

OS SUJEITOS DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: O TURISMO EM UMA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

THE SUBJECTS OF ECONOMIC EXPLORATION IN A CONSERVATION UNITY: TOURISM IN A SUSTAINABLE DEVELOPMENT RESERVE.

Ricardo Tavares de Albuquerque¹

Almério Augusto Cabral dos Anjos Castro e Costa²

RESUMO

O debate acerca do Direito Ambiental vem crescendo nos últimos tempos. Cada vez mais se discute sobre seus conceitos em razão da grande difusão de informação na sociedade. Por isso, interessa saber a todos o que seria uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável e todas as implicações que existem legalmente para o uso de suas utilidades pela população tradicional ou terceiros não residentes. Cabe aqui o acréscimo das preocupações econômicas, em especial, a possibilidade de exploração de atividades de serviços turísticos dentro de espaços protegidos pela lei, e a verificação de como nosso ordenamento jurídico regula tal situação. Conhecer de maneira mais próxima tal realidade representa o primeiro passo na efetividade dos diplomas legais específicos e na utilização racional de todas as potencialidades econômicas e sociais existentes no setor. Daí a necessidade de se debruçar sobre questões jurídico-sociais de natureza ambiental e econômica.

Palavras-chave: Reserva de Desenvolvimento Sustentável; turismo; população tradicional.

ABSTRACT

The debate about environmental law has been growing in the past years. Each time more is discussed about its concepts due to the great spreading of information on society. Due to this, it is in all's interest to learn what a Sustainable Development Reserve is and all the legal implications for the use of its utilities by the traditional population and non-resident third parties. Adding the economic concerns, specially the possibility of exploring tourism services in spaces protected by the law, and the verification of how the law regulates such situation. Knowing close such reality represents the first step in effectiveness of those legal norms and in the rational use of all the economic and social potentials existent in the sector. Therefore, it is needed to investigate such law and social issues of environmental and economic nature.

Keywords: Sustainable Development Reserve; turismo; traditional population.

¹ Professor da Universidade do Estado do Amazonas e Mestre em Direito Ambiental pela mesma Universidade.

² Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

INTRODUÇÃO

Três pontos devem ser observados na autorização de quaisquer empreendimentos em Unidades de Conservação: a compatibilidade da atividade com a categoria em questão, conforme Lei 9.985/2000 e Lei Complementar Estadual 53/2007, assim como a observância das normas internas – o Plano de Gestão (ou Manejo conforme denominação dada pela lei federal), e do Decreto Estadual 30.873/2010 (Uso Público); a prestação de serviços em uma Unidade de Conservação; e, o ato administrativo.

Custódio afirma que:

Para assegurar a efetividade de *tal direito ao meio ambiente saudável*, por expressa determinação da própria Constituição, todas as atividades econômicas ou não-econômicas, sem exceção, *se sujeitarão às limitações ou restrições e proibições*, gerais ou especiais, *vinculadas aos princípios constitucionais*.³

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável prevista no Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Amazonas), assim como no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, respectivamente:

Lei Complementar 53/2007

Art. 15. O grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto pelas seguintes categorias de Unidade de Conservação:

[...]

VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS;

[...]

Art. 21. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS é uma área natural que abriga comunidades tradicionais, cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de utilização dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Lei 9.985/2000

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Como pode ser observado a RDS é uma categoria de Unidade de Conservação de uso sustentável criada em função da presença de população tradicional, a qual desempenha relevante papel na preservação/conservação do meio ambiente do espaço territorial a ser especialmente protegido com uma Unidade de Conservação.

³CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes*. 2005, p. 81.

A ideia de Desenvolvimento Sustentável desta Unidade de Conservação é manter a população tradicional moradora e usuária na reserva, com a finalidade de, mantendo seus conhecimentos sobre a biodiversidade, promover o desenvolvimento social e econômico para garantir-lhes a dignidade.

