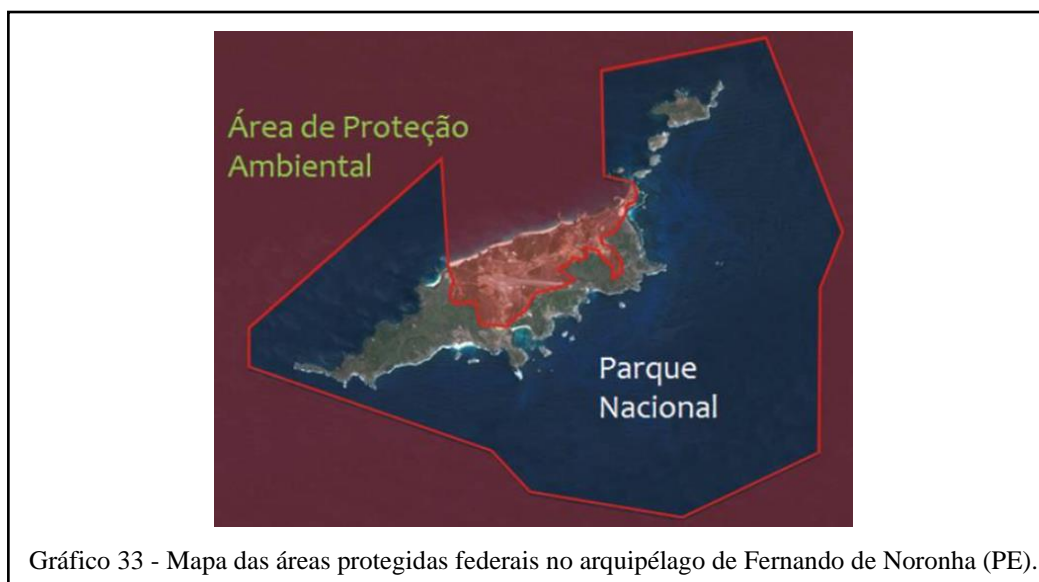
⁴²¹ As reservas extrativistas possuem os objetivos básicos de proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da área (artigo 18 da Lei nº 9.985/2000). Sem restrições de ocupação ou exclusividade de uso dos recursos naturais por um determinado grupo, as áreas de proteção ambiental têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (artigo 15 da Lei nº 9.985/2000). Conferir: BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁴²² FERREIRA, Marcos Vinícius Cortes; ANDRADE, Liza Maria Souza de; MENEZES, Paulo Dimas Rocha de. Por um território terrestre da Reserva Extrativista Marinha do Corumbau: o caso de Caraíva. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*. Paranoá: n. 22, pp-172-181, 2018.

relacionada a uma insuficiência de integração institucional. A seguir, apresentam-se as áreas protegidas objeto de análise. Na sequência, detalha-se (2.4.2.1) o conflito histórico entre a União Federal e o estado de Pernambuco que envolve essa situação de sobreposição. Na sequência, faz-se uma proposta para (2.4.2.2) a superação do conflito, por meio da instituição de um mosaico e da elaboração de um plano de manejo integrado.

Há nada menos que quatro áreas protegidas instituídas nos territórios marinho e terrestre do arquipélago de Fernando de Noronha: um área de proteção ambiental e um parque federais, e uma área de proteção ambiental e um parque estaduais. A União Federal instituiu uma área de proteção ambiental e um parque nacional no local. Pouco tempo depois, o estado de Pernambuco fez o mesmo, instituindo também ali uma área de proteção ambiental e um parque estadual. As áreas protegidas federais foram criadas antes das áreas protegidas estaduais. Cabe apresentar inicialmente aqui cada uma dessas áreas.

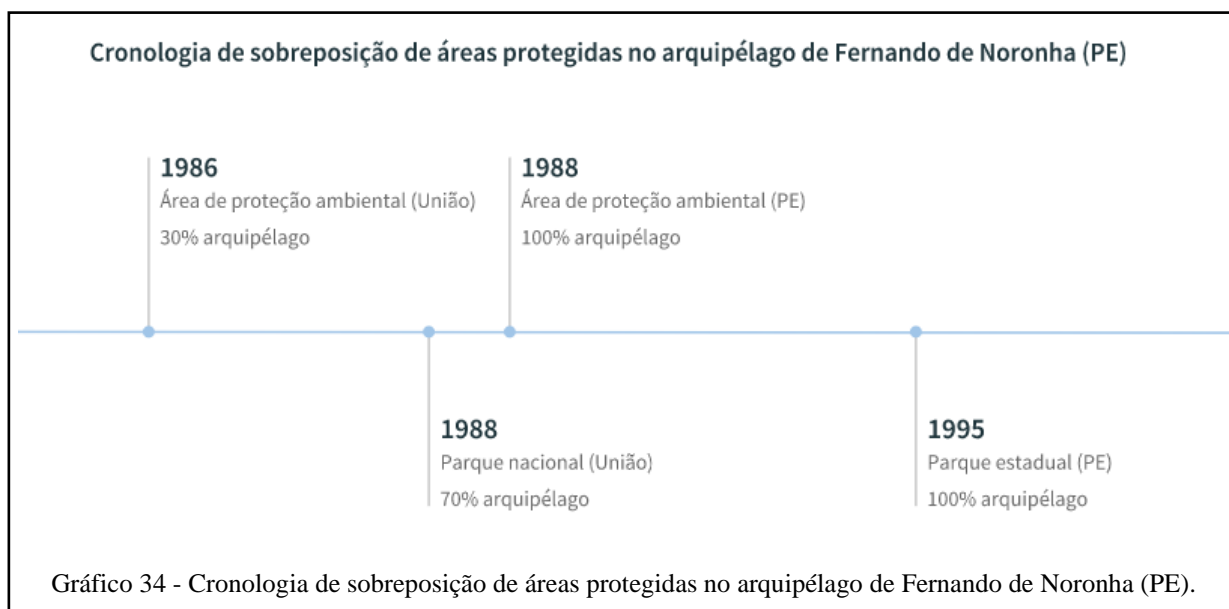
Em junho de 1986, a União instituiu a área de proteção ambiental de Fernando de Noronha sobre a totalidade do arquipélago⁴²³, que à época era um território federal. Em setembro de 1988, o parque nacional de Fernando de Noronha foi instituído sobre 70% da ilha principal e as demais ilhas do arquipélago. Não houve sobreposição porque as áreas do parque nacional foram expressamente excluídas da área de proteção ambiental federal anteriormente criada⁴²⁴. O gráfico adiante ilustra o alcance territorial de ambas as áreas protegidas federais do arquipélago de Fernando de Noronha, no que diz respeito à ilha principal.



⁴²³ BRASIL. Decreto n. 92.755, de 5 de junho de 1986. *Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPjket>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁴²⁴ Artigos 2º e 4º, I, do Decreto nº 96.693/1988. BRASIL. Decreto n. 96.693, de 14 de setembro de 1988. *Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96693.htm. Acesso em: 7 fev. 2021.

Dias depois da criação do parque nacional, a Constituição Federal extinguiu o território federal de Fernando de Noronha e reincorporou a sua área ao estado de Pernambuco⁴²⁵. Em abril de 1989, poucos meses após a reincorporação, Pernambuco declarou todo o arquipélago de Fernando de Noronha como área de proteção ambiental estadual⁴²⁶, com total sobreposição às áreas protegidas federais já existentes. Em 1995, criou um parque estadual, também sobre a totalidade do arquipélago⁴²⁷, novamente em sobreposição total às áreas protegidas federais e à própria área de proteção ambiental estadual anteriormente criada⁴²⁸. Esse é o confuso cenário atual de sobreposição de áreas protegidas em Fernando de Noronha, que se procura esquematizar cronologicamente a seguir. Na sequência, passa-se a discorrer sobre o conflito decorrente dessa sobreposição e as consequências práticas negativas para a gestão integrada dessas áreas.



⁴²⁵ Artigo 15 do ADCT da CF/88. Conferir: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁴²⁶ PERNAMBUCO. Decreto n. 13.553, de 07 de abril de 1989. *Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/300aPaA>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁴²⁷ Artigo 97 da Lei nº 11.304/1995. PERNAMBUCO. Lei n. 11.304, de 28 de dezembro de 1995. *Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3uOxLYS>. Acesso em: 6 fev. 2021.

⁴²⁸ Apesar de sua instituição formal por lei, o estado de Pernambuco claramente não trata o arquipélago como um parque estadual. Curiosamente, o referido parque sequer é citado entre os parques do estado de Pernambuco, conforme se constata na página virtual do órgão estadual de meio ambiente (CPRH), onde consta que Pernambuco possui 05 parques estaduais: Mata de Zumbi, Mata de Duas Lagoas, Dois Irmãos, Mata da Pimenteira e Serra do Areal. Realizou-se pesquisa exaustiva no banco de leis do estado de Pernambuco, não se tendo localizado nenhuma lei que tenha eventualmente revogado a criação do referido parque estadual. Conferir: PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de conservação: parque estadual*. Disponível em: <https://bit.ly/2NK6gil>. Acesso em: 07 fev. 2021. Conferir também: PERNAMBUCO. FERNANDO DE NORONHA. *Legislação*. Disponível em: <http://www.noronha.pe.gov.br/instLegislacao.php?cat=4>. Acesso em: 7 fev. 2021.

