



Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Leonardo Zagonel Serafini

**Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos
socioambientais**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Curitiba
Fevereiro de 2007



Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Leonardo Zagonel Serafini

Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Curitiba
Fevereiro de 2007



Leonardo Zagonel Serafini

Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Orientador
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC-PR

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Curitiba, 23 de fevereiro de 2007.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Leonardo Zagonel Serafini

Graduou-se em Direito na Universidade Federal do Paraná em 2002. Graduou-se em Biologia na Pontifícia Universidade Católica do Paraná em 2001. Pós-graduado (*latu sensu*) em Direito Socioambiental na Pontifícia Universidade Católica do Paraná em 2003. É assessor jurídico do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Paraná.

Ficha Catalográfica

S481p 2007	Serafini, Leonardo Zagonel Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais / Leonardo Zagonel Serafini ; orientador, Carlos Frederico Marés de Souza Filho. -- 2007 154 f. : il. ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007 Inclui bibliografia 1. Direito ambiental. 2. Recursos naturais – Conservação. 3. Proteção ambiental. I. Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. Dóris 4. ed. – 341.347
---------------	---

Ao meu avô Mansueto Serafini,
com quem pouco convivi, mas muito admiro.

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Carlos Frederico Marés, pela orientação clara e esclarecedora, pelo estímulo, pela sabedoria e pelo conhecimento, divididos abertamente com todos os seus alunos.

À CAPES, pelo auxílio concedido, sem o qual este trabalho não poderia ter sido realizado.

À Alessandra, alegria de minha primavera, felicidade de meu verão.

Aos meus pais, pelo estímulo e apoio na minha vida acadêmica.

Ao meu irmão, Thiago, amigo e companheiro, a quem admiro profundamente.

As minhas queridas avós, Lília e Mônica, cujo apoio e estímulo foram essenciais.

A João Carvalho, Eunice e Deborah, pelo apoio recebido.

Aos meus amigos que, se são poucos, são grandes: Andrei, Lucas, Gustavo, Tayla, Zaôr, Leandro (Tico), Gabriel, Lica, Marlene e Ali Tekin.

Aos grandes mestres da minha vida, que despertaram o gosto pelo estudo, pela reflexão e pela academia: Sibelle Trevisan Disaró, Leny Cristina Milléo Costa, Caibar Magalhães, Carlos Frederico Marés e Luiz Marlo de Barros Silva. Minha admiração por vocês é infinita.

Aos professores da PPGD da PUC/PR, pelos ensinamentos e ajuda, especialmente os Professores Flávia Piovesan, Vladimir Passos de Freitas, Rodrigo Sanches Rios e Claudia Maria Barbosa.

Aos amigos e colegas da PPGD, pelos momentos de estudo e convívio compartilhados, em especial, Letícia, Andréa, Gilson, Raphael, Juliana, Dani, Anna, Alessandra, Karine, Fernando, Paulo, Daiane, Gustavo, Andréia, Edson, Paulinho e Robson.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Direito Socioambiental.

À Eva e Isabel, por todo o auxílio e a alegre convivência nesses dois anos.

À Maia e Occy, que acompanharam pacientemente todo o trabalho desenvolvido.

Aos colegas da Comissão de Meio Ambiente da OAB/PR, local onde diversos aspectos desse estudo foram gestados, especialmente em nossos saraus.

Aos colegas de CRMV/PR, pelo companheirismo e apoio.

Resumo

Serafini, Leonardo Zagonel; Souza Filho, Carlos Frederico Marés de (orientador). **Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos socioambientais**. Curitiba, 2007. 154p. Dissertação de Mestrado – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

As Áreas úmidas constituem ecossistemas úmidos, de transição entre o meio aquático e terrestre, incorporando características desses dois ambientes. Podem ser encontradas em baías, estuários, deltas, recifes de coral, marismas, manguezais, restingas, alagados, dunas, banhados, margens de rios (várzeas), arrozais, etc. As sociedades capitalistas modernas têm superexplorado esses ecossistemas, provocando, inclusive, sua inteira destruição, juntamente com os povos tradicionais que mantêm seu modo de vida à elas associado. Neste contexto, o direito possui um relevante papel na proteção das áreas úmidas, dentro de uma perspectiva socioambiental. Inicialmente abordou-se a natureza dos direitos coletivos e a natureza dos bens socioambientais, passando-se à investigação sobre a proteção das áreas úmidas no direito nacional e internacional, especialmente na Constituição Federal de 1988 e na Convenção de Ramsar, a partir daquela noção de direitos coletivos. Demonstrou-se que as obrigações assumidas pelo Brasil ao assinar, ratificar e promulgar aquele tratado apresentam natureza materialmente constitucional, sendo incluídas dentre os direitos e garantias fundamentais constitucionais, especialmente com relação ao uso adequado das áreas úmidas, aliada à preservação dos processos ecológicos fundamentais e aos espaços territoriais protegidos. A existência de tais normas, porém, não afasta a ocorrência de conflitos jurídicos, sociais e econômicos na implementação desta proteção, em especial com relação às demandas econômico-espaciais e os direitos dos povos que tradicionalmente necessitam das áreas úmidas para a reprodução física e cultural de seus modos de vida. Conclui-se que há necessidade de uma maior compreensão da proteção das áreas úmidas no contexto jurídico atual, para o fim de que, a partir deste entendimento, seja possível sua proteção e conservação para as atuais e futuras gerações.

Palavras-chave

Áreas úmidas; direitos socioambientais; Convenção de Ramsar; bens socioambientais; direitos fundamentais; zonas úmidas; processos ecológicos fundamentais; espaços territoriais.

Abstract

Serafini, Leonardo Zagonel; Souza Filho, Carlos Frederico Marés de (advisor). **Wetland's protection and the socioenvironmental rights**. Curitiba, 2007. 154p. MSc. Dissertation – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Wetlands are transitional ecosystems, located between the land and the aquatic environments, sharing characteristics of both areas. Can be found in bays, estuaries, deltas, coral reefs, salt marshes, mangroves, coastal plains, bogs, dunes, swamps, riparian forests, leas, rice fields, etc. The modern capitalist societies have been over exploring these wet ecosystems, leading them to its destruction, along with the traditional people that keep their lifestyles associated to the wetlands. In this context, environmental law has a relevant role on wetland's protection, in a socioenvironmental perspective. First, the research deals with the nature of the collective rights and the nature of the socioenvironmental riches, dealing after with the wetland's protection on Brazilian and international law, specially on the Brazilian 1988's Federal Constitution and the Ramsar's Convention. The research shows that the obligations taken on by Brazil in that treaty have a materially constitutional nature, being included among the constitutional fundamental rights, specially the wetland's wise use clause, along with the fundamental ecological processes preservation and the existence of protected areas. The existence of these rules, however, doesn't prevent the occurrence of juridical, social environmental and economic conflicts on the implementation, especially with regard to the economical-spatial demands and the rights of the traditional peoples that have their lifestyle attached to the wetland environment. On conclusion, its stated that there is a strong need to understand the wetlands protection in the actual context, in order to, in the future, make possible wetlands protection and conservation, for the present and future generations.

Key-words

Wetlands; socioenvironmental rights; Ramsar Convention; socioenvironmental riches; fundamental rights; fundamental ecological processes; protected areas.

Sumário

1. Introdução	01
2. Importância das Áreas Úmidas	05
3. Fundamentos Teóricos dos Direitos Socioambientais.....	26
3.1 A Crise da Modernidade e a Emergência dos Direitos Coletivos	27
3.2 Os Direitos Coletivos Socioambientais na Constituição Federal de 1988	41
3.3 O Equilíbrio Ecológico do Meio Ambiente como Bem Jurídico e os Bens Socioambientais.....	50
4. A Proteção Jurídica das Áreas Úmidas no Direito Internacional	58
4.1 A Convenção de Ramsar para Proteção das Áreas Úmidas.....	58
4.2 A Indicação de Áreas Úmidas (Sítios) para a Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional.....	73
4.3 O Uso Adequado (<i>Wise Use</i>) das Áreas Úmidas	76
4.4 Os Relatórios Nacionais de Implementação da Convenção.....	83
5. A Proteção Jurídica das Áreas Úmidas do Direito Brasileiro.....	85
5.1 A Incorporação da Convenção de Ramsar no Direito Brasileiro	85
5.2 Áreas Úmidas e a Constituição Federal de 1988: a Preservação dos Processos Ecológicos Fundamentais, da Biodiversidade e os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos	94
5.3 A Proteção e o Uso Adequado das Áreas Úmidas como Políticas Públicas	117
6. Conclusão	131
7. Referências Bibliográficas.....	135
Anexo I	141
Anexo II	143
Anexo III	149

*La vida consiste en la compresencia,
en la coexistencia del yo con un
mundo, de un mundo conmigo, como
elementos inseparables, inescindibles,
correlativos.*

Ortega y Gasset

1

Introdução

O presente estudo tem por objetivo identificar e analisar criticamente os aspectos relativos aos fundamentos naturais, sociais, culturais e econômicos que demandam a proteção das áreas úmidas, bem como a profundidade e a extensão da proteção conferida pelo direito internacional e o direito brasileiro a esses ecossistemas.

As áreas úmidas constituem ecossistemas essenciais para a manutenção do equilíbrio ecológico e para o bem estar das populações, constantemente ameaçados pelas ações antrópicas, especialmente aquelas que demandam a utilização dos recursos neles encontrados de forma não sustentável.

Segundo MORENO (2001, p. 155), na evolução histórica da regulação jurídica nas áreas úmidas (especialmente no caso dos países europeus), passou-se por três fases: a) uma incipiente ordenação promovida na Idade Média pelos monarcas e pela nobreza com o motivo de garantir esses espaços para seu desfrute da caça; b) uma segunda fase de erradicação ou drenagem por motivos de saúde pública e no interesse da economia nacional – aumento da superfície agrária – ao longo dos séculos XIX e início do século XX; e c) uma última etapa protecionista ou restauradora a partir dos anos setenta.

É especialmente essa terceira fase da proteção das áreas úmidas o objeto desta pesquisa.

Inicialmente passa-se pela caracterização das áreas úmidas: o que são, como se distribuem no mundo e no Brasil, sua importância ecológica, social, cultural e econômica, bem como os principais impactos ambientais que atingem essas áreas.

A seguir, passa-se ao estudo da teoria dos direitos socioambientais e sua emergência no século XX, os quais fundamentam a proteção e a conservação daqueles ecossistemas, bem como dão sustentação aos regimes jurídicos aplicáveis às áreas úmidas.

Dentro desses regimes jurídicos, serão estudados e analisados a Convenção de Ramsar, instrumento internacional de proteção das áreas úmidas, assinado, ratificado e promulgado pelo Brasil, bem como os instrumentos aptos a conferir efetividade aos direitos socioambientais previstos na Constituição Federal de 1988

(e na legislação infraconstitucional), através da proteção desses ecossistemas e de seus valores associados.

Apesar de já existir algum conhecimento acumulado do ponto de vista biológico/ecológico, cultural e social sobre as áreas úmidas, a identificação e análise dos instrumentos de proteção, bem como as possibilidades abertas para a gestão dessas áreas e seu uso adequado ainda constituem uma lacuna da ciência jurisambiental brasileira. Esse tipo de desconhecimento pode levar, em muitos casos, a identificação e caracterização das áreas úmidas como regiões nocivas para a sociedade, por exemplo, como agentes ativos da proliferação de doenças e desconsiderar a natureza das relações entre os povos tradicionais e as áreas úmidas, incluindo o uso sustentado deste ecossistema através dos saberes tradicionais destes povos.

Como se verá, por se tratarem de ecossistemas essenciais para a manutenção do equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental, estão diretamente protegidas pelo artigo 225 da Constituição Federal, segundo a qual todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

A compreensão da tutela que o direito brasileiro e o direito internacional confere às áreas úmidas pode permitir que se identifiquem as possibilidades de seu uso sustentado, no sentido de se equacionar sua utilização e sua conservação, bem como a proteção daqueles grupos sociais cuja reprodução física e cultural dependa diretamente desses ecossistemas.

Do ponto de vista metodológico, assume-se a postura que o Direito Socioambiental possui objeto, métodos e uma principiologia própria, constituindo um ramo autônomo da ciência do direito. Essa autonomia não deve ser compreendida, entretanto, dentro da idéia de isolamento, mas sim dentro de uma teoria de sistemas que se comunicam. Deve ser entendida a partir da idéia de transversalidade do Direito Socioambiental. Nas palavras de ANTUNES (2001, p. 24-25): “O Direito Ambiental não se encontra situado em ‘paralelo’ a outros ‘ramos’ do Direito. O Direito Ambiental é um direito de *coordenação* entre estes diversos ‘ramos’. E, nesta condição, é um direito que impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam, pois o seu fundamento de validade é emanado diretamente da Norma Constitucional”.

No presente estudo não se buscou apenas um diálogo com as outras ciências jurídicas, mas uma real interdisciplinariedade, dialogando com vários outros ramos do conhecimento, em especial a ética, a biologia, a ecologia, a antropologia, a geografia e a geologia. Sobre esse diálogo, novamente apela-se à lição de ANTUNES (2001, p. 37):

“Tem sido reconhecida, unanimemente, pela doutrina, como uma das características fundamentais do Direito Ambiental, a sua marcante interdisciplinariedade. Não se pode pensar a proteção jurídica do meio ambiente sem se considerar dados relevantíssimos que são trazidos para o interior do universo do Direito por outros ramos do conhecimento humano. Dentre estes vários conhecimentos que influenciam a construção do Direito Ambiental podem ser destacados a biologia, a química, a meteorologia, as ciências sociais, etc. Muitas vezes o jurista recorre a conceitos de outras ciências para que possa dar solução a um problema que, aparentemente, estava alicerçado em uma questão puramente jurídica.

Em matéria de Direito Ambiental, as fronteiras entre os diversos segmentos do conhecimento humano tornam-se cada vez menores. Na análise de uma medida a ser tomada pelo aplicador da lei em matéria ambiental, necessariamente, estão presentes considerações que não são apenas jurídicas, pois (...) é necessário que se observe critérios que não são apenas jurídicos.

Observe-se que as normas de Direito Ambiental, muitas vezes, necessitam de um preenchimento que é feito por portarias e outros atos administrativos, cujo conteúdo é fornecido por disciplinas não jurídicas. Daí decorre a imperiosa necessidade de que o jurista, ao tratar de questões ambientais, tenha conhecimento de disciplinas que não são a sua.”

Neste espírito, a pesquisa baseou-se em quatro pressupostos metodológicos que nortearam os trabalhos de investigação.

Primeiramente, a investigação foi realizada dentro de uma perspectiva socioambiental¹ das questões postas, tomando como referencial um conceito amplo de meio ambiente. Em segundo lugar, procedeu-se uma análise interdisciplinar da proteção socioambiental das áreas úmidas, fazendo-se uso de conceitos e abordagens típicas de outras ciências. Adotou-se como premissas a interdisciplinariedade do trabalho e a compreensão sistêmica das relações socioambientais. Isso significa que não há um ponto de partida exclusivamente jurídico (apesar de preponderante) e que a inter-relação entre os processos naturais, socioeconômicos e culturais é relevante. Em terceiro lugar, o trabalho incorpora uma postura na qual a novidade do Direito Ambiental – ou melhor, socioambiental – não vem da emergência de um conjunto novo de normas. Isto significa, como ensina SERRANO (1998, p. 46-47), que não é como se exista uma penetração do ambiental em outros setores jurídicos, senão que existe uma *leitura*

¹ Cf. SANTILLI (2005, pp. 91-99).

socioambiental de diversos setores jurídicos. A especificidade do direito ambiental (ou socioambiental) não vem, segundo este autor, tanto da especificidade do objeto, mas da especificidade da leitura do objeto. E mais, adotou-se uma verdadeira ecologia jurídica, na qual esta não é vista apenas como um método do direito socioambiental, “senão uma metodologia completa utilizável por qualquer ramo do ordenamento jurídico”.

Como quarto pressuposto metodológico, tem-se a adoção do princípio da prudência, tal como posto por SANTOS (2005, p. 80):

“O princípio da prudência faz-nos uma dupla exigência. Por um lado, exige que, perante os limites da nossa capacidade de previsão, em comparação com o poder e a complexidade da *práxis* tecnológica, privilegiemos perscrutar as conseqüências negativas desta em detrimento das suas conseqüências positivas. Não deve ver-se nisto uma atitude pessimista e muito menos uma atitude reacionária. Uma das virtualidades do utopismo tecnológico é que, hoje, sabemos melhor aquilo que não queremos do que aquilo que queremos. Se a nossa capacidade de previsão é menos limitada a respeito das conseqüências positivas, é de bom senso concentrarmos o conhecimento emancipatório nas conseqüências negativas. Isto implica assumir perante ela – e esta é a segunda exigência – uma certa ‘hermenêutica de suspeição’, como Ricoeur lhe chamaria (1969: 67, 148-153): as conseqüências negativas duvidosas, mas possíveis, devem ser tidas como certas”.

A par deste arcabouço metodológico, a pesquisa envolveu a leitura de bibliografia das ciências jurídicas, além daquelas outras ciências mencionadas anteriormente, bem como a interpretação das normas internacionais e nacionais aplicáveis à proteção socioambiental das áreas úmidas, a partir de uma postura crítica. Os instrumentos dessa pesquisa são, então, livros, artigos publicados em revistas jurídicas e não jurídicas, além de informações retiradas de sites da Internet².

² Diversos textos utilizados na pesquisa estão escritos em outras línguas que não português (inglês e espanhol). A fim de facilitar a compreensão do texto, todos foram objeto de tradução livre do autor para a língua portuguesa.

2

Importância das Áreas Úmidas

A fim de fundamentar os aspectos de proteção jurídica e uso adequado das áreas úmidas, tanto no plano internacional como no direito interno brasileiro, inicialmente será feita uma breve exposição dos valores ecológicos e culturais, sociais e econômicos das áreas úmidas.

O objetivo deste capítulo é investigar na literatura científica esses valores, objetos de direitos coletivos a serem abordados posteriormente. Por este motivo, traça-se apenas um panorama do tema.

Segundo MALTCHIK (2003, p. 15), citando dados do *World Conservation Monitoring Center*, a superfície mundial de áreas úmidas é estimada em aproximadamente 570 milhões de hectares (5.7 milhões de quilômetros quadrados), correspondendo a 6% da superfície do planeta³.

As áreas úmidas⁴ são conceituadas pela Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar – vide Capítulo 4), como “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”.

Apesar da aparente clareza deste conceito, MITSCH & GOSSELINK (1993, p. 21) afirmam que não existe uma resposta absoluta para a pergunta ‘o que é uma área úmida?’. Segundo esses autores, essa questão não foi completamente respondida pelos pesquisadores e gestores de áreas úmidas, pois “definições e termos relativos a áreas úmidas são muitos e geralmente confusos e até contraditórios”.

Entretanto, algumas características podem ser destacadas nesses ecossistemas e que são comuns a quase todos os conceitos elaborados (MITSCH &

³ Segundo MITCH & GOSSELINK (1993, p. 5), aproximadamente 56% das áreas úmidas do mundo são encontradas nas zonas tropical e subtropical.

⁴ No presente estudo, as expressões ‘áreas úmidas’ e ‘zonas úmidas’ são tomadas como sinônimos, dando-se preferência ao primeiro, posto que o segundo, do ponto de vista jurídico, pode provocar alguma confusão com os delineamentos do zoneamento ambiental, um dos instrumentos legais de política ambiental existente no Brasil. Destaque-se, apenas, que na literatura nacional, a utilização do termo ‘zona úmida’ é mais freqüente. De qualquer forma, ambos equivalem a *wetlands*, do inglês e *humedales*, do espanhol.

GOSSELLINK, 1993, p. 22). As definições de áreas úmidas apresentariam três componentes principais:

1. “As áreas úmidas são distinguidas pela presença de água, tanto na superfície como na zona das raízes;
2. As áreas úmidas com frequência apresentam condições de solo que diferem das áreas mais altas da adjacência;
3. As áreas úmidas apresentam vegetação adaptada às condições úmidas (*hidrófitas*) e inversamente são caracterizadas pela ausência de vegetação intolerante à inundação”.

MALTCHIK (2003, p. 13-22) afirma que as áreas úmidas constituem ambientes semiterrestres, nos quais a influência da água não é absoluta como em lagos (mas relevante), sendo algumas classificadas como locais de transição (ecótono⁵) entre sistemas terrestres e aquáticos, reunindo informações biológicas específicas de cada ambiente. Constituem, segundo o autor, do ponto de vista da conservação, áreas prioritárias para a proteção da biodiversidade. Como se verá adiante, determinadas áreas úmidas, além de se tratarem de áreas essenciais para a conservação da biodiversidade, constituem áreas necessárias também para a preservação da sociodiversidade.

Segundo MALTCHIK (2003, p. 14), o estabelecimento de áreas úmidas está ligado diretamente à duração da inundação do ambiente, pois o período de inundação deve ser longo o suficiente para o estabelecimento de solos hídricos e o desenvolvimento de organismos aquáticos (adaptados a essa condição hídrica). A par disso, o autor indica três critérios fundamentais para a identificação de áreas úmidas (MALTCHIK, 2003, p. 14), os quais equivalem àquelas características mencionadas anteriormente: (i) hidrologia (áreas permanentemente ou periodicamente inundadas e que apresentam condições de solos saturados – água subsuperficial com profundidade inferior a 45cm); (ii) solo hídrico (solo que está saturado ou inundado durante um período de tempo suficiente para desenvolver condições anaeróbicas e plantas aquáticas); e (iii) vegetação (presença de espécies vegetais que respondem eficientemente à variação do nível de água).

Ocorre que “apesar das idéias de águas rasas ou em condições saturadas, de solos típicos de áreas úmidas e de uma vegetação adaptada às condições úmidas serem simples, a combinação desses três fatores para a obtenção de uma

⁵ “**Ecótono** Mistura florística entre tipos de vegetação (contato entre tipos de vegetação) ou região de transição entre dois tipos fisionômicos distintos onde ocorre maior diversidade florística devido a existência de tipos de vegetação pertencentes a um e outro”. (IBGE, 2004, p. 117)

definição precisa é difícil porque o número de características que distinguem as áreas úmidas de outros ecossistemas as fazem ainda mais difíceis de serem definidas” (MITSCH & GOSSELINK, 1993, p. 23). Sobre a dificuldade da definição de áreas úmidas, MITSCH & GOSSELINK (1993, p. 23) destacam que:

1. Apesar da água estar presente por pelo menos parte do tempo, a profundidade e a duração da inundação variam consideravelmente de área úmida para área úmida e de ano para ano. Algumas áreas úmidas são continuamente inundadas, enquanto outras são inundadas apenas rapidamente, na superfície ou somente sob a superfície. De igual forma, devido a flutuação sazonal e anual dos níveis de água num mesmo tipo de área úmida, os limites desses ecossistemas não podem ser sempre determinados pela presença de água em uma oportunidade;
2. As áreas úmidas estão com frequência localizadas nas margens entre ecossistemas de águas profundas e terras elevadas e são influenciadas pelos dois sistemas. Essa posição de ecótono tem sido sugerida por alguns como evidência de que as áreas úmidas são apenas extensões tanto do ecossistema aquático como do terrestre ou de ambos e não teriam identidade separada. A maior parte dos cientistas, entretanto, identificam propriedades emergentes nas áreas úmidas que não são observadas nem nos ecossistemas aquáticos, nem nos terrestres;
3. As espécies de áreas úmidas (plantas, animais e micróbios) variam desde aqueles que apresentam adaptações tanto para viver em condições úmidas ou secas (facultativos) como aqueles adaptados somente ao ambiente úmido (obrigatórios), o que torna difícil seu uso como indicadores de áreas úmidas;
4. As áreas úmidas variam grandemente em tamanho, indo desde pequenos buracos de pradarias de poucos hectares até grandes áreas úmidas, com várias centenas de quilômetros quadrados. Apesar dessa amplitude de variação não ser registrada apenas em ecossistemas de áreas úmidas, a questão da escala é importante para sua conservação. As áreas úmidas podem ser suprimidas em grandes parcelas ou, mais comumente, um pequeno pedaço por vez, em um processo denominado de perda cumulativa. As áreas úmidas são melhores definidas funcionalmente em larga escala ou pequenas parcelas?
5. A localização das áreas úmidas é muito variável, desde continentais até costeiras, de rurais a urbanas. Enquanto a maior parte dos tipos de ecossistemas, por exemplo, as florestas e os lagos, apresentam estrutura e funções ecossistêmicas similares, existem grandes diferenças entre os diferentes tipos de áreas úmidas, tal como marismas litorâneas, pradarias submersas continentais, e florestas de caules submersos. Em áreas rurais, as áreas úmidas são geralmente associadas a áreas cultivadas, enquanto nas zonas urbanas elas são geralmente sujeitas ao impacto de poluição intensa e hidrologia alterada.
6. A condição da área úmida, ou o grau ao qual a área úmida é influenciada pelos seres humanos varia grandemente de região para região e de área úmida para área úmida. Muitos desses ecossistemas podem facilmente serem drenados e convertidos em terras secas pela intervenção humana; similarmente, alterações hidrológicas podem levar áreas úmidas a se desenvolverem onde não eram encontradas anteriormente. Alguns animais, como os castores, ratos almiscarados e crocodilos podem desempenhar um papel no desenvolvimento de áreas úmidas. Pelo fato das áreas úmidas serem facilmente perturbadas, é frequentemente difícil identificá-las após esses distúrbios; esse é o caso de áreas úmidas que tem sido cultivadas por vários anos.

Essas dificuldades podem ainda ser percebidas nos diversos problemas detectados nas tentativas de construção de conceitos formais de área úmida, especialmente para fins legislativos, pois o estabelecimento de uma definição clara desses ecossistemas é essencial para todas as partes envolvidas em seu gerenciamento, uso e proteção sejam devidamente informadas de seus direitos e obrigações (KRUCHEK, 2003, p. 410)⁶.

Nesse sentido MITSCH & GOSSELINK (1993, p. 28-29) destacam que diferentes definições podem ser formuladas por geólogos, cientistas do solo, de hidrologia, biólogos, ecólogos, sociólogos, economistas, cientistas políticos, especialistas em saúde pública e juristas. Os autores citam o caso dos Estados Unidos da América, país no qual cada agência envolvida com um aspecto da proteção ambiental apresenta uma definição diferente para esses ecossistemas, dependendo do enfoque dado (MITSCH & GOSSELINK, 1993, p. 29).

De qualquer forma, todas as definições envolvem variações daqueles três aspectos antes mencionados (hidrologia, solo e vegetação). Assim, devido a sua amplitude, já que pretende ser um conceito internacional do que se entende por área úmida, adota-se como definição básica desse ecossistema aquela constante na Convenção de Ramsar e transcrita acima. De forma coerente com a definição, o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 6) afirma que o principal fator de controle do ambiente de áreas úmidas e a fauna e flora associados é a água. Não é por outro motivo que IZA (2004, p. 40), ao abordar a questão dos desenvolvimentos da Convenção de Ramsar, aponta como noção central o conceito de fluxos ambientais (*environmental flows*⁷), que são diretamente ligados ao fluxo de água nos ecossistemas.

MALTCHIK (2003, p. 14), baseando-se em outros estudos, aponta a existência de cinco sistemas de áreas úmidas, que contém diversas tipologias, às quais devem, ainda, ser acrescentadas as áreas úmidas artificiais, criadas pela atividade antrópica:

- Estuarinas: localizadas nas áreas em que os rios desembocam no mar, onde a salinidade é intermediária entre as águas doce e salgada;

⁶ Sobre as necessidade e dificuldades de se estabelecer uma definição legal de área úmidas, vide Capítulo 5.

⁷ Alejandro IZA utiliza a definição dada por BERGKAMP *et al* (2003, p. 3), para quem, fluxo ambiental é: "o regime de água existente dentro de um rio, área úmida ou zona costeira para manter os ecossistemas e seus benefícios onde existam usos de água concorrentes e onde os fluxos são regulados".

- Marinhas: áreas que não estão influenciadas pelos ecossistemas aquáticos continentais de água doce;
- Lóticos: terras que estão permanentemente inundadas pelos rios;
- Palustres: áreas onde a água permanece por um tempo suficientemente longo para o desenvolvimento de plantas aquáticas e solos hídricos; e
- Lacustres: áreas de água permanente, onde a velocidade da água superficial é lenta.

Por sua vez, a Convenção de Ramsar, através do Sistema de Classificação Ramsar para Tipos de Áreas Úmidas (aprovado pela Resolução 4.7 e emendado pelas Resoluções VI.5 e VII.11), divide as áreas úmidas em marinhas/costeiras, continentais e artificiais. Nelas são identificados 42 tipos de áreas úmidas (a lista completa consta no Anexo I⁸). Esses tipos de áreas úmidas constituem a classificação oficial internacional, o que não significa que existam outros tipos dessas áreas, bem como que sejam atribuídos outros nomes àquelas constantes na lista.

DIEGUES (2002, p. 14-22), ao organizar e coordenar um inventário sobre as áreas úmidas brasileiras identificou diversos tipos desse ecossistema, divididos entre continentais, costeiros e artificiais. Todos os dados a seguir apresentados foram retirados desse estudo do autor, que destaca que a própria divisão entre áreas continentais e costeiras é de certa forma arbitrária (mas não incorreta, já que cada grupo de áreas úmidas apresenta suas peculiaridades), pois as grandes bacias hidrográficas brasileiras (às quais estão ligadas as áreas úmidas continentais) apresentam um segmento litorâneo/costeiro. A lista apresentada por DIEGUES (2002) não é exaustiva, pois exemplifica a tipologia adotada na metodologia daquele estudo⁹, bem como não incorpora todos os diversos nomes regionais de cada uma das áreas apresentadas.

As áreas úmidas continentais apresentam, no Brasil, superfície superior às costeiras e litorâneas, estando integradas, como dito, às bacias hidrográficas,

⁸ No Anexo III os principais ecossistemas de áreas úmidas estão ilustrados através de fotografias que permitem a visualização de suas principais características. Essas fotografias têm apenas a função ilustrativa, sem representar um levantamento técnico e amplo daquelas áreas.

⁹ Os tipos são os seguintes: baías e estreitos (com profundidade inferior a seis metros na maré baixa); estuários, deltas; pequenas ilhas litorâneas, oceânicas, ilhotas; recifes de corais; marismas, pântanos salgados; praias (arenosas, de seixos); planícies pantanosas intermarés (lameiros intertidais); planícies arenosas e dunas; mangues; lagunas e banhados costeiras de água salobra ou salgada, salinas e restingas; rios de curso lento, riachos permanentes e temporários; rios de curso rápido, riachos permanentes e temporários; lagos de origem fluvial, banhados, pântanos ribeirinhos; lagos de água doce e pântanos adjacentes; lagos salgados, pântanos salinos; reservatórios, represas e barragens; campinas inundadas temporariamente, savanas; arrozais inundados; terras aráveis inundadas, terras irrigadas; florestas de pântano, florestas temporariamente inundadas; turfeiras. (DIEGUES, 2002, p. 10).

compondo uma unidade hidrográfica. Dentre esses ambientes úmidos, o autor destaca as (DIEGUES, 2002, p. 14-15):

- a) Várzeas: terrenos baixos, mais ou menos planos, que se encontram junto às margens dos rios. Frequentemente, a esses se associam os lagos de várzeas, em geral rasos. Exemplos: várzeas do rio Amazonas, do rio Ribeira de Iguape, do rio Piracicaba, etc;
- b) Planícies de inundação: frequentemente sinônimo de várzeas, são terras planas sujeitas a inundações periódicas. Durante certos períodos do ano, têm aspectos de terra firme e, em outros, permanecem inundadas, unidas a lagoas ou pântanos superficiais. Os ciclos de nutrientes são extremamente complexos e os organismos que vivem nesses ecossistemas mostram uma ampla variedade de características morfológicas, fisiológicas e etológicas. Exemplos: várzeas (planícies de inundação) do rio São Francisco e o Pantanal Mato-grossense¹⁰;
- c) Pântanos: terrenos inundáveis de pequena profundidade, em planícies de inundação continentais, em que o fundo é mais ou menos lodoso e pouco consistente. Também são chamados de brejos;
- d) Lameiros: áreas úmidas que se formam ao longo dos rios e riachos bem como próximos às sacadas (alças fluviais abandonadas temporária ou permanentemente). Também são chamados de brejos.
- e) Lagoas superficiais: corpos de água doce, comuns em campos inundáveis de Roraima;
- f) Lagos: corpos de água doce ou salina, continentais ou costeiros, total ou parcialmente circundados pelo sistema terrestre, com origens variadas. Conforme sua origem, os lagos podem ser: costeiros, de barragem, de erosão, marginais, tectônicos ou vulcânicos;
- g) Igapós: trechos de floresta com água estagnada (Amazônia);
- h) Igarapés: braços de água estreitos entre rios e ilhas (Amazônia);
- i) Aningais: formações ribeirinhas arbustivas ou arborescentes isoladas ou em conjunto com manguezais.

As áreas úmidas costeiras encontram-se na interface da terra e o mar, sendo periodicamente cobertos por água salobra ou salgada, movimentada pelas marés. São elas (DIEGUES, 2002, p. 15-18):

- a) Estuários: “Corpo de água costeiro, semifechado, com uma conexão livre com o oceano aberto, no interior do qual a água é diluída com a água doce drenada do continente” (KRIEGER *et al.*, 1998, p. 166) Suas águas são ricas em nutrientes, apresentando elevada produção primária (fotossíntese). Os principais estuários brasileiros são: Golfão Maranhense (MA), Capibaribe (PE), Potengi (RN), Santos-Cubatão (SP), Iguape-Cananéia (SP) e Complexo Estuarino de Paranaguá (PR). Também são considerados estuários as Lagoas de Mundau-

¹⁰ “Localizada no centro da América do Sul, esta grande área alagada, das cabeceiras da Bacia do Prata, tem aproximadamente 150.000 km² constituindo-se em um complexo de lagos rasos, temporários ou permanentes, áreas alagadas, depressões inundadas e um vaso número de canais, rios, e outros sistemas alagados. Este é um dos sistemas continentais mais importantes do ponto de vista ecológico, econômico e social. (...) Nesse sistema hidrológico peculiar, muitas características da região são fundamentais: a) A variação do nível da água é de 6 a 8 metros. Há um grande transporte de sedimentos dos rios para áreas adjacentes; b) Existe uma profunda diminuição da transparência durante o período da inundação; c) Muitas áreas inundadas permanecem secas durante o período de águas baixas. (TUNDISI *et al.*, 2002, p. 168-169).