Pode-se dizer que o conceito tanto da lei federal quanto estadual adjudica a ideia central do conceito de desenvolvimento sustentável surgido com o “Relatório Brundtland”: *o desenvolvimento sustentável pretende satisfazer as necessidades do presente sem comprometer os recursos equivalentes da qual fará uso outras gerações.*⁴

Aliás, cabe salientar que a noção de desenvolvimento sustentável não é estranha às normas constitucionais, posto que quando analisada sistematicamente, suas normas apontam para o desenvolvimento sustentável:

a) Artigo 225 – direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida; dever do Poder Público e da coletividade em preservar e defender este ambiente sadio para as presentes e futuras gerações;

b) §1.º, inciso IV do artigo 225 – exigência de estudos de impactos ambientais para atividades ou obras degradadoras;

c) Inciso VI, do artigo 170 – a ordem econômica terá por princípio a defesa do meio ambiente.

d) Inciso II, art. 186 – um dos requisitos da função social da propriedade (no caso, a propriedade rural) é a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;”.

Em relação a este tipo de Unidade de Conservação, o objetivo de sustentabilidade é voltado aos povos nativos que a compõe desenvolvimento, haja vista que “*Desenvolvimento*” refere-se a uma mudança, implicando melhoramento na maneira como as pessoas se mantêm⁵.

Quanto à atividade de turismo e visitação pública, tanto a lei federal quanto a estadual guardam simetria no que concerne a possibilidade de visitação pública:

Lei 9.985/2000

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

⁴ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO **Nosso Futuro Comum**. 1991, p. 46.

⁵ FEARNSSIDE, Philip M. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 2002, p. 315.

Lei Complementar 53/2007

§ 4.º As atividades desenvolvidas em RDS obedecerão à seguinte disciplina:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Gestão da área;

Desse modo, os serviços específicos de turismo voltados ao lazer e visitação são juridicamente permitidos em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, a ressaltar que o Sistema Estadual de Unidades de Conservação tem por objetivo legal favorecer condições e promover o turismo:

Art. 4.º O SEUC tem os seguintes objetivos:

[...]

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo sustentável;

Contudo, além das normas acima preconizadas, deve ser salientado que toda atividade, seja com fins econômicos ou não, deve estar regrada no plano de gestão respectivo, conforme artigo 2.º da LC 53/2007:

Art. 2.º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

XI - PLANO DE GESTÃO - documento técnico e gerencial, fundamentado nos objetivos da Unidade de Conservação, que estabelece o seu zoneamento, as normas que devem regular o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação da estrutura física necessária à gestão da Unidade;

As normas ambientais constantes na Constituição Federal indicam que o Direito Ambiental tem por fundamento normas de conduta de atenção. Não se trata, primordialmente, de proibir ou permitir, mas de regular a atenção necessária para o acesso e apropriação dos recursos do meio ambiente.

Custódio afirma que:

Para assegurar a efetividade de *tal direito ao meio ambiente saudável*, por expressa determinação da própria Constituição, todas as atividades econômicas ou não-econômicas, sem exceção, *se sujeitarão às limitações ou restrições e proibições*, gerais ou especiais, *vinculadas aos princípios constitucionais*.⁶

O preceito de conservação (aplicável às UCs de uso sustentável) indica que o acesso aos recursos do meio ambiente será permitido desde que mantido o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida nesta e para as futuras gerações (uso sustentável).

⁶CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes**. 2005, p. 81.

Não possuindo plano de gestão, há obstáculos legais à outorga de autorização do empreendimento, haja vista não ser possível avaliar a compatibilização da atividade com as normas a serem definidas no plano, sendo que a Lei do SNUC e do CEUC são claras quanto à necessidade da visitação pública atender ao disposto em tal plano.

O Decreto Estadual 30.873/2010 sobre o uso público de Unidades de Conservação reforça este impedimento legal:

Art. 7º São permitidas as seguintes atividades de uso público nas unidades de conservação, de acordo com a categoria de manejo e desde que previstas no plano de gestão ou plano de uso público:

I – visitação para lazer e recreação;

Enfim, o artigo 4.º do Decreto 30.873/2010 reitera que a visitação pública só é permitida em Unidades de Conservação que tenham plano de gestão ou que se adequem às exceções previstas no parágrafo único deste artigo:

A visitação somente é permitida nas unidades de conservação que possuem plano de gestão.