2.4.2.1 O conflito histórico entre a União Federal e o estado de Pernambuco

A sobreposição de áreas protegidas federais e estaduais no arquipélago de Fernando de Noronha espelha um conflito histórico entre a União Federal e o estado de Pernambuco que se reflete de modo muito negativo na gestão do arquipélago, claramente carente de integração. Para demonstrar esse argumento, convém relatar alguns fatos relevantes que evidenciam essa ausência de integração e de consideração ao caráter uno desse espaço geográfico: (a) as tentativas de desconstituição do parque nacional, no ato normativo de criação da área de proteção ambiental estadual e perante o STF; e (b) a elaboração de um plano de manejo para a área de proteção ambiental estadual quando já existente um plano de manejo da área de proteção ambiental federal sobreposta.

a) As tentativas de desconstituição do parque nacional

As tentativas do estado de Pernambuco de desconstituir o parque nacional de Fernando de Noronha demonstram que, ao menos à época, não havia nenhuma intenção de promover uma gestão integrada das áreas protegidas federais e estaduais sobrepostas. Pernambuco buscou tornar nulo o parque nacional poucos meses depois da sua criação, no próprio ato de instituição da APA estadual. Além disso, possivelmente ciente da fragilidade de sua primeira tentativa, recorreu também ao Judiciário para alcançar esse intento, consoante detalha-se abaixo.

O decreto de criação da área de proteção ambiental estadual (abril/1989) assevera que o parque nacional (setembro/1988) teria perdido tal condição por não se localizar mais em área da União, devido à incorporação do arquipélago ao estado de Pernambuco. Sabe-se que a instituição do parque nacional permanece válida, tendo em vista que a Constituição Federal somente autoriza a desconstituição de áreas protegidas por meio de lei⁴²⁹ e é juridicamente possível a instituição de áreas protegidas em terras sob domínio de outro ente federado. De todo modo, essa disposição demonstra a clara intenção do estado de Pernambuco de desconstituir o parque nacional instituído em parcela do arquipélago naquele momento.

O estado de Pernambuco também tentou desconstituir o parque nacional perante o Judiciário. Em maio de 1989, logo após instituir a área de proteção ambiental estadual, Pernambuco moveu uma ação civil originária perante o Supremo Tribunal Federal, com o

⁴²⁹ Artigo 225, § 1º, III, da CF/88. Conferir: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 5 fev. 2021.

objetivo de obter a declaração de nulidade do decreto que instituiu o parque nacional (ACO nº 402)⁴³⁰. Após as contestações (IBAMA e União) e a emissão de parecer desfavorável do Ministério Público Federal, a demanda aguardou julgamento por quase uma década (1991 a 2000), até que Pernambuco formulou pedido de desistência. O pedido foi homologado e o feito extinto sem resolução do mérito, razão pela qual o STF não chegou a se pronunciar sobre a questão⁴³¹. Aparentemente, a partir de então o estado de Pernambuco deixou de se insurgir contra a existência do parque nacional e a necessidade de observância ao seu regime jurídico.

O conflito atualmente reside na parcela do arquipélago em que há sobreposição da área de proteção ambiental estadual com a área de proteção ambiental federal, isto é, em 30% do território terrestre da ilha principal e no seu respectivo entorno marinho. É nessa área que se localiza a zona urbana do arquipélago, tais como o aeroporto e o porto, moradias, meios de hospedagem, restaurantes e estabelecimentos comerciais em geral. As regras que atualmente regem o uso desse território são aquelas constantes do plano de manejo da área de proteção ambiental federal. A área de proteção ambiental estadual sobreposta não possui plano de manejo. Cumpre tecer considerações importantes sobre tais planos.

b) O tumultuado histórico de elaboração e revisão do plano de manejo da APA federal

A elaboração do plano de manejo da APA federal foi fruto de um tumultuado processo, assim como o processo de revisão que se fez necessário logo em seguida. A atuação do CONAMA (que publicou uma moção) e do MPF (que capitaneou a celebração de um termo de ajustamento de conduta) foram absolutamente decisivas para a elaboração do plano. No entanto, a sua publicação não arrematou todas as divergências existentes entre os atores acerca do uso do território, o que logo conduziu à sua revisão. É o que se minudencia a seguir.

O plano de manejo da APA federal foi originalmente publicado quase vinte anos depois de sua criação. Sua elaboração resultou de uma forte reivindicação popular e da atuação do

⁴³⁰ BRASIL Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária nº 0002673-20.1989.0.01.0000 (ACO nº 402)*. Autor: Estado de Pernambuco. Réus: União Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: Ministro Nelson Jobim. Data de julgamento: 25/09/2000.

⁴³¹ A pesquisa não conseguiu identificar se o estado de Pernambuco justificou a sua desistência nos autos ou apenas solicitou-a. Trata-se de processo muito antigo (mais de 30 anos) e físico, arquivado em definitivo no STF.

Ministério Público Federal⁴³². À época, o CONAMA aprovou uma moção que recomendou a elaboração imediata do referido plano de manejo e a celebração de um termo de ajustamento de conduta visando definir os limites da atuação das autoridades federais e estaduais na proteção ambiental do arquipélago e proibir a autorização de novos empreendimentos turísticos até a aprovação da lei de uso e ocupação do solo, do plano de manejo da APA federal e da revisão do plano de manejo do parque nacional⁴³³.

O MPF, a seu turno, conduziu a celebração de um termo de ajustamento de conduta que pavimentou as condições necessárias à elaboração do plano de manejo, alinhando a atuação dos órgãos públicos federais e estaduais no arquipélago⁴³⁴. O IBAMA, então responsável pela gestão da APA federal, se comprometeu a elaborar o plano de manejo no prazo máximo de dezoito meses, contados da assinatura do TAC. Além disso, todas as partes⁴³⁵ comprometeram-se a *integrar* a gestão do uso e ocupação do solo com a gestão ambiental e a condicionar a expansão das atividades humanas no arquipélago à capacidade de suporte do ambiente e de seus recursos, à infraestrutura instalada, à capacidade de produção e fornecimento de energia elétrica, à capacidade de rede de água e de saneamento público, dentre outros compromissos⁴³⁶.

O plano de manejo foi publicado em 2005, mas entrou em processo de revisão logo em seguida porque não foi integralmente aceito por todos os atores, apesar de supostamente construído de forma participativa e de ter considerado todos os estudos já realizados. Houve inúmeras versões do documento ao longo dos anos e das diversas mudanças de gestão nas instituições. A movimentação para a publicação da nova versão iniciou-se em 2012, quando criou-se um Grupo de Trabalho (GT) específico no âmbito do conselho distrital do arquipélago, no fito de promover essa revisão. As discussões e deliberações do GT perduraram por muito tempo até chegar a uma versão final (2012-2015), que ainda passou por novas revisões e negociações entre ICMBio e ATDEFN⁴³⁷, até a sua publicação em junho de 2017.

⁴³² INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3ktKmvH>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁴³³ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). *Moção n. 22, de 12 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=403>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁴³⁴ GONÇALVES, Rogério Piquet Barreira. *O termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha*. Dissertação de Mestrado - Gestão pública. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

⁴³⁵ Partes do TAC: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), estado de Pernambuco, Autarquia Territorial do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN) e Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH).

⁴³⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Termo de ajustamento de conduta n° 004/2002*. Disponível em: <http://bit.ly/2NK6Exj>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁴³⁷ Informações obtidas em pesquisa de mestrado em Gerenciamento Costeiro, sob orientação do Prof. Dr. João Nicolodi. FIORAVANSO, Aline Guzinski. *Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas: o contexto*

Infelizmente, contudo, nenhum dos dois planos – original e revisado – conseguiram até hoje viabilizar uma gestão integrada das áreas protegidas sobrepostas e alinhar os seus atores, tal como esperado. As normas para uso do território e de seus recursos naturais foram inseridas nesse plano e posteriormente revisadas, mas não são integralmente aceitas, especialmente pelos órgãos estaduais responsáveis pela gestão administrativa do arquipélago (ATDEFN) e pela gestão ambiental da APA estadual (CPRH). Tais órgãos agora envidam esforços para elaborar um plano de manejo para a APA estadual sobreposta.

c) As iniciativas rumo à sobreposição de planos de manejo

O estado de Pernambuco (ATDEFN e CPRH) vem apresentando resistência em cumprir determinadas normas do plano de manejo da APA federal, ao argumento de que teria sido elaborado/revisado sem a sua participação efetiva. O ICMBio discorda veementemente dessa alegação. Observa-se essa divergência de forma muito clara no bojo de uma ação civil pública movida pelo MPF em 2019, que discute as normas do plano de manejo que tratam do licenciamento ambiental de meios de hospedagem no arquipélago. O Estado de Pernambuco afirma que tais normas precisam ser aplicadas com temperamentos, pois foram elaboradas à sua revelia e em ofensa à sua autonomia de ente federado. O ICMBio, que ingressou na lide na condição de litisconsorte ativo, refuta essa alegação, defendendo que a revisão do plano de manejo contou com a participação ativa de representantes dos órgãos estaduais envolvidos na gestão ambiental de Fernando de Noronha e juntando farta documentação nesse sentido⁴³⁸. A controvérsia ainda aguarda a prolação de sentença.