Manguaba (AL), Baía de Todos os Santos (BA), Vitória (ES), Baía da Guanabara (RJ) e Lagoa dos Patos (RS);

- b) Deltas: são formações constituídas por canais, ilhas e braços. Seu aparecimento só se torna possível quando se verifica a existência de uma série de condições, com grande quantidade de material sólido em suspensão, pouca profundidade na foz, ausência de fortes correntes marinhas, etc. Entre os deltas mais importantes estão o do rio Amazonas, do Parnaíba, do São Francisco, do Jequitinhonha, do Doce e do Paraíba do Sul;
- c) Manguezais: Os manguezais são ecossistemas costeiros, localizados na região do entre-marés, que se distribuem nas zonas tropicais e subtropicais do planeta, em áreas protegidas como baías, estuários, deltas e enseadas. São periodicamente inundados pelas marés e apresentam como característica marcante uma flora arbórea adaptada às condições de salinidade e os solos inconsolidados ali existentes. No Brasil ocorrem desde o Amapá até o Estado de Santa Catarina. Agrupam-se entre os ecossistemas de grande relevância socioambiental e estão continuamente ameaçados. Constituem ecossistemas-chave para a manutenção do equilíbrio ecológico, da sadia qualidade de vida e para a reprodução dos modos de expressão, de fazer, de viver e de criar das comunidades locais a ele ecologicamente integradas. Os manguezais sofrem continuamente impactos ambientais, dentre os quais destacam-se os aterros promovidos pela indústria imobiliária e a poluição lançada diretamente neles ou no litoral;
- d) Lagunas costeiras: são corpos de água ligados ao mar por barras que permanecem fechadas durante certo período. As lagunas tropicais podem apresentar variações sazonais de salinidade devido às chuvas. Apresentam forma alongada, geralmente estreitas e com seu eixo principal paralelo à costa. As línguas de restingas, os recifes, os terraços de acumulação fluviomarina e a formação de praias servem de elementos na constituição de lagunas. As lagunas são importantes ao longo do litoral brasileiro em particular para a pesca artesanal e atividades turísticas. Entre elas destacam-se: Mundaú, Manguaba e Roteiro (AL); Lagoa Feia, Araruama, Saquarema, Marica e Sepetiba (RJ), Lagoa dos Patos, Mirim, Mangueira e Ira Mandai (RS);
- e) Restingas: são faixas ou línguas de areia, depositadas paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas. Os depósitos são feitos com apoio em pontas ou cabos que comumente barram uma série de pequenas lagoas, como ocorre no litoral sul da Bahia e no Rio Grande do Sul. As restingas da Marambaia (RJ), da Ilha do Cardoso (SP) e de São José do Norte (RS) são exemplos típicos desses cordões arenosos;
- f) Praias: as praias são depósitos de areias acumuladas pelos agentes de transporte fluvial ou marinho, apresentando uma largura maior ou menor, em função da maré. Esse ambiente está freqüentemente associado a outros sistemas costeiros, como estuários, deltas, restingas, mangues, dunas, rios e lameiros intertidais. No Brasil, as praias acompanham todo o litoral (do Amapá ao Rio Grande do Sul);
- g) Ilhas: podem ser continentais ou costeiras (situadas próximas ao litoral e assentadas sobre a plataforma continental, tal como a Ilha do Cardoso-SP, a Ilha de Santa Catarina-SC e a Ilha de São Luis-MA) ou oceânicas (de origem vulcânica ou coralígena, tal como o Arquipélago de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas, as Ilhas de Trindade, Martim Vaz, Penedos de São Pedro e São Paulo);
- h) Marismas: são ambientes salobros (lagunares ou estuarinos), de baixa energia, pantanosos, planos, costeiros e de águas rasas, localizados na região entre-marés, ficando parcialmente inundados pela maioria das preamaras (maré alta). Apresentam uma cobertura vegetal constituída de formações pioneiras de influência flúviomarina herbácea, predominando *Spartina* sp.. São freqüentes no sul do Brasil e podem ocorrer associados a manguezais.

- i) Pântanos salgados e Planícies de marés: são áreas litorâneas baixas recobertas pela maré e de grande importância biológica.
- j) Recifes de coral¹¹: são grandes estruturas carbonáticas construídas pela atividade biológica de corais e pela complexa associação de organismos marinhos que integram o ecossistema de recifes de coral. No mundo ocorrem nas costas não lamosas, entre as latitudes de 30N e 30S (Convenção de Ramsar – Resolução VIII.11).

DIEGUES (2002, p. 18-22) destaca ainda a existência de áreas úmidas artificiais, que são resultantes da ação antrópica, sendo que em geral a criação de áreas úmidas artificiais é precedida pela transformação de áreas úmidas naturais pré-existentes, bem como das características socioambientais desses locais. O autor exemplifica esse processo com o aterro de manguezais para a instalação de tanques de evaporação de água e cristalização de sais e a inundação de várzeas na construção de açudes e barragens. São elas (DIEGUES, 2002, p. 18-22):

- a) Salinas: o sal, anteriormente obtido em salinas naturais, que constituíam depressões onde a água do mar invadia e se acumulava, para após evaporar-se e cristalizar o sal, atualmente é produzido em larga escala através do bombeamento da água do mar para tanques de pequena profundidade, criando espelhos de água para evaporação. As duas principais áreas de salinas do Brasil estão localizadas no Rio Grande do Norte (Areia Branca, Mossoró, Grossos e Macau) e no Rio de Janeiro (Cabo Frio, Araruama e São Pedro da Aldeia). O autor destaca que a produção de sal encontra-se atualmente em processo de substituição do trabalho manual para o trabalho mecanizado, devido a passagem da produção em escala artesanal para uma escala industrial;
- b) Açudes: são construídos com a finalidade de armazenar água nas regiões de clima semi-árido do nordeste brasileiro, servindo para o abastecimento humano e animal, irrigação pública e privada e piscicultura. Sua construção pode gerar alguns problemas e não solucionar aqueles relacionados com a seca, pois podem provocar o alagamento de áreas de vazantes, tradicionalmente utilizadas para a agricultura nos períodos de estiagem, o assoreamento do lago, a salinização do solo e das águas e o empobrecimento das várzeas a jusante, em função da retenção do material fino no fundo dos açudes;
- c) Barragens e represas hidroelétricas: destinam-se a produção de energia elétrica. São relevantes pela sua importância para o setor energético, pelo seu tamanho e pelos impactos socioambientais que causam;
- d) Arrozais: constituem áreas alagadas para cultivo de arroz, mantendo-se úmidas por grande parte do período de cultivo.

Mas quais são as características dos atributos ecológicos (hidrológicos, solo, fauna, flora e ecossistêmicos) que tornam as áreas úmidas habitats especiais?

As condições hidrológicas são de grande importância para a existência e a manutenção das áreas úmidas, bem como sua estrutura e funções, sendo consubstanciadas na noção de hidroperíodo (MITSCH & GOSSELINK, 1993, p. 67). Essa noção está ligada ao saldo entre os fluxos de entrada e saída de água, às

¹¹ Não constam na lista de DIEGUES (2002).

características do solo dessas áreas e às condições da superfície, dependendo das chuvas, das inundações ribeirinhas, dos fluxos superficiais, das águas subterrâneas e das marés nas áreas úmidas costeiras. Ou seja, depende das características físicas do terreno e dos corpos hídricos das adjacências. A hidrologia afeta a composição e a riqueza das espécies encontradas nesses locais, bem como a produtividade primária (decorrente da fotossíntese), a acumulação orgânica e o ciclo de nutrientes (nitrogênio, carbono, fósforo, etc.). Segundo MITSCH & GOSELINK (1993, p. 68), a hidrologia torna as áreas úmidas ambientes com características físico-químicas únicas, que as fazem diferentes das terras adjacentes bem drenadas e dos ecossistemas aquáticos propriamente ditos, afirmando que a hidrologia é provavelmente o fator determinante mais importante para o estabelecimento e manutenção de tipos específicos de áreas úmidas, bem como seus processos ecológicos. Assim, é de se concluir que alterações nesse regime hidrológico apresentam graves consequências nos ambientes úmidos. De fato, MITSCH & GOSELINK (1993, p. 68) afirmam que mesmo pequenas alterações hidrológicas podem resultar em mudanças bióticas (fauna e flora) significativas.

Com relação às suas características físico-químicas, as áreas úmidas apresentam grande influência nos ciclos biogeoquímicos nelas ocorrentes. Os ciclos biogeoquímicos incorporam um grande número de processos físicos, químicos e biológicos e envolvem o transporte e a transformação dos elementos químicos nos ecossistemas. No caso específico das áreas úmidas, elas

“apresentam ciclos biogeoquímicos com a combinação de transformações químicas e processos químicos de transporte não observados em outros ecossistemas. (...) Transformações de nitrogênio, fósforo, enxofre, ferro, magnésio e carbono que ocorrem no ambiente anaeróbico afetam a disponibilidade desses materiais. (...) A maior parte dessas transformações são mediadas por populações microbióticas que estão adaptadas ao ambiente anaeróbico do solo. (...) Diversos estudos demonstram que as áreas úmidas são importantes depósitos de nutrientes (...) e são quimicamente ligadas aos ecossistemas adjacentes ao exportar materiais orgânicos (...)” (MITSCH & GOSELINK, 1993, p. 114).

Do ponto de vista das comunidades bióticas existentes nesses ecossistemas, essas apresentam adaptações às condições de estresse do ambiente, especialmente a ausência de oxigênio no solo (anóxicos), a variação da salinidade nas áreas costeiras e as flutuações de água, característica de um ambiente que não é nem terrestre nem aquático (MITSCH & GOSELINK, 1993, p. 114). Essas características implicam na existência de uma série de adaptações à

vida nesses ecossistemas, tanto nas plantas e animais que vivem e dependem dessas áreas, especialmente naqueles que não mantêm apenas parte do seu ciclo de vida ocorrendo nas áreas úmidas. Uma grande característica dessas áreas é uma elevada produção primária, definida como a “taxa pela qual a energia é armazenada ou a matéria orgânica criada pela fotossíntese, por unidade da superfície da terra, por unidade de tempo” (IBGE, 2004, p. 266).

Por todos esses motivos, as áreas úmidas apresentam dois atributos principais: diversidade biológica e produtividade (MALTCHIK, 2003, p. 16):

- “Diversidade biológica: as áreas úmidas apresentam alta diversidade biológica. Estes ecossistemas são o habitat natural para muitas espécies de plantas, invertebrados e grandes vertebrados, tornando-se verdadeiros reservatórios de informações genéticas;
- Produtividade: as áreas úmidas estão entre os ecossistemas mais produtivos do mundo. Esses sistemas têm enorme capacidade de fixar a energia solar e disponibilizá-la ao mundo vivo. Algumas áreas úmidas chegam a produzir oito vezes mais matéria orgânica do que campos de cultivo.”

Além desses atributos, as áreas úmidas são importantes, e às vezes essenciais, para a saúde, bem-estar e segurança da população que vive próxima delas (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 8).

Com base em MALTCHIK (2003, p. 17-19), RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 8) e MITSCH & GOSELINK (1993, p. 507-540), é possível afirmar que as áreas úmidas apresentam os seguintes funções e valores:

Funções:

- a) Habitat para populações de animais (como peixes, mamíferos, répteis, invertebrados e aves);
- b) Armazenamento de água;
- c) Proteção contra tempestades e o controle de grandes inundações (já que absorvem parte da água que ultrapassa os limites naturais dos canais dos rios e forma zonas tampão em suas várzeas e litorais);
- d) Estabilização da linha da costa e controle da erosão;
- e) Recargas subterrânea de águas (movimento da água da área úmida para o aquífero subterrâneo);
- f) Descargas subterrâneas de águas (movimento da água do aquífero subterrâneo para a área úmida, tal como nas nascentes);
- g) Purificação da água – qualidade da água (através da remoção dos nutrientes orgânicos e inorgânicos e substâncias tóxicas da água que passa através delas);
- h) Retenção de nutrientes;
- i) Retenção de sedimentos;
- j) Retenção de poluentes;
- k) Atuam como partes importantes nos ciclos do nitrogênio, enxofre, metano, e carbono;
- l) Estabilização das condições climáticas locais, especialmente o controle das chuvas e da temperatura;

- m) Estética (paisagem); e
- n) Uso de subsistência.

Valores:

- a) Suprimento de água (quantidade e qualidade);
- b) Áreas de pesca (mais de dois terços da pesca mundial de peixes estão ligadas à qualidade das áreas úmidas, especialmente por se tratarem de áreas de reprodução);
- c) Agricultura (através da manutenção dos níveis de água e da retenção de nutrientes nas planícies de inundação);
- d) Madeira e outros materiais de construção;
- e) Recursos energéticos, como turfa e biomassa;
- f) Recursos ambientais da vida selvagem, tal como abrigos e ninhos para esses animais (tal como peixes, aves, répteis e mamíferos);
- g) Transporte;
- h) Diversos outros produtos, como ervas medicinais;
- i) Recreação e turismo.

MITSCH & GOSSELINK (1993, p. 4) destacam ainda que com freqüência as áreas úmidas são denominadas como ‘fígados da paisagem’, pelas funções que exercem nos ciclos hidrológicos e químicos e por sua função de receptores e, até certo ponto, purificadores de águas conspícuas. Além disso, os autores destacam que elas também são conhecidas como ‘supermercados biológicos’, pela ampla cadeia alimentar e rica biodiversidade que suportam. Informam ainda que recentemente as áreas úmidas têm sido descritas como depósitos de dióxido de carbono e estabilizadores climáticos em nível global.

MINTE-VERA (1999, p. 43) aponta estudos que indicam a existência de 75 funções naturais para as áreas úmidas costeiras ou continentais, destacando principalmente aquelas relativas a capacidade de reter e descarregar água, o controle e retenção de cheias, o armazenamento de água, a proteção contra tempestades e a mitigação de cheias, a purificação da água. Destaca ainda os benefícios econômicos relacionados às áreas úmidas, especialmente o suprimento de água, de recursos pesqueiros, agricultura (através da manutenção do lençol freático), recreação e turismo, além dos aspectos culturais relacionados (vide abaixo).

Por outro lado, conforme SEMLITSCH (2000, p. 5), ao contrário do que se pensa corriqueiramente (especialmente pelos tomadores de decisões), as áreas úmidas de pequenas dimensões são extremamente importantes para a manutenção da biodiversidade (fauna e flora). Além disso, as populações de diversas espécies dependem não apenas de uma única área úmida, mas de uma paisagem densamente coberta por uma variedade de áreas úmidas. Segundo o autor, “o

desaparecimento de pequenas áreas úmidas de um local pode resultar na perda de conectividade ecológica e potencialmente colapsar metapopulações¹² de espécies dependentes de áreas úmidas, ocasionando diversas extinções locais (...) As pequenas áreas úmidas isoladas não são dispensáveis se o objetivo é manter os níveis atuais de biodiversidade” (SEMLITSCH, 2000, p. 5-13).

Especificamente com relação à conservação da biodiversidade biológica, o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2006, p. 7) afirma que as áreas úmidas apresentam um significativo papel, especialmente ao promover a:

- **“Manutenção dos processos ecológicos essenciais e de sistemas de suporte da vida:** As áreas úmidas desempenham essas funções de diversas formas; algumas mantêm e aumentam a qualidade da água, algumas regulam os fluxos para a redução de inundações e podem aumentar os fluxos dos córregos no final do verão, e algumas recarregam águas subterrâneas de águas subterrâneas. As áreas úmidas são importantes como áreas de reprodução e pouso para aves migratórias, como criadouros e ninhos para peixes, e como habitat para uma grande variedade de invertebrados, répteis, anfíbios e plantas.
- **Preservação da diversidade genética:** As áreas úmidas exercem um papel essencial na manutenção das populações de animais silvestres, fornecendo habitats chave para uma fauna e flora diversa. As áreas úmidas são a casa de aproximadamente um terço das espécies de animais silvestres que foram identificadas como em perigo, ameaçadas ou raras.
- **Utilização sustentável de espécies e ecossistemas:** Muitas economias locais ou provinciais dependem diretamente dos recursos das áreas úmidas, tais como peixes e animais silvestres, produtos florestais e madeira. Recursos renováveis associados com áreas úmidas são centrais para o modo de vida tradicional de subsistência de populações nativas e indígenas. As áreas úmidas também sustentam considerável turismo e atividades recreacionais, tais como caça, pesca, observação de pássaros e fotografia da natureza”.

Em síntese: suas funções estão quase todas relacionadas à manutenção do equilíbrio ambiental (seus fluxos e ciclos) e seus valores decorrem dos benefícios diretos e indiretos desse equilíbrio. Essas funções e valores podem apenas ser mantidos se os processos ecológicos das áreas úmidas não deixarem de ocorrer. Com um agravante: essa dinâmica que mantém tais processos pode ser facilmente alterada por modificações no ecossistema (e nas adjacências), especialmente com relação ao regime hídrico envolvido, com uma série de conseqüências negativas para o próprio meio ambiente e a coletividade.

¹² “População que é dividida em subpopulações entre as quais os indivíduos migram de tempos em tempos; um conjunto de populações isoladas pertencentes à mesma espécie. A fragmentação dos habitats naturais pela ação humana está fazendo com que muitas espécies assumam uma estrutura de metapopulação. As subpopulações são capazes de trocar indivíduos entre si, e eventualmente recolonizar lugares nos quais a espécie tornou-se recentemente extinta” (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 154).

Além disso, as áreas úmidas apresentam atributos como parte da herança cultural da humanidade, sendo relacionadas a crenças religiosas e cosmológicas e valores espirituais, constituem fonte de inspiração estética e artística, incalculável acúmulo de evidências arqueológicas do passado remoto, bem como formam a base para tradições locais sociais, econômicas e culturais (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 8).

Nesse sentido, DIEGUES (2002, p. 40-50), ao coordenar o inventário das áreas úmidas brasileiras, inclui um levantamento das populações tradicionais (não indígenas e indígenas) que mantém modos de vida relacionados às áreas úmidas. Este levantamento é relevante porque as populações tradicionais apresentam usos e relações com as águas diversos das sociedades urbanas modernas (e conseqüentemente com as áreas úmidas). Assim, DIEGUES (2005, p. 1), em outra oportunidade, afirma que os rios, riachos, lagos, córregos e poços, a praia e o mar desempenham papel fundamental para a reprodução social e simbólica dos modos de vida dessas populações, pois elas atribuem valores às águas que são distintos daqueles utilizados pelas sociedades modernas. Isso é exemplificado ao se comparar as relações entre as sociedades (tradicionais e modernas) com as águas, já que, apesar de para ambas a água ser uma necessidade básica, a forma como essa necessidade é atendida depende da cultura (DIEGUES, 2005, p. 1-2): (i) enquanto nas sociedades tradicionais a água é um bem da natureza (quando não da divindade), responsável pela sua abundância ou escassez, nas sociedades modernas é um bem praticamente domesticado, público e controlado pela tecnologia, cuja distribuição pode ser apropriada de forma privada, tornando-se um bem de troca; (ii) as sociedades tradicionais apresentam necessidades hídricas menos diversificadas do que as modernas; (iii) apesar de nas duas sociedades as águas poderem ser contaminadas ou poluídas, as causas dessa poluição são diversas; (iv) nas sociedades tradicionais a água (incluindo rios, lagos, e outros ecossistemas como as áreas úmidas) faz parte de um território e um modo de vida, base de identidades específicas, enquanto nas sociedades modernas a água, como bem de consumo, é desterritorializada, canalizada de locais muitas vezes distantes e com os quais as populações urbanas tem pouco ou nenhum contato; e (v) ao contrário de algumas sociedades modernas, nas quais a água é bem público ou privatizado, nas sociedades tradicionais, a água é um recurso de uso comum, que em alguns casos o acesso é regulado pelo costume (*i.e.* o acesso à pesca limitado

somente aos membros das comunidades). Além disso, nas sociedades tradicionais, as águas doces têm um valor sagrado que se perdeu nas sociedades modernas (DIEGUES, 2005, p. 2).

A par dessas características diferenciadas, DIEGUES (2002, p. 40-50) identifica as seguintes populações tradicionais não indígenas cujos modos de vida são intimamente dependentes das áreas úmidas, especialmente com relação à água:

- a) Caiçaras: são comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos povos indígenas, dos colonizadores portugueses e dos escravos africanos (em menor grau). Apresentam uma forma de vida baseada na agricultura itinerante, pequena pesca, extrativismo vegetal e artesanato. Os caiçaras ocorrem principalmente nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina. As comunidades caiçaras sempre mantiveram contatos com cidades que surgiram no interior de seu espaço, em maior ou menor intensidade. Possuem um grande conhecimento acumulado sobre a biodiversidade da floresta e do mar, bem como engenhosos sistemas de manejo. A especulação imobiliária e a criação de áreas protegidas nos espaços anteriormente ocupados pelos caiçaras têm provocado seu deslocamento para a periferia de grande centros e a desorganização de suas atividades tradicionais;
- b) Jangadeiros: são pescadores marítimos que habitam a faixa costeira situada entre o Ceará e o sul da Bahia, pescando com jangadas ou botes. Detém grande conhecimento da arte da navegação e identificação dos locais de pesca longe da costa pelo sistema de triangulação. Têm também grande conhecimento da diversidade das espécies de pescado, conhecendo sua sazonalidade e hábitos migratórios e alimentares. Atualmente, sofrem concorrência dos pescadores de botes motorizados e dos impactos do turismo (especialmente o de segundas residências), perdendo o acesso às praias. Praticam também o extrativismo em terra, especialmente de coqueiros e fibras para a fabricação de instrumentos e realizando roças de mandioca.
- c) Açorianos: são descendentes dos imigrantes açorianos, madeirenses e portugueses que se estabeleceram no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul a partir dos meados do século XVIII. Apresentam traços culturais próprios, fruto da miscigenação com negros e índios. Suas atividades envolvem a agricultura e a pesca, especialmente da tainha. Se dedicaram, no passado, à pesca da baleia. A partir da metade do século XX sua situação começou a alterar, especialmente com o crescimento de Florianópolis e com o desenvolvimento da orla marítima entre Santa Catarina e o Rio Grande do Sul. A partir de então passaram a se especializar na atividade pesqueira, com a instalação de uma grande indústria de pesca nos anos 1970. Nos últimos anos, com a diminuição do pescado em virtude da sobrepesca, muitos açorianos passaram para o setor de serviços, especialmente o turismo, ou se mudaram para outras regiões, junto com algumas das empresas de pesca. No litoral catarinense ficara, sobretudo, as comunidades de açorianos que se dedicam à pequena pesca e, mais recentemente, ao cultivo de mexilhão.
- d) Varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos): vivem às margens de rios e várzeas, sobretudo do rio São Francisco. A denominação aplica-se também a outros grupos, como os localizados no rio Paraná. Combinam atividades agrícolas, com as extrativistas da mata (mel, ervas medicinais, madeira, etc.), além da pesca, pecuária e cerâmica.
- e) Quilombolas: são descendentes dos escravos negros que sobrevivem em enclaves comunitários, muitas vezes antigas fazendas deixadas pelos antigos grandes

proprietários. Apresentam uma cultura e história particular, marcadas pela influência negra não só nas atividades agrícolas como nas religiosas. Praticam extrativismo e têm conhecimento e uso de ervas medicinais.

- f) Pescadores: está espalhada pelo litoral, rios e lagos, tendo um modo de vida ligado à pesca, ainda que exerçam extrativismo vegetal, artesanato e pequena agricultura. Os pescadores artesanais apresentam um modo de vida particular, sobretudo aqueles que vivem das atividades pesqueiras marítimas. Parte do pescado é consumido pela família e parte é comercializada. A unidade de produção é geralmente familiar, incluindo parentes longínquos e conhecidos. Apesar de grande parte deles viver em comunidades litorâneas não-urbanas, alguns moram em bairros urbanos ou periurbanos, nos quais se constrói uma solidariedade baseada na atividade pesqueira.
- g) Caboclos-ribeirinhos Amazônicos: caracterizam-se pelas atividades extrativistas, de origem aquática ou florestal terrestre. Comumente são incluídos como populações tradicionais extrativistas da Amazônia, junto com os seringueiros e os castanheiros. Os caboclos-ribeirinhos vivem principalmente à beira de igarapés, igapós, lagos e várzeas. Sua vida é regulada pelas chuvas, que inundam os lagos e pântanos no período da cheia. Também praticam a pesca e a agricultura. Produzem em regime familiar, vendendo o excedente. Hoje enfrentam, em muitos rios, a concorrência com os pescadores comerciais provenientes das cidades, que pescam de rede e outros equipamentos mais destrutivos, arrastões ou malhadeiras. Os caboclos-ribeirinhos, em muitos casos, procuram se defender da pesca comercial fechando alguns lagos à ela. Possuem um vasto conhecimento da várzea, do rio e da mata, coletando alimentos, fibras, tinturas, resinas, ervas medicinais, bem como materiais de construção.
- h) Praieiros: são moradores da faixa litorânea da região amazônica, entre o Piauí e o Amapá. São muito influenciados por uma grande diversidade de ecossistemas, num território que se caracteriza por grandes extensões de mangue, uma grande amplitude da maré, ilhas, praias arenosas e dunas (como por exemplo nos Lençóis Maranhenses). Sua atividade principal é a pesca, além da agricultura em pequena escala, o extrativismo e, recentemente, o turismo. O manguezal é fonte essencial para os produtos locais, como o pescado, os crustáceos e moluscos, madeira para construção de casas e barcos e fabricação de remédios e tinturas;
- i) Pantaneiros: constitui uma população que vive numa das maiores áreas inundáveis do mundo, subsistindo à base de atividades agropastoris nas fazendas da região ou em pequenas propriedades à beira dos rios. Compreendem os donos de fazenda, peões, vaqueiros, capatazes, barqueiros, pescadores e garimpeiros. São fruto da miscigenação das tribos indígenas originais, colonizadores vindos do sudeste e escravos negros. Suas atividades são marcadas pela diferença entre os períodos de estiagem e grandes enchentes. A pecuária de corte acompanhou o homem colonizador na ocupação do território.

Além dessas populações tradicionais não-indígenas, DIEGUES (2002, p. 47-50) destaca a relação entre as populações tradicionais indígenas (povos indígenas) e as áreas úmidas, que também implicam em relações diferenciadas com as águas, bem como o acúmulo de conhecimento sobre o ecossistema em que vivem.

As áreas úmidas apresentam aspectos culturais tão intensos que a Convenção de Ramsar (vide Capítulo 4 abaixo) editou, em 2002, um documento de informação às partes da Convenção denominado de “Aspectos Culturais das Áreas Úmidas” (RAMSAR, 2002), destinado a fundamentar os debates na 8ª Conferência

das Partes, realizada em 2002, na Espanha (o tema da Conferência, inclusive, era “Áreas Úmidas: água, vida e cultura”).

Esse documento de trabalho originou as Resoluções VIII.19 e IX.21, que apresentam princípios para a incorporação dos aspectos culturais na proteção e no gerenciamento das áreas úmidas. Segundo o documento, no caso das áreas úmidas, os valores culturais emergem de uma variedade de elementos, tangíveis ou não tangíveis, materiais ou imateriais, antigos ou contemporâneos (RAMSAR, 2002, p. 6). Esses valores são divididos em dez categorias (RAMSAR, 2002, p. 6-12): (i) registro paleontológico e arqueológico; (ii) paisagens culturais e agrícolas e outros ecossistemas de produção (tais como arrozais, salinas, lagoas e estuários utilizados para pesca, etc.); (iii) estruturas históricas (como construções, trabalhos hidráulicos, moinhos de água, sistemas de transporte, etc.); (iv) artefatos (como barcos, carroças e ferramentas para uso dos recursos das áreas úmidas); (v) sistemas coletivos de gerenciamento do uso da água e da terra; (vi) técnicas tradicionais para exploração dos recursos de áreas úmidas (sal, arroz, peixes, junco, etc.); (vii) línguas, sistemas de leis consuetudinárias, estruturas políticas, papéis e costumes (incluindo as tradições orais, as memórias dos habitantes locais, dentre outros); (viii) conhecimento tradicional (tal como medicina tradicional e etnobotânica); (ix) mitologia, crenças e aspectos religiosos, incluindo sítios sagrados e cerimônias rituais; e (x) artes (pintura, literatura, escultura, música, dança, cinema e teatro).

A proteção dos valores ecológicos das áreas úmidas (sua conservação e o uso adequado) somente é efetivo se feito de forma a incorporar os valores sociais e culturais. O documento da Convenção destaca que (RAMSAR, 2002, p. 12):

“a presente situação das áreas úmidas e seus valores culturais é longe de satisfatória. Obviamente, uma perda substancial de áreas úmidas (bem documentada em várias regiões) também implica em destruição dos valores culturais associados à elas. A difícil situação dos povos indígenas, guardiões naturais dos valores culturais das áreas úmidas, tem resultado na gradual ou rápida erosão daqueles valores. Além disso, a globalização tem um impacto nas culturas tradicionais e tem causado uma ampla homogeneização cultural, reforçada pelo desenvolvimento industrial, urbanização, agricultura intensiva e pressões do turismo de massa. Assim, o quadro técnico e social para a preservação dos valores das áreas úmidas não é propício e os padrões atuais, se não revertidos, estão longe de serem positivos. “

Por outro lado, o estudo aponta que “outras formas de expressão cultural relacionadas às áreas úmidas tem sido negligenciadas por falta de compreensão e apreciação” (RAMSAR, 2002). Neste sentido, o documento conclui pela

necessidade de debates sobre a inclusão dos valores culturais nos critérios para a indicação de áreas úmidas como Sítios Ramsar (vide Capítulo 4, item 4.1).

A partir dos debates em torno dos valores culturais das áreas úmidas, na 8ª Conferência das Partes da Convenção de Ramsar foi aprovada a Resolução VIII.19, que instituiu as diretrizes para a inclusão dos valores culturais das áreas úmidas, para o efetivo gerenciamento desses ecossistemas. Foram, então, estabelecidos 27 princípios para identificar, preservar e consolidar os valores culturais das áreas úmidas, reconhecendo que o envolvimento das populações indígenas e as comunidades locais na conservação é requisito para a conservação desses ecossistemas, e que a preservação dos valores culturais é uma excelente oportunidade para esse envolvimento. Foram estabelecidos os seguintes princípios-diretrizes (*guiding principles*):

1. Identificar os valores culturais e os parceiros relevantes associados;
2. Ligar os aspectos culturais das áreas úmidas com aqueles relacionados à água;
3. Salvar as paisagens culturais de áreas úmidas;
4. Aprender com a abordagem tradicional;
5. Manter as práticas tradicionais de gerenciamento sustentável;
6. Incorporar os aspectos culturais nas atividades educacionais e de conhecimento das áreas úmidas;
7. Considerar o tratamento cultural das questões de gênero, idade e papéis sociais;
8. Conectar as diferenças de abordagem entre as ciências sociais e naturais;
9. Mobilizar a cooperação internacional nas questões culturais relacionadas às áreas úmidas;
10. Encorajar a pesquisa nos aspectos paleoambientais, paleontológicos, antropológicos e arqueológicos das áreas úmidas;
11. Proteger os sistemas tradicionais de produção relacionados às áreas úmidas;
12. Proteger as construções históricas localizadas em áreas úmidas ou proximamente associadas a elas;
13. Proteger e preservar os artefatos relacionados com as áreas úmidas (herança material móvel);
14. Preservar os sistemas de uso coletivo das águas e da terra associados às áreas úmidas;
15. Manter as práticas tradicionais sustentáveis utilizadas dentro e no entorno de áreas úmidas, e o valor dos produtos resultantes dessas práticas;
16. Salvar as tradições orais relacionadas às áreas úmidas;
17. Manter o conhecimento tradicional vivo;
18. Respeitar as crenças religiosas e espirituais relacionadas às áreas úmidas e os aspectos mitológicos na conservação das áreas úmidas;
19. Utilizar as artes para a promoção da conservação e compreensão das áreas úmidas;
20. Incorporar os aspectos culturais, onde disponíveis, no Formulário de Informações Ramsar para a descrição das áreas úmidas de importância internacional, e ao mesmo tempo assegurar a proteção dos direitos e interesses tradicionais;
21. Incorporar os aspectos culturais no planejamento do gerenciamento das áreas úmidas;

22. Incluir os valores culturais nos processos de monitoramento das áreas úmidas;
23. Considerar o uso de instrumentos institucionais e legais para a conservação e proteção dos valores culturais das áreas úmidas;
24. Integrar critérios sociais e culturais nos estudos de impacto ambiental;
25. Aumentar a comunicação, educação e conscientização pública relacionada aos aspectos culturais das áreas úmidas;
26. Considerar a possibilidade de utilizar um selo de qualidade dos produtos tradicionais sustentáveis de áreas úmidas, de forma voluntária e não discriminatória;
27. Encorajar a cooperação transetorial.

Em reforço a esses princípios, a Resolução IX.21, aprovada na 9ª Convenção das Partes, realizada em Kempala (Uganda), em 2005 (cujo tema era “Áreas Úmidas e Água: suportando a vida, mantendo modos de vida”), procurou, dentre outras determinações: (i) encorajar as partes a identificar e analisar estudos de caso de áreas úmidas com valores culturais significantes e divulgá-los, a fim de aumentar o conhecimento do relacionamento entre os processos culturais, a conservação das áreas úmidas e seu uso adequado; (ii) incorporar o critério cultural na seleção de sítios Ramsar; e (iii) encorajar as partes a incorporar os valores culturais nas políticas, estratégias e planos de manejo relacionados com área úmidas.

Exemplo dessa integração entre ambiente e cultura nas áreas úmidas é o caso dos manguezais. Em determinados casos existe uma ligação tão intensa entre as práticas tradicionais de determinadas populações e o ecossistema, que DIEGUES (2001, p. 190-191) chega a afirmar existir uma verdadeira *civilização do mangue*:

“Trata-se, então, de um verdadeiro *modo de vida* em que as atividades econômicas, sociais e culturais dependem fundamentalmente da existência do mangue e dos ciclos biológicos que aí se desenvolvem (ritmo das marés, dos peixes, etc.) Nessa *civilização do mangue* existe um conhecimento aprofundado do ecossistema natural onde a madeira somente é retirada em certas fases da lua, onde folhas e sementes das árvores são usadas como remédio, onde o caranguejo não é retirado em seu período de reprodução, etc.”

Segundo o autor, “a miséria crescente dessas comunidades e a desorganização de seu modo de vida por uma integração perversa com a economia capitalista, se refletem e são ao mesmo tempo causadas pela degradação do meio natural” (DIEGUES, 2001, p. 191)¹³. Esse é o caso das comunidades extrativas de

¹³ Sobre a proteção e necessidade de resgate desses modos de vida, assim se manifesta o autor: “De acordo com o conceito de Reservas Extrativistas de Mangue, os mangues são ecossistemas utilizados com intensidade variável pelas comunidades litorâneas como fonte de alimento, de matéria-prima, madeira para construção de casas, etc. Dentro da economia familiar, o uso da madeira de mangue

moluscos dos manguezais da Reserva Ecológica de Mangues Cayapas-Mataje, no Equador (OCAMPO-THOMASON, s/d, p. 1). Nessas comunidades, a atividade sustentada de extração de moluscos sempre foi realizada pelas mulheres, crianças e homens idosos, que estão muito velhos para pescar. Entretanto, nos últimos anos, esse local de coleta de conchas está sendo invadido por jovens (na maioria homens) de povos vizinhos que foram desempregados pelas grandes empresas camaroneiras e das plantações de palma africana: “Eles chegam no local em grandes botes de fibra de vidro com poderosos motores e vendem os moluscos que recolhem ao dono do bote” (OCAMPO-THOMASON, s/d, p.1). Por outro lado, a autora informa que os coletores tradicionais deixam as conchas reprodutoras e as pequenas no local, para que a regeneração dos moluscos seja mais rápida, enquanto realizam rodízios pelos sítios tradicionais de coleta. Ocorre que os novos coletores demandam acesso aberto a todos os sítios, causando a superexploração das espécies, a redução de seu preço e a ameaça da sustentabilidade do manguezal. Além disso, a demanda de espaços e larvas de camarão pelas empresas camaroneiras tem levado a destruição dos manguezais naquela região.