Parágrafo único. Nas unidades de uso sustentável que não possuem plano de gestão, a visitação será permitida se a unidade possui plano de uso público elaborado de forma participativa, ou com a finalidade de satisfação das necessidades econômicas, sociais e culturais da população beneficiária.

Qualquer empreendimento que explora o potencial turístico de uma RDS, ou seja, usa e percebe os frutos da utilidade turística proporcionada por uma área ambientalmente protegida, deve ser considerado como um serviço prestado pela UC e seus hóspedes devem ser considerados visitantes desta Unidade de Conservação.

Com a criação de uma Unidade de Conservação Estadual, o Estado do Amazonas passa a ser responsável por sua administração, e dentre as responsabilidades na gestão de uma UC está a de prestar os serviços oferecidos aos visitantes. Tal responsabilidade é uma consequência lógica da própria criação da Unidade de Conservação

Claro que em certas situações, como no caso de empreendimentos de turismo ou outros afetos à iniciativa privada em geral, se o órgão gestor os prestar diretamente o fará de forma imprópria, pois, não se trata, substancialmente, de serviço público.

A emprestar o conceito de Di Pietro, esta define serviço público *como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público.*⁷

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 2011, p. 103.

Assim são as disposições do Decreto de Uso Público:

Art. 20. Os serviços oferecidos aos visitantes nas unidades de conservação poderão ser disponibilizados diretamente pelo órgão gestor das unidades de conservação, ou por outras instituições públicas, privadas ou organizações civis, mediante delegação, e se enquadrarão nas seguintes categorias:

Ou seja, a administração pública estadual (ainda que de forma imprópria em certos casos) é responsável pela prestação de serviços em uma UC diretamente (em razão de o decreto atribuir-lhe esta atividade) ou delegar para terceiros, por meio de instrumento adequado de outorga de uso.

OS SUJEITOS DA EXPLORAÇÃO DE TURISMO EM UMA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Todo e qualquer serviço prestado aos visitantes em uma RDS deve ter por finalidade a consecução integral dos seus objetivos, e, se a administração pública, em seu pertinente juízo de conveniência e oportunidade, decide por ofertar o serviço de turismo aos visitantes, seja diretamente ou por delegação, as comunidades envolvidas devem necessária e obrigatoriamente se beneficiar deste empreendimento, pois é escopo primário desta categoria de Unidade de Conservação *assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida*, consoante objetivos fixados em lei:

Lei 9.985/2000

Art. 20 [...]

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Lei Complementar 53/2007

Artigo 21 [...]

§ 1.º A RDS tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e manejo dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o saber e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por essas populações.

De acordo com estes objetivos fica demonstrado de modo claro que os comunitários são autênticos sujeitos ativos da exploração das utilidades proporcionada pelo espaço territorial da RDS e, antes de pretender delegá-los a terceiro, o órgão gestor deve analisar a possibilidade, bem como a viabilidade, de os próprios comunitários executarem tais serviços diretamente.

Ou seja, legalmente cabe primeira e preferencialmente aos comunitários de uma RDS tirar do bem todas as utilidades que ele pode proporcionar ou o poder de usar, assim como o poder de fruir ou gozar, ou direito de perceber os frutos da exploração da Unidade de Conservação.

Todo espaço territorial fornece ao seu proprietário ou possuidor utilidades e frutos, sobre os quais recai o poder de usar e gozar de um bem, no caso, um bem imóvel especialmente protegido – Unidade de Conservação. Para esta situação a mesma regra se aplica.

Em um primeiro momento, a faculdade de usar um bem – aproveitar suas utilidades, ou a faculdade de gozar – perceber os frutos são do proprietário.⁸

Contudo, como a posse será concedida aos comunitários consoante disposições legais, estes terão legalmente o desdobramento dos poderes da propriedade⁹, ou seja, poderão perceber os frutos e dar utilidade ao bem.

Em se tratando de área de domínio público, este desdobramento ocorrerá mediante concessão do direito real de uso, quando, legalmente, os comunitários poderão ser caracterizados como possuidores e poderão exercer as faculdades que lhes foram concedidas pelo proprietário, instituindo, assim, um verdadeiro direito real com todas as características que lhes são inerentes,¹⁰ conforme artigo 75, da LC 53/2007:

Artigo 75. [...]