A demanda em questão aparentemente despertou um maior interesse do estado de Pernambuco e do ICMBio em dialogar e buscar soluções integradas para a gestão do arquipélago. Em abril de 2019, o estado de Pernambuco (CPRH) elaborou um termo de referência (TR) para contratação de empresa especializada para a realização de estudos para elaboração de um *plano de gestão sustentável integrada* (PGSI) da APA estadual, um diagnóstico socioeconômico e um plano de ordenamento urbanístico⁴³⁹. Conforme

da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil. Dissertação de Mestrado – Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2017.

⁴³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0819860-40.2019.4.05.8300/PE*. Autores: Ministério Público Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Réus: Distrito Estadual de Fernando de Noronha e Agência Estadual de Meio Ambiente. Juiz: Edvaldo Batista da Silva Júnior.

⁴³⁹ PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. *Termo de referência para contratação de empresa especializada para a realização de estudos para elaboração de um plano de gestão sustentável integrada*

compromisso firmado perante o MPF⁴⁴⁰, a CPRH instou o ICMBio a contribuir com a minuta do termo de referência e quase todas as suas considerações foram incorporadas.

Uma das principais preocupações do ICMBio é com uma eventual e indesejada sobreposição de planos de manejo. Que plano de manejo deve prevalecer caso suas regras sejam conflitantes? Cada órgão gestor irá observar o seu plano de manejo? Não se pode perder de vista que se trata de um único espaço geográfico. Com essa preocupação, o ICMBio solicitou que o plano de manejo da APA estadual a ser elaborado respeite as normas dos planos de manejo da APA Federal e do parque nacional⁴⁴¹. A CPRH pronunciou-se sobre a questão nos seguintes termos:

No produto 6, houve um questionamento quanto à subordinação do PM Estadual ao Federal. O nosso entendimento, incorporado ao TR em questão, é de que o plano de manejo da APA Estadual deverá buscar, em sentido programático, adoção de parâmetros análogos ao Plano de manejo da APA Federal, até o limite do não ferimento das competências constitucionais do Estado de Pernambuco. No que se refere à área do Parque Nacional que se sobrepõe à APA, esta deverá ser gravada no Plano de Manejo da APA Estadual de Fernando de Noronha como Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha⁴⁴².

A manifestação em comento esclarece que o plano de manejo da APA estadual adotará parâmetros equivalentes ao plano de manejo da APA federal, mas somente até o limite do que se entender que não fere as competências do estado de Pernambuco. Tal ressalva desperta a inquietação de que certamente haverá conflitos de normas com o plano de manejo da APA federal. Em primeiro lugar, porque identidade de parâmetros não significa identidade de regras. Além disso, já se sabe de antemão que o estado de Pernambuco discorda de determinadas regras do plano de manejo da APA federal e provavelmente regulará tais questões de modo diverso. Em suma, haverá dois planos de manejo – isto é, dois regulamentos normativos produzidos por entes federados distintos – com regras distintas para reger o uso do território e dos recursos naturais de um único espaço geográfico. Essa não parece ser a melhor alternativa, que evidentemente potencializará a falta de integração geográfica e institucional e inviabilizará ainda mais a gestão efetiva das áreas protegidas do arquipélago.

– *PGSI - da área de proteção ambiental estadual arquipélago de Fernando de Noronha*. Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5968382. Disponível em: <https://bit.ly/3svdVjl>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁴⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ata de reunião de 19.02.2019*. Inquérito Civil nº 1.26.000.00074512017-63. Disponível em: <https://bit.ly/2ObC27B>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁴¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 8/2019/ICMBio Noronha*. Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5967922. Disponível em: <https://bit.ly/3kskOz8>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁴² PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. *Respostas às contribuições do ICMBio na construção no termo de referência para elaboração do plano de gestão sustentável integrada – PGSI*. Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5968400. Disponível em: <https://bit.ly/3b2nKiW>. Acesso em: 10 fev. 2021.

No início de 2020, ATDEFN, CPRH e ICMBio instituíram um Grupo de Trabalho (GT) composto por técnicos, visando dirimir divergências e alinhar entendimentos acerca de normas do plano de manejo da APA federal⁴⁴³. Pouco depois, reuniram-se visando à constituição de um “fórum permanente” entre os seus órgãos de representação e consultoria jurídica (PGF e PGE-PE), incumbido de formalizar um possível acordo de cooperação institucional para conciliação e negociação das demandas do arquipélago de Fernando de Noronha entre o Estado de Pernambuco (CPRH e ATDEFN) e o ICMBio. Na ocasião, todavia, sinalizou-se que o processo de contratação de empresa para elaboração do plano de manejo estava em curso⁴⁴⁴. Não foram localizadas informações acerca do atual estágio de contratação ou de eventual processo de elaboração do plano de manejo. De todo modo, já é possível antever um agravamento do conflito e buscar alternativas para superá-lo. O ordenamento jurídico brasileiro permite a formulação de soluções que melhor se adequam aos propósitos de implementação de uma gestão integrada de áreas protegidas.

2.4.2.2 A superação do conflito por meio da instituição de um mosaico e da elaboração de um plano de manejo integrado

A sobreposição de planos de manejo claramente não é o melhor caminho para superar a insuficiência de integração decorrente da sobreposição de áreas protegidas em Fernando de Noronha. A probabilidade de conflitos entre as normas dos planos de manejo das APAs federal e estadual é imensa, levando a crer que a edição de um segundo plano para o mesmo território apenas perpetuará a inglória “queda de braço” pela gestão do território. A instituição de um mosaico e a revisão do plano de manejo da APA federal (a curto e médio prazo), seguidos da elaboração de um plano de manejo integrado das APAs federal e estadual e do parque nacional (a longo prazo), surge como uma proposta de superação dessa situação conflituosa. Trata-se de uma alternativa que não somente possui amparo jurídico, mas também a chancela da doutrina, do Judiciário e dos próprios órgãos de assessoramento jurídico dos órgãos federais e estaduais envolvidos, consoante se apresenta adiante.

⁴⁴³ Reunião realizada no dia 14/01/2020, com a presença do ICMBio, ATDEFN, CPRH e PGE-PE, no gabinete do Administrador Geral de Fernando de Noronha.

⁴⁴⁴ Reunião realizada no dia 06/02/2020, com a presença do ICMBio, ATDEFN e respectivos órgãos de assessoria jurídica (PGF e PGE-PE), na sede da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco. A reunião seguinte, inicialmente agendada para o dia 19/03/2020, foi cancelada em razão da pandemia de Covid-19. Não há notícias de novas reuniões ou tratativas desde então.

No que tange ao amparo jurídico, a Lei do SNUC determina expressamente a gestão conjunta de áreas protegidas sobrepostas sob o modelo jurídico de um *mosaico*. Nesse sentido, estabelece que *a gestão deve ser feita de forma integrada* quando existir um conjunto de áreas protegidas sobrepostas constituindo um mosaico, de categorias diferentes ou não⁴⁴⁵. Os mosaicos de áreas protegidas devem ser reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos seus órgãos gestores. Dispõem de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como *instância de gestão integrada* das áreas protegidas que o compõem⁴⁴⁶.

A doutrina igualmente chancela a instituição de mosaicos em tais casos. Quando ainda inexistentes, propõe a utilização imediata de um *termo de cooperação* para estabelecer desde logo uma gestão conjunta, dispensando-se a elaboração de novas regras por meio de um segundo plano de manejo. Vale transcrever um trecho de dissertação de mestrado em tema de sobreposição de áreas protegidas que trata especificamente desse ponto:

Deste modo, ante a inexistência de mosaico legalmente instituído, para a realização da gestão dos Parques sobrepostos, far-se-á necessária a assinatura de algum termo de cooperação (convênio, associação pública) para resolução dos impasses de gerenciamento, e para o necessário transpasse de recursos financeiros e humanos necessários à gestão conjunta e efetiva implementação das UC, hipótese em que se prescindirá da formulação de novas regras para o uso público da área, visto que as Unidades de Conservação sobrepostas detêm igual escopo⁴⁴⁷.

O Poder Judiciário também se posicionou contrariamente à elaboração de um plano de manejo para a APA estadual, no bojo da já citada ação civil pública que discute as normas do plano de manejo da APA federal que tratam do licenciamento ambiental de meios de hospedagem no arquipélago. Na ocasião, o magistrado sugeriu a cooperação entre os atores para realizar uma revisão do plano de manejo da APA federal em vigor, ao invés de elaborar um plano de manejo da APA estadual para confrontá-lo. É o que se extrai do trecho abaixo:

(..) ao invés do Estado de Pernambuco elaborar um plano de manejo estadual em confronto com o plano de manejo federal preexistente (datado de 2005 e atualizado em 2017), como sugerido pelo Procurador do Estado em seu parecer e elaborado pelo Gestor da Diretoria de Infraestrutura Insular (identificador 12181592), deveria ser proposta uma composição de cooperação para revisão e atualização do plano federal vigente, através de uma Câmara de Conciliação como sugerido pelo Procurador Chefe

⁴⁴⁵ Artigo 26 da Lei nº 9.985/2000. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 4 fev. 2021.

⁴⁴⁶ Artigos 8º e 9º do Decreto nº 4.340/2002. BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁴⁷ FRANCO, Márcia Maria Macêdo. *Sobreposição de unidades de conservação: uma alternativa para o alcance de maior eficiência na proteção da biodiversidade*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

da ICMBio, ou através da participação conjunta na elaboração de um novo Sistema de Capacidade de Suporte da Ilha de Fernando de Noronha como proposto em audiência perante o MPF⁴⁴⁸.