Dessa forma, percebe-se que os valores das áreas úmidas extrapolam os limites dos atributos ecológicos, incorporando diversos valores culturais e sociais, intrinsecamente ligados a esses ecossistemas.

Entretanto, apesar dessa relevância (ecológica e cultural), as áreas úmidas tem sido sistematicamente suprimidas em todo o mundo. MALTCHIK (2003, p. 15) informa que as áreas úmidas, desde muito tempo, têm sido tachadas como ambientes nocivos para a sociedade e sujeitos à proliferação de doenças. Com base em dados de outros autores, MALTCHIK (2003, p. 15) estima que aproximadamente 50% das áreas úmidas do planeta desapareceram nos últimos 100 anos. MITSCH & GOSELINK (1993, p. 15) exemplificam esse quadro com a situação as áreas úmidas nos Estados Unidos: até a metade da década de 1970, a drenagem e a destruição das áreas úmidas constituíam atividades aceitáveis e até encorajadas por políticas governamentais. As áreas úmidas eram substituídas por

tradicionalmente se faz para construção ou reparos de suas casas e raramente para venda. Nos anos recentes, no entanto, houve um aumento das demandas externas, levando a uma degradação de mangue em muitas áreas. É importante se resgatar a dimensão comunitária no uso do mangue, atribuindo-se mais responsabilidades às organizações de moradores ou pescadores artesanais no uso sustentado do mangue. Propõe-se, nesse sentido, o estabelecimento, em áreas selecionadas, de reservas extrativistas de mangue, onde somente os membros da comunidade local possam se utilizar, de forma ordenada dos recursos naturais, responsabilizando-se por conservá-los e impedindo a atividade extrativa por pessoas de fora da comunidade” (DIEGUES, 2001, p. 209).

campos agriculturáveis e por áreas residenciais e comerciais. MALTCHIK (2003, p. 15), por sua vez, afirma (com base em estudos de TINER, 1984) que nos Estados Unidos, cerca de 56% das áreas úmidas haviam sido perdidas para a agricultura¹⁴.

A par desses impactos ambientais, DIEGUES (2002, p. 24-35) apontam como os principais vetores de degradação nas áreas úmidas:

- a) As atividades agrícolas, especialmente pela conversão das áreas úmidas em áreas cultiváveis, com sua supressão/drenagem; pelo lançamento de agrotóxicos e outros resíduos (como o vinhoto das usinas de cana de açúcar);
- b) Impactos industriais, especialmente no litoral, com o lançamento de resíduos poluentes e hidrocarbonetos (tal como o petróleo);
- c) Conversão para instalação de tanques de cultivo de camarão;
- d) Pesca, especialmente a sobrepesca de determinadas espécies e a pesca ilegal;
- e) Mineração, especialmente a mineração do ouro, com o uso do mercúrio, nos rios da Amazônia; a exploração de carvão, especialmente em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, com a poluição das águas, dos rios e do mar e a destruição irreversível da paisagem;
- f) Atividades de transporte rodoviário, ferroviário e dutos; e
- g) Projetos de desenvolvimento não sustentáveis, como a Hidrovia Paraguai-Paraná, a Hidrovia Araguaia-Tocantins, o Prodetur (projeto de investimento em turismo no Nordeste brasileiro, que prioriza investimentos em áreas urbanas, construção de hotéis e estradas, sem estudos de impactos ambientais que levem em consideração as consequências para as comunidades de pescadores, sua cultura e seu modo de vida), o Projeto Calha Norte, dentre outros;

Alem desses impactos, deve-se destacar as consequências da expansão urbana sobre as áreas úmidas, tanto no litoral como no continente, exemplificada pela urbanização das regiões dos mananciais das grandes cidades e os loteamentos litorâneos sobre áreas de restingas e manguezais.

¹⁴ Nesse sentido, destaque-se a situação dos Everglades, da Flórida (EUA), reportada por matéria publicada na Revista Globo Rural, em maio/2005 (GLOBO RURAL, 2005, p. 1). Segundo a reportagem nos Everglades o processo de transporte natural da água ocorria pelas chuvas na cabeceira do lago Okeechobee, que enchia e vazava, com a água se infiltrando no terreno e correndo lentamente para o estuário, no sul. Esse deslocamento poderia levar até um ano, por uma região natural de brejos. Iniciou-se, então, no começo do século XX, uma interferência antrópica, que começou com a dragagem e retificação dos rios, e a criação de um sistema de canais, que encaminhava a água das chuvas rapidamente para o mar, secando o brejo e cessando as inundações. Nas novas terras secas surgiram fazendas, plantações e cidades. Na situação original do Everglades, as águas infiltravam na terra e empapavam os poros e iam se liberando aos poucos, até a chegada do período de secas. Mas com a canalização dos rios, como não havia mais infiltração de água doce na terra, a água do mar, salgada, passou a ocupar os poros e surgir nos poços e cisternas das fazendas e comunidades rurais, salinizando o solo. Agora se procura retornar os Everglades à sua situação original. Quase 400 quilômetros de canais foram destruídos ou desviados e o leito antigo de vários rios foi refeito. Estima-se que o trabalho de restauração dos Everglades demorará 20 anos. Diversas áreas de fazendas criadas em áreas úmidas drenadas foram desapropriadas para a restauração. Até a data da reportagem haviam sido gastos 8 bilhões de dólares nos trabalhos de restauração dos Everglades, existindo ainda o risco de que cidades como Miami fossem abastecidas por águas salobras. Por fim, a reportagem traça um paralelo dos Everglades com o Pantanal Mato-grossense, destacando que 50% dos daqueles estão incluídos em áreas protegidas para conservação, enquanto no Pantanal, essa taxa é de 1%.

MITSCH & GOSELINK (2003, p. 545-555) apontam como os principais impactos ambientais sobre as áreas úmidas os seguintes:

- a) Conversão das áreas úmidas através de drenagem, dragagem e aterros, para os mais variados usos;
- b) Modificações hidrológicas, especialmente através da construção de drenos, canais e diques nas áreas adjacentes, que levam a destruição das áreas úmidas. Muitas dessas modificações foram feitas para finalidades que em nada se relacionam com as áreas úmidas, sendo sua destruição um resultado não intencional. Essas obras de engenharia são criadas com os seguintes propósitos: controle de inundações, navegação e transporte e atividades industriais. Como resultado dessas atividades, as áreas úmidas são modificadas ecologicamente de diversas formas pela alteração dos padrões hidrológicos;
- c) Construção de estradas, através da alteração do regime hidrológico (regime de circulação da água), do carregamento de sedimentos e da remoção direta de áreas úmidas.
- d) Mineração de turfa, já que a turfa origina-se somente em áreas úmidas;
- e) Extração de água e minérios;
- f) Poluição das águas, através de lançamentos de poluentes na própria área úmida ou a montante dos corpos hídricos conectados a ela. Os efeitos da poluição são mais graves quando os poluentes constituem metais ou poluentes orgânicos tóxicos, com a destruição integral do ecossistema (como no caso de lançamentos de óleo em marismas costeiros). A drenagem ácida de minas de carvão (ativas e abandonadas) também afetam seriamente as áreas úmidas.

Além disso, as áreas úmidas por muito tempo foram vistas exclusivamente como locais de procriação de vetores de doenças. Isso levou, em diversos casos, a sua alteração ou supressão, para eliminar ou reduzir os riscos de transmissão de enfermidades, tal como a malária. Entretanto, como afirma ZIMMERMAN (2001, p. 129), trabalhos recentes demonstraram que o controle de mosquitos vetores de doenças pode ser conseguido no contexto de preservação e adequado gerenciamento das áreas úmidas. Segundo o autor, demonstrou-se que a utilização de técnicas de mapeamento ecológico para definir sítios de procriação e estratégias de controle de *design* podem reduzir dramaticamente o uso de inseticidas em áreas úmidas e tem potencial para reduzir as modificações ambientais (ZIMMERMAN, 2001, p. 129).

A par dos valores (ecológicos, sociais, culturais e econômicos) das áreas úmidas, bem como das principais ameaças a esses valores, fica evidente a necessidade da adoção de medidas de proteção, conservação e restauração dessas áreas. Nos próximos capítulos será feito o estudo das questões jurídicas relativas a proteção desses ecossistemas e de seus atributos e valores apresentados acima.

3

Fundamentos Teóricos dos Direitos Socioambientais

A promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada constituição cidadã pelos direitos por ela estabelecidos e garantidos, representou a efetiva incorporação no direito positivo brasileiro de uma modificação na compreensão jurídica da relação entre o homem e o meio ambiente no qual está inserido (global, regional e local).

A criação de capítulos próprios para o meio ambiente, para o patrimônio cultural e para a proteção de povos tradicionais (como os povos indígenas e quilombolas), aliado aos fundamentos e objetivos estabelecidos por aquele documento normativo, destaca, por seu conteúdo, a incorporação na ordem jurídica brasileira de uma nova ética socioambiental emergente, oposta à compreensão equivocada da relação do ser humano e o ambiente e entre os próprios seres humanos nos últimos séculos.

Representa marco na ruptura dos paradigmas modernos e o reconhecimento de uma série de direitos coletivos¹⁵, novos para a ordem jurídica, mas antigos pelas lutas para a sua garantia. O presente capítulo tem por objetivo evidenciar a modificação de paradigmas, ocorrida principalmente no mundo ocidental, para adiante destacar como esta nova compreensão *contaminou* a Constituição promulgada no país em 1988.

¹⁵ Para o presente estudo, “direitos coletivos” e “direitos difusos” são tomadas como expressões sinônimas, apesar de legalmente serem definidas de forma diferente (artigo 81 da Lei 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor), dando-se preferência à primeira. A justificativa para a utilização preferencial da expressão “coletivos” (ao invés de “difusos”) decorre do fato daquela expressar de forma mais clara a contradição e a superioridade desses direitos em relação aos direitos individuais, tomando por base a lição de MARÉS (1999b, p. 50-51): “A partir da possibilidade jurídica de se impor limites à propriedade privada e restringir seu uso, nasceu um direito de preservação da coisa, contraditório e superior ao direito individual de propriedade. Contraditório porque a ele se opõe e superior porque limita o exercício do direito do proprietário à preservação ou conservação publicamente requerida”. Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (fonte: <http://houaiss.uol.com.br>) difuso significa, como adjetivo, dentre outras acepções: (i) “que se espalha largamente por todas as direções; disseminado, divulgado”; (ii) “a que falta concisão; abundante em palavras; prolixo, redundante, difusivo; e (iii) “cujos contornos não estão nitidamente definidos”. O Dicionário apresenta ainda como antônimos de difuso: “breve, conciso, resumido”. Por outro lado, segundo o Dicionário Houaiss, coletivo, como adjetivo, apresenta várias acepções, dentre as quais destacam-se: (i) “que compreende ou abrange muitas pessoas ou coisas, ou que lhes diz respeito; pertencente a um conjunto de pessoas o coisas”; e (ii) “que pertence a ou é utilizado por um número considerável de pessoas; que pertence a um povo, a uma classe, a um grupo”. Seu antônimo, segundo o Dicionário, seria “individual”. Dessa forma, pelo conteúdo exposto de cada uma dessas expressões, dá-se preferência à expressão “direitos coletivos”.

É nesses fundamentos que a proteção dos atributos naturais, culturais, sociais e econômicos das áreas úmidas, a serem abordados adiantes, se escoram e se fundamentam.

3.1

A Crise da Modernidade e a Emergência dos Direitos Coletivos

No interior das sociedades modernas industriais iniciou-se – especialmente no início da segunda metade do século XX, mas com maior intensidade no final desse século – um processo de compreensão e questionamento sobre a natureza de sua relação com o meio ambiente e das relações entre os próprios homens.

Este processo inicia-se com a percepção de que o Estado Moderno (e seu direito) entrou, já no século XIX, em uma profunda crise de seus fundamentos, crise essa que se evidenciou e tornou-se incontestável a partir do século XX. Como afirma MARÉS (1999a, p. 307), “todos os primados do Direito chamado moderno, seus fundamentos, o direito individual como direito subjetivo, o patrimônio como bem jurídico, a livre manifestação de vontade, estão abalados”.

Este Estado, em crise, foi constituído sobre a concepção de direitos individuais e voltado para um determinado sistema econômico. Sua razão de existência é a garantia do exercício dos direitos individuais, especialmente a propriedade privada, denominada por MARÉS (1999a, p. 308) como a máxima expressão do direito individual. Os homens deveriam ser livres para contratar entre iguais, dispondo livremente de seus bens, sob a garantia de segurança dessas relações a ser dada pelo Estado.

Esta crise, entretanto, está imersa num contexto maior de esgotamento do paradigma na qual está inserida, qual seja, o paradigma da modernidade, sendo que a compreensão da crise do Estado Moderno e a emergência de uma nova ética socioambiental de reconhecimento dos direitos coletivos (incluídos aí os socioambientais), a serem expostos adiante, deve ser realizada a partir da análise dessa ruptura paradigmática.

SANTOS (2003, p. 75-93) identifica essa ruptura com uma crise do projeto da modernidade, relacionado a um modo de produção específico e fundado no Estado Moderno e em seu Direito único. Para o autor:

“A partir dos séculos XVI e XVII, a modernidade ocidental emergiu como um ambicioso e revolucionário paradigma sócio-cultural assente numa tensão dinâmica entre regulação social e emancipação social. A partir de meados do século XIX, com a consolidação da convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo, a tensão entre regulação e emancipação entrou num longo processo de degradação caracterizado pela gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em regulatórias” (SANTOS, 2005, p. 15).

O paradigma da modernidade, segundo o autor, está assentado nesses dois pilares - regulação e emancipação -, sendo o primeiro constituído por três lógicas ou princípios: do Estado, do mercado e da comunidade. O pilar da emancipação, por sua vez, é constituído pela lógica estético-expressiva (as artes e a literatura), pela racionalidade cognitivo-instrumental (a ciência e a tecnologia) e a racionalidade moral-prática (a ética e o direito). Para SANTOS (2005, p. 50), o paradigma da modernidade “pretende um desenvolvimento harmonioso e recíproco do pilar da regulação e do pilar da emancipação, e pretende também que esse desenvolvimento se traduza indefectivelmente pela completa racionalização da vida colectiva e individual”.

Ocorre que esse paradigma/projeto da modernidade (e sua convergência com o modo de produção capitalista) está envolto, em seu desenvolvimento, no excesso de promessas e no déficit de seu cumprimento (SANTOS, 2003, p. 77-78). Para analisar o desenvolvimento deste processo, o autor divide o trajeto histórico da modernidade em três grandes períodos, especialmente relacionados ao desenvolvimento do capitalismo nos países centrais (SANTOS, 2003, p. 79-93).

O primeiro período, denominado de *capitalismo liberal* e que cobre todo o século XIX, caracteriza-se pela explosão violenta das contradições do projeto da modernidade, que se iniciou, como dito, no século XVI: entre solidariedade e identidade, entre justiça e autonomia, entre igualdade e liberdade. Nele, fica evidente que o desenvolvimento harmonioso dos princípios constituintes dos pilares da regulação e da emancipação não é possível no sistema capitalista. Nesse sentido, o princípio do mercado, no âmbito da regulação, sobrepõe e atrofia o princípio da comunidade e implica em um desenvolvimento ambíguo do princípio do Estado¹⁶. “O desenvolvimento do mercado está patente, por exemplo, no surto vertiginoso da industrialização, na crescente importância das cidades comerciais, na primeira expansão das novas cidades industriais. E está ainda patente na conversão da complexa filosofia política liberal num princípio unidimensional (...) o princípio do

¹⁶ Isto fica claro com a rígida dicotomia público/privado, a ser objeto de considerações adiante.

laissez faire” (SANTOS, 2003, p. 81). Simultaneamente, segundo o autor, o princípio da comunidade reduziu-se a dois elementos abstratos: sociedade civil (concebida como agregação competitiva de interesses particulares, suporte da esfera pública) e o indivíduo, formalmente livre e igual, suporte da esfera privada e elemento constitutivo da sociedade civil. Do ponto de vista do pilar da emancipação, nesse primeiro período, destaca-se no domínio da racionalidade cognitivo-instrumental sua vinculação ao princípio do mercado, com sua conversão em força produtiva; na racionalidade moral-prática, a consolidação da ética e do direito liberais, envoltos exclusivamente no indivíduo; e na racionalidade estético-expressiva, o crescente elitismo da alta cultura centrada na idéia de cultura nacional.

No segundo período (final do século XIX até as primeiras décadas após a 2ª Guerra Mundial), denominado *capitalismo organizado*, o projeto da modernidade, após restarem evidentes seus limites e a impossibilidade de desenvolvimento harmonioso de seus pilares, destaca-se pela procura pela identificação daquilo que é possível e do que é impossível de realizar numa sociedade capitalista (SANTOS, 2003, p. 83). Após essa distinção, procura concentrar-se naquilo que é possível, partindo da idéia de que o déficit de realização do projeto da modernidade é irreversível, para após a eliminação da própria idéia de que existe um déficit de cumprimento de promessas. Tanto no pilar da regulação como da emancipação, as transformações ocorridas buscam evidenciar o que seria possível realizar numa sociedade capitalista (por exemplo, a emergência do Estado-Providência e o predomínio do desenvolvimento da ciência e da técnica). Nas palavras de SANTOS (2003, p. 86), “o projeto da modernidade cumpre-se assim em excesso porque em tudo o que cumpre excede todas as expectativas (basta ver o fulgurante avanço do conhecimento científico) e em tudo o que não cumpre é suficientemente convincente para negar que haja algo a cumprir”.

O terceiro período, denominado por Boaventura de Souza Santos como *capitalismo desorganizado*, que teve início nos anos setenta do século XX, caracteriza-se pelo desmoronamento, segundo o autor, de muitas das formas de organização que tinham vigorado no período anterior. Nesse período o princípio do mercado extrapola todos os limites, procurando colonizar o princípio do Estado e da comunidade (neoliberalismo), com o crescimento do mercado mundial e a produção envolta na particularização dos gostos e aumento das escolhas (que ao mesmo tempo implica na diminuição da capacidade de escolher ou de não ter) e a

digitalização da informação. O princípio da comunidade também se altera, incorporando novos movimentos sociais “orientados para reivindicações pós-materialistas (a ecologia, o antinuclear, o pacifismo)” (p. 88), bem como pela descoberta de que além da divisão de classes, o capitalismo também produz a diferença sexual e a diferença racial. O Estado Nacional, segundo o autor “parece ter perdido em parte a capacidade e em parte a vontade política para continuar a regular as esferas da produção (privatizações, desregulação da economia) e da reprodução social (retração das políticas sociais, crise do Estado-Providência)” (SANTOS, 2003, p. 88-89). Neste período, nenhum dos princípios da regulação, quer seja o mercado, quer seja o Estado, quer seja a comunidade, parece capaz de, por si só, garantir a regulação social em situação de tanta volatilidade, bem como parece remota qualquer articulação entre esses princípios (SANTOS, 2003, p. 89).

Em síntese: nesse período, “as sociedades capitalistas avançadas parecem bloqueadas, condenadas a viver do excesso irracional do cumprimento do projecto da modernidade e a racionalizar num processo de esquecimento ou de autoflagelação o déficit vital das promessas incumpridas” (SANTOS, 2003, p. 89-90)¹⁷. O capitalismo, como configuração de todas as possibilidades da modernidade, sempre que teve que se confrontar com crises endêmicas de acumulação reagiu ampliando a mercadorização da vida, estendendo-a a novos bens e serviços e novas relações sociais, bem como se fazendo chegar aos mais ermos locais do planeta. Entretanto, como afirma SANTOS (2003, p. 34), esse processo de expansão e ampliação, especialmente nesta terceira fase, parece estar atingindo limites insuperáveis. Isto fica claro na emergência da catástrofe ecológica decorrente da superutilização dos recursos naturais pelas sociedades industriais¹⁸.

¹⁷ “A acumulação das irracionalidades no perigo eminente de catástrofe ecológica, na miséria e na fome a que é sujeita uma grande parte da população mundial – quando há recursos disponíveis para lhes proporcionar uma vida decente e uma pequena minoria da população vive numa sociedade de desperdício e morte de abundância -, na destruição pela guerra de populações e comunidades em nome de princípios étnicos e religiosos que a modernidade parecia ter descartado para sempre, na droga e na medicalização da vida como solução para um cotidiano alienado, asfixiante e sem solução – todas estas e muitas outras racionalidades se acumulam ao mesmo tempo que se aprofunda a crise das soluções que a modernidade propôs, entre elas o socialismo e o seu máximo de consciência teórica possível, o marxismo” (SANTOS, 2003, p. 43)

¹⁸ “Por questão ambiental pode-se entender a contradição fundamental que se estabeleceu entre os modelos de desenvolvimento adotados pelo homem, marcadamente a partir do século XVIII, e a sustentação deste desenvolvimento pela natureza. (...) Essa problemática ambiental apontaria para a ‘crise da relação’ (eco-lógica) – crise da moradia na qual a vida se faz, crise da racionalidade das relações que os seres estabelecem entre si, com outros seres vivos e com a própria moradia (oikos) e ‘crise de valores’, uma vez que, frente à situação de integração mundial de nosso tempo, a cooperação é imprescindível, mas seria necessário o estabelecimento de novos valores para o enfrentamento de

Neste sentido, emerge o conceito de sociedade de risco, qualificada pela

“emergência de novos e problemáticos perigos ecológicos e catástrofes, que descrevem, em síntese, a falência do Estado como modelo de regulação desses novos problemas e a quebra da relação de legitimidade entre suas instituições e as promessas de manutenção da segurança dos cidadãos.

O descumprimento de suas promessas indica que, nesses modelos de sociedade, as relações com o Estado devem ser diferenciadas, e não se bastam com as fórmulas clássicas dos deslegitimados modelos policial e liberal, fundados no pilar da regulação, e muito menos com a proposta social. “(LEITE & AYALA, 2002, p. 12).

Nessa sociedade de risco, como uma fase de expansão subsequente à sociedade industrial, mas sem perder essa característica, a produção de riqueza encontra-se sistematicamente acompanhada pela produção de riscos, através da criação de ameaças potenciais cuja extensão não é conhecida (FERREIRA, 2004, p. 57). Essa sociedade é marcada ainda pela irresponsabilidade organizada, pela qual o risco é ocultado e negado pelas instituições, pretendendo desconhecer sua realidade (LEITE & AYALA, 2002, p. 12).

Assim, as evidências das transformações ocorridas no projeto da modernidade (e em suas estruturas fundamentais) pode ser sintetizada da seguinte forma, nas palavras de SANTOS (2003, p. 79-80):

“O meu argumento é que primeiro período tornou claro no plano social e político que o projecto da modernidade era demasiado ambicioso e internamente contraditório e que, por isso, o excesso das promessas se saldaria historicamente num défice talvez irreparável. O segundo período, tentou que fossem cumpridas, e até cumpridas em excesso, algumas das promessas, ao mesmo tempo que procurou compatibilizar com elas outras promessas contraditórias na expectativa de que o défice no cumprimento destas, mesmo se irreparável, fosse o menor possível. O terceiro período, que estamos a viver, representa a consciência de que esse défice, que é de facto irreparável, é maior do que se julgou anteriormente, e de tal modo que não faz sentido continuar à espera que o projecto da modernidade se cumpra no que até agora não cumpriu. O projecto da modernidade cumpriu algumas das suas promessas e até as cumpriu em excesso, e por isso mesmo inviabilizou o cumprimento de todas as restantes. Estas últimas, na medida em que a sua legitimidade ideológica permanece, ou até se fortalece, têm de ser repensadas e, mais que isso, têm de ser reinventadas, o que só será possível no âmbito de outro paradigma, cujos sinais de emergência começam a acumular-se.”

Neste contexto, a passagem dos direitos coletivos, em especial os socioambientais, da invisibilidade para a visibilidade no final do século XX, quando começaram a serem reconhecidos (especialmente nos textos constitucionais), é exemplo dessa nova compreensão de que o projeto da modernidade deixou de

tão rápida transformação. A crise ecológica refere-se, portanto, a uma crise de conceito e uma crise de projeto”.(SILVA & SCHRAMM, 1997, p. 359).

cumprir grande parte das suas promessas, bem como ignorou grande parte daquilo que não era incluído em seus objetivos (como os direitos coletivos), tal como se não existissem. Por esse motivo, SANTOS (2005, p. 18) afirma que a análise da crise do paradigma da modernidade envolve uma *dupla escavação arqueológica*:

“escavar no lixo cultural produzido pelo cânone da modernidade ocidental para descobrir as tradições e alternativas que dele foram expulsas; escavar no colonialismo e no neocolonialismo para descobrir os escombros das relações dominantes entre a cultura ocidental e outras culturas outras possíveis relações mais recíprocas e igualitárias. “

Nesse sentido, a emergência dos direitos coletivos, que apresentam um forte potencial emancipatório (MARÉS, 2002, p. 24), é demonstrada pela análise dessas ruínas do projeto da modernidade, seja pela compreensão da exclusão dele decorrente, seja pela compreensão de suas conseqüências com relação ao comprometimento da sobrevivência da humanidade (catástrofe ambiental) numa sociedade de risco.

No caso específico do Direito Moderno, ele está integralmente assentado na concepção dos direitos individuais, núcleo do paradigma da modernidade. O Estado Moderno fora justamente criado para a garantia do exercício desses direitos individuais. MARÉS (1999a, p. 309) exemplifica tal fato na Constituição Francesa de 1793: “Dizia, textualmente, a Constituição francesa do ano I (1793): ‘O Governo existe para garantir ao homem o gozo dos seus direitos naturais imprescritíveis’ (artigo 1º). O artigo 2º esclarecia quais eram esses direitos naturais e imprescritíveis: ‘a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade’”.

De igual maneira, todo o direito privado organizou-se de forma a detalhar e regular o exercício dos direitos individuais:

“(…) o direito privado, também chamado de civil, detalhou os direitos individuais concentrando-os, evidentemente, na propriedade, de tal forma que os Códigos contêm cláusulas para solucionar disputas de propriedade sobre todas as coisas. Imagina situações como, por exemplo, a de um fruto que, pendente da árvore que nasce em uma propriedade, cairá, ao amadurecer, em outra. Ou ainda situações de transmissão de propriedade *causa mortis*, quando sucessor e sucedido morrem ao mesmo tempo, ou ainda, quem será o proprietário do álveo do rio que seca. Esses detalhes revelam a preocupação extrema e cuidadosa do legislador com o direito individual de propriedade”.(MARÉS, 1999a, p. 310).

Nessa perspectiva emerge a tradicional divisão entre o direito privado e o direito público, estando aquele destinado à regulação do exercício dos direitos individuais (quase todos ligados a questões patrimoniais individuais – aquisição,

gozo, transmissão do patrimônio) e este dedicado a regular a estrutura estatal criada para a garantia do exercício daqueles direitos. Assim, tudo que não era individual passou a ser estatal e o que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como estatal não teria relevância jurídica e estava fora do direito:

“Tudo o que não pudesse ser materializado em patrimônio e não pudesse ter um valor ainda que simbólico também estava fora do direito. Assim, o titular do direito há de ser sempre uma pessoa individual que inclusive possa ser responsabilizado por seus atos (...) Por outro lado, o objeto há de ser conhecido e avaliável economicamente”. (MARÉS, 1999a, p. 311).

A concepção moderna de direitos, necessariamente individuais e da função estatal como garantidora do exercício desses direitos, implica na impossibilidade da existência de um direito coletivo que não constituísse a mera soma de direitos individuais. Entretanto, como se demonstrará adiante, os direitos coletivos não constituem mero conjunto de direitos individuais, exercidos de forma individual. Constituem direitos a serem fruídos apenas de forma coletiva, inapropriáveis individualmente. Por este exato motivo, como se verá, constituem uma evidente ruptura com o paradigma moderno dos direitos individuais. Nas palavras de SANTILLI (2005, p. 57):

“Os ‘novos’ direitos rompem com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo apego ao excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonialista e contratualista, de inspiração liberal. Os ‘novos’ direitos, conquistados por meio de lutas sociopolíticas democráticas têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõe novos desafios à ciência jurídica, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário quanto do ponto de vista de sua concretização.”

Assim, como abordado anteriormente, a atual fase das sociedades capitalistas ocidentais, o *capitalismo desorganizado*, conforme a nomenclatura de Boaventura de Souza Santos, envolve uma profunda modificação nesta estrutura do Direito Moderno baseada nos direitos individuais (especialmente a propriedade privada), na dicotomia público/privado e no Estado garantidor do exercício dos direitos individuais. Nas palavras de COMPARATO (2006, p. 499), ao abordar a questão, mas especialmente em relação aos princípios éticos:

“É contra essa falsificação privatista do sistema ético que a humanidade é agora convocada a reagir. É preciso voltar a distinguir, como salientou a filosofia grega, o bem comum do interesse particular, e é indispensável mostrar a todos que um regime político de supremacia do interesse público sobre os interesses privados é não só possível, mas urgentemente necessário”.

Foi ainda na fase do *capitalismo organizado*, quando emergiram os primeiros direitos com características diversas daqueles individuais acima mencionados, que tampouco apresentavam características de direito público (no sentido de Estatal). Envolve principalmente os que BONAVIDES (2000, p. 518) chama de direitos sociais, culturais e econômicos e que já apresentavam natureza coletiva. Esses direitos, emergentes no século XX, decorrentes especialmente das transformações ocorridas no interior do capitalismo organizado, exigem do Estado uma atitude diferente daquela necessária para a garantia do exercício dos direitos individuais, qual seja uma abstenção (não violação). Demanda do Estado prestações materiais. Em suas palavras:

“Não se pode deixar de reconhecer aqui o nascimento de um novo conceito de direitos fundamentais, vinculado materialmente a uma liberdade “objetivada”, atada a vínculos normativos e institucionais, a valores sociais que demandam realização concreta e cujos pressupostos devem ser “criados”, fazendo assim o Estado um artífice e um agente de suma importância para que se concretizem os direitos fundamentais de segunda geração.” (BONAVIDES, 2000, p. 520-521)

Nesse sentido, destaca-se a lição de CAPELLETTI (1993, p. 41):

“Diversamente dos direitos tradicionais, para cuja proteção requer-se apenas que o Estado não permita sua violação, os direitos sociais – como o direito à assistência médica e social, à habitação, ao trabalho – não podem ser simplesmente atribuídos ao indivíduo. Exigem eles, ao contrário, permanente ação do Estado, com vistas a financiar subsídios, remover barreiras sociais e econômicas, para, enfim, promover a realização dos problemas sociais, fundamentos destes direitos e das expectativas por eles legitimadas.”

Entretanto, é na fase do *capitalismo desorganizado*, especialmente após a década de 1970, que os direitos coletivos passam a ser visíveis, sendo reconhecidos em diversas constituições, declarações e tratados internacionais. O caso da emergência do reconhecimento da catástrofe (ou problemática ambiental) é exemplificativa desse processo, que implica em profunda ruptura dos fundamentos da modernidade.

Especificamente com relação à problemática ambiental, pode-se dizer que o início de sua compreensão no mundo ocidental tem por marco¹⁹ relatório publicado pelo Clube de Roma, um grupo internacional de cientistas, intelectuais e empresários, que em tom catastrófico, apresentaram um panorama sombrio sobre as conseqüências geradas pela degradação ambiental e pelo uso irracional dos

¹⁹ O que não significa que esta questão não estava posta anteriormente.

recursos naturais, especialmente em decorrência do crescimento populacional (SILVA & SCHRAMM, 1997, p. 361). A divulgação do relatório do Clube de Roma aconteceu no final da década de 1960 e teve como reflexo a mobilização para a realização de uma série de conferências globais sobre a temática ambiental.

Poucos anos após a divulgação dos trabalhos do Clube de Roma, realizou-se, em 1972, a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, no âmbito da Organizações das Nações Unidas - ONU. Este foi o primeiro evento que tratou o meio ambiente de forma global, sem abordar isoladamente recursos naturais de interesse comercial e que produziu a Declaração de Estocolmo, na qual os países participantes declararam uma série de princípios relativos à questão ambiental, gerando uma obrigação moral para sua adoção em suas legislações internas. Segundo Geraldo Eulálio do Nascimento e SILVA (2002a, p. 32),

“a Declaração de 1972 foi criticada na ocasião por não haver adotado normas mais rígidas. O que não se pode ignorar, contudo, é de que, de 1972 para cá, exerceu decisiva influência na defesa do meio ambiente. Muitos dos 26 princípios nela contidos foram incorporados a convenções internacionais, em inúmeras declarações e resoluções e pode-se prever que o movimento ambientalista saiu da Conferência de Estocolmo fortalecido e com novas normas capazes de orientar e inspirar a comunidade internacional. “

Aproximadamente quinze anos após a realização da Conferência de Estocolmo, procurou-se realizar um diagnóstico do estado do planeta e dos avanços ambientais. Assim, em 1987 foi publicado o *Relatório Bundtland – Nosso Futuro Comum*, o qual revelou que havia uma degradação cada vez maior do meio ambiente, atribuído à crescente demanda de recursos naturais não renováveis e pela poluição dos mares, rios e da atmosfera. Este relatório, aliado a recentes descobertas sobre a existência de buraco na camada de ozônio, protetora da vida na terra, criaram um ambiente de grande preocupação com o futuro da humanidade e reforçaram a percepção de que o paradigma capitalista de exploração dos recursos naturais a qualquer custo, a concentração de renda e situação de pobreza gerada por este sistema, aliado a uma crescente demanda de consumo de bens pela humanidade geraram um estado de coisas insustentável, no qual a sobrevivência das espécies (e não só o ser humano) estava sendo comprometida.

Passou-se a questionar profundamente o modo de produção predominante, principalmente na sua necessidade de maximização dos lucros independentemente das conseqüências ambientais e sociais e de sua ética de predestinação do homem a subjugar a natureza. Neste sentido, afirma e questiona BOFF (1999, p. 17):

“Por toda parte apontam sintomas que sinalizam grandes devastações no planeta Terra e na humanidade. O projeto de crescimento material ilimitado, mundialmente integrado, sacrifica 2/3 da humanidade, extenua os recursos da Terra e compromete o futuro das gerações vindouras. Encontramo-nos no limiar de bifurcações fenomenais. Qual é o limite de suportabilidade do super-organismo-Terra? Estamos tomando na direção de uma civilização do caos?”