§ 2.º O CDRU será firmado entre o órgão estadual fundiário, ouvido o Órgão Gestor, e as associações representantes das comunidades tradicionais ou, quando necessário, poderá ser firmado individualmente.

O uso de um bem público não pode prescindir de respectiva autorização expressa, atual e válida para caracterizar a posse do particular sobre o mesmo – ainda que se trate de comunitários da RDS, do contrário, não se poderá delegar o serviço de turismo a ser prestado aos visitantes.

Em relação ao instrumento de outorga adequado este será a permissão de uso, pois, trata-se de interesse público na consecução dos objetivos da RDS do Uatumã, tanto no atendimento do interesse da coletividade residente em buscar as melhoras em sua qualidade e modos de vida, quanto no interesse difuso em preservar/conservar o meio ambiente como um todo.

⁸ Código Civil: Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

⁹ Código Civil: Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade

¹⁰ Código Civil: Art. 1.225. São direitos reais: XII - a concessão de direito real de uso.

Conforme conceito de Di Pietro: *Permissão de uso é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público.*¹¹

Assim, neste caso, o instrumento de outorga para delegar a exploração econômica do turismo aos comunitários é a permissão de uso, mediante a qual os comunitários poderão oferecer este serviço aos visitantes nas áreas de domínio público para as quais lhes foram concedidos o direito real de uso.

Importa destacar que a concessão do direito real de uso refere-se à regularização fundiária dos comunitários para que exerçam a posse em áreas de domínio público e, por sua vez, a permissão de uso refere-se à delegação do serviço de turismo ao visitante da RDS e permitir a operação de pousadas comunitárias como pretendido, também em áreas de domínio público.

Não há necessidade de licitação neste caso, pois, a própria criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável ocorre em função da existência de comunidades tradicionais, as quais são os principais atores e beneficiários das ações desenvolvidas, assim como os objetivos desta UC se destinam a aliar o manejo dos recursos do ambiente por tais comunidades, como empreender atividades relativas ao turismo com a preservação da natureza.

O Decreto de Uso Público prevê esta possibilidade no parágrafo único, artigo 20: *No caso de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e florestas estaduais, as comunidades tradicionais beneficiárias dessas unidades poderão se organizar para a prestação de serviços aos visitantes.*

Ou seja, neste caso, a permissão de uso não é qualificada, posto que não haverá necessidade de a outorga assumir forma contratual, haja vista que se estará meramente consentindo a atividade de turismo pelas comunidades tradicionais, cuja existência fundamentou a criação e motiva a gestão da RDS, observadas as condicionantes previamente estabelecidas no Termo.

Uma vez superada a possibilidade de os comunitários prestarem serviços de turismo (a ressaltar que se trata de uma etapa que não se pode ignorar, em razão até das implicações de eventual competição desigual), ou ainda, sendo esta compatível com outros empreendimentos turísticos, a delegação, nos moldes do Decreto 30.873/2010, artigo 20, ocorrerá mediante concessão ou permissão de uso:

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. op., cit., p. 603.

I – Concessão de uso: ato administrativo no qual o órgão gestor das unidades de conservação, mediante licitação, delega a execução ou a prestação de serviço de utilidade pública a pessoa jurídica em seu nome, sujeitando-a sempre à sua regulação e fiscalização.

II – Permissão de uso: ato administrativo negocial, discricionário e precário, independente de licitação, pelo qual o órgão gestor das unidades de conservação, por meio de Termo de Permissão de Uso, permite à pessoa física ou jurídica a execução de serviços de interesse coletivo, ou uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, em condições previamente estabelecidas, em nome do permissionário e atendendo ao interesse público.

A administração pública estadual, em especial o órgão gestor, ao decidir por outorgar o uso privativo de bens públicos para fins de prestação de turismo em uma Unidade de Conservação deve avaliar sempre a necessidade de licitação. Esta preocupação deve nortear a atuação administrativa.