Os próprios órgãos de assessoramento jurídico dos órgãos federais e estaduais envolvidos já externaram posicionamento em prol da cooperação entre os atores, a despeito de consignarem inúmeras divergências. Ambos reconhecem a viabilidade jurídica e a pertinência de instituição de um mosaico e de implantação de um modelo de gestão integrada no caso concreto.

A Procuradoria-Geral do estado de Pernambuco (PGE/PE) reputa juridicamente viável a sobreposição das APAs federal e estadual e a utilização do plano de manejo da APA federal, diante inexistência de um plano de manejo da APA estadual. No entanto, entende que Pernambuco somente deve observância às regras do plano de manejo da APA federal caso participe efetivamente da sua elaboração e concorde com o seu conteúdo, não bastando uma mera participação formal. Nesse sentido, recomenda que o ICMBio submeta o plano de manejo em vigor ao rito previsto na Lei Orgânica de Fernando de Noronha⁴⁴⁹:

Art. 75. As ações de preservação do meio ambiente do Arquipélago de Fernando de Noronha, promovidas pelo Poder Público ou por entidades privadas, deverão estar integradas entre si, na forma do previsto no plano de manejo e zoneamento elaborado pela Administração Geral do Distrito Estadual em articulação com os órgãos estaduais e federais de proteção ambiental, observadas as normas e diretrizes da presente Lei, da legislação estadual e da legislação federal supletiva.

Parágrafo único. O plano de manejo e ao zoneamento referido no caput do presente artigo, bem como os projetos, decisões e ações do Poder Público que possam ocasionar impacto sobre meio ambiente do Arquipélago, deverão ser submetidos à apreciação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, da Companhia Pernambucana de Administração dos Recursos Hídricos e de Proteção do Meio Ambiente - CPRH, e à aprovação do Conselho Distrital do Meio Ambiente - CONDIMA⁴⁵⁰.

A PGE/PE julga imprescindível a conjugação de esforços e a instituição de um instrumento jurídico de avença que evite diretrizes contrapostas entre os órgãos gestores das APAs federal (ICMBio) e estadual (CPRH) e permita uma gestão sem impasses. Assevera que

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0819860-40.2019.4.05.8300/PE*. Autor: Ministério Público Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Réu: Distrito Estadual de Fernando de Noronha e Agencia Estadual de Meio Ambiente. Juiz: Edvaldo Batista da Silva Júnior. Data da decisão: 18/10/2019.

⁴⁴⁹ PERNAMBUCO. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (PGE/PE). *Parecer GAB nº 15/2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3uDgsJY>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁵⁰ PERNAMBUCO. Lei n. 11.304, de 28 de dezembro de 1995. *Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3uOxLYS>. Acesso em: 6 fev. 2021.

tais órgãos não podem fazer uma gestão centralizada e independente, isolada e sem diálogo. Por isso, recomenda a instituição de um mosaico de áreas protegidas, a permitir uma centralização e uma unidade da gestão, por meio do seu conselho consultivo⁴⁵¹.

A Procuradoria Federal Especializada do ICMBio (PFE/ICMBio), por sua vez, defende que: o plano de manejo da APA federal foi realizado com ampla participação de todos os órgãos que possuem interesse no território, inclusive com membros do Estado de Pernambuco, CPRH e ATDEFN, nos moldes da Lei do SNUC; o plano de manejo original (2005), que teve por base o TAC do MPF, era bem mais restritivo, mas todos concordaram expressamente com as normas ali dispostas; a legislação estadual não pode impor limitações à elaboração ou revisão de planos de manejo de áreas protegidas instituídas pela União, sendo descabida a alegação de invalidade do plano em razão de uma suposta ausência de submissão ao estado; e que não se pode admitir que planos de manejo mais permissivos flexibilizem a proteção ambiental de áreas protegidas sobrepostas, ainda que da mesma categoria⁴⁵². Por outro lado, a PFE/ICMBio também aventa a possibilidade jurídica de instituição de um mosaico, pontuando que não há óbices ao estabelecimento de um consenso para formalização de uma gestão integrada ou à revisão de pontos específicos do plano de manejo. A propósito, há dois processos em curso que têm como objeto a revisão de normas pontuais do plano de manejo da APA federal⁴⁵³.

Observa-se, portanto, que a doutrina, o Judiciário e os próprios atores-chave possuem um denominador comum em termos de entendimento quanto à melhor solução jurídica para a situação de sobreposição de áreas protegidas no arquipélago de Fernando de Noronha: a instituição de um mosaico e a implementação de um modelo de gestão integrada do território. É certo que não se deve romantizar as soluções e que dirimir pontos de divergências históricos não será uma tarefa fácil. Todavia, os atores precisam envidar esforços visando minimizá-los, ao invés de potencializá-los. Nessa ótica, propõe-se a celebração de um termo de compromisso entre ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco, em que se comprometam formalmente à adoção das seguintes medidas, nessa ordem:

⁴⁵¹ PERNAMBUCO. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (PGE/PE). *Parecer GAB nº 15/2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3uDgsJY>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁵² BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00129/2018/SEPFE-CR6/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02124.002234/2018-58. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYhJ08>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁵³ Processos SEI ICMBio nº 02124.001923/2018-45 (autorização do ICMBio para construção ou reforma de imóveis com mais de 450 m² na zona urbana da APA) e nº 2070.007159/2020-17 (parâmetros urbanísticos para novas obras, construções e reformas na zona urbana da APA).

Medidas de curto prazo (0 a 6 meses):

- (i) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: manifestar a intenção de alcançar um consenso e firmar o compromisso de envidar esforços para implementar uma gestão integrada das áreas protegidas (justificativa: vincular politicamente os atores a esse objetivo);
- (ii) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: solicitar conjuntamente ao Ministério do Meio Ambiente o reconhecimento de um mosaico de áreas protegidas, nos moldes da Portaria MMA nº 482/2010, em prazo acordado pelas partes (justificativa: vincular juridicamente os atores ao objetivo de implementação de uma gestão integrada);
- (iii) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: indicar as normas do plano de manejo em vigor (APA federal) que são objeto de divergências e solicitar formalmente a sua revisão pontual, por meio de manifestação técnica fundamentada e chancelada pelos seus órgãos de assessoramento jurídico e pela autoridade máxima de cada órgão, em prazo acordado pelas partes (justificativa: compilar os pontos de divergência, delimitá-los e fundamentá-los);
- (iv) ICMBio: elaborar manifestação técnica fundamentada quanto ao pedido de revisão de cada uma das normas indicadas, chancelada pelo seu órgão de assessoramento jurídico e pelo seu presidente, a ser apresentada em prazo acordado pelas partes (justificativa: alcançar eventuais pontos de convergência e justificar a manutenção de eventuais pontos de divergência);
- (v) Estado de Pernambuco: adotar as medidas que entender pertinentes à revogação ou alteração do dispositivo da Lei Orgânica de Fernando de Noronha que instituiu um parque estadual sobre todo o território do arquipélago (justificativa: o dispositivo tornou-se “letra morta”, tendo em vista que o próprio estado não trata a área como parque estadual);

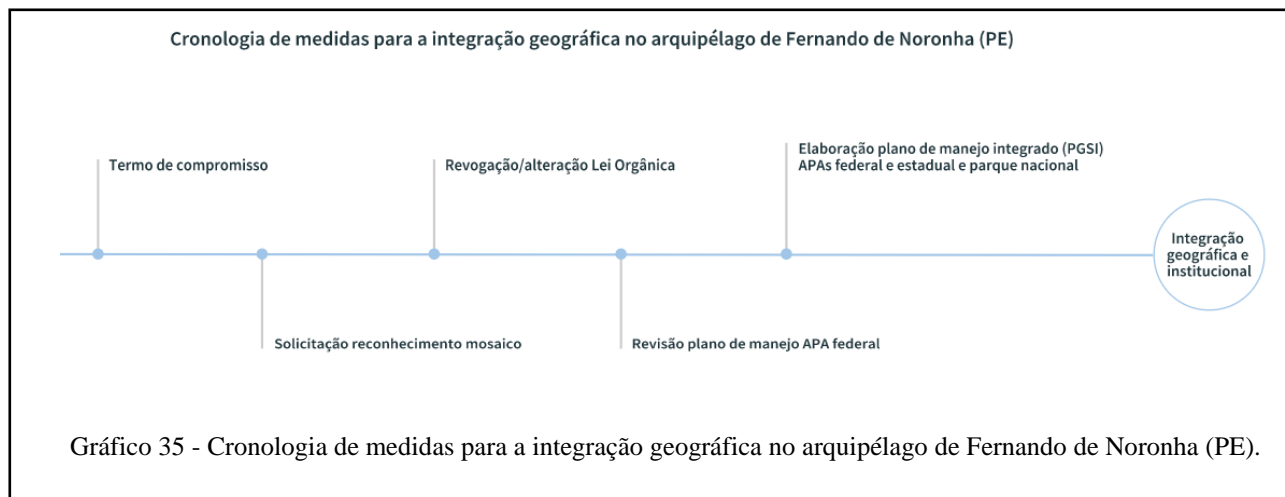
Medidas de médio prazo (6 a 12 meses):

- (vi) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: realizar rodadas de diálogo e negociação ou quaisquer outras modalidades de tratativas, sempre com base em critérios técnicos e jurídicos (justificativa: eliminar os pontos de divergência residuais);
- (vii) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: uma vez dirimidos os pontos de divergência, adotar medidas que assegurem a participação dos demais atores no processo de revisão do plano de manejo, em prazo determinado (justificativa: garantir o caráter participativo do plano de manejo, tal como previsto na Lei do SNUC e na Lei Orgânica do arquipélago);
- (viii) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: publicar a revisão do plano de manejo em vigor (APA federal) mediante portaria conjunta de todos os atores, que vigorará até a sua substituição pelo plano de manejo integrado a ser elaborado (justificativa: evitar futuras alegações de ausência de participação na revisão do plano de manejo); e

Medidas de longo prazo (mais de 12 meses):

- (ix) ICMBio, CPRH, ATDEFN e estado de Pernambuco: construir conjuntamente as normas do plano de manejo a ser elaborado (PGSI), após o novo estudo de capacidade de suporte a ser previamente realizado. O plano em questão, a ser publicado mediante portaria conjunta de todos os atores, será um plano de manejo integrado das APAs federal e estadual e do parque nacional (justificativa: evitar a sobreposição de planos de manejo e eliminar o conflito mediante um efetivo plano de gestão sustentável integrada - PGSI, tal como indica a denominação conferida pelo estado de Pernambuco).