Movimentos como o da Ecologia Profunda (*Deep Ecology*) procuraram demonstrar que o ser humano esqueceu-se de que é mais uma espécie no planeta e que este não fora criado com uma predestinação para seu uso e gozo (SILVA & SCHRAMM, 1997, pl. 361). Estes questionamentos, gerados por uma constatação empírica de que os rumos adotados pela humanidade, ou melhor, pelos poderes hegemônicos que conduzem a humanidade estavam direcionando todos a um futuro no qual a sobrevivência de todos estava comprometida (seres humanos ou não).

Emerge, principalmente e com grande intensidade no contexto da década de 1980, a necessidade da adoção de uma nova ética na relação do ser humano com o planeta e entre os próprios indivíduos da espécie, pois se percebeu claramente no relatório *Nosso futuro comum* que a pobreza e a exclusão são gerados por esta ética exploratória e são grandes causadores da degradação ambiental. Abalou-se a ética ocidental-moderna de apropriação dos recursos naturais. Novamente, como destaca BOFF (1999, p. 27):

“Em momentos críticos como os que vivemos, revisitamos a sabedoria ancestral dos povos e nos colocamos na escola de uns e outros. Todos nos fazemos aprendizes e aprendentes. Importa construir um novo ethos que permita uma nova convivência entre os humanos com os demais seres da comunidade biótica, planetária e cósmica; que propicie um novo encantamento face à majestade do universo e à complexidade das relações que sustentam todos e cada um dos seres. Ethos em seu sentido originário grego significa toca do animal ou casa humana, vale dizer, aquela porção do mundo que reservamos para organizar, cuidar e fazer o nosso habitat. Temos que reconstruir a casa humana comum – a Terra – para que nela todos possam caber. (...) Esse ethos (modelação da casa humana) ganhará corpo em morais concretas (valores, atitudes, comportamentos práticos) consoante as várias tradições culturais e espirituais. Embora diversas, todas as propostas morais alimentarão o mesmo propósito: salvaguardar o planeta e assegurar as condições de desenvolvimento e de co-evolução do ser humano rumo a formas cada vez mais coletivas, mais interiorizadas e espiritualizadas de realização da essência humana.”

Esta profunda modificação fica ainda evidente em LEFF (2006, p. 462-465) ao afirmar que:

“As demandas de socialização da natureza vão além do resgate de um patrimônio natural e cultural e se apresentam como uma luta pela apropriação do potencial

ecológico de seus recursos produtivos. Não se trata, pois, (...) de uma simples reapropriação dos meios de produção pelas classes despossuídas e exploradas, mas de toda uma crítica do modo de produção fundado na racionalidade econômica e nos interesses do capital, e excludente das condições ecológicas e dos potenciais produtivos da natureza e da cultura (...)

A sustentabilidade do processo econômico não depende apenas da elaboração de normas ecológicas que devam ser respeitadas pelo sistema econômico e do esboço de um sistema jurídico ambiental que legisle e penalize ações antiecológicas. Os movimentos sociais que, com suas demandas, revalorizam e reivindicam para si as condições ecológicas e comunitárias da produção aparecem como suporte de outra racionalidade produtiva, em que se entrecruzam de maneira sinérgica processo de ordem natural, tecnológica e social para gerar um potencial ambiental que foi ocultado pela ordem econômica dominante. A equidade no acesso e os benefícios dos bens e serviços ecológicos não se reduzem à possível equalização de custos e benefícios no uso dos recursos ambientais dentro da atual racionalidade econômica. Os princípios de equidade e democracia – de uma ética de outriedade e uma política da diferença – abrem novas perspectivas para a construção de sociedades sustentáveis, além do limitado esverdeamento da economia através do cálculo dos custos da preservação e da restauração ambiental. A racionalidade ambiental impulsiona, assim, a criação de novas teorias e valores que questionam o paradigma econômico dominante e orientam a ação social para a construção de uma nova racionalidade produtiva, fundada nos potenciais da natureza e nos significados da cultura. “

Neste sentido crítico, a percepção das conseqüências locais, regionais e globais da degradação ambiental tornou evidente a existência de direitos cujos titulares não são apenas indivíduos, mas toda a coletividade, de forma difusa. Esta percepção fica especialmente clara ao se declarar, no princípio 2º da Declaração de Estocolmo, o direito das presentes e futuras gerações à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais²⁰.

Retomando a lição de LEFF (2006, p. 465), esses direitos das presentes e futuras gerações, sendo em sua essência coletivos, constituem um princípio de equidade indissolúvelmente vinculado a sustentabilidade ecológica. Este princípio,

“apesar de apresentar-se como um compromisso com os direitos das gerações futuras de dispor de recursos para seu sustento e desenvolvimento, trata-se de um princípio de equidade intrageracional, quer dizer, dos direitos de acesso e usufruto dos bens naturais e dos serviços ambientais do planeta por diferentes grupos sociais. A reapropriação social da natureza vai além da necessidade de resolver os conflitos de iniquidade ecológica mediante uma repartição mais justa da degradação e da contaminação ambiental, uma melhor avaliação do estoque de recursos nas contas nacionais e uma melhor distribuição da receita. Quer dizer, não se trata de um problema de avaliação de custos e benefícios nas formas atuais de exploração e uso da natureza e da pretensão de resolver a questão da distribuição ecológica mediante a atribuição de preços e a designação de formas adequadas de propriedade aos recursos.

²⁰ “2 – Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados”.

As condições de existência das comunidades dependem da legitimação dos direitos de propriedade das populações sobre seu patrimônio de recursos naturais e de sua própria cultura, e da redefinição de seus processos de produção, seus estilos de vida e seus sentidos existenciais.”

Segundo aquele autor, as lutas sociais de reapropriação da natureza (ou seja, de ruptura com o modo de produção da modernidade de apropriação da natureza), envolvem muito mais do que a valorização econômica da natureza e a sua inclusão nos processos produtivos como custo de produção, pois os novos direitos socioambientais emergentes

“estão desconstruindo os princípios nos quais se fundam os direitos humanos individuais daqueles que, pretensamente, viriam a ser outorgado através de uma “distribuição de poder” a partir de cima para as comunidades (...) As reivindicações de justiça ambiental dos grupos indígenas, em suas lutas pela dignidade, pela autonomia, pela democracia, pela participação e autogestão, estão ultrapassando as demandas tradicionais de justiça em termos de uma melhor distribuição dos benefícios derivados do modo de produção, do estilo de vida e do sistema político dominante”. (LEFF, 2006, p. 466).

Trata-se, segundo o autor, de uma equidade na diversidade, que não se define por um padrão homogêneo de bem-estar, da repartição do estoque de recursos disponíveis e da distribuição dos custos de contaminação do ambiente global.

Esses direitos decorrentes dessa diferente percepção das relações entre os seres humanos e a natureza, constituem, ao contrário daqueles direitos individuais, núcleo do paradigma da modernidade, direitos coletivos socioambientais, cujas características são evidentemente opostas aos direitos individuais.

Segundo MARÉS (2002, p. 32), “esses novos direitos têm como principal característica o fato de sua titularidade não ser individualizada, de não se ter ou não poder ter clareza sobre ela”. Esses direitos são fruto da lei (não no sentido formal, mas como objeto de decisão da sociedade em suas instâncias próprias) e não derivam de uma relação jurídica precisa, mas de uma garantia genérica, “que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais tradicionais” (MARÉS, 2002, p. 32). Sua concretização independe da vontade do indivíduo, já que é fruto da lei²¹. Como se demonstrará

²¹ “ Não é necessário sequer ser fumante para ter direito a que os vendedores de cigarros estampem corretamente o seu produto. Nem o mais rigoroso inverno diminui o direito à precisa informação na venda de equipamentos de ar refrigerado. Não é preciso estar circunstancialmente sem casa para ter direito a moradia, nem ser filiado ao movimento de sem-terras para ter o direito ao trabalho no campo.

adiante, a Constituição Federal de 1988, no caso brasileiro, estabeleceu uma série de direitos socioambientais coletivos.

Ou seja, a principal característica desses direitos é a indeterminabilidade dos sujeitos, posto que por sua natureza coletiva, não são apropriáveis individualmente. Constituem direitos nos quais ao mesmo tempo em que ninguém é seu titular, todos são sujeitos. “Se todos são sujeitos, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros” (MARÉS, 2002, p. 33). Afirma ainda MARÉS (1999a, p. 320):

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mas isto não restringe o direito aos que são ou podem ser afetados por um desequilíbrio. Todos têm direito à preservação dos bens culturais, ainda que não veja, não sinta ou não goste da cultura em questão.

Mas, note-se, quando estamos dizendo que todos têm direito a estas coisas, a palavra direito, aqui, está no preciso termo jurídico de ser seu titular. Dito de outra forma, cada um individualmente é titular do direito sobre a relação ou a coisa, mas essa titularidade não pode ser apropriada, transferida, alienada, quer dizer, este direito não integra o patrimônio individual de cada um. Por isso mesmo este direito é difuso, de titularidade difusa.”

Assim, esses direitos socioambientais, cuja fruição, como dito, é possível apenas de maneira coletiva, não são passíveis de apropriação individual, são imprescritíveis, inalienáveis, inembargáveis e intransferíveis.

Por essas características, por se contrapor aos direitos individuais e por não se tratarem de direito público (entendido como aquele referente aos entes públicos), os direitos coletivos rompem com a dicotomia público/privado, já que não constituem a mera soma de direitos individuais, e podem ser exercidos contra o Estado. Trata-se, portanto, de direitos que implicam numa alteração do arranjo dos pilares que sustentam o projeto da modernidade.

Foi neste ambiente de questionamento das bases e alicerces que sustentaram a ótica capitalista de exploração dos recursos naturais, praticamente hegemônica no mundo ocidental desde a Revolução Francesa, que emergiu a Constituição Federal de 1988, com capítulo exclusivamente dedicado ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, às manifestações culturais e aos povos tradicionais (especialmente os povos indígenas e os quilombolas), incorporando uma série de

(...) Todos têm direito à preservação dos bens culturais, ainda que não os vejam, não os sintam ou não gostem da cultura em questão” (MARÉS, 2002, p. 33-34).

direitos coletivos, abrindo as portas do direito brasileiro para a garantia de direitos que vão além da realização individual.

Entretanto, antes de se adentrar ao estudo dos direitos coletivos socioambientais garantidos pela Constituição Federal de 1988, é necessário esclarecer que a realização desses direitos demanda, como condição *sine qua non*, a existência de um ambiente democrático, já que a democracia é pressuposto de seu exercício, pois é

“pressuposto destes direitos a possibilidade de serem exercidos ainda contra a vontade do Estado, não para substituí-lo, mas para compeli-lo a agir nas omissões e corrigir as ações nefastas (...) Sem democracia os direitos coletivos, comunitários, se confundem com as razões do Estado ou da empresa e perecem ou persistem em forma de simulacro ou rebeldia. Portanto, não é qualquer reforma [do Estado Moderno] que interessa, mas somente aquela, que, preservando o conteúdo da cidadania, dos direitos humanos, acresce ao indivíduo os direitos coletivos, fazendo-o, de fato e de direito, um cidadão porque membro de uma comunidade e não apenas um consumidor, participe de um negócio.” (MARÉS, 1999a, p. 332).

Ademais, como lembra MARÉS (1999a, p. 333), o fato dos direitos emergentes apresentarem natureza coletiva não os exime de contradições, posto que as contradições sempre existirão nas sociedades, e acrescenta: “A solução desta contradição deve ser democrática, o que pressupõe uma análise de legitimidades sociais, mas tem que ser técnica e não jurídica, porque pressupõe um estudo dos impactos e suas mitigações, do ponto de vista social, econômico, biológico, médico, etc”. Neste ambiente democrático, este novo Estado²² deverá:

“ser tão forte que permita que ninguém, nem mesmo grandes proprietários de intangíveis bens intelectuais e que cumpram a risca códigos de consumidores, possam oprimir os direitos coletivos de não comprar, mas simplesmente viver; mas há de ser ao mesmo tempo tão fraco que ele mesmo não se transforme em opressor dos direitos coletivos em nome de outros direitos coletivos que pareçam a ele mais adequados.”

Pois, como afirma COMPARATO (2006, p. 498), “a violência não deixa de ser destruidora pelo fato de ser utilizada pelo Estado em vista de fins coletivos e não

²² Segundo SILVA (2002b, p. 52), os direitos coletivos e difusos “não tem apenas uma dimensão negativa e garantística, como os direitos individuais, nem apenas uma dimensão positiva e prestacional, como os direitos sociais, porque é, ao mesmo tempo, direito positivo e negativo; porque, de um lado, exige que o Estado, por si mesmo, respeite a qualidade do meio ambiente e, de outro lado, requer que o Poder Público seja um garantidor da incolumidade do bem jurídico, ou seja, a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Por isso é que, em tal dimensão, não se trata de um direito contra o Estado, mas de um direito em face do Estado, na medida em que este assume a função de promotor do direito mediante ações afirmativas que criem as condições necessárias ao gozo do bem jurídico chamado meio ambiente”.

individuais”. Neste sentido, a concepção de democracia deve ser aquela emergente do novo paradigma exposto por SANTOS (2003, p. 43-44), ao afirmar que

“no final do século [XX] a única utopia realista é a utopia ecológica e democrática. É realista porque assenta num princípio de realidade que é crescentemente partilhado (...). Esse princípio de realidade consiste na contradição crescente entre o ecossistema do planeta terra, que é finito, e na acumulação de capital, que é tendencialmente infinita. (...) É utópica, porque a sua realização pressupõe a transformação global, não só dos modos de produção, mas também do conhecimento científico, dos quadros de vida, das formas de sociabilidade e dos universos simbólicos e pressupõe, acima de tudo, uma nova relação paradigmática moderna. É uma utopia democrática porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da realidade e do exercício radical da cidadania individual e colectiva, incluindo nela a carta dos direitos humanos da natureza” (SANTOS, 2003, p. 43-44).

É essa a democracia exposta pelo autor que deve estar presente na realização dos direitos coletivos e que não se consubstancia exclusivamente na noção moderna de democracia exclusivamente representativa.

3.2

Os Direitos Coletivos Socioambientais na Constituição Federal de 1988

Dentro do contexto acima descrito, como dito, a Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, à categoria de bem de uso comum do povo, portanto, bem de titularidade coletiva, ao qual todos têm direito (artigo 225). Acrescenta-se a esse mandamento constitucional, aqueles constantes nos artigos 215 e 216, segundo os quais as manifestações culturais dos povos formadores da sociedade brasileira constituem o patrimônio cultural brasileiro, a ser protegido e defendido pelo Estado e pela coletividade (artigo 216, §1º), numa concepção integral do conceito de meio ambiente²³.

Entretanto, antes de se abordar especificamente os mandamentos constitucionais acima referidos, é necessário esclarecer o conteúdo do objeto de proteção, ou seja: qual o conceito de meio ambiente objeto de garantia pela Constituição Federal, que, como mencionado, é integral.

²³ Além dessas existem outras menções diretas ou indiretas ao meio ambiente na constituição – como nas disposições relativas às repartições de competência – mas que fogem ao escopo deste estudo.

Essa definição é de grande importância e é fundamento para a denominação de socioambientais dos direitos coletivos objeto deste capítulo, constituindo referencial teórico deste estudo.

Neste sentido, a fim de compreender o conteúdo da expressão socioambientais para qualificar os direitos coletivos garantidos pelos artigos da Constituição Federal mencionados anteriormente, qualquer conceito de meio ambiente a ser construído deve ser integral, ou seja, totalizante, abarcando todos os aspectos deste.

Parte-se, assim, da definição de meio ambiente dada por SILVA (2004a, p. 20) ao afirmar que “o meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Este conceito representa a perspectiva defendida pelo autor, para quem, o conceito de meio ambiente deve ser globalizante, “abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”. Neste sentido, vide também IBGE (2004, p. 219)²⁴ e KRIEQUER *et al.* (1998, p. 231)²⁵.

Esta noção integral decorre do fato de que a natureza não existe isolada do ser humano, pois também é resultado das relações do ser humano com o mundo natural no decorrer do tempo. Pois, “a cultura não existe isolada do mundo natural, flutuando no espaço indefinido. Ao contrário, é resultado da história e da geografia” (MARÉS, 2005, p. 15-16).

Além disso, é impossível a separação, de um ponto de vista humanista, dos elementos culturais dos naturais, pois “enquanto o patrimônio natural é a garantia de sobrevivência física da humanidade, que necessita do ecossistema – ar, água, e alimentos – para viver, o patrimônio cultural é a garantia da sobrevivência social dos povos, porque é produto e testemunho de sua vida” (MARÉS, 2005, p. 16). As mesmas causas de degradação da natureza, que a transformam em matéria prima e insumos de produção e depósito de resíduos, provocam a degradação dos marcos da história do ser humano sobre a terra (MARÉS, 2005, p. 17).

²⁴ “Conjunto dos agentes físicos, químicos, biológicos e dos fatores sociais susceptíveis de exercerem um efeito direto ou mesmo indireto, imediato ou a longo prazo, sobre todos os seres vivos, inclusive o homem.” (IBGE, 2004, p. 219).

²⁵ “Conjunto de elementos – águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, ar, solo, subsolo, flora e fauna – as comunidades humanas, o resultado de relacionamento dos seres vivos entre si e com os elementos nos quais se desenvolvem e desempenham suas atividades”. (KRIEQUER *et al.*, 1998, p. 231)

SILVA (2004a, p. 21) destaca que este conceito de meio ambiente apresenta três aspectos: o meio ambiente artificial (constituído pelo espaço urbano consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos); o meio ambiente cultural (integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que difere do anterior pelo valor especial que adquiriu ou que se impregnou, apesar de também ser cultural); e o meio ambiente natural (constituído pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam; envolve o solo, a água, o ar, a flora e a fauna)²⁶.

Nesta perspectiva, que é adotada como referencial teórico do presente estudo (e que será de grande relevância para a construção do conceito de bem socioambiental adiante), o conceito meio ambiente é aquele constante na definição dada por MARÉS (2005, p. 15):

“Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo”.

Esta definição amplia o conceito legal existente no direito positivo brasileiro, instituído pela Lei 6.938/1981²⁷, incorporando a perspectiva socioambiental que permeia a Constituição Federal de 1988.

Estabelecido o conteúdo do meio ambiente para o presente estudo, passa-se a analisar como ele é protegido na ordem constitucional brasileira, através da institucionalização de direitos coletivos socioambientais.

Entretanto, antes de chegar-se aos capítulos de interesse do texto constitucional, seguindo a lição de GRAU (2004, p. 179), segundo o qual a Constituição não pode ser interpretada em tiras, faz-se necessário abordar os fundamentos que regem toda a ordem constitucional antes de adentrar o capítulo relativo ao meio ambiente.

O artigo 1º determina que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa humana. Estabelece, igualmente, o artigo 3º que

²⁶ À estes três aspectos, acrescenta-se ainda o meio ambiente do trabalho, o qual não é debatido por fugir ao escopo do presente estudo, conforme SILVA (2004a, p. 23-24) e FIORILLO (2003, p. 264-271).

²⁷ Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; (...)

constituem objetivos fundamentais desta República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a eliminação da pobreza e a promoção do bem de todos. Determina, ainda, o artigo 5^a que o direito à vida é inviolável. Ora, tais disposições representam a incorporam relevantes avanços no campo dos direitos humanos, no qual estabelece-se que o ser humano, pela sua simples existência, apresenta uma série de direitos mínimos para viver e que estes direitos devem nortear toda a atuação, estatal ou privada, neste país. Explicitar a evolução dos direitos humanos internacionalmente foge ao objetivo deste estudo. Mas é importante esclarecer de que a proteção aos direitos humanos é a razão da existência do Estado brasileiro, pois é fundado no respeito a esses direitos²⁸.

Sobre a dignidade da pessoa humana, destaca-se o apontamento de José Afonso da SILVA (2004c, p. 105):

“Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. ‘Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [observam Gomes Canotilho e Vital Moreira], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade da pessoa humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invoca-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”.

É de se ressaltar de que atualmente compreende-se, a partir da noção de indivisibilidade dos direitos humanos (consagrada em quase todos os tratados internacionais sobre o tema), de que os direitos relativos ao meio ambiente são direitos humanos fundamentais do homem, inseparáveis. Pois isoladamente, tanto na perspectiva dos direitos humanos, como do meio ambiente, desconsidera-se o fato de que a maior parte dos problemas ambientais vivenciados atualmente decorrem de graves violações de direitos humanos. Em sentido semelhante, podemos afirmar que grande parte das violações de direitos humanos tem como origem a degradação do meio ambiente. Exemplo claro deste fato é a miséria e as questões ligadas ao saneamento, em especial nas periferias dos grandes centros urbanos.

Ademais, partindo-se da concepção integral de meio ambiente exposta acima, fica evidente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

²⁸ Cujas efeitos são imediatos, segundo o §1º do artigo 5º da Constituição.

numa perspectiva socioambiental, constitui direito fundamental, ligados ao núcleo de dignidade da pessoa humana constante na ordem constitucional brasileira (Capítulo 5, item 5.1, abaixo).

Assim, ao se estudar os artigos 215, 216, 225 e 231 da Constituição Federal, o pano de fundo do estudo, do ponto de vista jurídico, deve ser sempre esta ética humanista incorporada no texto constitucional, qual seja, a criação de uma sociedade solidária, baseada no princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos ao meio ambiente são considerados direitos de terceira geração, ligados ao princípio da solidariedade (ou fraternidade), em que pese a nomenclatura *geracional* seja passível de severas críticas (TRINDADE, 2006 [1996], p. XXI).

Segundo Paulo BONAVIDES (2000, p. 522),

“a consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se daquela que se assenta sobre a fraternidade (...).

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente a proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (...) Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.”

Neste contexto, é a seguinte a redação do artigo referente ao meio ambiente na Constituição Federal e que estabelece seu núcleo (artigo 225): “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Analisando-se isoladamente cada um dos mandamentos presentes neste artigo percebe-se a intensidade da alteração de paradigmas nele incorporada.

Primeiramente, elege o meio ambiente ecologicamente equilibrado a objeto de um direito coletivo, pois determina que a ele todos têm direito. Isto implica tratar-se de um direito de titularidade coletiva, onde todos são titulares, mas ninguém pode apropriar-se isoladamente, sendo, portanto, um bem indivisível. Reconhece o meio ambiente como um patrimônio comum de todos, extrapolando o paradigma individual do direito moderno. Sobre esta característica, ensina MARÉS (1999a, p. 319), ao abordar os direitos coletivos emergentes no século XX:

“Estes novos direitos têm como principal característica o fato de sua titularidade não ser individualizada, de não se ter ou não poder ter clareza sobre ela. Não são fruto de uma relação jurídica precisa, mas apenas de uma garantia genérica, que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento, acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais tradicionais. (...)

Esta característica os afasta do conceito de direito individual concebido em sua integridade na cultura contratualista ou constitucionalista do século XIX, porque é um direito sem sujeito! Ou dito de maneira que parece ainda mais confusa para o pensamento individualista, é um direito onde todos são sujeitos. Se todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros.”

Corroborando os argumentos expostos pelo autor, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido na Constituição Federal de 1988 como um bem imaterial, com reflexos sobre bens materiais (e imateriais, dependendo do caso), é bem de uso comum do povo, cujo dever de preservação é de todos (Poder Público e coletividade). Relembre-se a lição de MARÉS (1999a, p. 320), segundo o qual o termo direito está posto no exato sentido de todos serem seus titulares e que, como se verá, paira sobre determinados bens, como uma sobreposta camada de direitos.

Portanto, o equilíbrio ambiental é considerado um bem imaterial do qual todos são titulares. Porque envolve tanto aspectos naturais como culturais (vide o conceito de meio ambiente acima), diz-se se tratar de um bem socioambiental, que constitui uma camada de direitos que se sobrepõe sobre determinados bens que constituem suporte para sua efetivação (equilíbrio socioambiental). Nesse sentido, destaca-se a lição de MARÉS (2002, p. 32 e 35) sobre a imaterialidade do equilíbrio socioambiental como bem jurídico:

“Há ainda direitos coletivos cuja violação não atinge nem afeta patrimônio individual e tampouco podem ser realizados individualmente, como a poluição, o mau uso da propriedade que viola o patrimônio cultural ou ambiental. Em todas as situações há um direito geral, de todos, de muito ou de alguns protegido, e por isso é direito coletivo, a diferença existente é que na última o direito jamais se realiza individualmente. (...)

Entretanto, nos direitos existentes na proteção jurídica dos bens socioambientais (ambientais e culturais) a coisa é bem diferente, até mesmo no direito positivo brasileiro. Aqui não há confusão nenhuma entre os titulares, porque até mesmo o proprietário individual de bem protegido é titular, junto com todos, do direito coletivo difuso.”

Para DERANI (2002, p. 68), ao analisar o artigo 225 da Constituição Federal de 1988,

“O fato de se revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não é só imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas à consecução de um objetivo de bem-estar comum”.

LEITE (2003, p. 81-85) trata o bem socioambiental imaterial a partir da noção de macrobem, considerando o meio ambiente como um bem jurídico autônomo, incorpóreo e imaterial. Esse bem, por sua natureza coletiva, não se confunde com os outros bens existentes no direito positivo brasileiro e classificados pelo Código Civil (bens públicos e bens privados), pois como dito, os direitos coletivos que pairam sobre o bem jurídico qualidade socioambiental não constituem a mera soma de direitos individuais, nem constituem direitos afetos à determinado ente público. Nas palavras de LEITE (2003, p. 83-84):

“Com efeito, desta forma, visualiza-se o meio ambiente como um macrobem, que além de bem incorpóreo e imaterial se configura como bem de uso comum do povo. Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. (...) Não obstante, o legislador constitucional ao inserir o meio ambiente como *res communes omnium*, não legitimou, exclusivamente, o Poder Público para sua tutela jurisdicional civil, como interesse difuso. Assim fazendo-o, apartou o meio ambiente de uma visão de bem público estrito senso, mas, ao que tudo indica, elencou o bem ambiental como disciplina autônoma e a título jurídico autônomo. (...)

Não se deve aceitar, desta forma, a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, considerando ser o mesmo essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nesses termos, conclui-se que o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e como disciplina autônoma, conforme já foi mencionado.”

O autor destaca ainda, a existência de outra faceta do bem ambiental, denominada microbem, que envolve os bens materiais e imateriais que compõe o meio ambiente. Esta noção de microbem será analisada posteriormente, ao se abordar o tema específico dos bens socioambientais como suporte. Destaque-se, por enquanto, que este bem imaterial (equilíbrio socioambiental) pode ser denominado, além de macrobem, como bem socioambiental (no singular).

Adiante, a norma constitucional estabelece ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida. Vincula necessariamente a vida, que deve ser digna (e, portanto, sadia²⁹, senão vida digna não é), ao equilíbrio ambiental, evidenciando a indivisibilidade dos direitos humanos

²⁹ Em um sentido extremamente amplo, e não relativamente à existência de doenças.

acima mencionada. Em poucas palavras e exemplificativamente: não há vida digna para um grupo com acesso à moradia e emprego e que consuma água com substâncias tóxicas ou em áreas de desequilíbrio ambiental.

Por outro lado, a norma constitucional em análise evidencia que o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui não somente um direito, mas um direito que contém um dever, uma obrigação. Isto fica evidente ao determinar, logo após garantir o direito coletivo, o dever de todos, Poder Público e coletividade, em proteger e defendê-lo.

Uma característica final do mandamento constitucional é a previsão da necessidade de preservação para as presentes e futuras gerações. Esta determinação incorpora a ética de equidade intergeracional e intrageracional (vide LEFF, 2006, p. 465) e apresenta algumas conseqüências de relevância.

Significa, especialmente, que o artigo 225 instituiu um novo sujeito coletivo de direitos, além do sujeito já mencionado (envolvendo os nascidos - intrageracional); trata-se de um outro, coletivo, composto por indivíduos que ainda não nasceram, mas que têm direito de vir a um planeta no qual o meio ambiente esteja em condições de equilíbrio, a fim de que desfrutem uma vida sadia e tenham acesso aos recursos naturais existentes (intergeracional). Além disso, gera uma obrigação para as atuais gerações para que promovam o uso racional dos recursos naturais e defendam o meio ambiente para aquelas gerações vindouras. Este mandamento representa ruptura profunda no paradigma moderno e no modo de produção capitalista que o domina, focado na satisfação das necessidades atuais e imediatas.

Sobre esta ética intergeracional, destaca-se a lição de MACHADO (2004, p. 51):

“A reserva dos bens ambientais, com a sua não utilização atual, passaria a ser equitativa se fosse demonstrado que ela estaria sendo feita para evitar o esgotamento dos recursos, com a guarda desses bens para as gerações futuras. A equidade no acesso aos recursos ambientais deve ser enfocada não só com relação à localização espacial dos usuários atuais, como em relação aos usuários potenciais das gerações vindouras. Um posicionamento equânime não é fácil de ser encontrado, exigindo considerações de ordem ética, científica e econômica das gerações atuais e uma avaliação prospectiva das necessidades futuras, nem sempre possíveis de serem conhecidas e medidas no presente.”

Para dar efetividade a esse direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a norma estabelece ainda em seus parágrafos

(especialmente em seu parágrafo primeiro), uma série de instrumentos e mecanismos de proteção e preservação. Alguns deles, incluídos no objeto do presente estudo serão analisados nos capítulos seguintes, especialmente os que dizem respeito à proteção dos processos ecológicos fundamentais e da criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Por sua vez, em seus artigos 215 e 216, a Constituição Federal estabelece a proteção do patrimônio cultural brasileiro e das manifestações culturais dos grupos componentes da sociedade brasileira. Em consonância com o conceito de meio ambiente referencial deste trabalho, o patrimônio cultural brasileiro e as manifestações culturais compõe o meio ambiente e sua proteção como tal deve ser tratada e sua compreensão deve ser feita de forma sistêmica e não compartimentalizada, tal como ensina SANTILLI (2005, p. 91-93):

“A orientação socioambiental presente na Constituição não se revela pela leitura fragmentada e compartimentalizada dos dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função social da propriedade, e sim por uma leitura sistêmica e integrada do todo: o que alguns chamam de uma leitura “holística”, que não percebe apenas as partes, mas a unidade axiológico-normativa presente no texto constitucional. (...)

O texto constitucional revela a compreensão de que não basta proteger a biodiversidade: a diversidade de espécies, genérica e de ecossistemas, sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada à esta. A síntese socioambiental está presente na interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo, pela pluriétnicidade e pelo enfoque humanista.”

Neste sentido, o artigo 215 da Constituição Federal estabelece que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Determina, ainda, em seu parágrafo primeiro, que esta proteção envolve as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos formadores da sociedade brasileira. Como se percebe claramente do texto constitucional, a concepção de cultura não é a de proteção a uma cultura única, mas de reconhecimento do pluralismo cultural da sociedade brasileira, em uma verdadeira perspectiva multicultural.

Em adição, o artigo 216 estabelece o conteúdo do patrimônio cultural brasileiro, o qual deve ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade, naquela perspectiva integral de meio ambiente anteriormente exposta e através de instrumentos próprios, tais como inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, dentre outras formas de acautelamento e preservação (artigo 216,

§ 1º). Segundo a norma (artigo 216, *caput*) constituem patrimônio cultural brasileiro “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Ainda segundo este artigo, dentre esses bens se incluem: (i) as formas de expressão; (ii) os modos de criar, fazer e viver; (iii) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; (iv) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e (v) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico e científico.

Por outro lado, além desta concepção plural de cultura que permeia os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, o seu artigo 231 estabelece ainda o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como reconhece os direitos territoriais (propriedade definitiva) dos remanescentes de comunidades de quilombos (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Assim, fazendo uso das palavras de SANTILLI (2005, p. 94), é possível afirmar que a síntese ambiental se revela por meio da concretização de dois valores em um único bem jurídico: a biodiversidade e a sociodiversidade.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabelece o meio ambiente ecologicamente equilibrado (numa perspectiva socioambiental), essencial à sadia qualidade de vida e bem de uso comum de todos, como um bem jurídico coletivo e imaterial. Entretanto, para uma melhor compreensão do conteúdo jurídico deste bem, denominado bem socioambiental, são necessárias algumas considerações sobre a interação deste bem jurídico autônomo e imaterial (denominado macrobem ou inclusive bem socioambiental) com os bens jurídicos que atuam como suporte para a realização dos direitos socioambientais.

3.3

O Equilíbrio Ecológico do Meio Ambiente como Bem Jurídico e os Bens Socioambientais

Como ressaltado no item precedente, o equilíbrio socioambiental constitui bem jurídico autônomo, que é objeto dos direitos coletivos socioambientais

garantidos pela Constituição Federal de 1988. Esse bem recebe diversas determinações na doutrina jusambiental, tal como bem socioambiental ou macrobem.

Esse bem, entretanto, demanda uma expressão concreta para sua manifestação, relacionando-se com bens, públicos ou privados, os quais são, por determinação legal (em sentido amplo), essenciais para sua garantia. Estes bens serão objeto de análise a seguir, cuja compreensão é de grande relevância para o presente estudo, pois, como se demonstrará, as áreas úmidas, pelos valores ambientais, culturais e sociais expostos no Capítulo 2 e pelas normas a serem expostas nos capítulos seguintes, constituem verdadeiros bens socioambientais, já que se prestam para a garantia dos direitos socioambientais abordados acima.

Assim, antes de identificar o regime legal de proteção das áreas úmidas, bem como o questionamento dos aspectos omissos, controversos e conflitantes deste regime, é necessário expor a natureza jurídica dos bens socioambientais, pois sua configuração determina e condiciona as normas de gestão deste ecossistema.

Passa-se, então, necessariamente pela compreensão dos direitos coletivos socioambientais e do que é o bem socioambiental, partindo-se da seguinte questão: são as áreas úmidas bens socioambientais?

A resposta: sim e não. Explica-se tal afirmativa/negativa abordando-se a natureza do bem socioambiental, como um bem imaterial coletivo (já abordada) e a relevância de certos bens para a garantia dos direitos socioambientais, bem como as conseqüências do exercício destes direitos sobre determinados bens jurídicos.

Inicia-se tal abordagem a partir da lição de MARÉS (2002, p. 37), para quem

“os direitos socioambientais não são aqueles formados pela mera soma de direitos subjetivos individuais assim como o bem socioambiental não é aquele que possui vários proprietários individuais, ainda que de forma indivisa. Segundo o autor, os bens socioambientais são somente aqueles pertencentes a um grupo de pessoas, cuja titularidade é difusa porque não pertence a ninguém em especial, mas cada um pode promover sua defesa que beneficia sempre a todos”.

Esses direitos socioambientais, cuja fruição é possível apenas de maneira coletiva, como dito, não são passíveis de apropriação individual, são imprescritíveis, inalienáveis, inembargáveis e intransferíveis. Como já dito, são direitos emergentes no século XX, relacionados a uma nova compreensão das relações entre o homem e o meio ambiente e os homens entre os próprios homens.