Independente das disposições do Decreto, o artigo 2.º da Lei 8.666/93 é claro quanto à exigência de licitação quando o ato necessitar de contratação de terceiro.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

É claro, também, que a permissão de uso somente necessitará de licitação quando for qualificada, ou seja, quando a permissão assumir forma contratual. Por sua vez, como a concessão de uso possui forma contratual, há sempre a necessidade de licitação. Este instrumento estatal de outorga de uso privativo de bens deve ser utilizado quando:

A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização de bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosa para o concessionário. Este assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Em consequência, a forma mais adequada é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, estabelecer o equilíbrio econômico e fixar as condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções.¹²

Aqui deve ser salientada a existência de um problema comum no Estado do Amazonas: pessoas que exploram atividades em Unidade de Conservação anteriormente à criação.

A anterioridade no uso de um bem público não gera direitos ao particular se este uso um dia já foi legal e deixou de ser, uma vez que é pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça que a utilização de um bem público deve ser expressa, atual e válida, senão, trata-se de mera detenção, sem gerar quaisquer direitos:

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. op. cit., p. 698-699.

Na falta de autorização expressa, inequívoca, válida e atual do titular do domínio, a ocupação de área pública é mera detenção ilícita (“grilagem”, na expressão popular), que não gera – nem pode gerar, a menos que se queira, contrariando a *mens legis*, estimular tais atos condenáveis – direitos, entre eles o de retenção, garantidos somente ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil.

[...]

Isso quer dizer, em outras palavras, que a ocupação, a exploração e o uso de bem público – sobretudo os de interesse ambiental-cultural e, com maior razão, aqueles tombados – só se admitem se contarem com *expresso, inequívoco, válido e atual assentimento* do Poder Público, exigência inafastável tanto pelo Administrador, como pelo Juiz, a qual se mantém incólume, independentemente da ancianidade, finalidade (residencial, comercial ou agrícola) ou grau de interferência nos atributos que justificam sua proteção.

Datar a ocupação, construção ou exploração de longo tempo, ou o fato de ter-se, na origem, constituído regularmente e só depois se transformado em indevida, não purifica sua ilegalidade, nem fragiliza ou afasta os mecanismos que o legislador instituiu para salvaguardar os bens públicos. Irregular é tanto a ocupação, exploração e uso que um dia foram regulares, mas deixaram de sê-lo, como os que, por nunca terem sido, não podem agora vir a sê-lo.¹³

Após a criação de uma Unidade de Conservação, o particular que a explora necessita buscar autorização expressa, inequívoca, válida e atual por parte do respectivo órgão competente – o Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC, no caso de UC estadual.

Os bens públicos são imprescritíveis (não estão sujeitos a prescrição aquisitiva) e, portanto, o argumento de anterioridade no uso não lhe confere direitos, especialmente quando se trata de uso que se tornou ilegal, como neste caso, onde não há consentimento expresso e atual do órgão competente.

O longo tempo de uso de um bem público não confere direito de posse oponível ao Estado, ou seja, a ancianidade não purifica o uso que um dia foi legal, mas deixou de ser em determinado momento.

A legislação é muito clara no sentido de que o processo administrativo de licenciamento ambiental de atividade que afete uma UC ou sua zona de amortecimento não pode prescindir da autorização do órgão gestor:

Lei 9.985/2000

Art. 36 [...]

3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Lei Complementar 53/2007

Artigo 53 [...]

¹³ Recurso Especial 808.708/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2009, DJe 04/05/2011.

§ 1.º Quando o empreendimento afetar Unidade de Conservação específica ou sua Zona de Amortecimento, o licenciamento somente poderá ser concedido mediante autorização do órgão gestor, e a Unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

No caso de não moradores da RDS, pessoas físicas ou jurídicas, buscarem a outorga de uso privativo de um bem público, o Estado deve providenciar a devida licitação quando legalmente exigido, posto que não há outra forma de efetuar a escolha, sem prejuízo da igualdade e da legalidade. Além disso, a busca pela proposta que seja mais vantajosa ao interesse público também se faz presente.

Do contrário, o Estado irá outorgar o uso por “ordem de chegada” ou, ou seja, àqueles que já estão ilegalmente usando os bens públicos em unidade de conservação e auferindo vantagem sem remuneração pelo uso. Tal hipótese não representa nenhuma melhoria do ponto de vista jurídico, bem como atenta contra uma correta utilização desses espaços protegidos e contra o interesse público envolvido.