A cronologia de adoção dessas medidas segue esquematizada no gráfico a seguir. Acredita-se verdadeiramente que a sua eventual adoção, ainda que parcial, representaria uma tentativa sincera dos atores de cumprir a obrigação de integrar as áreas protegidas do arquipélago de Fernando Noronha, algo que há muito já deveria ter ocorrido.



Encerra-se aqui a exposição desta pesquisa sobre os problemas jurídicos identificados no abrangente contexto da gestão das áreas marinhas protegidas, que limitam a sua gestão integrada. Em suma, demonstrou-se que os planos de manejo, instrumento jurídico central de gestão de áreas protegidas, contribuem limitadamente para a integração normativa das áreas marinhas protegidas, pois não raramente as suas normas possuem antinomias e imprecisões que geram incertezas quanto à sua prevalência e ao seu sentido e alcance. Evidenciou-se ainda que os planos de manejo contribuem de modo igualmente limitado para a sua própria integração instrumental com o zoneamento, tendo em vista a impossibilidade de fixação de zonas de amortecimento em seu bojo. Demonstrou-se também que a fragmentação das normas de competências em matéria de pesquisa científica em áreas marinhas protegidas limita a integração institucional entre a Marinha e o ICMBio, ante a ausência de uma delimitação clara de competências. Por fim, mostrou-se que a sobreposição de áreas marinhas protegidas é um fato bastante comum, que limita a integração geográfica da gestão do território à vista de uma indesejada sobreposição de gestões. Passa-se a tecer algumas considerações finais a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empreendida neste trabalho permite formular algumas conclusões importantes sobre a gestão de áreas marinhas protegidas federais no Brasil. Em primeiro lugar, conclui-se que o Estado brasileiro efetivamente busca implementar uma gestão integrada nessas áreas, pois realmente utiliza de forma ampla a maioria dos instrumentos jurídicos que são naturalmente capazes de promover essa integração. Em segundo lugar, conclui-se que a utilização desses instrumentos jurídicos não necessariamente garante a gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais, tendo em vista que há problemas jurídicos que claramente limitam o alcance desse propósito. Por fim, infere-se que os limites identificados e abordados são apenas uma amostra dos problemas a serem superados para implementar plenamente uma gestão integrada nas áreas marinhas protegidas. Detalha-se essas conclusões a seguir.

O Estado brasileiro efetivamente tem buscado implementar uma gestão integrada nas áreas marinhas protegidas federais, dando cumprimento à obrigação jurídica de integrar, prevista expressamente na legislação ambiental internacional e nacional sobre biodiversidade e áreas protegidas. Tal implementação tem se dado por meio de uma ampla utilização da maioria dos instrumentos jurídicos de gestão que são naturalmente capazes de promover a gestão integrada: planos de manejo, mosaicos, reservas da biosfera, sítios Ramsar, sítios do patrimônio natural, contratos de concessão de direito real de uso, acordos de gestão, termos de compromisso, conselhos gestores e núcleos de gestão integrada.

Todos esses instrumentos jurídicos são vocacionados a promover a gestão integrada de áreas protegidas, em maior ou menor grau. A sua simples existência no contexto de cada área já indica que há algum nível de integração e qualidade na gestão. Isso porque promover a gestão integrada faz parte da própria essência, isto é, da natureza jurídica desses instrumentos. É da essência do plano de manejo agregar normas (integração normativa) e dialogar com outros instrumentos de gestão, tais como reservas da biosfera, mosaicos, contratos de concessão de direito real de uso e termos de compromisso (integração instrumental). Do mesmo modo, é da essência dos conselhos gestores integrar atores (integração institucional), assim como é da natureza dos Núcleos de Gestão Integrada integrar áreas protegidas próximas ou contíguas de determinada região (integração geográfica).

Para além de verificar a existência dos instrumentos jurídicos no contexto de cada área marinha protegida federal, esta pesquisa propôs-se também a quantificar os níveis de integração da gestão promovidos por esses instrumentos. Tais níveis foram retratados por percentuais calculados conforme critérios e metodologias previamente definidos e explicitados na introdução. Esses percentuais, apresentados de modo individualizado para cada instrumento analisado, ao longo de todo o capítulo 1, não pretendem de modo algum ser cabalísticos. Configuram estimativas, uma tentativa de mensurar cientificamente os níveis de integração da gestão das áreas marinhas protegidas federais brasileiras, sob a ótica de seus instrumentos e das dimensões aqui propostas.

A segunda conclusão aponta que a utilização desses instrumentos jurídicos infelizmente não garante necessariamente a gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais. Assim, não basta criar e utilizar os instrumentos jurídicos de gestão disponíveis, pois há problemas jurídicos que inevitavelmente limitam as suas contribuições a esse propósito, apresentados detalhadamente ao longo de todo o capítulo 2. Esses limites dificultam a aplicação de normas (integração normativa), a efetividade de instrumentos (integração instrumental), o alinhamento de atores (integração institucional) e a harmonia de territórios (integração geográfica). A propósito, trata-se de problemas comuns, que se reproduzem de modo semelhante no contexto da gestão de várias áreas marinhas protegidas federais.

Por fim, infere-se que os limites identificados e abordados certamente não são os únicos limites existentes. São apenas uma amostra dos problemas que precisam ser identificados e superados para que seja possível implementar plenamente uma gestão integrada nas áreas marinhas protegidas. O presente trabalho pesquisou, coletou, mapeou, compilou, cruzou e interpretou a maior gama possível de dados de áreas marinhas protegidas federais, no fito de desenhar um panorama jurídico geral dessas áreas e permitir uma visão do seu conjunto, sob uma perspectiva jurídica. Uma visão de conjunto que permitisse uma avaliação crítica de seus instrumentos e de aspectos jurídicos positivos e negativos identificados no contexto da gestão de tais áreas. Buscou-se analisar esse conjunto de áreas à luz do princípio da integração e da obrigação jurídica de integrar, tão presentes na legislação ambiental, mas de implementação ainda comprovadamente limitada.

No entanto, o tema ainda merece e requer bastante exploração científica. Não houve aqui nenhuma ambição de exaurir a análise jurídica do assunto, ao menos no âmbito de uma pesquisa de mestrado. Espera-se sinceramente que este trabalho abra caminhos a outras pesquisas jurídicas que tenham as áreas marinhas protegidas e seus problemas como foco principal. Há uma expectativa despretensiosa de que ele possa servir de base de dados e de ponto de partida para o desenvolvimento de futuras pesquisas sobre o tema, especialmente mais detalhadas. Além disso, nutre-se também a esperança de que ele quiçá possa também vir a subsidiar e nortear futuros processos de formulação e execução de políticas públicas e de tomada de decisão envolvendo as áreas marinhas protegidas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: panorama, desafios e perspectivas. *Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS*. Porto Alegre: v. 13, n. 2, pp. 281-302, 2018.

BENJAMIN, Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: v. 115, ano 27, pp. 21-40, 2018.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. Novas dimensões da governança de unidades de conservação federais brasileiras: conselhos gestores, parcerias e planos de manejo. In: *Governança ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos*. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

EGGENBERGER, Markus; PARTIDÁRIO, Maria Rosário. Development of a framework to assist the integration of environmental, social, and economic issues in spatial planning. In: *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 18, n. 3, pp. 201-207, 2000.

Entrevista com o prof. Erik Jayme. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. Porto Alegre, v. 1, n. 1, pp. 63-67, 2003.

FERRAÇO, André Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 2021.

NASTRAN, Mojca; PIRNAT, Janez. Stakeholder Participation in Planning of the Protected Natural Areas: Slovenia. *Journal for spatial and socio-cultural development studies*, v. 50, n. 193, 2012.

OMENA, Michel Tadeu de; STURMER, Jorge Altair Pinto; SILVA, Paulo Santi Cardoso da; HANAZAKI, Natalia. Foundation Document: uma solução para a elaboração de planos de manejo de unidades de conservação. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, vol. 7, n. 15, pp. 299-317, 2020.