Especificamente com relação ao bem socioambiental imaterial, lembre-se que a Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, à qualidade de bem de uso comum do povo, portanto, bem de titularidade difusa ou coletiva imaterial (artigo 225), juntamente com os artigos 215 e 216, segundo os quais as manifestações culturais dos povos formadores da sociedade brasileira constituem o patrimônio cultural brasileiro, a ser protegido e defendido pelo Estado e pela coletividade, numa concepção integral do conceito de meio ambiente.

Assim, o bem socioambiental apresenta, por um lado, natureza imaterial, não se confundindo necessariamente com os bens individuais sobre os quais recai. Nas palavras de FRANCO (2005, p. 77):

“Logo, o bem jurídico ambiental nada mais é do que o equilíbrio ecológico do ambiente em seu sentido mais amplo, tratando-se de um direito, um bem, imaterial, intangível, o qual, para se efetivar, necessita de uma base física, qual seja, o próprio ambiente físico representado pelas terras, matas, rios, cidades, ecossistemas, todas as formas de vida, que se encontram invariavelmente sob uma titularidade individual, privada ou pública.”

Tal fato é comprovado pelo conceito de meio ambiente dado pela Lei 6.938/1981 (artigo 3º, inciso I), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e pelo próprio conceito de meio ambiente referencial deste estudo, estabelecido acima.

A partir do exposto, resta evidente, do ponto de vista dos direitos socioambientais garantidos pela Constituição Federal de 1988, não se tratar as áreas úmidas de bem socioambiental no sentido imaterial desse bem, ou seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e bem de uso comum do povo e da proteção das manifestações culturais dos povos.

Mas o que são as áreas úmidas (e outros espaços relevantes do ponto de vista socioambiental) para o direito? Materialmente considerados, são bens individuais, apropriáveis individualmente e condicionados à realização e efetivação do bem socioambiental imaterial, tal como este foi descrito nos parágrafos precedentes. Sendo ecossistemas essenciais para a manutenção do equilíbrio ecológico e para a reprodução física e cultural dos modos de vida de diversas populações, estão elas intrinsecamente vinculadas a esta essencialidade, independentemente de serem apropriados individualmente.

Com base nas definições constantes no artigo 3º da Lei 6.938/1981, norma que, junto com a Constituição Federal, constituem o centro da Política Nacional do Meio Ambiente, poder-se-ia enquadrar as áreas úmidas no conceito de recursos ambientais:

“Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.”

A Política Nacional atribuiu um nome aos bens individualizáveis que apresentam uma essencialidade para a efetivação dos direitos socioambientais, na construção jurídica do bem socioambiental. Segundo PIVA (2000, p. 143-144),

“Não temos notícias de que em outros ramos do direito positivo haja necessidade de convivência entre conceitos de bens e recursos, estes significando ou parecendo significar bens de outra natureza capazes de auxiliar na proteção daqueles, razão pela qual não parece normal falar-se em bens civis e recursos civis, bens comerciais e recursos comerciais, bens penais e recursos penais e assim por diante (...) Esta notável particularidade do Direito Ambiental, em cujo seio haverão de coexistir o bem ambiental e os recursos ambientais, provoca uma urgente necessidade de diferenciar os seus conceitos.”

Assim, é possível firmar que do ponto de vista estritamente legal (e numa interpretação literal e não sistemática), do direito positivo brasileiro, conquanto se tratem de bens, no sentido jurídico corrente, as áreas úmidas não seriam denominadas bens, mas recursos ambientais com função específica.

Ocorre que, apesar da nomenclatura constante na Política Nacional do Meio Ambiente, a denominação *recursos ambientais* não parece preencher todo o conteúdo e todo o significado desses bens essenciais á manutenção do equilíbrio ecológico e do bem estar das populações.

Tal insuficiência fica evidente ao perceber-se que as áreas úmidas, como bens jurídicos, independente de serem bens públicos ou privados, revestem-se, utilizando-se a expressão de MARÉS (2005, p. 22), de um interesse que os faz terem um caráter público diferente. Não se tratam apenas de recursos³⁰, no sentido econômico desta palavra (sentido adotado pela lei). A noção de recursos revela

³⁰ Conforme as seguintes definições: “recurso natural – Tudo que se encontra na Natureza que podemos utilizar (p. ex. alimento, energia, matéria-prima para construções, etc.)”. (LIMA-e-SILVA, 1999, p. 195); “recursos naturais – Denominação aplicada a todas as matérias-primas, tanto aquelas renováveis como as não renováveis, obtidas diretamente da natureza, e aproveitáveis pelo homem”(IBGE, 2004, p. 277).

apenas uma ínfima parcela da natureza das áreas úmidas e do seu papel no mundo jurídico, tratando-as apenas como fonte de matéria-prima.

O interesse público mencionado reflete-se no reconhecimento coletivo de que determinados bens jurídicos (tal como as áreas úmidas) devem ser preservados/conservados. O autor denomina, inicialmente, esses bens como bens de interesse público:

“Esta nova relação de direito entre os bens de interesse cultural ou natural com o Estado e os particulares vem dando margem a uma nova categoria de bens, que alguns autores chamam de bens de interesse público, que não se reduz a apenas uma especial vigilância, controle ou exercício de poder de polícia da administração sobre o bem, mas é algo muito mais profundo e incide no seu núcleo e essência. (...) As limitações gerais produzem obrigações pessoais aos proprietários que devem tornar socialmente úteis suas propriedades, enquanto as limitações impostas a estes bens de interesse público são muito mais profundas porque modificam a coisa mesma, passando o Poder Público a controlar o uso, transferência, a modificabilidade e a conservação da coisa, gerando direitos e obrigações que ultrapassam a pessoa do proprietário, atingindo o corpo social e o próprio Poder Público. (...)”

Na realidade, sobre estes bens nasce um novo direito, que se sobrepõe ao antigo direito individual já existente. O bem como que se divide e um lado material, físico, que pode ser aproveitado pelo exercício de um direito individual, e outro imaterial, que é apropriado por toda a coletividade, de forma difusa, que passa a ter direitos ou no mínimo interesse sobre ele. Como estas partes ou lados são inseparáveis, os direitos ou interesses coletivos sobre uma delas necessariamente se comunicam à outra.” (MARES, 2005, p. 23)

Em outra obra, MARÉS (2002, p. 39), denomina expressamente tais bens como socioambientais, assim definidos:

“São socioambientais, portanto, todos aqueles bens necessários à manutenção da biodiversidade e sociodiversidade, que compõe o meio ambiente ecologicamente equilibrado ou que sejam evocativos, representativos ou portadores de referência à memória das culturas e o conhecimento coletivo. Estes bens são assim reconhecidos por lei, ato administrativo ou sentença judicial, o que vale dizer, que quando ainda não reconhecidos podem vir a sê-lo por ato judicial, quando a Administração Pública não o faz. Portanto existem no mundo jurídico, são objeto de direito.”

Neste sentido, afirma MARÉS (1999b, p. 50): “os bens ambientais [socioambientais] são todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade)“.

Os bens socioambientais, como as áreas úmidas, apresentam pelo menos duas expressões jurídicas, comportando duas titularidades (MARÉS, 2002, p. 41). A primeira, segundo o autor, é do próprio bem materialmente tomado e a segunda é

sua representatividade, evocação, necessidade ou utilidade ambiental e a relação com os demais, como essenciais à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida. A primeira camada de direitos é o direito individual (público ou privado) sobre o bem e a segunda o direito coletivo à sua preservação para a garantia socioambiental. Os bens, materialmente tomados, são suporte aos direitos coletivos que pairam sobre ele³¹.

Esses bens socioambientais são aqueles que, individuados, são imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio ambiental ou sejam representativos, evocativos ou identificadores da história da sociedade humana e da cultura de um modo geral (MARÉS, 2005, p. 21-22). Sua proteção impõe-se quando sua alteração ou destruição pode significar o desequilíbrio ambiental ou o desaparecimento ou comprometimento da manifestação cultural intrinsecamente a eles ligada.

Ou, como ensina MARÉS (1993, p. 10), ao fazer referência expressa aos direitos coletivos socioambientais garantidos pela Constituição Federal de 1988,

“esta definição jurídico-constitucional faz do meio ambiente ecologicamente equilibrado um bem jurídico diferente dos bens jurídicos que o compõe, que podem ser públicos ou privados. Cada árvore, cada gleba de terra, rio ou casa, fábrica ou templo são bens juridicamente diferentes do meio ambiente ecologicamente equilibrado onde se inserem, mas têm como limite genérico de uso a manutenção e prevenção deste ambiente.”

Sobre o tema, destaque-se a lição de SILVA (2004a, p. 83):

“A doutrina vem procurando configurar outra categoria de bens – bens de interesse público –, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso – de onde as duas categorias de bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado.”

MARÉS (2002, p. 35-36) denomina os direitos coletivos que pairam sobre esses bens essenciais às garantias socioambientais (bens socioambientais), dentro de uma nomenclatura típica do direito moderno, como direitos reais coletivos sobre

³¹ Outros autores, como o já citado LEITE (2003, p. 69-92) com a noção de macro e micro bem ambiental e FIORILLO (2003, p. 49-57) ao tratar da imaterialidade do bem ambiental, abordam a questão em termos semelhantes, mas com conclusões diversas sobre a natureza dos bens socioambientais (tratados por eles como ambientais).

coisa alheia. Esses direitos dizem respeito à coisa (bem jurídico) em si. Nas palavras do autor:

“Por isso esses direitos coletivos, enquadrados na dogmática jurídica da modernidade, podem ser considerados direito real coletivo sobre coisa alheia, com todas as características dos direitos reais, oponível *erga omnes* e diretamente relacionados a um bem jurídico. Neste caso, um bem jurídico especial, que ganhou uma proteção extra, capaz de alterar sua essência, modificando o regime de propriedade, impondo-lhe limitação, transformando mesmo sua função social³². Exatamente por que faz tudo isso ao mesmo tempo, não se confunde com a limitação administrativa, direito do Estado de ordenar o uso da propriedade, nem com a função social³³, atributo valorativo da propriedade, embora limite a propriedade e lhe dê atributo valorativo.

O direito real coletivo sobre coisa alheia exercido por todos sobre os bens de interesse público são mais do que limitações administrativas, porque independem do Estado e podem se exercer até mesmo contra ele e mais do que a função social da propriedade, porque é uma modificação na essência da coisa.” (MARÉS, 2002, p. 35-36)

Dessa forma, demonstrada inicialmente a essencialidade das áreas úmidas para a garantia dos direitos socioambientais emergentes (principalmente após a Constituição Federal de 1988), resta evidente que sobre eles paira uma dupla

³² Função social da propriedade constitui atributo valorativo da propriedade que gera obrigações ao proprietário em vistas do bem estar da coletividade. Está presente na Constituição Federal nos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182 (propriedade urbana) e 186 (propriedade rural). Refere-se a atributos intrínsecos e integrantes da essência (conteúdo) do direito de propriedade (LEUZINGER, 2002, p. 60-68). Entretanto, DERANI (2002, p. 58-59) afirma que: “Propriedade traduz uma relação, sobre a qual recai uma proteção jurídica. Não é a propriedade um direito. Direito é sua proteção. Assim, direito de propriedade é o direito à proteção da relação de um sujeito sobre um objeto. Somente aquela relação que preenche requisitos determinados pelo direito é passível de ser protegida. (...) Por se estar tratando aqui de propriedade como uma relação sobre a qual recai uma proteção jurídica, o direito se refere à garantia e proteção da relação, não do objeto – bem – integrante da relação de propriedade. Função social da propriedade, portanto, não é função de um direito nem de um bem inanimado, mas é a vinculação dos efeitos da relação material sujeito-objeto com a sociedade. Falar em função social da propriedade é dispor sobre instrumentalidade da relação de propriedade em relação à construção da sociedade (...) Em outras palavras, dada a existência de sujeitos proprietários, juridicamente garantidos, o direito intervém nessa relação, impondo novos deveres e responsabilidades (...) Concluindo, é pela identificação e valoração do processo de utilização da coisa que se avaliará o preenchimento do preceito legal da função social da propriedade”.

³³ Sobre a relação entre os bens socioambientais e a função social da propriedade, destaque-se a afirmação de MARÉS (2005, p. 27-29): “Os bens socioambientais alteram e complementam a função social da propriedade, porque agregam elementos funcionais a ela. (...) A função social dos bens socioambientais está na sua dimensão de proteção, seja para evocar a cultura, seja para garantir a biodiversidade. Em qualquer caso, cumprirá a função social só pela sua existência incólume. (...) A declaração de valor cultural ou natural de um bem pode restringir ou modificar a possibilidade de uso da terra, impondo sub-utilização ou não utilização de parte do imóvel. A imposição de preservação de determinada espécie animal, por exemplo, pode limitar ou impedir a plantação de essências exóticas que lhes cause danos. Manter a cobertura nativa, ainda que em exploração, pode ser menos adequado em termos econômicos, do que o recomendável para a região, mas, se a proteção do ambiente, ecologicamente equilibrado, impuser a sua manutenção, esta será sua função social. Assim, como se vê, o reconhecimento de interesse socioambiental incide, também, na função social da propriedade que deve ser exercida sobre esses bens, mas não podemos confundir o instituto do tombamento ou os de preservação da natureza com o da função social da propriedade, mesmo porque a função social, apesar de alterar o conceito tradicional ou absoluto de propriedade, não atinge sua essência, mas apenas uma parcela, a sua utilização”.

titularidade: uma individual e outra coletiva, dada a natureza socioambiental desses bens. Essa dupla natureza modifica o próprio bem e seu regime jurídico é determinado por essa natureza coletiva. Nas palavras de MARÉS (2002, p. 34):

“Ao mesmo tempo em que estas relações e bens têm pairando sobre si uma titularidade difusa, têm concretamente falando, uma titularidade individual.(...) A dominialidade do bem ambiental ou culturalmente protegido também tem esta característica. Ele mesmo como bem individuado faz parte, integra um patrimônio – público ou particular -, mas há, do ponto de vista da sociedade, uma titularidade difusa que altera sua essência.”

Essa segunda camada de direitos, denominada de direitos reais coletivos sobre coisa alheia, que transforma a essência do bem, dando-lhe o atributo de bem socioambiental, deve ficar claro, apresenta, como dito, todas as características dos direitos reais, sendo oponível *erga omnes* e diretamente relacionadas a um bem jurídico. Ou seja, o exercício dos direitos decorrentes dessa segunda camada podem ser exigidos contra todos, inclusive contra o detentor do direito individual que paira sobre o bem (público ou privado).

Por esses motivos a questão objeto deste item foi anteriormente respondida de forma paradoxal, pois ao mesmo tempo em que as áreas úmidas não se confundem com o bem socioambiental protegido pelos direitos coletivos estabelecidos pela Constituição Federal (aspecto imaterial), do ponto de vista material, dada a alteração na natureza dos bens jurídicos essenciais causada pelo direito real coletivo que paira sobre eles, são as áreas úmidas bens socioambientais. Essa configuração da essência desses bens socioambientais incide neles diretamente, e não somente nos direitos individuais que sobre eles recaem (como o direito de propriedade).

As especificidades desse regime jurídico especial a que as áreas úmidas estão submetidas, que lhes determina sua essencialidade para a garantia de direitos coletivos socioambientais, serão objeto de análise nos capítulos seguintes e decorre, em síntese, da obrigatoriedade de proteção e restauração dos processos ecológicos fundamentais e da possibilidade da instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público, bem como das obrigações assumidas pelo Brasil ao assinar e ratificar a Convenção de Ramsar para proteção das áreas úmidas, especialmente aquelas relativas ao uso adequado (*wise use*) desses ecossistemas.

4

A Proteção Jurídica das Áreas Úmidas no Direito Internacional

Feita a análise dos fundamentos da proteção dos direitos socioambientais no capítulo precedente, estando demonstrado que o equilíbrio socioambiental é considerado um bem socioambiental (no sentido imaterial), objeto dos direitos socioambientais estabelecidos pela Constituição Federal, passa-se a analisar os instrumentos de proteção das áreas úmidas, tanto no que diz respeito às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, especialmente através da Convenção de Ramsar, como nas normas de direito interno, principalmente através dos direitos e instrumentos de proteção estabelecidos pela Constituição Federal.

Na análise que se seguirá, procurar-se-á demonstrar a natureza de bem socioambiental das áreas úmidas (como suporte, ou microbem), materialmente tomadas, em razão de sua essencialidade para a garantia do bem socioambiental imaterial (ou macrobem), objeto dos direitos coletivos expostos no capítulo anterior. Neste capítulo será feita a análise da Convenção de Ramsar, para que, no seguinte, se proceda a análise do direito interno brasileiro sobre o tema.

4.1

A Convenção de Ramsar para Proteção das Áreas Úmidas

Dentro de um contexto de emergência das questões ambientais que culminaram na primeira conferência mundial sobre meio ambiente - a Convenção de Estocolmo sobre Meio Ambiente e o Homem, das Nações Unidas, realizada em Estocolmo em 1972 (SILVA, 2002a, p. 27-32) -, foi aberta para assinaturas a Convenção sobre Áreas Úmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar.

A Convenção de Ramsar, acordada na cidade de Ramsar, Irã, em 1971³⁴, em que pese se tratar de um acordo setorizado (envolve a proteção de

³⁴ O texto original da Convenção foi emendado em duas oportunidades. Na primeira alteração, o Protocolo de Paris, adotado na Conferência Extraordinária das Partes Contratantes, realizada em 1982, naquela cidade, estabeleceu o procedimento de emenda do texto da Convenção de Ramsar, tendo entrado em vigor em 1986, através do artigo 10 bis. Na segunda alteração, as Emendas Regina,

ecossistemas de zonas ou áreas úmidas e proteção das aves migratórias), é incluída entre as cinco mais importantes convenções globais de proteção da biodiversidade (KOESTER, 2002, p. 96). Os outros quatro acordos globais são³⁵: a Convenção sobre Proteção do Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade (1972 – conhecida como Convenção da UNESCO sobre o Patrimônio da Humanidade); a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies em Extinção da Fauna e Flora Silvestres (1973 – conhecida como CITES); a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Silvestres (1979 – Conhecida como Convenção de Bonn); e a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992 – conhecida como CDB).

As origens da Convenção de Ramsar remontam a uma conferência realizada em 1962 dentro do Projeto MAR (relativo à proteção dos ecossistemas de marismas, como visto, uma das espécies de áreas úmidas), organizada por Luc Hoffmann, com a participação de importantes entidades internacionais dedicadas à conservação da natureza, como a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, a *Wetlands International*, e a *Birdlife International*, tendo ocorrido em Lês Saintes Maries-de-la-Mer, na França. A partir desta conferência, o texto foi negociado em uma série de reuniões técnicas, que modificaram seu foco da proteção inicial às aves migratórias através de uma rede de refúgios, para a proteção do ecossistema de áreas úmidas para a proteção das aves, dando ênfase maior ao habitat do que as espécies (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 17).

Assim, a Convenção de Ramsar, segundo SILVA (2002a, p. 85), foi inicialmente idealizada por países do hemisfério norte, com o objetivo principal de preservação das aves aquáticas, especialmente as migratórias. Mas já no início da implementação da Convenção, percebeu-se a importância dos países localizados no hemisfério sul do planeta, pois neles se encontram as principais áreas úmidas, de onde as aves migratórias emigram para o norte no verão. Nas palavras do autor: “Subscrita em 1971, [A Convenção de Ramsar] tinha inicialmente por objetivo a proteção das aves aquáticas, mas, com o correr dos anos, tem sido ampliada, e a

envolvendo alterações nos artigos 6 e 7 da Convenção, foram instituídas na Convenção Extraordinária das Partes realizada em 1987 na cidade de Regina, Canadá, que estabeleceram as competências da Conferência das Partes, a criação de um secretariado permanente da Convenção, e a instituição de um orçamento para a Convenção. As Emendas Regina entraram em vigor no ano de 1994.

³⁵ Todas, com exceção da Convenção de Bonn, foram assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil.

ênfase atual é a proteção dos alagados, no seu sentido mais amplo, visando à proteção não só das aves, mas de toda a fauna específica, bem como da flora” (SILVA, 2002a, p. 85).

Esta constatação também é registrada pelo RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 6), ao afirmar que

“o nome oficial do tratado (...) reflete a ênfase original na conservação e no uso adequado das áreas úmidas fundamentalmente como habitat para aves aquáticas. Com o passar dos anos, entretanto, a Convenção ampliou seu escopo para cobrir todos os aspectos da conservação de áreas úmidas e o uso adequado, reconhecendo as áreas úmidas como ecossistemas que são extremamente importantes para a conservação da biodiversidade e para o bem-estar das comunidades humanas. Por essa razão, a cada vez mais comum utilização do nome ‘Convenção sobre Áreas Úmidas’ como título do tratado é muito apropriada (mudar o nome do tratado requer a realização de uma emenda ao próprio tratado, um processo difícil que por enquanto as Partes Contratantes não estão dispostas a enfrentar).”

A ampliação do objeto e dos objetivos da convenção é facilmente percebida através do conteúdo das resoluções e recomendações editadas pela Conferência das Partes da Convenção. O objeto, como se verá, não foi ampliado apenas da simples proteção das aves para os ecossistemas úmidos em sua integralidade, mas também para os aspectos culturais que ligam estreitamente a humanidade a tais áreas.

Adotada em 1971, a Convenção de Ramsar entrou em vigor em 1975. Conta hoje com 153 partes contratantes, 1.631 áreas indicadas pelas partes como sítios de zonas úmidas de importância internacional, que cobrem cerca de 145.622.310 hectares do planeta³⁶. O objetivo de sua criação, segundo o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 9) foi

“chamar a atenção internacional para a taxa pela qual os habitats de áreas úmidas estavam desaparecendo, em parte pela falta de compreensão de suas importantes funções, valores, produtos e serviços. Os governos que aderem à Convenção estão expressando sua intenção em se comprometer em auxiliar a reverter essa história de perda e degradação das áreas úmidas”.

A atual ampliação do objeto e dos objetivos da convenção, apesar de não estar prevista expressamente pelos idealizadores do tratado, apresenta suas sementes nos “considerandos da convenção”. Neste sentido, ao adotar a convenção, as partes:

³⁶ Fonte: sítio do Secretariado da Convenção na internet (www.ramsar.org) - Acesso em: 16.11.2006.

- “reconhecem a interdependência do homem e de seu ambiente”;
- “consideram as funções ecológicas fundamentais das zonas úmidas, como reguladoras dos regimes de água e como habitats de uma flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas”;
- “estão conscientes de que as zonas úmidas constituem um recurso de grande valor econômico, cultural, científico e recreativo, cuja perda seria irreparável”;
- “desejam por termo à progressiva invasão e perda de zonas úmidas”;
- “reconhecem que as aves aquáticas nas suas migrações periódicas podem atravessar fronteiras e, portanto, devem ser consideradas como um recurso internacional”;
- “estão confiantes de que a conservação das zonas úmidas, da sua flora e da sua fauna, pode ser assegurada com políticas nacionais conjuntas de longo alcance, através de uma ação internacional coordenada”.

Ora, ao reconhecer a relevância das áreas úmidas como ecossistemas que apresentavam diversos valores (ecológicos, econômicos, culturais, científicos e recreativos), como reguladores do regime de águas e habitat de flora e fauna características, não é de se estranhar que a Convenção tenha ampliado seu foco apenas do objetivo de proteção das áreas úmidas pela sua importância como habitat de aves migratórias para a proteção do ecossistema em sua globalidade.

Além disso, a análise destas considerações prévias da convenção destaca também que os focos da proteção são as funções ecológicas destes ecossistemas. Protegem-se os processos ecológicos fundamentais que neles ocorrem e que mantém uma série de outros ecossistemas e condições ambientais (tal como o clima local, regional e até global), bem como outros valores associados (culturais, dos povos a elas intrinsecamente ligados, cuja reprodução física e cultural depende de sua preservação; econômicos, ligados aos serviços ecológicos prestados, bem como do uso dos recursos ambientais nela encontrados; e científicos e recreativos, envolvendo principalmente a pesquisa e o ecoturismo).

É possível afirmar, então, que apesar do complemento do nome da Convenção de Ramsar (*especialmente como habitat de aves aquáticas*), as razões e justificativas da elaboração deste tratado já apresentavam um objeto amplo, qual seja a proteção das áreas úmidas, independentemente de se tratem de sítios que fossem habitat para aves aquáticas (apesar de que, como demonstrado anteriormente, as áreas úmidas constituem importante habitat para aves aquáticas). Sobre o escopo da Convenção de Ramsar, IZA (2004, p. 42) afirma que:

“O objetivo primário da Convenção de Ramsar de proteger as áreas úmidas como habitat para aves tem sido sistematicamente expandido pela COP. Com efeito, o Preâmbulo da Convenção de Ramsar reconhece ‘as funções ecológicas

fundamentais das zonas úmidas, como reguladoras dos regimes de água e como habitats de uma flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas'. A Convenção de Ramsar providencia uma abordagem holística à conservação das áreas úmidas dentro dos sistemas aquáticos. Os rios são incluídos na ampla definição de áreas úmidas e a COP reconheceu o importante papel hidrológico, biológico e ecológico exercidos por elas no funcionamento das bacias hidrográficas. Apesar de nem todos os rios possam ser considerados áreas úmidas, é verdade que os ecossistemas ribeirinhos incluem diversos tipos de áreas úmidas e sua biodiversidade associada.”

Esta ampliação do objeto é destacada também em documento do Ministério do Meio Ambiente brasileiro (MMA, 2006):

“Com o passar dos anos, a Convenção passou a abordar o tema de forma mais abrangente, até que na 5ª Conferência das Partes Contratantes – COP5, em 1993, Kushiro, Japão, a Convenção reconheceu que o interesse pelas zonas úmidas vai além da conservação de áreas específicas por seu valor intrínseco e sua diversidade, mas que a sustentabilidade desses ambientes é crucial para a vida humana, proporcionando bem estar às populações. O enfoque inicial direcionado às aves aquáticas foi mudando para um enfoque mais sócio-ambiental [sic] e a Convenção de Ramsar passou a ser um marco a partir do qual os países signatários reconhecem a importância ecológica e os valores econômicos, culturais, científicos e recreativos das zonas úmidas.”

Inicialmente a Convenção de Ramsar estabelece uma definição do que são as áreas úmidas objeto do acordo internacional, em seu artigo primeiro, parágrafo primeiro: “Para efeitos desta Convenção, 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”.

Trata-se, na verdade, de uma definição extremamente ampla, apta a abranger os mais variados ecossistemas encontrados no planeta. Apesar de inicialmente exemplificar algumas áreas consideradas como zonas úmidas (pântanos, charcos, turfas ou águas), a definição procura ser a mais abrangente possível, pois pretende servir como traço identificador destas áreas em todo o planeta, que, como visto, envolvem desde florestas costeiras como manguezais e campos de gramíneas a beira mar (como as marismas), até florestas de pinheiro alagadas no interior dos continentes. Ressalte-se apenas que ao utilizar a palavra *água* dentre os exemplos de zonas úmidas, a definição não menciona refere-se às águas como substância química, mas os rios, os cursos de água, lagos, lagoas, dentre outros.

Caso a definição fosse específica e restritiva, por certo diversos destes ecossistemas atualmente considerados como zonas úmidas não estariam dentre aqueles abrangidos pela Convenção. Como destacam MITSCH & GOSELINK (1993, p. 27), a convenção inclui ecossistemas com água de profundidade inferior até 6 metros na maré baixa, os quais normalmente (nos EUA e no Canadá, segundo os autores) não são incluídos dentre as áreas úmidas. Um destes, exemplificam, são os recifes de corais.

Essa definição, entretanto, pode ser detalhada e limitada pelas Partes Contratantes ao estabelecer suas normas internas relativas às áreas úmidas, mas “se uma parte escolhe definir as áreas úmidas de forma mais restrita (como por exemplo, excluindo as áreas costeiras/marinhas), deve ser esclarecido que as medidas legais e institucionais aplicáveis a essas áreas continuam consistentes com suas obrigações na Convenção de Ramsar” (SHINE, 2006, p. 23).

Como visto no Capítulo 2, o estabelecimento de uma definição do que sejam áreas úmidas envolve uma série de dificuldades. A Convenção, entretanto, em 1990 editou a Recomendação 4.7 (posteriormente emendada), pela qual identificou quarenta e dois tipos de áreas úmidas, agrupadas em três categorias: costeiras/marinhas, continentais e artificiais. Essa recomendação constitui guia para a identificação das áreas úmidas pelas Partes Contratantes. Dentre esses quarenta e dois tipos, são identificados cinco principais (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 7):

- marinhas (áreas úmidas costeiras, como lagoas costeiras, costões rochosos e recifes de corais);
- estuarinas (incluindo deltas, marismas e manguezais);
- lacustres (áreas úmidas associadas à lagos);
- ribeirinhos (áreas úmidas ao longo de rios e riachos);
- palustres (significando pantanosos – pântanos, brejos e charcos);

A esses se acrescenta as áreas úmidas artificiais, tais como tanques de criação de peixes e camarões, granjas, terras agrícolas irrigadas, arrozais, depressões inundadas salinas, açudes, tanques de areia, piscinas de águas residuais e canais (MMA, 2006).

Além da definição, a Convenção declara expressamente que para seus efeitos, as aves aquáticas são pássaros ecologicamente dependentes das zonas úmidas (artigo 1º, §1º).

Com relação às obrigações das Partes Contratantes do tratado, segundo KORSTER (2002, p. 98), a Convenção de Ramsar estabelece cinco obrigações concretas, quatro obrigações gerais e uma obrigação leve.

Estas categorias das obrigações (concretas, gerais e leves) foram estabelecidas por este autor no intuito de comparar as cinco convenções globais de proteção da diversidade biológica mencionadas anteriormente. Para o autor, as obrigações concretas são aquelas claras, que não deixam qualquer dúvida sobre o que deve ser feito; as gerais são aquelas que apesar de serem claras, não permitem a visualização direta de seu cumprimento e implementação; e as leves constituem aquelas que não são verdadeiras obrigações, pois envolvem declarações propositivas (KOESTER, 2002, p. 96-97)³⁷.

Entretanto, apesar da quantificação das obrigações pertencentes a cada uma das categorias, o autor não declara qual das obrigações é considerada concreta, geral ou leve. Por este motivo, é necessário que seja feita discussão sobre cada uma das obrigações assumidas pelas partes contratantes da Convenção de Ramsar.

A primeira parte das obrigações das partes contratantes estão estabelecidas nos parágrafos do artigo 2º da Convenção. São elas:

- (i) indicação de áreas de zonas úmidas apropriadas dentro dos territórios das partes contratantes, para constar da Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional (denominada como a *Lista*), coordenada pelo bureau da Convenção. Na indicação, deverão constar os limites pormenorizados do sítio, que poderá incorporar áreas ribeirinhas ou litorais adjacentes à zona úmida e ilhas e porções de água marítima com mais de seis metros de profundidade na maré baixa situada dentro da zona úmida, principalmente onde estas tiverem importância como habitat de aves aquáticas. A indicação deve ser baseada em sua importância internacional em termos ecológicos, botânicos, zoológicos, limnológicos ou hidrológicos. Os limites das zonas úmidas incluídas na Lista poderá ser aumentado por qualquer motivo ou reduzidos, anulados ou restringidos, por motivo de interesse nacional urgente, informando as alterações ao bureau da Convenção;
- (ii) indicação, no momento da assinatura da Convenção, ou do depósito do instrumento de ratificação ou adesão, de pelo menos uma zona úmida a ser incluída na Lista;

³⁷ O próprio autor, em seu estudo, reconhece a natureza *semi-objetiva* das categorias de obrigações proposta, bem como do enquadramento das obrigações dos tratados nestas categorias. Primeiramente pelo fato da distinção entre os vários tipos de obrigações não ser muito clara. Em segundo lugar, por que “se a escolha deve ser feita entre uma obrigação concreta relativa a uma questão de menor importância e uma obrigação leve relativa a um componente específico do meio ambiente, a maior parte dos ambientalistas provavelmente escolheriam a segunda opção”. E em terceiro lugar, por que a extensão do que é permissível, de acordo com as disposições das convenções, de derrogação das obrigações não é claro (KOSTER, 2002, p. 97)

- (iii) ter em conta as responsabilidades, no plano internacional, para a conservação, orientação e uso adequado da população migrante de aves aquáticas, tanto ao designar as zonas úmidas de seu território a serem inscritas na Lista, bem como no exercer seu direito de modificar a inscrição.

No artigo 3º são estabelecidas as seguintes obrigações das partes contratantes:

- (i) elaboração e execução de seus planos para a promoção da conservação das zonas úmidas incluídas na Lista e, na medida do possível, o uso adequado³⁸ daquelas zonas úmidas do seu território;
- (ii) adoção das medidas necessárias para produzir informações e transmiti-las ao bureau da Convenção, com relação a modificações ecológicas de qualquer zona úmida em seu território e inscrita na Lista, que se modificaram ou estão em vias de se modificar, devido ao desenvolvimento tecnológico, poluição ou outra intervenção humana.

O artigo 4º da Convenção de Ramsar estabelece, ainda, as seguintes obrigações:

- (i) promoção da conservação de zonas úmidas e de aves aquáticas estabelecendo reservas naturais nas zonas úmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar a sua proteção apropriada;
- (ii) compensar a perda de recursos em zonas úmidas inscritas na Lista cujos limites foram restringidos, por motivos de interesse nacional urgente, especialmente criando novas reservas naturais, para as aves aquáticas e para a proteção dentro da mesma região ou em outra, de uma porção apropriada do habitat anterior;
- (iii) incentivar a pesquisa e o intercâmbio de dados e publicações relativas às zonas úmidas e à sua flora e fauna;
- (iv) empreender esforços de gestão para aumentar a população de aves aquáticas nas zonas úmidas apropriadas;
- (v) promover a formação de pessoal competente para o estudo, gestão e proteção das zonas úmidas.