Neste ponto vale ressaltar que, diferente da exploração por comunitários para os quais foi criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, o uso privativo de Unidade de Conservação para exploração econômica é sempre remunerado, conforme disposição legal:

Lei 9.985/2000

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Ao não licitar a outorga de uso para prestação de serviço de turismo para não moradores da RDS, o Estado deixará de escolher a proposta mais vantajosa e violará o princípio constitucional da igualdade, uma vez que somente serão contemplados aqueles de alguma forma já operam e fazem uso dos bens públicos na UC, e o que é pior, o fazem, muitas vezes, ilegalmente, sendo que *O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que este visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direito a todos os interessados em contratar.*¹⁴

Logo, os procedimentos destinados à formação da vontade administrativa objetivando a autorização de uso privativo para a prestação de serviços de turismo em uma RD não podem prescindir: preferência da outorga aos comunitários diante dos objetivos legais desta categoria

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. op. cit., p. 361.

de UC; em caso de terceiros não residentes: análise da obrigatoriedade ou não de licitação e da remuneração pela percepção de frutos da exploração privativa em uma Unidade de Conservação.

Quanto ao sujeito estatal, por ser um espaço territorial especialmente protegido, com previsão constitucional, toda atividade que explora os recursos ambientais de uma unidade de conservação, ou ainda, que de algum modo percebe os frutos de suas utilidades, deve ser autorizada pelo Órgão Gestor.

Como se trata de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, a autorização não pode prescindir de uma *abordagem da sustentabilidade, na recomendação de objetivos específicos para tratar de questões como: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica,*¹⁵ com fins de preservar ao máximo os objetivos desenvolvimentistas desta Unidade de Conservação previstos em lei para a população tradicional.

Esta autorização não se confunde com a licença ambiental, mas esta depende daquela consoante Lei do SNUC e do SEUC. Aqui não se está declarando um direito preexistente de um particular, mas lhe autorizando o uso privativo de bem público, sendo toda a exploração dos recursos de uma Unidade de Unidade de Conservação inicialmente proibida, o que torna, portanto, o ato administrativo discricionário.

Conforme José dos Santos Carvalho Filho:

Autorização é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão. É necessária a autorização quando a atividade solicitada pelo particular não pode ser exercida legitimamente sem o consentimento do Estado.¹⁶

Em razão de a outorga da licença ambiental depender do empreendimento estar devidamente autorizado pelo órgão gestor, trata-se, dessa maneira, de um verdadeiro ato complexo, os quais *são aqueles cuja vontade final da Administração exige intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações.*¹⁷

Com efeito, o ato é discricionário, ou seja, está sujeito ao mérito administrativo, além de possuir conteúdo próprio e análise autônoma. Há ainda necessidade de observar a resolução 428 de 17 de dezembro de 2010 do CONAMA, a qual *Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da*

¹⁵ MELO, Clair Kremer; MARTINS, Janete Rosa. Dimensões da sustentabilidade. **Amazônia Legal: revista de estudos sócio-jurídicos-ambientais**, Cuiabá, ano 2, n. 3, p. 97, janeiro-junho, 2008.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 2011, p. 134.

¹⁷ Ibid., p. 121.

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.

De acordo com o artigo 3.º desta resolução, a decisão deverá ser motivada, o que reforça o atendimento aos procedimentos previstos nas normas aplicáveis e que deverão subsidiar a decisão do órgão.

A motivação desta autorização deve estar baseada nos objetivos de uma RDS, para que, conforme conceitua Derani, *o direito do desenvolvimento sustentável aporta essencialmente normas capazes de instrumentalizar políticas de desenvolvimento com base no aumento das condições existenciais do cidadão*,¹⁸ no caso, a melhoria das condições existenciais da população tradicional residente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fundamentação aqui exposta teve por objetivo demonstrar os mecanismos técnicos e jurídicos necessários à formação da vontade da administração em autorizar a exploração privativa de uma Unidade de Conservação, especificamente as questões legais relativas aos sujeitos particulares e estatais envolvidos, e, com isso, proteger os bens públicos envolvidos e salvaguardar espaços territoriais especialmente protegidos do uso indevido.