Livros

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995.

BRUNDTLAND, Gro. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COELHO, Luiz Fernando. *Lógica jurídica e interpretação das leis*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981.

D'AMICO, Ana Rafaela et al. *Lições aprendidas sobre zoneamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2015.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito ambiental de conflitos*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DAY, Jon et al. (eds.). *Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas*. Second edition. Gland, Switzerland: IUCN, 2019.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

DUDLEY, Nigel. (Ed.) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008.

EHLER, Charles; CICIN-SAIN, Biliana; BELFIORE, Stefano (eds.). *Incorporating marine protected areas into integrated coastal and ocean management: principles and guidelines*. World Commission on Protected Areas (WCPA). IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK in collaboration with NOAA and the University of Delaware, 2004.

HOCKINGS, Marc. et al. *Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas*. 2ª ed., Gland, Switzerland and Cambridge: IUCN, 2006.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Policy on Social Equity in Conservation and Sustainable Use of Natural Resources*. Adopted by IUCN Council Meeting, February 2000.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOHR, Leonardo Vianna et al. *Ilhas oceânicas brasileiras: da pesquisa ao manejo*. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2009.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011.

PUREZA, Fabiana; PELLIN, Ângela; PADUA, Claudio. *Unidades de conservação: fatos e personagens que fizeram a história das categorias de manejo*. São Paulo: Matrix, 2015.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Global marine assessments: a survey of global and regional assessments and related activities of the marine environment*. Cambridge, United Kingdom: UNEP, 2003.

VIÑUALES, Jorge E. et al. *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

WARAT, Luiz Alberto. *Introdução geral ao direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

Capítulos de livros

BAN, Natalie. Marine and freshwater conservation planning: from representation to persistence. In: CRAIGHEAD, F. Lance; CONVIS, Charles L. (eds.). *Conservation Planning: shaping the future*. California: Esri Press, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAÇO, André Giuriatto. Setorização. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FERRAÇO, André Giuriatto; SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. Princípio da integração. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne. Cours général de droit international privé. In: *Recueil des cours*. T. 251. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

KINOUCHI, Marcelo Rodrigues. Plano de manejo: fundamentos para a mudança. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo à Erik Jayme. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2012.

OLIVEIRA, Carina Costa; MORAES, Gabriela Garcia B. Lima; ANDRADE, Priscila Pereira de. The contribution of environmental law to the sustainable management of marine resources in Brazil: from a sectoral to an integrated approach. In: CUDENNEC, Annie; GUEGUEN-HALLOUET, Gaelle (orgs). *L'U.E. et la mer. 60 ans après les Traités de Rome*. Paris: Editions A. Pedone, 2019.

PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

SANDS, Philippe. International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles. In: WINFRIED, Lang (Ed.). *Sustainable Development and International Law*. London: Graham & Trotman, 1995.

STACZUK, Bruno Laskowski; FERREIRA, Helene Sivini. A dimensão social do Estado de Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Orgs.). *Repensando o Estado de Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

Dissertações

ALMEIDA, Charleny Fucolo. *Prognóstico para a elaboração do plano de manejo de uma unidade de conservação de proteção integral costeira*. Dissertação de Mestrado - Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2018.

BRASIL, Suiane Benevides Marinho. *Planejamento das unidades de conservação federais no Brasil: plano de manejo e o planejamento estratégico*. Dissertação de Mestrado - Ciências naturais. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2020.

CLETO, Alice Watson. *De cemitério de ideias a embrião de sementes: uma experiência sobre a mobilização social em Fernando de Noronha*. Dissertação - Mestrado em Turismo. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FERRAÇO, André Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FIORAVANSO, Aline Guzenski. *Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas: o contexto da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil*. Dissertação de mestrado - Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2017.

FRANCO, Márcia Maria Macêdo. *Sobreposição de unidades de conservação: uma alternativa para o alcance de maior eficiência na proteção da biodiversidade*. Dissertação - Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

GONÇALVES, Rogerio Piquet Barreira. *O termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha*. Dissertação de Mestrado - Gestão pública. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MACIEL, Bruno de Amorim. *Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia para a conservação da Mata Atlântica*. Dissertação de Mestrado - Desenvolvimento sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PELLIN, Andrea. *Mosaico de unidades de conservação: método para definição do território*. Dissertação de Mestrado - Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

SILVA, Daniela de Oliveira e. *A Estratégia do Programa Áreas Protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade da gestão das unidades de conservação*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TAKARA, Naomy Christiani. *O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

TALBOT, Virginia. *Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais*. Dissertação - Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, Rio de Janeiro, 2016.

XAVIER, Pricylla Wanna Lopes. *O plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável (PDITS) polo costa dos Arrecifes e a contribuição para a ilha de Fernando de Noronha, Pernambuco, Brasil*. Dissertação de mestrado - Gestão e políticas ambientais. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

Normas

BAHIA. Decreto n. 2.215, de 14 de junho de 1993. *Cria a Área de Proteção Ambiental de Caraíva/Trancoso, no Município de Porto Seguro, e dá outras providências*. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/83212/decreto-2215-93>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Decreto n. 92.755, de 5 de junho de 1986. *Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPjket>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Decreto n. 96.000, de 2 de agosto de 1988. *Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Decreto n. 96.693, de 14 de setembro de 1988. *Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96693.htm. Acesso em: 07 dez. 2020.

BRASIL. Decreto n. 98.830, de 15 de janeiro de 1990. *Dispõe sobre a coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98830.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 1.905, de 16 de maio de 1996. *Promulga a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02 de fevereiro de 1971.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1905.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. Decreto de 21 de setembro de 2000. *Cria a Reserva Extrativista Marinha do Corumbau nos Municípios de Porto Seguro e Prado, Estado da Bahia, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn9036.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. *Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Decreto n. 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.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.* Disponível em: <https://bit.ly/2NKtVPy>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Decreto de 2 de agosto de 2016. *Cria o Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes no litoral norte do Estado de São Paulo.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14400.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016. *Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.* Disponível em: <https://bit.ly/2NO8NIId>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.333, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista Itapetininga, localizada no Município de Bequimão, Estado do Maranhão.* Disponível em: <https://bit.ly/37RIeIV>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.339, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista Arapiranga-Tromai, localizada nos Municípios de Carutapera e Luís Domingues, Estado do Maranhão.* Disponível em: <https://bit.ly/2O6lvBZ>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.340, de 5 de abril de 2018. *Cria a Reserva Extrativista da Baía do Tubarão, localizada nos Municípios de Icatú e Humberto de Campos, Estado do Maranhão.* Disponível em: <https://bit.ly/37Rr9io>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.667, de 2 de janeiro de 2019. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior.* Disponível em: <https://bit.ly/37VwVj5>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.858, de 25 de junho de 2019. *Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.* Disponível em: <https://bit.ly/2NDafgJ>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 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.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.183, de 11 de abril de 1991. *Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18183.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.229, de 13 de abril de 2010. *Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras.* Disponível em: <https://bit.ly/300wkbn>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015. *Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em: <https://bit.ly/3dQUihu>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.074, de 14 de outubro de 2020. *Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações.* Disponível em: <https://bit.ly/3bI4ara>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. *Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <https://bit.ly/3b0LKmp>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. MARINHA. *Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras (NORMAM04/DCP)*. Disponível em: <https://bit.ly/3uETgeo>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Portaria n. 55, de 14 de março de 1990. *Aprova o Regulamento sobre coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil*. Disponível em: <https://bit.ly/3bFiy3u>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Portaria n. 6.350, de 10 de dezembro de 2018. *Delega competência do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, para a prática de atos administrativos*. Disponível em: <https://bit.ly/3ksbX0e>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. Portaria n. 3.853, de 7 de outubro de 2020. *Fica delegada, ao Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, competência para a prática dos atos que especifica*. Disponível em: <https://bit.ly/2MBuQ4w>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria n. 236, de 8 de agosto de 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3aZSUqV>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria n. 482, de 14 de dezembro de 2010. *Institui procedimento para reconhecimento de mosaicos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, conforme o art. 8º do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protetidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Resolução n. 428, de 17 de dezembro de 2010. *Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências.* Disponível em: <http://bit.ly/3q0K7t0>. Acesso em: 04 nov. 2020.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Article 8. In-situ Conservation.* Disponível em: <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-08>. Acesso em: 17 jan. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention.* Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Portaria n. 39, de 16 de maio de 2006.* Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0039-160506.PDF>. Acesso em: 10 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 26, de 04 de julho de 2012. *Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.* Disponível em: <https://bit.ly/2NLRx6w>. Acesso em: 24 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução normativa n. 29, de 05 de setembro de 2012. *Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de acordo de gestão em unidade de conservação de uso sustentável federal com populações tradicionais.* Disponível em: <https://bit.ly/3pZXDx1>. Acesso em: 18 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n. 03, de 01 de setembro de 2014. *Fixa normas para a utilização do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBio, na forma das diretrizes e condições previstas nesta Instrução Normativa, e regulamenta a disponibilização, o acesso e o uso de dados e informações recebidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade por meio do SISBio.* Disponível em: <https://bit.ly/3r0il1p>. Acesso em: 21 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Instrução Normativa n. 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.* Disponível em: <https://bit.ly/2Pk8sxv>. Acesso em: 25 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 49, de 9 de outubro de 2015. *Estabelece os limites da zona de amortecimento da Reserva Biológica de Comboios, estado do Espírito Santo (Processo nº 02070.001098/2014-28)*. Disponível em: <https://bit.ly/3uFimtK>. Acesso em: 09 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 229, de 11 de maio de 2016. *Estabelece procedimentos para a organização das unidades de conservação federais em agrupamentos gerenciais destinados a estimular, orientar e promover a integração e o mútuo apoio gerencial entre essas unidades de conservação*. Disponível em: <https://bit.ly/3kqGGuL>. Acesso em: 04 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 765, de 29 de agosto de 2018. *Aprova a zona de amortecimento da Estação Ecológica da Guanabara, no Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 00810.000157/2016-76)*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvOLlj>. Acesso em: 09 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 91, de 4 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio*. Disponível em: <https://bit.ly/3dQrfe1>. Acesso em: 15 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 102, de 10 de fevereiro de 2020. *Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*. Disponível em: <https://bit.ly/2MvEx4e>. Acesso em: 04 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Portaria n. 431, de 11 de maio de 2020. *Institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Paraty, um arranjo organizacional para gestão territorial integrada de Unidades de Conservação federais, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (processo SEI nº 02070.002813/2020-98)*. Disponível em: <https://bit.ly/2ZWBa9R>. Acesso em: 21 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 833, de 06 de agosto de 2020. *Alterar o Plano de Manejo da Estação Ecológica Tupinambás e Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes. (Processo 02126.012834/2016-42)*. Disponível em: <https://bit.ly/3sCjYTI>. Acesso em: 24 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 886, de 20 de agosto de 2020. *Aprova o Plano de Manejo do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras (Processo 02070.002548/2013-19)*. Disponível em: <https://bit.ly/2Pb9vj4>. Acesso em: 11 jan. 2021.