Finalmente, com relação às obrigações das partes contratantes, o artigo 5º da Convenção estabelece que as partes contratantes deverão consultar-se mutuamente sobre a execução das obrigações decorrentes da Convenção,

³⁸ Na tradução para o português constante no Decreto n.º 1.905/1996, que promulgou a Convenção de Ramsar, ao invés de uso adequado, consta a expressão 'exploração racional'. Trata-se de tradução da expressão *wise use* constante no documento. Outros estudos e documentos traduzem a expressão para 'uso racional'. Em que pese a possibilidade desta ser traduzida para 'exploração racional' ou 'uso racional', tendo em vista os fins da Convenção e pelos trabalhos em torno da definição do *wise use*, a expressão 'uso adequado' parece ser a que melhor reflete este conceito, motivo pelo qual é adotada no presente estudo. Segundo o Dicionário Oxford, *wise* significa sensato, prudente, sábio. Assim, a expressão uso adequado parece expressar de forma mais fidedigna o conceito da expressão *wise*, posto que um uso racional não é necessariamente um uso sábio. Além disso, nas citações do texto da Convenção, todas foram feitas mediante tradução livre do autor, com base na versão em inglês do tratado, já que o texto do Decreto n.º 1.905/1996 publicado no Diário Oficial apresenta diversos erros de tradução, inclusive erros de digitação (v.g. omitiu-se o título do artigo 8º). No Anexo II consta o texto oficial, em inglês, que serviu como base para esta pesquisa.

principalmente no caso da zona úmida se estender sobre territórios de mais de uma Parte Contratante ou no caso em que a bacia hidrográfica seja compartilhada pelas partes contratantes (i). Esse artigo estabelece ainda que as partes contratantes deverão, ao mesmo tempo, empreender esforços no sentido de coordenar e apoiar políticas e regulamentos atuais e futuros relativos à conservação de zonas úmidas e à sua flora e fauna (ii). O artigo 6º ainda apresenta duas obrigações, determinando que as partes devem levar em consideração as recomendações das Conferências das Partes (§3º) e que cada Parte Contratante deve contribuir ao orçamento da Convenção de acordo com tabela de contribuições adotada por unanimidade naquelas Conferências (§6º).

Expostas dessa forma as obrigações assumidas pelas partes, foram identificadas quatorze obrigações das partes contratantes que podem ser enquadradas, no critério *semi-objetivo* proposto por KOESTER (2002, p. 96-97), da seguinte forma:

- oito obrigações concretas: art. 2º, §2º; art. 3º, §1º; art. 4º, §§1º, 2º, 4º; 5º; art. 6º, §§3º e 6º;
- cinco obrigações gerais: art. 2º, §1º; art. 3º, §2º; art. 4º, §3º; e as duas obrigações contidas no art. 5º;
- uma obrigação leve: art. 2º, §3º.

A utilidade desta classificação, apesar de sua parcial objetividade, é demonstrar que a Convenção de Ramsar não constitui documento meramente programático, mas que estabelece diversas obrigações suficientemente claras para as partes contratantes. Não se resume, a Convenção a estabelecer ideais e perspectivas futuras para a conservação das áreas úmidas (apesar de o fazer), mas as partes contratantes, ao assinar e ratificar a Convenção, devem adotar medidas concretas para a conservação das áreas úmidas existentes em seu território, seja indicando áreas para a Lista e promovendo sua adequada proteção como reservas protegidas, mas também desenvolvendo mecanismos e instrumentos de conservação e uso adequado para as demais zonas úmidas localizadas em seu território.

Esta última, talvez seja a obrigação mais importante assumida pelas partes da Convenção de Ramsar, pois implica não só na proteção de áreas pontuais criadas como reservas naturais (os sítios incluídos na Lista), mas também determina a proteção difusa dessas áreas no território, as quais nem sempre se localizam no

interior de reservas naturais, e devido aos seus valores socioambientais, demandam igual proteção.

Neste sentido, ao aderir ao acordo internacional, as partes contratantes comprometeram-se, concretamente, a conservar as áreas úmidas localizadas em seu território, estejam ou não incluídos na Lista. E mais, comprometeram-se, além de conservar essas áreas, de providenciar sua proteção adequada (artigo 4º, §1º). Esta obrigação, em conjunto com aquela que determina a elaboração e execução de planos de modo a promover a conservação das zonas úmidas incluídas na Lista e, na medida do possível, o uso adequado das zonas úmidas do seu território (artigo 3º, §1), implica necessariamente que a regra geral das obrigações contraídas envolvem a conservação das áreas úmidas (listadas ou não), sendo sua utilização somente possível dentro de parâmetros conservacionistas. Qualquer exploração que implique na utilização não adequada dos recursos ambientais das áreas úmidas é contrária a resolução, posto que a expressão 'na medida do possível' demonstra que se não for possível o uso adequado (*wise use*) do recurso, este não deverá ser objeto de utilização.

Qualquer interpretação do artigo 3º, §1º, na qual a expressão 'na medida do possível' seja entendida de forma que o uso adequado das áreas úmidas somente seja colocado em prática se for possível (em virtude de outros interesses que não o de conservação socioambiental), autorizando nesse caso todos os outros tipos de uso, não considera a obrigação constante no artigo 4º, §1º e é literal, não sistemática e equivocada.

Como se procurará demonstrar na análise do direito brasileiro de proteção das áreas úmidas, esta obrigação de proteção e uso adequado das áreas úmidas – listadas ou não – encontra eco no direito pátrio, o qual garante direitos socioambientais e prevê instrumentos de proteção aplicáveis ao cumprimento desta obrigação internacional assumida pelo Brasil e vinculante às atividades públicas e privadas.

Para MILARÉ (2005, p. 1.004), a Convenção de Ramsar envolve quatro obrigações para as partes contratantes:

- (I) “Listar zonas: cada Parte deve designar ao menos uma zona úmida para fazer parte da Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, com base em sua importância ecológica, botânica, zoológica, limnológica e hidrológica, e preservar suas características ecológicas;

- (II) Uso adequado: as Partes devem levar em conta a conservação das zonas úmidas no planejamento e uso do solo nacional e promover, tanto quanto possível, o uso adequado das zonas úmidas em seu território. Para isso elas deverão obedecer às seguintes linhas: a) adoção de políticas e diretrizes institucionais e organizacionais; b) instrumentos legais e incentivos fiscais; c) conhecimento das zonas úmidas e seus valores: inventários, pesquisa, monitoramento e treinamento; d) inventários: mapas, recursos ecológicos e culturais, etc.; e) monitoramento: medição das mudanças ecológicas; f) pesquisa; g) treinamento; h) educação e conscientização pública;
- (III) Reservas naturais e treinamento de pessoal: as Partes são solicitadas a estabelecer reservas naturais nas zonas úmidas e maneja-las de modo a beneficiar as aves aquáticas, e promover o treinamento de pessoal habilitado nos campos de pesquisa de zonas úmidas, manejo e administração de unidades de conservação. As Partes devem manter um monitoramento bastante sensível a qualquer mudança no caráter ecológico das zonas úmidas;
- (IV) Cooperação internacional: as Partes devem consultar-se sobre a implementação da Convenção, especialmente no caso de pesquisa e desenvolvimento de projetos para zonas úmidas, sistemas hídricos e espécies da fauna e flora compartilhados.”

Ao abordar a obrigação relativa ao uso adequado, o autor refere-se a obrigação antes mencionada, de promoção da proteção adequada das áreas úmidas (listadas ou não), bem como de utilização adequada de seus recursos naqueles casos em que este tipo de utilização for possível. A noção de uso adequado decorre, como dito, do conceito de *wise use*, largamente debatido em diversas resoluções e recomendações da Conferência das Partes da Convenção de Ramsar, objeto de análise adiante.

Por sua vez, o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 11) identifica no texto quatro compromissos principais das Partes Contratantes da Convenção: (i) indicação de sítios para a Lista e promover sua conservação (indicação de um sítio na assinatura da convenção ou no depósito de seu instrumento de ratificação, bem como as posteriores indicações de outros sítios); (ii) uso adequado (*wise use*) das áreas úmidas localizadas em seu território; (iii) criação de reservas naturais em áreas úmidas (incluídas na lista ou não) e promoção de treinamento de recursos humanos em pesquisa, gerenciamento e vigilância; e (iv) cooperação internacional para a implementação da Convenção, através de consultas às outras partes, especialmente com relação a áreas úmidas transfronteiriças, a bacias hidrográficas e espécies compartilhadas.

Ainda segundo o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 12), essas obrigações das partes evoluíram juntamente com a ampliação do objeto da Convenção, especialmente através da interpretação e elaboração daqueles quatro

compromissos principais. Esses desenvolvimentos posteriores se tornaram diretrizes (*guidelines*) para auxiliar as partes na implementação do tratado. Essas diretrizes são as seguintes:

a) Conservação das Áreas Úmidas:

- Designar áreas úmidas para a Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional;
- Formular e implementar planejamentos a fim de promover a conservação dos sítios listados;
- Informar o Secretariado da Convenção sobre qualquer mudança nas características ecológicas dos sítios listados;
- Compensar qualquer perda de áreas úmidas se um sítio listado é suprimido ou restringido;
- Utilizar os critérios estabelecidos pela Convenção de Ramsar para identificar as potenciais áreas úmidas de importância internacional;
- Utilizar o formulário de dados e o sistema de classificação, estabelecidos pela Convenção de Ramsar, para a descrição dos sítios listados;
- Levantar em consideração medidas de gerenciamento apropriadas após a designação, e onde apropriado, utilizar os mecanismos do Registro Montreux³⁹ e da Missão Ramsar de Assessoramento⁴⁰;
- Formular e implementar planejamentos para o uso adequado (*wise use*) das áreas úmidas;
- Adotar e aplicar as Diretrizes para a Implementação do Conceito de Uso Adequado, especialmente com vistas à elaboração e implementação de políticas nacionais de áreas úmidas, bem como as Diretrizes Adicionais sobre Uso Adequado;
- Realizar estudos de impacto ambiental antes de proceder transformações em áreas úmidas;
- Estabelecer reservas naturais em áreas úmidas e providenciar adequada vigilância e fiscalização;
- Aumentar as populações de aves aquáticas através do manejo apropriado das áreas úmidas;
- Fazer inventários nacionais de áreas úmidas, os quais devem identificar os principais sítios para biodiversidade de áreas úmidas.

b) Promoção de Cooperação Internacional na Conservação de Áreas Úmidas:

- Promover a conservação das áreas úmidas através da combinação entre políticas nacionais de longo prazo e com vistas ao futuro e ações internacionais coordenadas;
- Consultar com outras Partes Contratantes sobre a implementação das obrigações oriundas da Convenção, especialmente no que diz respeito a áreas úmidas transfronteiriças, a bacias hidrográficas e espécies compartilhadas;

³⁹ “O Registro Montreux é um registro de sítios de áreas úmidas incluídos na Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional onde mudanças nas características ecológicas ocorreram, estão ocorrendo ou estão na iminência de ocorrer, como resultado de desenvolvimentos tecnológicos, poluição ou outras interferências humanas. (...) Foi estabelecido pela Recomendação 4.8 da Conferência das Partes (1990) (...) devendo ser empregado para identificar sítios que necessitam de positiva atenção conservacionista nacional e internacional”. (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 36)

⁴⁰ “O maior objetivo deste mecanismo é fornecer assistência [técnica] à países desenvolvidos e em desenvolvimento igualmente para solucionar os problemas ou as ameaças que fizeram necessária a inclusão de um sítio no Registro Montreux.” (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 36)

- Promover a conservação das áreas úmidas através do desenvolvimento de agências de apoio;
 - Estabelecer projetos de restauração de áreas úmidas.
- c) Fomentar a Comunicação sobre a Conservação das Áreas Úmidas:
- Estimular a pesquisa e a troca de informações;
 - Produzir relatórios nacionais para as Conferências das Partes;
 - Aumentar o número de Partes Contratantes;
- d) Apoiar o Trabalho da Convenção:
- Convocar e participar das Conferências das Partes;
 - Adotar o Protocolo de Paris e as Emendas Regina⁴¹;
 - Fazer contribuições financeiras ao orçamento da Convenção e para o Fundo Ramsar para Pequenas Subvenções (*Ramsar Small Grants Fund*).

O RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 13) destaca, ainda, que a Convenção, a partir da 6ª Conferência das Partes – COP6, institucionalizou um Plano Estratégico de cinco anos. Atualmente está em vigor o segundo plano – Plano Estratégico 2003-2008 -, que tem por objetivo

“não só prosseguir com os fundamentos do primeiro plano, mas também levar em consideração o fato de que é necessária uma abordagem mais larga sobre conservação de áreas úmidas e sobre desenvolvimento sustentável, notadamente com relação à erradicação da pobreza e segurança alimentar e de água, integrada a abordagens de gerenciamento de recursos hídricos, mudanças climáticas e seus impactos previstos, aumento do comércio global e a redução das barreiras comerciais, aumento do papel do setor privado e a crescente influência dos bancos de desenvolvimento e das agências de desenvolvimento.”

Assim, de toda a análise das obrigações estabelecidas pela Convenção de Ramsar, bem como pela posterior interpretação destas obrigações, inclusive pelo conteúdo dos objetivos do plano estratégico mencionado acima, fica evidente que o cumprimento dos compromissos assumidos pelas Partes Contratantes envolve muito mais do que apenas a indicação de sítios de áreas úmidas para a Lista, bem como providenciar sua adequada conservação.

Em síntese, a Convenção de Ramsar, ao estabelecer os compromissos assumidos pelas Partes Contratantes, bem como pelos objetivos conservacionistas por ela destacados, funda-se em três pilares de ação: o uso adequado (*wise use*) das áreas úmidas; a identificação, designação e gerenciamento (em sentido amplo, envolvendo também o monitoramento e a fiscalização) de um conjunto coerente e amplo de sítios para comporem a Lista de Áreas Úmidas de Importância

⁴¹ Essa obrigação não tem efeitos para o Brasil, já que ao assinar a Convenção, em 1992, aderiu ao texto já emendado.

Internacional (denominada a Lista); e a cooperação internacional (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, P. 13).

Das obrigações das Partes Contratantes, para as finalidades do presente estudo – investigar e analisar a proteção socioambiental das áreas úmidas no direito brasileiro –, deve-se dar destaque às obrigações referentes ao uso adequado (*wise use*) das áreas úmidas e à necessidade de fornecer informações à Convenção sobre o estado das áreas úmidas localizadas no território das partes, especialmente através dos relatórios nacionais, a serem apresentados à Conferência das Partes. Esses dois aspectos, além da indicação de sítios para a Lista Ramsar, serão abordados com maior profundidade adiante, através do estudo do texto da Convenção e das resoluções e recomendações das Conferências das Partes aplicáveis.

Do ponto de vista da estrutura dos órgãos coordenadores da Convenção, o tratado de Ramsar é organizado da seguinte forma. Além da já mencionada Conferência das Partes - COP, criada em seu artigo 6º e que apresenta a função de verificar e promover a implementação da Convenção, foi criado um *bureau* permanente (artigo 8º) da Convenção, denominado Secretariado da Convenção de Ramsar (*Ramsar Convention Secretariat*). Esta função é exercida por uma entidade não governamental internacional, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, ou IUCN, em inglês), que foi uma das idealizadoras da Convenção.

A Conferência das Partes, nos termos do artigo 6º da Convenção, se reúne em reuniões convocadas pelo *bureau*, em intervalos não superiores a três anos. A COP apresenta as seguintes competências (artigo 6º, §2º):

- a) “examinar a execução da Convenção;
- b) examinar inclusões e mudanças na Lista;
- c) analisar a informação relativa às mudanças de caráter ecológico de zonas úmidas incluídas na Lista, fornecida em conformidade com o §2º do artigo 3º;
- d) formular recomendações, de ordem geral ou específica, às partes contratantes acerca de conservação, gestão e exploração racional de zonas úmidas, da sua flora e fauna;
- e) solicitar aos organismos internacionais competentes a elaboração de relatórios e estatísticas sobre assuntos de natureza especialmente internacional relativa às zonas úmidas;
- f) adotar outras recomendações ou resoluções para promover o funcionamento da Convenção.”

Em atendimento as competências contidas nas alíneas *d* e *f*, as COPs têm editado, como já mencionado, uma série de resoluções e recomendações sobre temas específicos relativos à implementação da Convenção de Ramsar. Com

relação a essas recomendações e resoluções, o §3º do artigo 6º determina que “as Partes Contratantes deverão assegurar que os responsáveis, em todos os níveis, da gestão de zonas úmidas, devem ser informados e levar em consideração recomendações destas conferências relativas à conservação, gestão e exploração racional de zonas úmidas e da sua flora e fauna”. Ou seja, tais recomendações devem ser observadas pelas partes contratantes na conservação, gestão e uso adequado (*wise use*) das áreas úmidas. Esses atos têm o condão de interpretar os conceitos e as obrigações previstas na convenção.

Além disso, a COP também é o órgão que recebe os relatórios nacionais dos triênios precedentes e aprova o programa de trabalho e o plano orçamentário para os três anos seguintes.

A Convenção de Ramsar também possui um Comitê Permanente, que representa a COP no lapso temporal entre as reuniões trianuais. O Comitê Permanente foi estabelecido pela Resolução 3.3 da COP3 realizada em 1987, reunindo-se anualmente e antes da realização de uma COP (durante a qual passa a ser denominado de Comitê da Conferência), bem como no último dia da Conferência, para eleição de novos membros, dentre outras medidas. Seus membros são eleitos de forma regionalizada, sendo suas reuniões acompanhadas por observadores permanentes, compostos por quatro Organizações Internacionais Parceiras (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 25).

Como já mencionado, outro órgão relevante da Convenção de Ramsar é o Secretariado da Convenção (*bureau*), que promove a coordenação das atividades normais da Convenção. Fica localizado na sede da UICN, em Gland, Suíça. O órgão é dirigido por um Secretário Geral, que responde ao Comitê Permanente. Dentre outras funções do secretariado, destaca-se: fornecer apoio administrativo, científico e técnico às Partes Contratantes; auxiliar o recrutamento de novos membros para a Convenção; auxiliar a convocação e a organização das Conferências das Partes, do Comitê Permanente e de outros órgãos ligados à Convenção; manter a Lista e atualiza-la, quando necessário; organizar as Missões Ramsar de Assessoramento; dentre outras.

Deve-se destacar ainda que cada Parte Contratante deve designar uma agência nacional para atuar como agência de implementação da Convenção no país, denominada Autoridade Administrativa. Ela é responsável por coordenar e apoiar as questões nacionais relativas à implementação da Convenção de Ramsar

no País. No caso brasileiro, essa autoridade é a Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2006). A Convenção também apresenta um órgão científico, com a função de subsidiar o corpo da Convenção e fornecer diretrizes técnicas e científicas às COPs, ao Comitê Permanente e do Secretariado da Convenção, sendo denominado Grupo de Avaliação Técnica e Científica.

Por fim, a Conferência das Partes, através da Recomendação 5.7 (COP5), de 1993, estimula as Partes Contratantes a criarem Comitês Nacionais, com a função de

“fornecer um foco mais amplo no nível nacional para a implementação da Convenção, envolvendo as agências governamentais relevantes, instituições técnicas e científicas, autoridades locais e regionais, comunidades locais, ONGs e o setor privado, especialmente para lidar com questões como: políticas nacionais de áreas úmidas; gerenciamento de sítios Ramsar; aplicação dos mecanismos do Registro Montreux e da Missão Ramsar de Assessoramento; inclusão de novos sítios na Lista Ramsar; submissões ao Fundo Ramsar de Pequenas Subvenções. Além disso, os comitês nacionais poderão: fornecer conhecimento especializado aos relatórios nacionais para as reuniões das Conferências das Partes; avaliar a implementação das resoluções e recomendações adotadas pela Conferência das Partes”. (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 29).

No caso brasileiro, em 23 de outubro de 2003 foi baixado decreto não numerado que criou o Comitê Nacional das Zonas Úmidas, com as competências acima indicadas, e composição heterogênea (governo, iniciativa privada, instituições técnicas e científicas e organizações não governamentais).

4.2

A indicação de Áreas Úmidas (Sítios) para a Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional

Ao assinar ou depositar o instrumento de ratificação, cada Parte Contratante deve indicar uma área úmida (sítio), para sua inclusão na Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional (denominada ‘a Lista’ ou ‘Lista Ramsar’), sendo este denominado Sítio Ramsar. Segundo o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 32), “a inclusão de um sítio na Lista Ramsar confere a ele o prestígio do reconhecimento internacional e obriga o governo a adotar todas as medidas necessárias à manutenção das características ecológicas do sítio”. Ainda segundo o Secretariado, é esperado que, após essa primeira indicação, a Parte Contratante

designe um conjunto apropriado de áreas úmidas à Lista ou amplie as fronteiras daquelas já incluídas.

O procedimento de inclusão foi estabelecido pelo quadro estratégico e pelas diretrizes constantes na Resolução VII.11 da 7ª Conferência das Partes. Segundo a norma, as áreas indicadas para compor a Lista devem ser objeto de designação exclusivamente pelo governo nacional, que ao fazê-lo se compromete em promover a conservação do sítio. Essa norma ainda fornece critérios para a identificação de áreas úmidas de importância internacional.

Nos termos do artigo 4º, parágrafo 2º da Convenção de Ramsar, a extinção ou restrição dos limites de um sítio da Lista pode ser feita, excepcionalmente, em razão de “interesses nacionais urgentes”, devendo, na medida do possível (a expressão consta na norma), ser compensada qualquer perda de recursos da área úmida e, em especial, serem criadas novas reservas naturais para a proteção de aves aquáticas e para a proteção, tanto no mesmo local ou em outro, de uma porção suficiente do habitat original.

Deve-se destacar que para a indicação de um sítio para a Lista, não há a exigência de que tenha sido declarado como área protegida previamente pela Parte Contratante. Ou seja, a criação de uma unidade de conservação (no caso brasileiro), para a designação do sítio não é condição *sine qua non* para sua inclusão na Lista. Entretanto, o local deve ser devidamente protegido, a fim de manter as características ecológicas que justificam sua indicação como sítio Ramsar. De fato, conforme informa o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 33), ao designar um sítio para a Convenção de Ramsar, e isso ocorre especialmente naqueles casos de áreas sujeitas a um intenso uso humano – tanto para extrair recursos naturais como para se beneficiar das funções naturais das áreas úmidas – deverá ser fornecida a necessária proteção para garantir sua proteção a longo prazo, independentemente de se tratar de área protegida ou não. Isso seria alcançado através da preparação e da implementação de um plano de manejo, com a participação ativa de todos os atores sociais envolvidos.

Os critérios para a identificação dos sítios de áreas úmidas de Importância Internacional foram estabelecidos pela Resolução VII.11, da COP7 (1999), dentro do que determina o artigo 2º, parágrafo segundo da Convenção de Ramsar: “As áreas úmidas deverão ser selecionadas para a Lista de acordo com sua importância internacional, em termos de ecologia, botânica, zoologia, limnologia ou hidrologia.

As áreas úmidas de importância internacional para aves aquáticas em qualquer estação do ano deverão ser consideradas em primeiro lugar”.

Destaque-se: esses critérios dizem respeito às áreas úmidas a serem incluídas na lista, não se aplicando necessariamente para a identificação das áreas úmidas sujeitas ao uso adequado (*wise use*), as quais devem ser identificadas pela classificação apontada no item precedente (Resolução 4.7).

Sinteticamente, os critérios para identificação de sítios são divididos em dois grupos. O primeiro grupo (A) é composto pelos sítios que contenham tipos de áreas úmidas representativos, raros ou únicos, envolvendo apenas um critério. O segundo grupo (B) baseia-se nos sítios de importância internacional para a conservação da diversidade biológica⁴² é dividido em sete critérios, agrupados em três subgrupos, baseados nas espécies e comunidades ecológicas, nas espécies de aves aquáticas e nas espécies de peixes.

O RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 35) registra que ao Grupo de Avaliação Técnica e Científica da Convenção foi requisitado, em 2002, uma revisão desses critérios para designação de sítios Ramsar, com relação aos componentes indicativos de diversidade biológica constantes no Anexo I da Convenção da Diversidade Biológica - CDB, especialmente com relação a critérios e diretrizes para as características socioeconômicas e culturais das áreas úmidas, a fim de harmonizar os critérios de seleção de sítios com as prioridades de conservação estabelecidas na CDB.

Com relação aos sítios Ramsar no Brasil, existem oito áreas incluídas na Lista, todas elas consideradas unidades de conservação, nos termos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000), o qual será abordado adiante. São elas (segundo MMA, 2006, de onde todas as informações sobre os sítios foram obtidas):

- a) Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense – Mato Grosso: Designado em 24.05.1993, compreende 135.000 ha, composto por áreas de cerrado e florestas estacionais periodicamente alagadas, representando a maior concentração de fauna do neotrópico, incluindo várias espécies de mamíferos, aves, répteis e peixes ameaçadas de extinção;

⁴² Diversidade biológica é definida pela Convenção da Diversidade Biológica - CDB como: “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (artigo 2°).

- b) Parque Nacional da Lagoa do Peixe – Rio Grande do Sul: Designado em 24.05.1993, compreende 34.400 ha, localizado na planície costeira do Rio Grande do Sul, incluindo restingas, banhados, lagoas e dunas que abrigam espécies endêmicas e ameaçadas. É área rica em alimento para espécies da fauna marinha.
- c) Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – Amazonas: Designada em 04.10.1993, compreende 1.124.000 ha e é considerada a maior área protegida do Brasil coberta por florestas inundadas (várzeas);
- d) Parque Nacional do Araguaia – Tocantins: Designado em 04.10.1993, com 562.312 ha, localizado na Ilha do Bananal, é considerada uma área de transição entre o cerrado e a Amazônia, sujeito à inundações periódicas. Abriga uma grande diversidade de fauna, incluindo espécies endêmicas e ameaçadas de peixes, aves aquáticas e mamíferos;
- e) Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses – Maranhão: Designada em 30.11.1993, compreende 2.680.911 ha, sendo composta por um litoral irregular, composto por ilhas, estuários, dunas e praias cobertas por grandes extensões de mangue, que abrigam várias espécies de peixes, crustáceos e moluscos, além de aves migratórias. É explorada economicamente pelas populações locais;
- f) Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense – Maranhão: Designada em 29.02.2000, compreende 1.775.036 ha, sendo composta por terras planas e inundáveis periodicamente, onde ocorrem campos, matas de babaçu, matas ripárias (ciliares), manguezais e bacias lacustres;
- g) Parque Estadual Marinho do Parcel Manuel Luiz – Maranhão: Designado em 29.02.2000, compreende 36.556 ha, sendo composto por afloramentos rochosos que dão origem a um extenso banco de recife de corais, favorecendo a ocorrência de algas, cnidários e esponjas. É ambiente propício à reprodução de várias espécies de peixes, inclusive ameaçadas;
- h) Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC Pantanal – Mato Grosso: Designado em abril de 2003, compreende 87.871,44 ha, onde ocorrem rios permanentes, lagos, planícies e florestas inundáveis, sendo localizado ao lado do Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense.

Esses sítios cobrem 6.434.086 ha do território nacional, fazendo com que o país seja o sétimo do mundo em superfície coberta por Sítios Ramsar (MMA, 2006).

4.3

O Uso Adequado (*Wise Use*) das Áreas Úmidas

A obrigação do uso adequado das áreas úmidas decorre, como dito, do parágrafo 1º do artigo 3º da Convenção de Ramsar, que determina às Partes Contratantes que formulem e implementem seus planos para a promoção da conservação das áreas úmidas incluídas na Lista, e, na medida do possível, o uso adequado das áreas úmidas em seu território. A interpretação da expressão 'na medida do possível' foi realizada no item 4.1, evidenciando não se tratar o uso adequado de medida facultativa às Partes Contratantes, mas de obrigação concreta,

no sentido de que o uso adequado deve ser a regra e, quando impossível, deve-se optar pelo não uso (interpretação sistemática dos artigos 3.1 e 4.1 da Convenção).

Segundo o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004a, p. 38), o conceito de uso adequado aplica-se a todas as áreas úmidas e recursos hídricos no território das Partes Contratantes, e não somente àquelas designadas como áreas úmidas de importância internacional. Dessa forma, a importância internacional da área úmida não é critério relevante para a aplicação do conceito de uso adequado.

O conceito de uso adequado foi definido na 3ª Conferência das Partes, realizada em Regina, Canadá, em 1987 através da Recomendação 3.3 (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004b, p. 5):

“O uso adequado das áreas úmidas é a sua utilização sustentável para o benefício da humanidade de forma compatível com a manutenção das propriedades naturais do ecossistema.

‘Utilização sustentável’ é definida como o uso humano de uma área úmida de forma a produzir o maior benefício para as presentes gerações enquanto mantém seu potencial para satisfazer as necessidades e aspirações das futuras gerações.

‘Propriedades naturais do ecossistema’ é definido como os componentes físicos, biológicos e químicos, como solo, água, flora, fauna e nutrientes e as interações entre eles”.

Ainda segundo o RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2004b, p. 5), no início da Convenção, a obrigação de uso adequado mostrou-se de difícil aplicação, sendo que a maior parte da atenção estava focada na designação de sítios para a Lista Ramsar. Entretanto, com o passar do tempo, a medida em que a necessidade de integrar conservação e desenvolvimento foi reconhecida mundialmente, as Partes Contratantes tornaram o uso adequado como o tema central para o funcionamento da Convenção. Neste sentido, afirma SHINE (2006, p. 21):

“A Convenção, por si só, não define ‘uso adequado’ ou indica medidas substanciais para sua implementação, ao contrário da abordagem mais ampla utilizada na maior parte dos acordos ambientais recentes. Possivelmente por essa razão, a Convenção de Ramsar tendeu a ser popularmente associada com a conservação de sítios específicos, ligada à Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional. A implementação, no nível doméstico, tem com frequência sido focada na conservação de áreas úmidas listadas e reservas de áreas úmidas, com menor prioridade sendo dada às medidas de conservação não ligadas à sítios específicos para o uso adequado ou para a cooperação internacional no gerenciamento de áreas úmidas transnacionais.

As instituições de Ramsar (Conferência das Partes, Grupo de Avaliação Técnica e Científica, Bureau) têm trabalhado para reordenar esse desequilíbrio e para auxiliar as Partes em implementar a obrigação de uso adequado.”

Segundo IZA (2004, p. 42), o conceito de uso adequado é a pedra angular da Convenção de Ramsar. Baseada em projeto piloto realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Uso adequado, a COP da Convenção de Ramsar chegou às seguintes conclusões sobre esse conceito (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004b, p. 6):

1. “Os fatores sociais e econômicos são as maiores razões para a perda de áreas úmidas e, portanto, devem ser uma preocupação central dos programas sobre uso adequado das áreas úmidas;
2. É necessário dar especial atenção às comunidades locais que serão os primeiros a se beneficiar do gerenciamento dos sítios de áreas úmidas. Os valores que as populações indígenas⁴³ podem trazer a todos os aspectos do uso adequado demandam especial reconhecimento;
3. Apesar de uma agência governamental poder ser responsável por coordenar a ação nacional para a conservação das áreas úmidas, outras instituições públicas e privadas possuem conhecimento especializado que é importante para um efetivo gerenciamento das áreas úmidas em longo prazo. Os programas de uso adequado devem procurar envolver e, quando apropriado, trabalhar em conjunto com esses parceiros;
4. Projetos relativos a sítios específicos podem geralmente demonstrar a necessidade de mais requerimentos institucionais gerais para o uso adequado de áreas úmidas;
5. Onde as áreas úmidas formam parte de um ecossistema ou bacia hidrográfica maiores, o uso adequado deverá levar em consideração os problemas desses locais de entorno;
6. Enquanto um conhecimento amplo das restrições ecológicas dos ecossistemas de áreas úmidas deve ser procurado, atividades que afetem as áreas úmidas devem ser governadas pelo princípio da precaução, quando tal conhecimento não está disponível. Em outras palavras, se o impacto de ações específicas não é claramente compreendido, então essas ações devem ser proibidas mesmo se existirem evidências insuficientes para provar uma ligação direta entre as atividades e a degradação da área úmida.”

O conceito de uso adequado foi regulado pela Recomendação 3.3 (de 1987, definição do conceito), da Resolução 4. 10 (de 1990, que estabeleceu o documento das Diretrizes para a Implementação do Conceito de Uso Adequado) e a Resolução 5.6 (de 1993, que estabeleceu o documento da Diretrizes Adicionais para a Implementação do Conceito de Uso Adequado).

As diretrizes sobre o uso adequado das áreas úmidas demandam as Partes Contratantes a:

⁴³ A expressão ‘populações indígenas’, contextualizada, parece mais significar comunidades locais (populações nativas, tradicionais, indígenas ou não indígenas) do que propriamente povos indígenas específicos. Neste sentido, segundo o *Cambridge International Dictionary Of English*, a expressão *indigenous*, que consta do texto original traduzido, significa “naturalmente existindo em um local ou país”.

- (i) adotar políticas nacionais de áreas úmidas, envolvendo a avaliação da legislação existente e dos arranjos instrumentais para lidar com questões ligadas à áreas úmidas (tanto como instrumentos de política separados ou como parte de planos nacionais de ação ambiental, estratégias nacionais para biodiversidade ou outro planejamento estratégico nacional);
- (ii) desenvolver programas de inventários, monitoramento, pesquisa, treinamento, educação e conscientização pública sobre áreas úmidas;
- (iii) adotar medidas em sítios de áreas úmidas, envolvendo o desenvolvimento de planos de gerenciamento integrado, cobrindo todos os aspectos das áreas úmidas e seus relacionamentos com suas bacias hidrográficas. (SECRETARIADO DA COMISSÃO DE RAMSAR, 2004a, p. 38)

Com relação a essas demandas, a Recomendação 4.10 prevê a necessidade de que sejam abordados, em seu estabelecimento, cinco aspectos, em especial com relação ao estabelecimento de políticas nacionais de áreas úmidas.

O primeiro deles são as ações para aumentar os arranjos institucionais e organizacionais da Parte Contratante. Isso envolve, dentre outras medidas: o estabelecimento de arranjos institucionais que permitirão a identificação de como a conservação das áreas úmidas pode ser alcançada e como as prioridades das áreas úmidas podem ser integralmente agregadas nos processos de planejamento; e o estabelecimento de mecanismos e procedimentos para incorporação de uma abordagem integral e multidisciplinar no planejamento e na execução de projetos que envolvam áreas úmidas e seus sistemas de suporte, para o fim de garantir a conservação da área úmida e o desenvolvimento sustentável.

O segundo grupo envolve ações dirigidas à legislação e às políticas governamentais. Envolve: uma avaliação da legislação e das políticas (incluindo subsídios e incentivos) que afetem a conservação das áreas úmidas; a aplicação, quando apropriado, da legislação existente e das políticas de importância para a conservação das áreas úmidas; a adoção, quando necessário, de nova legislação e políticas; e o uso de fundos de desenvolvimento que permitam a conservação a utilização sustentável dos recursos ambientais das áreas úmidas.

O terceiro grupo diz respeito às ações de aumento do conhecimento e preocupação com as áreas úmidas e seus valores. Este grupo envolve, dentre outras, as seguintes medidas: o intercâmbio de experiências e informações sobre políticas de áreas úmidas, conservação e uso adequado entre os países; o aumento da preocupação e compreensão dos tomadores de decisão e do público sobre os benefícios e valores contidos no uso adequado das áreas úmidas (controle de erosão e alagamentos, manutenção da qualidade da água e diminuição da poluição, manutenção dos estoques de água superficial e subterrânea, sustentação de

pescados, pastos e agricultura, recreação e educação, habitat para a vida selvagem, contribuição para a estabilidade climática); avaliação das técnicas tradicionais de uso adequado e a elaboração de projetos pilotos que demonstrem o uso adequado de tipos representativos de áreas úmidas; e o treinamento apropriado de recursos humanos.