Como decorrência da própria complexidade que caracteriza o tema, não há como pretender esgotar em definitivo a discussão a respeito do mesmo. Antes disso, por óbvio, o que se procura sempre é conhecer, para em seguida compreender e, ao final, propor medidas de ação.

Os conceitos, os sujeitos e a própria legislação pertinente ao caso ainda podem ser considerados recentes e, por esse mesmo motivo, apresentam-se como inequívocos demandantes de muitos estudos e debates futuros.

Importa salientar que todas as questões levantadas estão devidamente previstas e amparadas em lei e, por conseguinte, são formalidades indispensáveis ao ato administrativo. Logo, trata-se de uma questão de forma e, portanto, de requisito de existência e validade do ato administrativo, e, assim, não podem ser omitidos nem tergiversados sob pena de completa nulidade.

¹⁸ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2008, p. 155-156.

Porém, o conteúdo da norma assume especial relevância no plano concreto por se tratar de questão ambiental, ponto de interesse e atenção de todos os povos do planeta e de todos os Estados Soberanos, indistintamente.

A análise das questões que envolvem o novel socioambientalismo em conjunto com atividades de exploração econômica como os serviços de turismo e as repercussões sociais em populações tradicionais dentro de áreas protegidas mostra que o legislador e a sociedade estão irmanados na busca por soluções para problemas antigos e ainda não solucionados, dentro de uma realidade que exige adequações constantes às suas inquietudes.

Tanto a lei, em sua ampla abrangência e imperatividade, quanto o ato administrativo estão a serviço do bem comum e do interesse público.

Não se pode desviar da finalidade legal definida pelo legislador para uma RDS, pois além de todo ato administrativo ter por fim o interesse público há também a finalidade legal (resultado específico que se pretende alcançar com este ato administrativo), a qual se encontra prevista no §1.º, artigo 21, Lei Complementar 53/2007.

Não se deve tolerar nenhuma postura que se mostre condescendente com quaisquer espécies de desvios nas finalidades buscadas pelo legislador. Além de representar um atraso deveras oneroso para a população envolvida, compromete todo o arcabouço jurídico, social e econômico construído para viabilizar o desenvolvimento dessas áreas de proteção.

Se o primordial objetivo de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável é garantir a existência de uma população tradicional e desenvolvê-la social e economicamente, com respeito absoluto aos seus modos de criar, fazer e viver (art. 216, II, CF), qualquer exploração econômica, aqui em especial o turismo, deve privilegiar a atuação comunitária e, mesmo não sendo o caso, esta deverá impreterivelmente se beneficiar dos usos de uma RDS, pois, do contrário, estar-se-á desviando da finalidade desta categoria de Unidade de Conservação.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Lei Complementar n. 53 de 05 de junho de 2007. Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o § 1.º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SEUC, dispendo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências. Disponível em <<http://legislador.aleam.gov.br/LegislatorWEB/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=201&inEspecieLei=2&nrLei=53&aaLei=2007&dsVerbete=>>> . Acesso em 15 de julho de 2014. **Diário oficial do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 05 jun. 2007.**

AMAZONAS. Decreto Estadual 30.873, de 28 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para o uso público em Unidades de Conservação. Disponível em

<<http://www.ipaam.br/legislacao/ESTADUAL/>>. Acesso em 15 de julho de 2014. **Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 28 dez. 2010.**

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014. **Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 1993.**

_____. 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/L9985.htm>. Acesso em: 15 de julho 2014. **Diário oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2000.**

_____. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002.**

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 808.708/RJ. Dagmar Gonçalves da Fonseca e União. Relator Ministro Herman Benjamin. 18 de agosto de 2009. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200600060728&dt_publicacao=04/05/2011>. Acesso em 15 de julho de 2014.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24.^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millenium, 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24.^a ed. São Paulo: atlas, 2011.

FEARNSIDE, Philip M. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. Reflexões sobre a eficácia dos direitos fundamentais. In: MELO, Clair Kremer; MARTINS, Janete Rosa. Dimensões da sustentabilidade. **Amazônia Legal: revista de estudos sócio-jurídicos-ambientais**, Cuiabá, ano 2, n. 3, p. 93-104, jan/jun., 2008.