PERNAMBUCO. Decreto n. 13.553, de 07 de abril de 1989. *Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/300aPaA>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.304, de 28 de dezembro de 1995. *Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3uOxLYS>. Acesso em: 06 fev. 2021.

PERNAMBUCO. Lei n. 14.139, de 31 de agosto de 2010. *Dispõe sobre o controle de reprodução e regulamentação da vida de cães e gatos encontrados na rua no âmbito do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <http://bit.ly/3uDJxoM>. Acesso em: 03 dez. 2020.

RAMSAR. *Present text of the Convention on Wetlands*. Disponível em: <https://bit.ly/2PnVOO9>. Acesso em: 11 nov. 2020.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage: complete text*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Julgados

BRASIL Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária nº 0002673-20.1989.0.01.0000 (ACO nº 402)*. Autor: Estado de Pernambuco. Réus: União Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: Ministro Nelson Jobim. Data de julgamento: 25/09/2000.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Ação civil pública nº 0019080-18.2010.4.01.3400/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Bruno César Bandeira Apolinário. Data de julgamento: 05/11/2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação Cível nº 0019080-18.2010.4.01.3400*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Apelação cível nº 0020775-46.2006.4.01.3400/DF*. Relator: Desembargador federal Daniel Paes Ribeiro. Data de julgamento: 14/06/2007.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Mandado de segurança nº 0020775-46.2006.4.01.3400/DF*. Juiz Federal José Marcio da Silveira e Silva. Data de julgamento: 22/07/2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Ação civil pública nº 5004549-38.2020.4.02.5120/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Luiza Lourenço Bianchini. Data da decisão: 10/06/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Agravo de instrumento nº 5007582-70.2020.4.02.0000/RJ*. Agravante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Data de julgamento: 07/10/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Apelação cível nº 0000268-65.2012.4.02.5004*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Perlingeiro. Data de julgamento: 19/04/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). *Apelação cível nº 0091098-96.2016.4.02.5114*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Guilherme Perlingeiro. Data de julgamento: 06/11/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5002362-87.2015.4.04.7121/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Selmar Saraiva da Silva Filho. Data de julgamento: 25/11/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5040920-94.2015.4.04.7100/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Clarides Rahmeier. Data de julgamento: 13/11/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). *Ação civil pública nº 5025984-50.2018.4.04.7200/SC*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Marcelo Krás Borges. Data de julgamento: 28/03/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0006876-56.2011.4.05.8100/CE*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Juiz Federal Luis Praxedes Vieira da Silva. Data de julgamento: 09/11/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0819860-40.2019.4.05.8300/PE*. Autor: Ministério Público Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Réu: Distrito Estadual de Fernando de Noronha e Agencia Estadual de Meio Ambiente. Juiz: Edvaldo Batista da Silva Júnior. Data da decisão: 18/10/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Ação civil pública nº 0800241-72.2020.4.05.8403/RN*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juiz Federal Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. Data da decisão: 15/01/2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Agravo de instrumento nº 0800874-43.2018.4.05.0000/AL*. Agravante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Agravado: Ministério Público Federal e outro. Relator: Desembargador Federal Alexandre Luna Freire. Relator para acórdão: Desembargador Federal Elio Wanderley de Siqueira. Data de julgamento: 20/12/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Apelação nº 0802657-52.2016.4.05.8500/SE*. Apelante: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e União Federal. Apelado: Ministério Público Federal e outro. Relator: Desembargador Federal Luiz Bispo da Silva Neto (convocado). Data de julgamento: 20/10/2020.

Documentos jurídicos oficiais

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Nota AGU/MC nº 07/2016*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/2488729>. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Nota n. 00079/2016/DECOR/CGU/AGU e Despacho n. 00824/2016/GAB/CGU/AGU*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/10265720>. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 102/2015/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU*. Processo nº 02000.000638/2015-61. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/2488729>. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 059/2016/Decor/CGU/AGU*. Processo nº 00400.001069/2015-32. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/10228568>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00123/2017/PROJUR/PFEICMBIOSC/PGF/AGU*. Processo nº 02127.002126/2017-74. Disponível em: <https://bit.ly/3bK0Ewy>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00020/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Disponível em: <https://bit.ly/3b0j7G3>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 0034/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6*. Disponível em: <https://bit.ly/2Mvhzu6>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00147/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02127.002126/2017-74. Disponível em: <https://bit.ly/2ZV42iq>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00129/2018/SEPFE-CR6/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02124.002234/2018-58. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYhJ08>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00073/2019/SEPFE-CR8/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02126.012834/2016-42. Disponível em: <https://bit.ly/3sB6M14>. Acesso em: 24 fev. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *ACP - NGI Teresópolis - Rebio Tinguá*. Disponível em: <http://bit.ly/3r4ImMK>. Acesso em: 06 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ata de reunião de 19.02.2019*. Inquérito Civil nº 1.26.000.00074512017-63. Disponível em: <https://bit.ly/2ObC27B>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Parecer Técnico nº 1341/2020-CNP/SPPEA*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPhXwl>. Acesso em: 06 dez. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Recomendação Conjunta nº 1/2020, de 27 de maio de 2020*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuFLJD>. Acesso em: 21 fev. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Termo de ajustamento de conduta nº 004/2002*. Disponível em: <http://bit.ly/2NK6Exj>. Acesso em: 07 fev. 2021.

PERNAMBUCO. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (PGE/PE). *Parecer GAB nº 15/2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3uDgsJY>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Documentos técnicos oficiais

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; TALBOT, Virginia (Orgs.). *Conselhos gestores de unidades de conservação federais: um guia para gestores e conselheiros*. ICMBio: 2014.

BRASIL. MARINHA. EMA-322: o posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval. Estado-Maior da Armada, 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-322.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Revisão periódica (2008 - 2018) e atualização dos limites e zoneamento da reserva da biosfera da Mata Atlântica*. RBMA: 2018, p. 149. Disponível em: <https://bit.ly/3dSWG7k>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. *National Report on the implementation of the Ramsar Convention on wetlands - 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3bGSsgw>. Acesso em: 12 nov. 2020.