O quarto grupo envolve ações para a análise do estado das áreas úmidas do país, bem como a definição de prioridades para elas, envolvendo, especialmente a realização de inventários, a identificação e valoração dos benefícios e valores de cada sítio e a definição das prioridades de conservação e gerenciamento de cada sítio, de acordo com as necessidades e condições de cada Parte Contratante.

Por fim, o quinto grupo envolve ações sobre problemas localizados em sítios específicos de áreas úmidas. Envolve a integração, desde o princípio, das questões ambientais no planejamento de projetos que possam afetar áreas úmidas (incluindo o estudo dos impactos ambientais antes da aprovação do projeto, bem como a contínua avaliação destes na sua execução). Isso inclui o estudo de impacto de projetos localizados na porção superior da bacia hidrográfica na qual determinada área úmida está localizada. Neste grupo também se destaca a necessidade de regulação da utilização dos recursos naturais das áreas úmidas, a fim de que não sejam superexplorados e o estabelecimento de áreas protegidas em áreas úmidas, sejam elas incluídas ou não na Lista, bem como a realização de medidas concretas para a recuperação de áreas úmidas degradadas.

Tendo em vista os fins específicos desse estudo, passa-se agora a expor as medidas relativas à legislação e políticas de áreas úmidas apontadas nas Diretrizes Adicionais (Resolução 5.6). Este documento destaca que os governos podem usar diversos instrumentos para promover políticas de conservação das áreas úmidas, especialmente através de instrumentos legislativos. Pois, como afirma SHINE (2006, p. 26):

“O uso adequado não pode ser efetivamente promovido sem quadros legais e institucionais apropriados no nível local e nacional. Tanto o direito estatutário como o direito costumeiro estabelecem princípios e regras para a conduta de pessoas e empresas e determina a propriedade e os direitos de uso da terra, água e recursos naturais e os tributos aplicáveis. A legislação pode ser utilizada para exigir avaliação e controle de atividades e o desenvolvimento que podem afetar adversamente as áreas úmidas, nos termos do princípio da prevenção; para determinar padrões para minimizar a deterioração dos recursos da terra, da água e do ar; para monitorar o cumprimento; e para punir as práticas ilegais.

O direito possibilita que seja conferido status especial às áreas úmidas ou as bacias hidrográficas, para exigir planejamento transetorial nas questões que digam respeito às áreas úmidas e para salvaguardar os direitos das populações indígenas e comunidades locais em serem informadas e participarem do gerenciamento das áreas úmidas. Uma base legal é necessária ainda para a maior parte das medidas não regulatórias, tais como incentivos financeiros para conservação pelos indivíduos ou comunidades.

A legislação define os direitos e deveres das autoridades públicas e agências com respeito à conservação das áreas úmidas e uso adequado, incluindo a relação com outros países, e estabelece condições nas quais é possível conceder auxílio financeiro para atividades específicas. Ela pode autorizar o uso de instrumentos judiciais para a avaliação das ações das agências públicas que causem danos à áreas úmidas e pode permitir a existência de procedimentos processuais a serem utilizados contra pessoas físicas ou jurídicas contra danos causados à áreas úmidas. Pode fornecer, ainda, remédios tais como o pagamento pelos danos causados, ordens obrigatórias ou compensação.

O direito pode ainda estabelecer um quadro no qual cientistas, planejadores, gestores e economistas promovam escolhas estratégicas e operacionais e nas quais as comunidades ou outros atores sociais interessados possam explorar os recursos das áreas úmidas.”

Do ponto de vista legal, são necessários cinco mecanismos diferentes para a implementação do conceito de uso adequado na prática (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004b, p. 9-10):

1. Permanente avaliação da legislação existente para assegurar que é, em termos gerais, compatível com a obrigação de uso adequado, e fazer ajustes, se necessário. Isto se aplica especialmente à legislação que incorpora mandamentos de destruição de áreas úmidas ou fornece estímulos à sua supressão.
2. A legislação concernente ao uso adequado deverá: (i) promover a inclusão das áreas úmidas nos planos de zoneamento do uso do solo, de forma a maximizar sua proteção; (ii) instituir um sistema de autorizações/licenciamento ambiental para atividades que afetem áreas úmidas, incluindo um limiar sob o qual a autorização não seria necessária, bem como uma isenção geral para atividades que, por sua natureza, são consideradas compatíveis com qualquer obrigação de desempenho; (iii) a execução de estudo de impacto ambiental para a determinação da compatibilidade do projeto com os requerimentos gerais de uso adequado e manutenção das características ecológicas das áreas úmidas, não só para projetos que afetem diretamente as áreas úmidas, mas também para aqueles que as afetem indiretamente.
3. Implementação de legislação para a conservação e uso adequado de sítios específicos de áreas úmidas. Esta legislação deverá ser aplicada, em geral, em grandes áreas nas quais as atividades humanas compatíveis com a conservação dos ecossistemas devem ser mantidas, encorajadas e desenvolvidas em benefício das populações locais. Essa legislação deverá envolver: (i) a definição de um status legal especial para as grandes áreas úmidas para o controle de todas as atividades potencialmente degradadoras, incluindo agricultura, silvicultura, turismo, pesca, caça e aqüicultura; (ii) divisão dessas áreas úmidas em diferentes zonas, com regras particulares a cada uma delas, de acordo com a capacidade de cada área; (iii) estímulo das atividades tradicionais ou outras atividades ecológicas e sustentáveis, através de incentivos e orientação; (iv) o estabelecimento de um sistema de gerenciamento em dada área, bem como um corpo de pessoal para acompanhar a implementação e

assegurar o cumprimento dos regulamentos; (v) associação deste gerenciamento com as populações locais, através de representação apropriada, envolvendo também instituições científicas e ONGs; (vi) criação de regras especiais para os estudos de impacto ambiental, tendo em vista sua peculiar sensibilidade ambiental; (vii) submissão de atividades que podem ter efeitos adversos na área aos estudos de impacto ambiental ou outras formas de avaliação.

4. Avaliação da divisão de competências entre as agências governamentais envolvidas, tanto no aspecto funcional como no territorial.
5. Desenvolvimento de arranjos de cooperação para sistemas de recursos hídricos compartilhados por dois ou mais países, a fim de atingir o uso adequado.

Essas provisões feitas pelas diretrizes e pelas diretrizes adicionais apresentam uma característica importante: elas não apenas estabelecem a necessidade de instrumentos de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental para atividades que envolvam áreas úmidas. Elas, na verdade, integram as áreas úmidas a todo o sistema de gerenciamento de recursos hídricos, tratando esses ecossistemas de forma contextualizada na bacia hidrográfica em que estão incluídas. Sobre esse tema ainda foi também aprovada a Resolução VII.18 (de 1999), que instituiu diretrizes para a conservação integrada das áreas úmidas e seu uso adequado dentro do gerenciamento de bacias hidrográficas. No caso brasileiro, como se verá, tal questão é de grande relevância, já que a Lei 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação dessa política (artigo 1º, V). Sobre essa integração no âmbito da Convenção de Ramsar, afirma IZA (2004, p. 43):

“O relacionamento entre essas diretrizes e o tema deste artigo [distribuição de água em rios e áreas úmidas] reside no fato de que um tipo de pré-condição para o fornecimento de fluxos ambientais para ecossistemas aquáticos, tais como as áreas úmidas, não está somente na percepção destas áreas dentro do contexto maior de sua bacia hidrográfica, mas em sua integração com os cursos d’água em termos de sua conservação e gerenciamento. Ou seja, as áreas úmidas terão o direito de receber água dos rios somente se elas forem vistas como parte de um sistema que inicia nos glaciares ou montanhas, e termina no oceano, e inclui não somente a calha do rio, mas também lagos, tanques, turfeiras, lagoas costeiras, e assim por diante (i.e. elas são interdependentes).”

De forma geral, conforme IZA (2004, p. 46), as diretrizes adotadas pelas Conferências das Partes da Convenção de Ramsar desde 2002, tiveram uma contribuição substancial para a clarificação de algumas das questões pertinentes ao regime legal do fornecimento de água para ecossistemas aquáticos e instituíram diretrizes de grande utilidade para sua implementação. Entretanto, como destaca o próprio autor, “a utilidade dessas diretrizes não deve ser superestimada posto que

constituíam apenas somente recomendações às Partes Contratantes. É necessário a edição de legislação específica para que alcancem significado prático real”.

Neste sentido, procurar-se-á demonstrar, no próximo capítulo a vinculação das obrigações constantes na Convenção de Ramsar no direito interno brasileiro, ao debater-se, ainda que rapidamente, a questão da incorporação dos tratados na ordem jurídica brasileira, bem como a adequação da legislação ambiental pátria (especialmente a Constituição Federal) para o cumprimento desses compromissos, especialmente o de uso adequado das áreas úmidas localizadas no território brasileiro.

4.4

Os Relatórios Nacionais de Implementação da Convenção

Enfim, passa-se a analisar um terceiro e relevante aspecto das obrigações das Partes Contratantes, decorrente dos desenvolvimentos e interpretações dadas pelas Conferências das Partes, referente aos relatórios nacionais sobre a implementação da Convenção de Ramsar. Esta obrigação, conforme o SECRETARIADO DA COMISSÃO DE RAMSAR (2004a, p. 12), estaria implicitamente sugerida no texto da Convenção, tendo sido confirmada posteriormente por decisões das COPs, especialmente através da Recomendação 2.1 (de 1984) e da Recomendação 4.3 (de 1990).

A primeira Recomendação solicitou às Partes Contratantes que submetessem ao bureau da Convenção relatórios nacionais detalhados com pelo menos seis meses de antecedência à realização de cada Conferência Ordinária das Partes. A norma destaca, em seu preâmbulo, que “a submissão de relatórios nacionais atualizados e detalhados é de vital importância para o propósito de monitoramento da implementação da Convenção e para o fim de troca de informações sobre as medidas tomadas para a conservação das áreas úmidas, sobre os problemas surgidos e sobre os métodos apropriados para lidar com eles”. A segunda recomendação apenas reitera obrigação, em virtude de descumprimentos ocorridos nos anos que seguiram a Recomendação 2.1.

Atualmente, os relatórios nacionais adotam um formato estabelecido nos Planos Estratégicos da Convenção e fazem parte dos documentos disponibilizados ao público, estando todos disponíveis para consulta no site da Convenção na

internet⁴⁴ (SECRETARIADO DA COMISSÃO DE RAMSAR, 2004a, p. 12). Ainda segundo esse documento, atualmente a Convenção de Ramsar apresenta um dos maiores percentuais de relatórios nacionais recebidos, dentre as convenções internacionais relacionadas com o meio ambiente. Para a COP7, em 1999, foram enviados 107 relatórios foram encaminhados, de um total de 113 Estados-partes. Na COP8, em 2002, foram recebidos 119 relatório, de um total de 133 partes (sendo oito isentas de apresentação, por terem aderido à convenção pouco tempo antes do evento).

Os relatórios fornecem um panorama das experiências nacionais, promovem um monitoramento da implementação da Convenção e favorecem a troca de informações entre as Partes Contratantes. Do ponto de vista formal, os relatórios seguem, a cada triênio, um formato estabelecido pelo Comitê Permanente, o que facilita a comparação dos dados.

A relevância dos relatórios está na possibilidade da verificação da implementação da convenção, já que esta, ao contrario do que ocorre com alguns tratados relativos à proteção dos direitos humanos, como o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), não prevê cortes ou tribunais com jurisdição para a verificação de seu cumprimento e para a aplicação de punições às Partes Contratantes. Dessa forma, os relatórios nacionais, sendo documentos públicos, assumem a função de documentos hábeis para a verificação da implementação do tratado, bem como para a efetivação de pressões político-internacionais para o seu cumprimento.

⁴⁴ www.ramsar.org

5

A Proteção Jurídica das Áreas Úmidas no Direito Brasileiro

Após serem abordados os valores ecológicos, culturais, sociais e econômicos das áreas úmidas, que justifiquem sua especial atenção e proteção pelo Direito, bem como feita a análise da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, a Convenção de Ramsar, especialmente com relação às obrigações das partes contratantes, passa-se a analisar a proteção socioambiental das áreas úmidas no direito brasileiro.

Para tanto, abordar-se-á inicialmente a incorporação pelo direito interno das obrigações assumidas pelo Brasil na Convenção de Ramsar, passando-se a analisar as normas constitucionais e infraconstitucionais que conferem uma especial proteção a esses ecossistemas.

5.1

A Incorporação da Convenção de Ramsar no Direito Brasileiro

Antes de se investigar o modo pelo qual a Convenção de Ramsar (e as obrigações nela constantes) são incorporadas pelo direito interno brasileiro, é necessário destacar a natureza de direito fundamental (ou de direitos humanos⁴⁵) das convenções relativas a proteção do meio ambiente, posto que essa natureza é relevante para a análise que se seguirá.

É comum, em decorrência de uma concepção cartesiana de mundo, que nos debates relativos à proteção dos direitos humanos, especialmente, se trate de forma separada os instrumentos (nacionais e internacionais) de proteção dos direitos humanos e de proteção do meio ambiente.

⁴⁵ Neste estudo, direitos humanos e direitos fundamentais são utilizadas como expressões sinônimas, apesar do alerta de BONAVIDES (2000, p. 514): “A primeira questão que se levanta com respeito à teoria dos direitos fundamentais é a seguinte: podem as expressões direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais ser usadas indiferentemente? Temos visto nesse tocante o uso promíscuo de tais denominações na literatura jurídica, ocorrendo porém emprego mais freqüente de direitos humanos e direitos do homem entre os autores anglo-americanos e latinos, em coerência aliás com a tradição e a história, enquanto a expressão direitos fundamentais parece ficar circunscrita à preferência dos publicistas alemães”. Sobre o tema, vide também PIOVESAN (2006, p. 3) especialmente a nota 1. Por outro lado, BESTER (2005, p. 557-562), aponta a existência de diferença entre ‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’, sendo aqueles ligados aos direitos positivados nas declarações internacionais, enquanto esses seriam ligados aos direitos positivados em ordenamentos jurídicos internos.

Ocorre que tal abordagem, tanto na perspectiva dos direitos humanos como do meio ambiente, desconsidera o fato de que uma boa parte dos problemas ambientais vivenciados nas sociedades atuais decorrem de graves violações dos direitos humanos. Em sentido semelhante, é possível afirmar que razoável parcela das violações de direitos humanos tem como origem a degradação do meio ambiente.

Ademais, uma concepção categorizada e estanque de proteção dos direitos humanos apartada da proteção do meio ambiente seria incongruente com a concepção integral de meio ambiente exposta no Capítulo 3 do presente estudo, que envolve aspectos naturais, culturais, artificiais (meio ambiente construído) e do trabalho.

LEITE & AYALA (2002, p. 48) ao abordarem a discussão sobre o caráter antropocêntrico alargado da interpretação do direito ambiental, manifestam opinião semelhante acerca da indissociabilidade da proteção do meio ambiente e dos direitos humanos (apesar de não fazerem referência expressa aos direitos humanos): “nessa proposta, há uma ruptura com a existência de dois universos distantes, o humano e o natural, e avança-se no sentido da interação destes. Abandonam-se as idéias de separação, dominação e submissão e busca-se uma interação entre os universos distintos e a ação humana”.

Não há como se negar que a proteção do direito à vida (em sentido muito amplo, incluindo, por exemplo, os aspectos culturais) e o direito à saúde, presentes nos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos são inter-relacionados com a proteção do ambiente.

O direito à vida é reconhecido como um direito humano básico, cujo gozo é condição necessária ao exercício de todos os demais direitos humanos (TRINDADE, 1993, p. 71). O mesmo se diz do direito à saúde, pois sua privação impede a plena realização do ser humano. Sendo o direito a um meio ambiente equilibrado condição para uma vida saudável, torna-se evidente que o gozo daqueles direitos (vida e saúde) depende diretamente da manutenção da qualidade e do equilíbrio ambiental. Inexiste meio ambiente ecologicamente equilibrado em um contexto no qual a população não consegue exercer os direitos básicos do ser humano (tais como acesso à água, ao alimento e a uma moradia salubre).

Para FREITAS (2002, p. 25), “atualmente, no Brasil, é o direito a um meio ambiente sadio reconhecido como direito fundamental do cidadão. É verdade que

ele não está incluído no rol previsto no art. 5º da Lei Maior. Todavia, nem por isso deixa de assim ser reconhecido”.

Não é por outro motivo que MACHADO (2004, p. 47-48), ao discorrer sobre os princípios do direito ambiental, destaca em primeiro lugar o princípio do direito à sadia qualidade de vida, afirmando ser este um passo adiante dado no século XX na formulação do conceito de direito à vida. Nas palavras do autor:

“Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’. A Organização das Nações Unidas – ONU anualmente faz uma classificação dos países, em que a qualidade de vida é medida, pelo menos, em três fatores: saúde, educação e produto interno bruto. ‘A qualidade de vida é um elemento finalista do Poder Público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão de qualidade de vida, antes expressa no conceito de nível de vida’.

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição de não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos” (MACHADO, 2004, p. 48).

Dessa forma, a proteção do meio ambiente está inserida na proteção dos direitos humanos⁴⁶, assumindo-se sua unidade, interdependência e indivisibilidade. Essas características foram expressamente reconhecidas pela 32ª Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 32/130, de 16 de dezembro de 1977, ao enunciar que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, determinando que igual atenção e urgência deve ser dada à implementação, promoção e proteção dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais (artigo 1º, a). A resolução expressa ainda que a completa realização dos direitos civis e políticos sem a fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível.

Em síntese, afirma TRINDADE (1993, p. 72-75):

“Sob os instrumentos internacionais de direitos humanos, a asserção do direito inerente à vida de todo ser humano faz-se acompanhar de uma asserção da proteção legal deste direito humano fundamental e da obrigação negativa de a ninguém privar arbitrariamente de sua vida (e.g Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, artigo 6(1); Convenção Européia de Direitos Humanos, artigo 2; Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, artigo 4(1); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, artigo 4). Mas esta obrigação negativa faz-se

⁴⁶ Segundo SILVA (2002b, p. 51): “A proteção do meio ambiente passou a ser tema de relevância nas constituições contemporâneas. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado entra nelas deliberadamente como *direito fundamental da pessoa humana*, não mais como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em constituições mais antigas”.

acompanhar da obrigação positiva de tomar todas as providências apropriadas para proteger e preservar a vida humana. (...)

Tomado em sua dimensão ampla e própria, o direito fundamental à vida compreende o direito de todo ser humano de não ser privado de sua vida (direito à vida) e o direito de todo ser humano de dispor dos meios apropriados de subsistência e de um padrão de vida decente (preservação da vida, direito de viver). Como bem assinalado por Przetacznik, 'o primeiro pertence à área dos direitos civis e políticos, o segundo à dos direitos econômicos, sociais e culturais'. O direito fundamental à vida, assim, propriamente entendido, fornece uma ilustração eloqüente da inter-relação e indivisibilidade de todos os direitos humanos. (...)

Desta perspectiva, o direito a um meio ambiente sadio e o direito à paz configuram-se como extensões ou corolários do direito à vida".

Sendo a Convenção de Ramsar, um acordo internacional de proteção do meio ambiente, que visa preservar o equilíbrio ambiental para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, pode ser considerada como um tratado de direitos humanos (ou de direitos fundamentais)⁴⁷. Ademais, a Convenção, em seus considerandos, expressamente reconhece a interdependência do homem e do seu ambiente, bem como reconhece a relevância das funções ecológicas fundamentais e dos valores associados às áreas úmidas, o que, por óbvio, está diretamente ligado à existência de uma vida digna e saudável.

Essa caracterização é relevante, pois como se verá a seguir a Constituição Federal de 1988 apresenta um tratamento diferenciado aos tratados de proteção de direitos fundamentais (direitos humanos), conferindo-lhes um status diverso daquele dos tratados ordinários (como os comerciais).

PIOVESAN (2006, p. 52), com fundamento no artigo 5º, §2º da Constituição Federal⁴⁸, ao estabelecer que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", afirma que os direitos e garantias previstos em tratados internacionais de direitos humanos são incorporados ao texto constitucional, apresentando natureza de norma constitucional: "Os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte integram, portanto, o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados".

⁴⁷ Sobre a relação entre direitos humanos e o equilíbrio ambiental, vide SCALON *et al.* (2003, p. 117-164) e SERAFINI (2006, p. 155-162), partindo do estudo da água como um direito humano fundamental.

⁴⁸ Art. 5. (...)

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Esses direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos apresentariam, então, a natureza materialmente constitucional de direitos fundamentais.

A hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro constitui debate antigo, no qual são detectadas, entre os estudiosos da matéria e na jurisprudência, quatro posições principais: a) hierarquia supraconstitucional; b) hierarquia constitucional; c) hierarquia infraconstitucional, mas supralegal; e d) paridade hierárquica entre tratado e lei federal (PIOVESAN, 2006, p. 71).

Dessas posições, as mais freqüentemente encontradas são aquelas que afirmam sua natureza constitucional e aquelas que afirmam sua paridade com as leis federais.

A primeira, sumariamente exposta acima, decorreria redação do §2º do artigo 5º da Constituição Federal. Esta posição, além de ter fundamento no texto fundamental, está em consonância com o cumprimento do Brasil das obrigações por ele assumidas no plano internacional, já que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁴⁹ prevê, em seu artigo 27, que nenhum estado pode invocar norma de direito interno como justificativa para o não cumprimento de um tratado.

Essa é a opinião de PAGLIARINI (2004, p. 207), ao afirmar que

“Pensamos não estarmos sendo utópicos por declararmos que tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faça parte têm estatura constitucional: estamos sendo realistas e dando ao parágrafo 2º do art. 5º a interpretação sistemática que sua inovação reclama. Assim sendo, entendemos que tal exegese se encaixa no sistema constitucional positivo brasileiro sem que, para isso, sejam necessárias acrobacias interpretativas que partam do irreal rumo ao imaginário. E mais: sendo as normas de direitos humanos aplicáveis imediatamente no território do Brasil (§1º do art. 5º), propugnamos, outrossim, pelo entendimento de que os tratados introdutores de normas de direitos humanos, *aprovados pelo Congresso e ratificados pelo Presidente da República*, aplicam-se imediatamente em solo nacional. É esta a tendência dos ordenamentos jurídicos na América Latina, como ensina a professora Flávia Piovesan”.⁵⁰

⁴⁹ A Convenção de Viena (de 1969) foi assinada pelo Brasil, mas o Congresso Nacional ainda não a ratificou, aguardando aprovação desde 1992.

⁵⁰ Destaque-se ainda o seguinte raciocínio do autor: “Pois bem: a Constituição da República de 1988 é possuidora de um arcabouço normativo enunciador da intangibilidade das conquistas no campo dos direitos humanos. Positivou, assim, normas *materialmente* constitucionais, reservando-lhes assento especial na Carta escrita. E inovou também a Lei Maior ao prever que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros introduzidos por tratado internacional. Assim, é de se concluir que: (i) se o tratado internacional é um veículo introdutor de norma; (ii) se os direitos humanos também podem ser introduzidos por tratados; (iii) se o parágrafo 2º do art. 5º expressamente dispôs que os direitos e garantias não são somente aqueles expressos na Carta; (iv) se o tema *direitos humanos* e garantias fundamentais é materialmente constitucional; (v) se o Brasil se rege em suas relações internacionais pelo princípio da *prevalência* dos direitos humanos (art. 4º, II, CF); *então, os tratados internacionais de*

Em igual sentido manifesta-se TRINDADE (1997, p. 407-408):

“O disposto no artigo 5(2) da Constituição Brasileira de 1988 se insere na nova tendência de constituições latino-americanas recentes de conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontra-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição Brasileira de 1988: se, para os tratados internacionais em geral, se tem exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno”.

COMPARATO (2006, p. 623) é enfático: “Da mesma forma, é hoje inconciliável com o princípio republicano deixar de atribuir eficácia imediata às normas constitucionais sobre direitos e garantias fundamentais, ou recusar a atribuição de nível constitucional às normas de tratados internacionais de direitos humanos”.

Este posicionamento sobre a natureza materialmente constitucional dos direitos e garantias previstas em tratados de direitos humanos também é defendido por SARLET (2003, p. 88-136):

“Em princípio, com base no entendimento que subjaz ao art. 5º, §2º, da CF, podemos, desde logo, cogitar de duas espécies de direitos fundamentais: a) direitos formal e materialmente fundamentais (ancorados na Constituição formal); b) direitos apenas materialmente fundamentais (sem assento no texto constitucional), devendo ser referida a respeitável doutrina que advoga a existência de uma terceira categoria, a dos direitos apenas formalmente fundamentais. (...) Na realidade, parece viável concluir que os direitos materialmente fundamentais oriundos das regras internacionais – embora não tenham sido formalmente consagrados no texto da Constituição – se aglutinam à constituição material e, por esta razão, acabam tendo *status* equivalente. Caso contrário, a regra do art. 5º, §2º, também neste ponto, teria o seu sentido parcialmente desvirtuado. Não fosse assim, virtualmente não haveria diferença (ao menos sob o aspecto da hierarquia das normas) entre qualquer outra regra de direito internacional incorporada ao direito nacional e os direitos fundamentais do homem consagrados nos textos internacionais. (...) À luz dos argumentos esgrimidos, verifica-se que a tese da equiparação (por força do art. 5º, §2º, da CF) entre os direitos fundamentais localizados em tratados internacionais

direitos humanos são uma forma anômala de introdução de normas constitucionais acerca deste tema, independentemente do processo tradicional de emendas constitucionais previsto no art. 60 da Carta. Logo, a melhor interpretação que se pode dar ao parágrafo 2º do art. 5º, é a de que os tratados internacionais introdutórios de normas de direitos humanos, dos quais o Brasil seja parte, e que tenham sido devidamente aprovados pelo Congresso e ratificados pelo Presidente da República, terão estatura constitucional, sem que seja necessário que tais pactos se submetam ao processo legislativo previsto para emendas constitucionais no art. 60 da Carta”. (PAGLIARINI, 2004, p. 204).

e os com sede na Constituição formal é a que mais se harmoniza com a especial dignidade jurídica e axiológica dos direitos fundamentais na ordem jurídica interna e internacional, constituindo, ademais, pressuposto indispensável à construção e consolidação de um autêntico direito constitucional internacional dos direitos humanos, resultado da interpenetração cada vez maior entre os direitos fundamentais constitucionais e os direitos humanos dos instrumentos jurídicos internacionais”.

Em complemento, segundo PIOVESAN (2006, p. 71-75), em 2004, com a introdução de um §3º no artigo 5º da Constituição Federal⁵¹, através da Emenda Constitucional n.º 45/2004, a interpretação da natureza constitucional dos tratados de direitos humanos (em decorrência do §2º do artigo 5º) foi reforçada, posto que além de materialmente constitucionais, aquelas normas passaram poder ser, também, formalmente constitucionais⁵².

Sobre o tema da natureza constitucional dos tratados de direitos humanos, destaca-se, por fim, a opinião de LAFER (2005, p. 17-18), inclusive acerca das inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004:

“Explico-me observando que entendo, por força do §2º do art. 5º, que as normas desses tratados [aos quais o Brasil aderiu e foram promulgados após 1988 e antes de 2004] são materialmente constitucionais. Integram, como diria Bidart Campos, o bloco de constitucionalidade, ou seja, um conjunto normativo que contém disposições e valores que, no caso, em consonância com a Constituição de 1988, são materialmente constitucionais, ainda que estejam fora do texto da Constituição documental. O bloco de constitucionalidade é, assim, a somatória daquilo que se adiciona à Constituição escrita, em função dos valores e princípios nela consagrados. O bloco de constitucionalidade imprime vigor à força normativa da Constituição e é por isso parâmetro hermenêutico, de hierarquia superior, de integração, complementação e ampliação do universo dos direitos constitucionais previstos, além de critério de preenchimento de eventuais lacunas. Por essa razão, considero que os tratados internacionais de direitos humanos recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da vigência da Constituição de 1988 e a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 45 não são meras leis ordinárias, pois têm a hierarquia que advém de sua inserção no bloco de constitucionalidade”.

⁵¹ Que determinou que os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁵² “Vale dizer, com o advento do §3º do art. 5º surgem duas categorias de tratados internacionais de proteção de direitos humanos: a) os materialmente constitucionais; e b) os materialmente e formalmente constitucionais. Frise-se: todos os tratados internacionais de direitos humanos são materialmente constitucionais, por força do §2º do art. 5º. Para além de serem materialmente constitucionais, poderão, a partir do §3º do mesmo dispositivo, acrescer a qualidade de formalmente constitucionais, equiparando-se às emendas à Constituição, no âmbito formal.

Ainda que todos os tratados de direitos humanos sejam recepcionados em grau constitucional, por veicularem matéria e conteúdo essencialmente constitucional, importa realçar a diversidade de regimes jurídicos que se aplica aos tratados apenas materialmente constitucionais e aos tratados que, além de materialmente constitucionais, também são formalmente constitucionais. E a diversidade de regimes jurídicos atém-se à denúncia, que é ato unilateral pelo qual um Estado se retira de um tratado. Enquanto os tratados materialmente constitucionais podem ser suscetíveis de denúncia, os tratados material e formalmente constitucionais, por sua vez, não podem ser denunciados” (PIOVESAN, 2006, p. 74-75)

Em oposição a este entendimento, destacam-se aqueles que defendem a natureza de lei federal aos tratados internacionais indistintamente, tenham eles por objeto direitos humanos ou não. Esses autores tomam por base o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 80.004, em 1977, pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu pela paridade hierárquica entre os tratados internacionais e as leis federais⁵³. Nesse sentido, destaque-se o posicionamento de SCHMIDT & FREITAS (2004, p. 23):

“Entretanto, o entendimento sobre este assunto foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 80.004 de 1977, ou seja, de que os tratados internacionais estão em paridade com as leis federais, estando no mesmo nível hierárquico. Conseqüentemente, aplica-se o princípio de que a norma posterior revoga a norma anterior com ela incompatível, podendo tanto um tratado revogar uma lei federal, quanto a lei federal revogar um tratado. Isto decorre do próprio sistema dualista adotado pelo Brasil. Uma vez que o tratado deve ser incorporado através de um decreto para surtir efeitos, ele se iguala a uma lei federal. É esta a posição que adotamos”.

Em igual sentido posicionam-se MORAES (2005, p. 458)⁵⁴, BESTER (2005, p. 561-562)⁵⁵ e RODRIGUES (2005, p. 188-193)⁵⁶.

⁵³ A decisão diz respeito a tratado de conteúdo comercial, relativo às letras de câmbio e notas promissórias.

⁵⁴ “As normas previstas nos atos, tratados, convenções ou pactos internacionais devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e promulgadas pelo Presidente da República, inclusive quando prevêm normas sobre direitos fundamentais, ingressam no ordenamento jurídico como atos normativos infraconstitucionais, salvo na hipótese do §3º, do artigo 5º, pelo qual a EC nº 45/04 estabeleceu que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes a normas constitucionais”.

⁵⁵ “É que no Brasil há direitos humanos que não são ao mesmo tempo fundamentais. Quer dizer: quando o Brasil firma pactos, acordos, convenções ou tratados internacionais que prevêm direitos humanos, isto não significa que todos estes direitos humanos passem a valer internamente na categoria ‘direitos fundamentais’, situados na Constituição Federal de 1988 e nela protegidos enquanto cláusulas pétreas. Isto ocorre porque a leitura que o STF fez da CF/88 faz esta ‘prescrever’ que a forma de internalização de direitos provindos de pactos internacionais segue um caminho que os internaliza de modo a passarem a valer em nosso ordenamento não como normas de status constitucional, mas simplesmente como leis ordinárias (federais, mas de toda sorte ordinárias), significando que os direitos que tais normas veiculam não têm qualquer força para se impor à Constituição como ainda podem a qualquer momento ser revogados por outra lei ordinária. (...) Por outro lado, o entendimento do STF encontra guarida no art. 102, III, ‘b’, da CF/88, que determina sua competência precípua para julgar, em recurso extraordinário, decisão que declarar a inconstitucionalidade de tratado, dispositivo este que reforça a classificação dos tratados internacionais com de força hierárquica inferior à Constituição”.

⁵⁶ “Dessa forma, os tratados internacionais de direitos humanos devem ser acolhidos, sim, mas desde que não ofereçam obstáculo às ordens constitucionais já existentes. Pois bem, se houver conflito de fonte constitucional com outra internacional, valerá a primeira, que só será alterada através dos meios ordinários nela prevista (emenda constitucional – art. 60). (...) Portanto, os atos normativos alienígenas ainda que absorvidos ao direito positivo nacional através dos instrumentos próprios, jamais poderão sublimar determinados marcos muito bem delimitados, que são de um lado a rigidez constitucional; e de outro a soberania estatal – que não deverá quedar mediante golpe tão frágil”.

Apesar dos relevantes argumentos constantes neste último entendimento, no presente estudo adota-se o posicionamento que defende a natureza materialmente constitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos, já que o argumento da paridade destes com as leis federais desconsidera: (i) o conteúdo do §2º do artigo 5º da Constituição Federal; (ii) a natureza jurídica dos direitos fundamentais; e (iii) as consequências do descumprimento dos tratados no âmbito internacional. O posicionamento adotado neste estudo é sintetizado por PIOVESAN (2006, p. 64-65):

“Acredita-se, ao revés, que conferir hierarquia constitucional aos tratados de direitos humanos, com a observância do princípio da prevalência da norma mais favorável, é interpretação que se situa em absoluta consonância com a ordem constitucional de 1988, bem como com sua racionalidade e principiologia. Trata-se de interpretação que está em harmonia com os valores prestigiados pelo sistema jurídico de 1988, em especial com o valor da dignidade humana – que é valor fundante do sistema constitucional.

Insiste-se que a teoria da paridade entre o tratado internacional e a legislação federal não se aplica aos tratados internacionais de direitos humanos, tendo em vista que a Constituição de 1988 assegura a estes garantia de privilégio hierárquico, atribuindo-lhes natureza de norma constitucional. Esse tratamento jurídico diferenciado, conferido pelo art. 5º, §2º, da Carta de 1988 justifica-se na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um caráter especial, distinguindo-se dos tratados internacionais comuns. Enquanto estes buscam o equilíbrio e a reciprocidade de relações entre os Estados-partes, aqueles transcendem os meros compromissos recíprocos entre os Estados pactuantes. Os tratados de direitos humanos objetivam a salvaguarda dos direitos do ser humano, e não prerrogativas dos Estados”.

Sendo a Convenção de Ramsar um tratado de proteção do meio ambiente (em sua concepção ampla), portanto incluído dentro dos tratados de direitos humanos, bem como sendo considerados os direitos relativos ao meio ambiente como direitos fundamentais, extrai-se a conclusão de que as obrigações nela estabelecidas apresentam natureza materialmente constitucional (já que não foi aprovada pelo Congresso Nacional na forma prescrita pelo artigo 5º, §3º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004).