D`AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Ata de reunião da diretoria do ICMBio*. Disponível em <https://bit.ly/3qb2Ked>. Acesso em: 04 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Estudo e determinação da capacidade de suporte e seus indicadores de sustentabilidade com vistas à implantação do plano de manejo da área de proteção ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha*. Disponível em: <https://bit.ly/3q25zxO>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Formulário para consultas específicas*. Processo SEI ICMBio nº 02127.002126/2017-74. Documento SEI nº 1657468. Disponível em: <https://bit.ly/2OaW3Lu>. Acesso em: 22 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Informação*. Processo ICMBio nº 00810.001059/2020-32. Documento SEI nº 7708698. Disponível em: <https://bit.ly/3dUb5jM>. Acesso em: 11 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Memória de reunião: reunião do ICMBio e Marinha do Brasil para estabelecimento de acordo para gestão do Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes - Brasília, 19 de outubro de 2016.* Processo SEI nº 02126.012834/2016-42. Documento SEI nº 1255371. Disponível em: <https://bit.ly/3bNnwen>. Acesso em: 24 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Minuta de Acordo de Cooperação nº xx/2020.* Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 7689768. Disponível em: <https://bit.ly/3b24Ic8>. Acesso em: 26 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 14/2017/PARNA Mar. Fernando de Noronha/ICMBio.* Processo ICMBio nº 02124.001470/2017-76. Documento SEI nº 2264499. Disponível em: <https://bit.ly/2ZV0bBY>. Acesso em: 03 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 16/2017/CEMAVE/DIBIO/ICMBio. Avaliação técnica do impacto dos gatos domésticos e ferais sobre a fauna nativa do arquipélago de Fernando de Noronha, com ênfase na avifauna.* Processo ICMBio nº 02124.001470/2017-76. Documento SEI nº 1739445. Disponível em <https://bit.ly/2MC5PGo>. Acesso em: 03 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 1/2018/ICMBio Trindade e Martim Vaz.* Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25. Documento SEI nº 4108549. Disponível em: <http://bit.ly/3sseTwC>. Acesso em: 26 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica n. 03/2018 - Estação Ecológica Guanabara.* Processo SEI ICMBio nº 00810.000157/2016-76. Documento SEI nº 3026767. Disponível em: <https://bit.ly/3dTMIw3>. Acesso em: 09 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Nota Técnica nº 8/2019/ICMBio Noronha.* Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5967922. Disponível em: <https://bit.ly/3kskOz8>. Acesso em: 10 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Ofício SEI nº 51/2017-APA Fernando de Noronha/ICMBio.* Processo SEI ICMBio nº 02124.001409/2017-29. Documento SEI nº 1585826. Disponível em: <https://bit.ly/3kt2IT3>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Ofício SEI nº 1337/2020-GABIN/ICMBio. Processo ICMBio nº 02128.002560/2018-25.
Documento SEI nº 8077672. Disponível em: <https://bit.ly/3kuiSpK>. Acesso em: 26 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Planilha COMAN - Acompanhamento judicial - ACP e MPF – 18-12-20, 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Plano de ação para o controle de gatos em Fernando de Noronha. Disponível em:
<https://bit.ly/3r2ZGBR>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Plano de manejo da Estação Ecológica da Guanabara. Disponível em: <https://bit.ly/3aZekVk>.
Acesso em: 09 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Plano de Manejo do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras. Disponível em:
<https://bit.ly/3q2gY0J>. Acesso em: 24 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Processo SEI ICMBio nº 02124.001409/2017-29. Documento SEI nº 2656720. Disponível em:
<https://bit.ly/3r0GGnv>. Acesso em: 03 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Relatório de Gestão 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYY5RD>. Acesso em: 04 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Relatório Técnico nº 01/2020 do Comitê de Integração e Nucleação Gerencial - COINGe.
Disponível em: <https://bit.ly/2My9QeV>. Acesso em: 05 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Tabela características TCs - CGSAM, 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Tabela geral completa - CGPT, 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO).
Tabela situação zonas de amortecimento UCs - abril 2020, 2020.

PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). *Respostas às contribuições do ICMBio na construção no termo de referência para elaboração do plano de gestão sustentável integrada - PGSI*. Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5968400. Disponível em: <https://bit.ly/3b2nKiW>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). *Termo de referência para contratação de empresa especializada para a realização de estudos para elaboração de um plano de gestão sustentável integrada – PGSI - da área de proteção ambiental estadual arquipélago de Fernando de Noronha*. Processo SEI ICMBio nº 02124.002234/2018-58. Documento SEI nº 5968382. Disponível em: <https://bit.ly/3svdVjl>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RAMSAR, Convention Secretariat. *The Fourth Ramsar Strategic Plan 2016–2024*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 5th edition, vol. 2. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3uHf6hm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

UNITED NATIONS (UN). *Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity - Brazil*. Publicado em 29 de abril de 2020, p. 173. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/br-nr-06-en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *A New roadmap for the Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves: MAB Strategy (2015-2025), Lima Action Plan (2016-2025), Lima Declaration*. Unesco, Paris, France, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247418>. Acesso em: 12 nov. 2020.

Sites

BRASIL. MARINHA. *Amazônia Azul*. Disponível em: https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. MARINHA. *Pesquisas científicas nas ilhas oceânicas - PROILHAS*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/ilhasoceanicas>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. MARINHA. *Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/proarquipelago>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. MARINHA. *Programa de pesquisas científicas na ilha da Trindade*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/protrindade>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. MARINHA. *Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuwFMY>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. *Programa Ciência no Mar*. Disponível em: <http://bit.ly/2Po08wR>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Áreas úmidas - Convenção de Ramsar*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar.html>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Instrumentos de gestão*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao.html>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Mosaicos*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: <http://bit.ly/3dRkMzm>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Reserva da biosfera*. Disponível em: <http://bit.ly/3bBOUvO>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sítios do patrimônio*. Disponível em: <https://bit.ly/3q3f7J0>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sítios Ramsar do Brasil*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/s%C3%ADtios-ramsar.html>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Unidades de Conservação: CNUC 2020 - 2º semestre*. Disponível em: <http://bit.ly/3pWXQBm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). *Moção n. 22, de 12 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=403>. Acesso em: 07 fev. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 28 maio 2018.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Ecologically or Biologically Significant Marine Areas*. Disponível em: <https://www.cbd.int/ebsa/>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Island Biodiversity: invasive alien species*. Disponível em: <https://www.cbd.int/island/invasive.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2021.

DAVID, Tiago Bitencourt de. Coordenação de normas: critérios clássicos não resolvem bem as antinomias. *Consultor Jurídico*, maio 2014. Disponível em: <http://bit.ly/3b3hyqK>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ECO. *É hora de repensar o Plano de Manejo*. Disponível em <https://www.oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>. Acesso em: 27 out. 2020.

ECO. *Nanico e militarizado, reestruturação do ICMBio entra em vigor*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/nanico-e-militarizado-reestruturacao-do-icmbio-entra-em-vigor/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

GLOBO. *Fernando de Noronha recebe mais de 106 mil turistas no ano de 2019*. Disponível em: <http://glo.bo/3sEN9VT>. Acesso em: 06 dez. 2020.

GLOBO. *Recorde de visitantes em Fernando de Noronha aumenta risco de impacto do turismo no meio ambiente*. Disponível em: <http://glo.bo/3aY557C>. Acesso em: 06 dez. 2020.

GLOBO. *Redução do turismo: Governo do Estado rebate Governo Federal e informa que Fernando de Noronha não extrapola número de visitantes*. Disponível em: <http://glo.bo/37TZ8qo>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Agrupamentos gerenciais de unidades de conservação federais*. Disponível em: <https://bit.ly/37Smvk8>. Acesso em: 15 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3ktKmvH>. Acesso em: 05 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Brasil cria quatro novas unidades marinhas*. Disponível em: <https://bit.ly/3kuIu5X>. Acesso em: 28 abr. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *ICMBio em foco: ICMBio ganha 18 novos núcleos de gestão integrada*. Disponível em: <https://bit.ly/3uIbHyM>. Acesso em: 05 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *ICMBio estuda gestão integrada das UCs no DF*. Disponível em: <https://bit.ly/37T7QFs>. Acesso em: 05 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Mosaicos e corredores ecológicos*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/mosaicosecorredoresecologicos>. Acesso em: 12 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Planos de manejo de unidades de conservação*. Disponível em: <https://bit.ly/3uDx9Fm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Refúgio de Alcatrazes*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/refugiodealcatrazes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Resex Marinha de Soure*. Disponível em: <https://bit.ly/2O9gdWc>. Acesso em: 27 out. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de análise e monitoramento de gestão (SAMGe): painel de resultados consolidado*. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 28 fev. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade: Manual do usuário*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/sistemas/manual.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Unidades de conservação - biomas brasileiros - marinho*. Disponível em: <https://bit.ly/37N2V95>. Acesso em: 11 nov. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Painel de dados: unidades de conservação*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 25 nov. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Parque Nacional Marinho dos Abrolhos Luta Pela Zona de Amortecimento e Resiste a Empreendimento*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/49573>. Acesso em: 08 dez. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Proibida cobrança de taxa de visitação na Praia do Espelho, em Porto Seguro*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/85775>. Acesso em: 04 fev. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *ODS14*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>. Acesso em: 4 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *ONU divulga versão em português do documento final da Conferência dos Oceanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-divulga-versao-em-portugues-do-documento-final-da-conferencia-oceanos/>. Acesso em: 04 ago. 2018.

PERNAMBUCO. AGÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (CPRH). *Unidades de conservação: parque estadual*. Disponível em: <https://bit.ly/2NK6gil>. Acesso em: 07 fev. 2021.

PERNAMBUCO. FERNANDO DE NORONHA. *Legislação*. Disponível em: <http://www.noronha.pe.gov.br/instLegislacao.php?cat=4>. Acesso em: 07 fev. 2021.

RAMSAR. *Brazil*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/wetland/brazil>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RAMSAR. *Brazil designates some of the world's largest wetlands, from the Amazon basin to the island reefs*. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYc8a0>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RAMSAR. *History of the Ramsar Convention*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/about/history-of-the-ramsar-convention>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RAMSAR. *The wise use of wetlands*. Disponível em: <https://www.ramsar.org/about/the-wise-use-of-wetlands>. Acesso em: 11 jan. 2021.

UNITED NATIONS (UN). *Ocean decade: about the decade*. Disponível em: <https://www.oceandecade.org/about?tab=our-story>. Acesso em: 07 jan. 2021.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Biosphere reserves*. Disponível em: <https://en.unesco.org/biosphere/about>. Acesso em: 12 nov. 2020.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Biosphere reserves in Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://en.unesco.org/biosphere/lac>. Acesso em: 12 nov. 2020.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *States parties: Brazil: properties inscribed on the world heritage list*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/br>. Acesso em: 16 nov. 2020.