Além disso, por se tratarem de normas relativas a direitos e garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, §1º da Constituição Federal⁵⁷, apresentam aplicabilidade imediata. Ou seja, internamente, as obrigações assumidas pelo Brasil ao assinar, ratificar e promulgar a Convenção de Ramsar são exigíveis imediatamente, independentemente de regulação infraconstitucional.

⁵⁷ Art. 5º (...)

§1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.(...)

A relevância desta constatação é especial ao se tratar da exigência de uso adequado (*wise use*)⁵⁸ das áreas úmidas existentes no território brasileiro, bem como a proteção adequada daquelas indicadas como Sítios Ramsar.

Dessa forma, diante dos valores essenciais ligados à preservação das áreas úmidas expostos no Capítulo 2 (ecológicos, sociais, culturais e econômicos), pode-se afirmar que a efetivação da cláusula de uso adequado desses ecossistemas (tal como interpretada no Capítulo 4), apresenta natureza materialmente constitucional, fazendo com que as normas infraconstitucionais anteriores à promulgação da Convenção não sejam recepcionadas, bem como tornar inconstitucionais quaisquer normas posteriores que determinem o uso não adequado das áreas úmidas.

5.2

Áreas Úmidas e a Constituição Federal de 1988: a Preservação dos Processos Ecológicos Fundamentais, da Biodiversidade e os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

Tendo-se em mente, então, a natureza materialmente constitucional da cláusula de uso adequado das áreas úmidas, passa-se a analisar a forma pela qual a Constituição Federal e a legislação ambiental brasileira promovem a proteção desses ecossistemas, bem como determinam o cumprimento por todos (Poder Público e a coletividade) da condição de uso adequado.

Na esfera constitucional, passando-se ao largo das questões relativas à repartição de competências em matéria ambiental, a análise que será efetuada a seguir envolverá diretamente as determinações que conferem às áreas úmidas o *status* de bens socioambientais, tal como estes bens foram no Capítulo 3. Isto porque, em decorrência de todos os valores associados às áreas úmidas, elas constituem bens essenciais para a garantia dos direitos coletivos socioambientais previstos na Constituição Federal (especialmente nos artigos 215, 216 e 225).

⁵⁸ Relembre-se o conceito de uso adequado da Convenção de Ramsar (Capítulo 4): “O uso adequado das áreas úmidas é a sua utilização sustentável para o benefício da humanidade de forma compatível com a manutenção das propriedades naturais do ecossistema. ‘Utilização sustentável’ é definida como o uso humano de uma área úmida de forma a produzir o maior benefício para as presentes gerações enquanto mantém seu potencial para satisfazer as necessidades e aspirações das futuras gerações. ‘Propriedades naturais do ecossistema’ é definido como os componentes físicos, biológicos e químicos, como solo, água, flora, fauna e nutrientes e as interações entre eles”.

Neste sentido, o §1º do artigo 225 estabelece uma série de determinações ao Poder Público, para o intuito de que seja dada efetividade ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. Essas determinações constituem o instrumental necessário ao Poder Público para que possa garantir aquele direito coletivo (que abrange também os direitos culturais dos arts. 215 e 216 da Constituição e incorpora os instrumentos ali previstos).

Assim, o inciso I do §1º determina ao Poder Público a incumbência de “preservar e restaurar os processos ecológicos fundamentais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Dada a amplitude do mandamento contido neste inciso, é necessário que se faça uma abordagem detida de seu conteúdo.

Inicialmente, destaque-se que o mandamento do inciso I deve ser classificado dentre as normas constitucionais de eficácia plena, conforme classificação da aplicabilidade das normas constitucionais feita por SILVA (2004b, p. 88-102). Segundo este autor,

“São de eficácia plena as normas constitucionais que: a) contenham vedações ou proibições; b) confirmam isenções, imunidades e prerrogativas; c) não designem órgãos ou autoridades especiais a que incumbam especificamente sua execução; d) não indiquem processos especiais de sua execução; e) não exijam a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nelas regulados” (p. 101).

Como se depreende do mandamento constitucional, incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos fundamentais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Dada a clareza das determinações, cujo conteúdo pode ser verificado empiricamente, independentemente de regulação específica, verifica-se que é evidente seu enquadramento nas letras *c*, *d* e *e* da lição de José Afonso da Silva acima mencionada. Trata-se, portanto, de norma auto-aplicável, sendo vedado ao Poder Público deixar de cumpri-la sob a alegação de ausência de regulação jurídica. Nas palavras de FRANCO (2005, p. 80), “o inc. I impõe ao poder público, independente de lei ou regulamento, o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais que devem ser entendidos como todos os processos básicos necessários à manutenção da vida em todas as suas formas”.

Isso fica ainda mais evidente ao se compreender o significado dos conceitos constantes na norma, posto que constituem conceitos de ciências não jurídicas, a serem construídos pelo interprete de forma interdisciplinar. SILVA (2004a, p. 89-92)

procura construir os dois conceitos constantes no inciso objeto de análise: processos ecológicos essenciais e manejo ecológico das espécies.

Para tanto, afirma que mesmo na ecologia (ciência) o conceito de processos ecológicos é de difícil construção. Procura, entretanto, relacioná-lo aos processos vitais e energéticos básicos que estão envolvidos nos ecossistemas. Afirma:

“Preservar e recuperar os processos ecológicos essenciais significa regenerar e proteger os solos, o ar atmosférico, cuja pureza não é importante apenas para a respiração humana, mas também das plantas, a filtragem da luz e da energia solar nos limites adequados ao processo vital de animais e vegetais, assim como a realização do fluxo desembaraçado dos ciclos biosféricos; defender a qualidade das águas, o patrimônio florestal, etc. (...)” (SILVA 2004a, p. 90-91)

PINTO-COELHO (2002, p.139-240) dedica um capítulo inteiro de sua obra `Fundamentos em Ecologia` aos processos ecológicos, sem, entretanto, fornecer um conceito do que seriam esses processos. Inclui aqueles ligados à fotossíntese⁵⁹ e a produção primária⁶⁰, à produção secundária⁶¹ e aos ciclos biogeoquímicos⁶². Com relação a esses últimos, o autor cita o ciclo da água, o ciclo do carbono, o ciclo do nitrogênio e o ciclo do enxofre. Os elementos químicos essenciais à manutenção da vida circulam entre os compartimentos abióticos⁶³ e os seres vivos através desses ciclos. Semelhante noção é obtida em ODUM (2004, p. 133):

“Os elementos químicos, incluindo todos os elementos essenciais do protoplasma, tendem a circular na biosfera, por vias características, do ambiente para os organismos e destes novamente para o ambiente. Essas vias mais ou menos circulares são conhecidas por ciclos biogeoquímicos. O movimento daqueles elementos e compostos inorgânicos que são essenciais à vida pode designar-se apropriadamente de ciclo nutritivo”.

⁵⁹ “Conversão de energia luminosa em energia química, a partir do dióxido de carbono na presença de clorofila. As plantas usam a energia da luz para transformar o dióxido de carbono e a água em açúcares simples” (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 116).

⁶⁰ Assimilação (produção primária bruta) ou acumulação (produção primária líquida) de energia e nutrientes pelas plantas verdes e outros organismos autotróficos, que assimilam energia da luz do sol ou de compostos inorgânicos, sendo capazes de sintetizar as substâncias nutritivas que necessita a partir de substâncias inorgânicas (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 25 e 189).

⁶¹ Produção de matéria orgânica por um organismo heterotrófico, que usa materiais orgânicos como fonte de energia e nutrientes (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 126 e 189).

⁶² “Caminho fechado percorrido pelos elementos químicos na Natureza, passando pelos organismos, pelos meios físicos (ar, terra e água) e retornando ao ponto de partida. Os ciclos biogeoquímicos são agrupados em dois tipos básicos: ciclos gasosos, onde a atmosfera é o grande reservatório (p. ex., nitrogênio e oxigênio) e os ciclos biogeoquímicos sedimentares, que tratam da matéria sólida em forma de sedimentos, como o carbono, o cálcio, o fósforo e o enxofre”. (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 48).

⁶³ “Que não tem ou não pertence à vida. Diz-se dos fatores químicos ou físicos naturais. Os fatores químicos incluem os elementos inorgânicos básicos, como cálcio (Ca), oxigênio (O), carbono (C), fósforo (P), magnésio (Mg), entre outros e os compostos, como a água (H₂O), o gás carbônico (CO₂), etc. Os fatores físicos incluem a umidade, vento, corrente marinha, temperatura, pressão, luminosidade, energia, velocidade, estado energético, *momentum*, massa, amplitude, frequência, etc”. (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 1).

É possível, assim afirmar que os processos ecológicos fundamentais constituem aqueles relacionados à ocorrência de todos os processos acima mencionados, ou seja, a obtenção de energia para os ecossistemas através da fotossíntese (absorção e transformação da energia luminosa) e a circulação dessa energia e dos nutrientes existentes através dos processos de produção (primária e secundária, relacionados às cadeias tróficas ou alimentares⁶⁴) e os ciclos biogeoquímicos, que, integrados, servem para manter o equilíbrio (dinâmico) dos sistemas ambientais (ecossistemas). Esses processos envolvem uma tendência que os sistemas biológicos têm para resistir à alteração e permanecer em estado de equilíbrio dinâmico, através de mecanismos de auto-manutenção e auto-regulação, que é denominada homeostasia (ODUM, 2004, p. 51).

Isso pode, ainda, ser percebido através da própria noção de ecossistema, que constitui uma unidade que inclui a totalidade de organismos de uma determinada área, interagindo com o ambiente físico, através de uma corrente de energia que constitui uma cadeia trófica, uma diversidade biótica e ciclos de materiais, com trocas entre as partes vivas e não vivas (ODUM, 2004, p. 11).

Assim, é possível, a partir dessas definições e da lição de José Afonso da Silva transcrita acima, afirmar que é dever do Poder Público, como medida a garantir a efetividade do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direitos coletivos socioambientais), de preservar e restaurar os processos ecológicos envolvidos nos ciclos biogeoquímicos e nas relações energéticas mencionadas.

FRANCO (2005, p. 81) ao tratar dos processos ecológicos fundamentais ocorrentes nas matas ciliares⁶⁵ firma que

“(…) dentre tais processos encontram-se, inquestionavelmente, aqueles relacionados à água e seus ciclos, uma vez que sem esta ou com sua grave contaminação, não é possível a manutenção de qualquer espécie de vida, posto ser elemento indispensável aos processos vitais de todos os seres.

Como as matas ciliares estão estreitamente ligadas à qualidade e quantidade da água dos rios e aos ciclos hidrológicos, fazem parte dos mencionados processos ecológicos, essenciais e como tais devem ser preservadas.

Outros fatores que fazem com que as matas ciliares integrem aos processos ecológicos essenciais, são sua participação no ciclo do carbono e na manutenção do

⁶⁴ “Cada uma das possíveis seqüências de transferência de energia e matéria, onde um organismo serve de alimento a outro. A energia (na forma de alimentos) passa por vários níveis tróficos, desde os produtores primários (as plantas) para os secundários, em seguida para os terciários e, finalmente para os consumidores quaternários”. (LIMA-e-SILVA *et al.*, 1999, p. 34).

⁶⁵ “Vegetação predominantemente arbórea que acompanha a margem dos rios”. (IBGE, 2004, p. 218)

microclima, ambos com interferência nas temperaturas o que, conforme mencionado, interfere diretamente na biodiversidade, principalmente às espécies mais sensíveis, dentre diversos outros aspectos, adiante, melhor analisados”.

A importância da água na manutenção desses processos foi evidenciada no Capítulo 2, ao demonstrar a relevância dos processos (ciclos) hidrológicos na manutenção das áreas úmidas, bem como a própria função desses ecossistemas na manutenção da qualidade das águas.

Ora, a proteção dos processos ecológicos fundamentais está diretamente relacionada ao conteúdo da cláusula de uso adequado das áreas úmidas, já que esse uso, como demonstrado, envolve a manutenção das características e funções essenciais dessas áreas para o atendimento das necessidades das presentes e futuras gerações e a manutenção das propriedades naturais dos ecossistemas. Conclui-se, então, que atividades que comprometam a ocorrência desses processos acima qualificados, implicam tanto no descumprimento do mandamento constitucional de uso adequado e de preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais⁶⁶.

Relembre-se que o uso adequado não implica necessariamente o não uso das áreas úmidas. Eventualmente, para determinados casos (e não todos), o não uso é medida adequada que se impõe, em decorrência das condições ecológicas de determinadas áreas úmidas, condições essas que devem ser verificadas empiricamente. O que deve ficar claro da interpretação dessa cláusula (de uso adequado) é que este somente pode ocorrer de forma a não comprometer a preservação dos processos ecológicos essenciais ocorrentes nas áreas úmidas. E, no caso de comprometimento desses processos, a interpretação sistemática dos dois mandamentos determina a restauração desses processos, quando comprometidos, como medida decorrente do uso adequado, até o estágio em que o uso não implique no comprometimento desses processos (o que não implica, necessariamente, no não uso).

O outro conceito constante no inciso I objeto de análise, de manejo ecológico das espécies e ecossistemas, apresenta definição mais clara e envolve, segundo SILVA (2004a, p. 91),

⁶⁶ Destaque-se que apesar do mandamento de proteção dos processos ecológicos fundamentais ser direcionado ao Poder Público, ele apresenta reflexos diretos nas condutas privadas, em virtude, especialmente, da natureza coletiva dos direitos envolvidos.

“um sistema de gestão ecológica das espécies vegetais e animais, que há de fundamentar-se, para ser permanente e eficaz, no levantamento dessas espécies, partindo da coleta de dados e de níveis de percepção ecológica, com vista à elaboração de cartografia dos seres vivos em relação a seu meio. O inventário ecológico da vegetação e da fauna silvestre (e, sendo ecológico, significa ter em consideração a correlação vegetação/meio e fauna/meio) constitui providência necessária ao estabelecimento de um Plano de Manejo das Espécies, sem o qual não se dará cumprimento adequado ao mandamento constitucional sob exame”.

Como se percebe pelo conceito, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas também está diretamente ligado a obrigação de uso adequado das áreas úmidas localizadas no território brasileiro.

Em razão desses mandamentos, é possível firmar que a proteção das áreas úmidas – em decorrência da obrigação de uso adequado, de preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais e da necessidade de manejo ecológico das espécies combinado com todos os valores associados às áreas úmidas (ecológicos, sociais, culturais e econômicos) expostos anteriormente – é essencial para o exercício coletivo dos direitos socioambientais analisados no Capítulo 3, motivo pelo qual esses ecossistemas, individualmente tomados, constituem bens socioambientais, com todas as conseqüências decorrentes da natureza jurídica desses bens, sobre os quais incide uma camada de direitos qualificada como direitos coletivos reais sobre coisa alheia⁶⁷.

Essa constatação, dentre outras, apresenta uma relevante conseqüência prática. Como foi destacado na Introdução deste estudo, MORENO (2001, p. 155) afirma que na evolução histórica da regulação jurídica nas áreas úmidas (especialmente no caso dos países europeus), passou-se por três fases: a) uma incipiente ordenação promovida na Idade Média pelos monarcas e pela nobreza com o motivo de garantir esses espaços para seu desfrute da caça; b) uma segunda fase de erradicação ou drenagem por motivos de saúde pública e no interesse da

⁶⁷ Em sentido semelhante, destaca-se a lição de MARÉS (2002, p. 33-39), referente ao sentido de definição dos direitos coletivos pela Lei e a verificação empírica do mandamento relativo a proteção do meio ambiente: “Os direitos coletivos são, portanto, função abstrata da lei que se concretiza independentemente da consciência ou vontade do sujeito. (...) A Lei aqui está concebida não como uma expressão formal da cultura contratualista, que a imagina integrada a um sistema normativo escrito e de preferência codificado, com sua eficácia e alcance próprios. Por Lei neste novo paradigma há que se entender aquilo que deriva de uma vontade ou necessidade maior da sociedade, que devem estar contidos no sistema normativo que a rege, mas não é formal. Por exemplo, quando a Constituição brasileira determina a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado não necessita de lei formal para definir esse equilíbrio no caso concreto, ele pode ser verificado empiricamente. (...) Por meio ambiente ecologicamente equilibrado se entende juridicamente como aquele que é capaz de manter a vida de todas as espécies que o compõe. Isto significa que os bens isoladamente tomados sofrem dano ou ameaça de dano, quando põem em risco a vida da espécie ou o equilíbrio do sistema”.

economia nacional – aumento da superfície agrária – ao longo dos séculos XIX e início do século XX; e c) uma última etapa protecionista ou restauradora a partir dos anos setenta.

Dentro do espírito da segunda fase acima exposta, o Código de Águas brasileiro (Decreto 24.643/1934 – com força de lei e parcialmente em vigor), estabelece, dentro do Título VI, relativo às águas nocivas, em seu artigo 113, que “os terrenos pantanosos, quando, declarada sua insalubridade, não forem dessecados pelos seus proprietários, ser-lo-ão pela administração, conforme a maior ou menor relevância do caso”⁶⁸. O artigo 114 estabelece ainda que os trabalhos de dessecação poderiam ser realizados diretamente pela Administração Pública ou por concessionários.

Ora, apesar do Código de Águas não clarificar o ente competente para a declaração de insalubridade dos terrenos pantanosos, bem como em que hipóteses poderiam ser eles assim considerados, destaca-se a afirmação de ZIMMERMAN (2001, p. 129) que no passado as áreas úmidas eram usualmente consideradas locais de reprodução de vetores de doenças infecciosas e por esse motivo eram freqüentemente eliminadas ou modificadas. Em igual sentido destacam MITSCH & GOSELINK (1993, p. 9-10):

“Com todos esses valores e usos, sem mencionar a estética da paisagem na qual com freqüência a terra e a água compõem um notável panorama, poder-se-ia esperar que as áreas úmidas fossem reverenciadas pela humanidade na história; isto não é certamente sempre o que aconteceu. As áreas úmidas têm sido descritas como sinistras e proibidas, como tendo pouco valor econômico através da história. (...) Até a metade da década de 1970, a drenagem e destruição das áreas úmidas constituíam práticas aceitáveis nos Estados Unidos e até encorajadas por políticas governamentais específicas. Áreas úmidas eram substituídas por campos agriculturáveis e por empreendimentos comerciais e residenciais”.

Nesta perspectiva, é presumível que as áreas úmidas freqüentemente eram consideradas ou declaradas insalubres, sendo passíveis de drenagem e destruição com fundamento no artigo 113 do Código de Águas. DIEGUES (2002, p. 25) relata a existência de diversos programas governamentais que estimularam a conversão de áreas úmidas, especialmente para o uso agrícola (como o Pró-Várzea nos anos 60

⁶⁸ Tal mandamento contrasta com outras relativamente progressistas daquele Código, como o artigo 109, que determinava que “a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros”; o artigo 110, que determinava que os trabalhos para a salubridade das águas devem ser executados às custas dos infratores; e o artigo 111, que estabelecia a obrigação de indenizar os danos causados a terceiros em caso de poluição das águas que conte com autorização administrativa, por agricultores ou industriais, num caso claro de responsabilidade civil ambiental por ato lícito (ao menos lícito à época).

e 70, que estimulava a drenagem das várzeas para a rizicultura e o Programa Nacional de Irrigação).

Ocorre que, diante da incorporação na norma de uso adequado prevista na Convenção de Ramsar, bem como a determinação de preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais, fica evidente que o artigo 113 do Código de Águas não foi recepcionado pela atual ordem constitucional, já que contraria aqueles mandamentos⁶⁹.

Ademais, em 1997 foi aprovada a Lei 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH. Essa lei prevê, em seu artigo 2º, II como um dos objetivos daquela Política, “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”. Diante do papel das áreas úmidas na manutenção dessa disponibilidade hídrica (Capítulo 2) verifica-se igualmente a incompatibilidade do artigo 113 do Código de Águas com este objetivo⁷⁰.

Adiante, a Constituição Federal de 1988, no próprio artigo 225, em seu §1º, inciso II determina ainda que incumbe ao Poder Público “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país (...)”. A biodiversidade é o foco de proteção desde inciso, entendida esta como o

“total de genes, espécies e ecossistemas de uma região. A biodiversidade genética refere-se à variação dos genes dentro das espécies, cobrindo diferentes populações da mesma espécie ou a variação genética dentro de uma população. A diversidade de espécies refere-se à variedade de espécies existentes dentro de uma dada região. A diversidade cultural humana também pode ser considerada parte da biodiversidade, pois alguns atributos das culturas humanas representam soluções aos problemas de sobrevivência em determinados ambientes. A diversidade cultural manifesta-se pela linguagem, crenças religiosas, práticas de manejo da terra, arte, música, estrutura social e seleção de cultivos agrícolas, dentre outros” (IBGE, 2004, p. 52-53).

⁶⁹ Em sentido contrário, destaca-se a opinião de POMPEU (2006, p. 205), ao afirmar que “os arts. 113 e 114 *podem ser aplicados*, desde que de forma compatível com a legislação sanitária e ambiental posterior (com destaques no original)”.

⁷⁰ Destacam-se outros artigos da Lei 9.433/1997 relevantes para a proteção das áreas úmidas, especialmente com relação à manutenção dos regimes hidrológicos:

- A bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da PNRH e atuação do SNGRH;
- Artigos 3º, III (integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental) e V (articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo), como diretrizes da PNRH;
- Artigo 12 - Sujeição à outorga pelo Poder Público dos usos (derivação, captação, extração, lançamento e aproveitamento de potenciais hidrelétricos) dos recursos hídricos, especialmente o inciso V, relativo a outros usos que alterem o regime, a quantidade e a qualidade da água existente em um corpo d’água; e
- Arts 49 e 50 – Infrações às normas de utilização dos recursos hídricos.

De forma semelhante e com base na legislação infraconstitucional brasileira, LIMA-e-SILVA *et al.* (1999, p. 84) definem biodiversidade como a “variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies e de ecossistemas (Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994)”.

Para SILVA (2004a, p. 53), o significado do inciso II acima é o de determinar a preservação de todas as espécies, através do fator caracterizante e diferenciador da imensa quantidade de espécies vivas do país, incluindo aí todos os reinos biológicos. Prossegue o autor afirmando que

“uma proteção adequada da diversidade e integridade do patrimônio genético requer planejamento e manejo cuidadoso dos recursos genéticos, com estabelecimento de prioridades para a preservação dos gêneros monotípicos (os que consistem em uma só espécie), das espécies raras e daquelas em extinção, com uma programação que leve em conta os seguintes princípios:

I – *preservar o maior número possível de variedades de plantas de cultivo, de plantas forrageiras, de árvores madeireiras, de gado, de animais para aqüicultura, de micróbios e de outros organismos domésticos, assim como de seus parentes selvagens;*

II – *assegurar que os programas de preservação no local de ocorrências protejam: os parentes silvestres das plantas e dos animais de valor econômico ou com outra utilidade, assim como seus habitats; os habitats das espécies únicas ou das espécies ameaçadas; os ecossistemas únicos; e as amostras representativas dos tipos de ecossistemas;*

III – *determinar a dimensão, a distribuição e o manejo de áreas protegidas em função das necessidades e dos ecossistemas das comunidades de animais e vegetais a proteger;*

IV – *coordenar os programas nacionais de áreas protegidas com os programas internacionais”* (SILVA, 2004a, p. 95).

Como conseqüência de suas características expostas no Capítulo 2, fica evidente a relevância da proteção das áreas úmidas para o cumprimento do mandamento deste inciso II.

Por outro lado, em igual sentido de garantia de efetividade dos direitos socioambientais, o inciso III do §1º do artigo 225 da Constituição Federal determina incumbir ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Esta última referência é de grande importância para o estudo em tela, pois, como se verá, algumas áreas úmidas específicas são consideradas pela legislação ordinária como espaços territoriais especialmente protegidos, e diversas outras áreas úmidas (não necessariamente assim definidas por ato do Poder Público) podem estar igualmente localizadas no interior de outros espaços territoriais protegidos, tais como as unidades de conservação da natureza⁷¹.

Segundo MARÉS (1993, p. 11), espaço protegido é todo lugar, definidos ou não os seus limites, em que a lei assegura especial proteção. Para SILVA (2004a, p. 228), em sentido ecológico, espaços territoriais e seus componentes (o mesmo que espaço protegido), referem-se, na verdade, a ecossistemas. Através deles o Poder Público estabelece um regime especial quanto a sua modificabilidade e quanto à sua fruição, quer eles constituam bens de propriedade privada, quer bens de domínio público (SILVA, 2004a, p. 228). Ou, aplicando ao caso o conceito de bem socioambiental, o regime especial decorre dos direitos coletivos socioambientais que pairam sobre esses espaços, em decorrência de seus atributos intrínsecos.

Por estes motivos, ao se atribuir, adiante, a qualidade de espaço territorial especialmente protegido a determinados tipos de áreas úmidas, independentemente de se tratarem de bens de domínio público ou privado, estão elas submetidas a esse regime de interesse público – coletivo – que demanda sua proteção e conservação, pela relevância de seus valores naturais, sociais, culturais e econômicos.

Dentre esses espaços territoriais especialmente protegidos nos quais as áreas úmidas podem ser incluídas destacam-se as áreas de preservação permanente e as unidades de conservação.

Assim, a legislação ordinária, em obediência ao mandamento constitucional relativo à criação de espaços territoriais especialmente protegidos estabelece, expressamente, que determinadas áreas úmidas constituem áreas de preservação permanente (artigo 2º e 3º do Código Florestal – Lei 4.771/1965). Áreas de preservação permanente, segundo o próprio Código⁷² são áreas protegidas nos

⁷¹ Seguindo a classificação da aplicabilidade das normas constitucionais feita por SILVA (2004b, p. 81-87), deve-se destacar que esse inciso III, apesar de envolver a necessidade de ato do Poder Público para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, constitui norma constitucional de eficácia plena, já que as vedações nela constantes são aplicáveis independentemente de regulação específica. Ademais, também é auto-aplicável a competência atribuída ao Poder Público para a definição desses espaços, que independe de regulação legal (apesar dessa regulação já existir no direito ambiental brasileiro, como se verá).

⁷² Art. 1º, §2º, II.

termos dos arts. 2º e 3º, cobertas ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas. Ou seja, as áreas de preservação permanente têm por função garantir a preservação dos processos ecológicos essenciais já mencionados. Como se observa, todas as funções constantes no conceito encontram-se dentre aquelas identificadas nas áreas úmidas no Capítulo 2 deste estudo.

Tratando-se de áreas objeto de proteção só pelo efeito da Lei, as áreas de preservação permanente do artigo 2º são protegidas independentemente de declaração específica do Poder Público (*ope legis*). Trata-se, tal como ensina MARÉS (1993, p. 11), daqueles espaços protegidos em que não é necessário, para que se efetive a proteção, que haja delimitação específica da área (individualização), ou um plano de uso específico, bastando o fato de haver vegetação típica para que determinada área esteja protegida. Por outro lado, aquelas contidas no artigo 3º, por depender de ato específico do Poder Público, dependem de ato específico para seu enquadramento, não sendo de natureza *ope legis*⁷³. Esse ato, entretanto, pode ser geral ou específico.

Como visto acima, as áreas de preservação permanente, por definição legal, prestam-se à preservação dos atributos ambientais nelas contidos. Preservação é conceituada como um conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (artigo 2º, V da Lei 9.985/2000). Preservação da natureza não se confunde com conservação, pois enquanto essa significa a utilização racional dos recursos naturais renováveis (ar, água, solo, flora e fauna) e obtenção de rendimento máximo dos não renováveis, de modo a produzir o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mantendo suas potencialidades para satisfazer as necessidades das gerações futuras, aquela está voltada para a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas (IBGE, 2004, p. 89).

Segundo MACHADO (2004, p. 710-711), as áreas de preservação permanente “não podem ser manejadas de forma a sofrerem cortes rasos, pois

⁷³ Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: (...).

deixariam de cumprir sua função específica”. Neste sentido, FRANCO (2005, p. 97) conclui que o uso das áreas de preservação permanente deverá respeitar de maneira ampla todos os objetivos e funções ambientais legalmente previstos, o que deverá ser analisado em cada situação tendo em vista as funções que desempenham na região em que se localizam, levando em grande parte dos casos à opção pela possibilidade apenas de uso indireto⁷⁴, por encontrar-se sob o regime de proteção integral, vez que outros lhe seriam incompatíveis. Por esse motivo, é relevante a proibição constante na parte final do inciso III do §1º do artigo 225 da Constituição Federal, ao estabelecer que é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Com relação à supressão total ou parcial de vegetação localizada em área de preservação permanente, a regra geral estabelecida no artigo 4º do Código Florestal (com redação dada pela Medida Provisória 2.166-67/2001) é que esta é possível nos casos de utilidade pública e interesse social, devidamente caracterizados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, mediante autorização prévia e a realização de medidas mitigadoras e compensatórias pelo impacto ambiental causado⁷⁵.

Os conceitos de utilidade pública e interesse social são estabelecidos pelo próprio Código (artigo 1º, §2º, IV e V) e por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (especialmente a Resolução CONAMA 369/2006). Utilidade pública, segundo o Código e a mencionada resolução envolve: atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras essenciais de infra-estrutura; a implantação de área verde pública em área urbana; pesquisa arqueológica; obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquícultura. Já interesse social envolve (segundo o Código Florestal e a Resolução CONAMA 369/2006): as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão,

⁷⁴ Uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (art. 2º, IX da Lei 9.985/2000).

⁷⁵ Em virtude de ter sido negado referendo à medida cautelar anteriormente deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (em 01.09.2005), em cognição sumária foi reconhecida, até o julgamento final da ação, a constitucionalidade do artigo 4º do Código Florestal.

erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; a regularização fundiária sustentável de área urbana; as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

Destaque-se: essas hipóteses referem-se à supressão⁷⁶ de vegetação em áreas de preservação permanente (especialmente aquelas enquadradas como áreas úmidas), e não a toda sua utilização, a qual está submetida à regra do não comprometimento dos atributos que justifiquem a proteção do ecossistema e que não comprometam as funções do ecossistema (especialmente sua conversão ou destruição, ainda que esta não seja consequência imediata das condutas).

Resta ainda dúvida com relação ao §3º do mencionado artigo 4º, que determina que o órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim, definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. A dúvida emerge do fato de que a supressão eventual e de baixo impacto, pela redação da norma, não parece estar ligada ao critério de utilidade pública ou de interesse social. De fato, a Resolução CONAMA 369/2006, ao regulamentar esse tipo de intervenção em área de preservação permanente não faz qualquer conexão com aqueles conceitos⁷⁷. Assim, é de se

⁷⁶ Apesar do Código Florestal, em seu artigo 4º tratar apenas de supressão de vegetação, o regulamento abrange não só a supressão de vegetação, mas as demais hipóteses de intervenção nessas áreas.

⁷⁷ Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:

I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;

VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

interpretar que essa espécie de supressão/intervenção é permitida nas áreas úmidas qualificadas como áreas de preservação permanente, desde que previamente autorizada pelo órgão ambiental competente e que sejam seguidas todas as regras relacionadas a esse tipo de supressão, pois a norma prevê que ela não será autorizada quando comprometer as funções socioambientais dos espaços, especialmente: a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água; os corredores de fauna; a drenagem e os cursos de água intermitentes; a manutenção da biota; a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e a qualidade das águas. Além disso, a intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em área de preservação permanente não pode, em qualquer caso, exceder ao percentual de 5% do espaço protegido impactado.

É necessário, ainda, identificar, dentro do rol dos ecossistemas considerados como áreas úmidas, aqueles que se enquadram no conceito exposto no Capítulo 2. No rol do artigo 2º (áreas de preservação *ope legis*) podem ser enquadradas como áreas úmidas (em conformidade com as tipologias apresentadas no Capítulo 2) as florestas e demais formas de vegetação situadas⁷⁸:

- ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais (alínea *b*);
- nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura (alínea *c*);
- nas restingas, como fixadoras de dunas e nos manguezais (alínea *f*);

Com relação às áreas de preservação permanente dependentes de ato do Poder Público, o rol apresentado no artigo 3º do Código Florestal é muito amplo, abrindo espaço, inclusive para a caracterização de qualquer área úmida como aquela espécie de espaço territorial especialmente protegido, pois a alínea *h* deste artigo autoriza a declaração de áreas destinadas a assegurar o bem-estar público.

IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

⁷⁸ Exclui-se desse conceito as chamadas matas ciliares (alínea *a*), tendo em vista o seu conceito que estabelece ser de preservação permanente as áreas em determinadas faixas marginais (30, 50, 100, 200 e 500 metros) a partir do nível mais alto do rio, excluindo, portanto, as áreas alagadas nas cheias sazonais, que devem ser consideradas, por consequência, parte do leito dos rios. Ver conceito de nível mais alto constante no art. 2º, I da Resolução CONAMA 303/2002: “nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d’água perene ou intermitente”.

Das outras alíneas destacam-se as destinadas: a atenuar a erosão das terras (a); a fixar as dunas (b); a proteger os sítios de excepcional beleza ou valor científico ou histórico (e); e asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção (f).

As espécies de áreas de preservação permanente foram objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (nos termos da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e previu as competências daquele Conselho). Esse colegiado editou, em 2002, as Resoluções CONAMA 302 e 303, que especificaram conceitos e parâmetros relativos às áreas de preservação permanente. A primeira tratou daquelas localizadas no entorno de reservatórios artificiais. A segunda, das áreas de preservação permanente em geral.

Especificamente a Resolução CONAMA 303/2002, em seu artigo 3º, ao identificar aquelas áreas *ope legis* instituídas pelo artigo 2º do Código Florestal, introduziu naquele rol, além das medidas de entorno das lagoas naturais, outros tipos não contemplados na Lei. Esse é o caso das áreas localizadas: em veredas^{79,80} e em faixa marginal de 50 metros a partir do limite do espaço brejoso; em dunas⁸¹; nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias; nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal; e nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

Existe algum debate sobre a possibilidade ou não de Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente ter ampliado o rol de áreas de preservação permanente constante no Código Florestal. Sobre a extrapolação do poder normativo do CONAMA, veja-se a opinião de MACHADO (2004, p. 708)⁸². Já em sentido de entender legais tais atos, destaca-se a posição de CAVEDON *et al.* (2006, p. 159-

⁷⁹ “Espaço brejoso ou encharcado, que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d’água, onde há ocorrência de solos hidromórficos, caracterizado predominantemente por renques de buritis do brejo (*Mauritia flexuosa*) e outras formas de vegetação típica” (Resolução CONAMA 303/2002, artigo 2º, III).

⁸⁰ O Estado de Minas Gerais, por exemplo, no exercício de sua competência concorrente em matéria ambiental (artigo 24 da Constituição Federal de 1988), aprovou a Lei 9.375/1986 (recepcionada pela atual ordem constitucional), que declara como área de preservação permanente e de interesse comum, os ecossistemas de veredas localizados naquele estado, estabelecendo três tipos de veredas protegidas: as veredas de encosta; as veredas de superfície aplainada e as veredas-várzea. Além disso, define as veredas como (artigo 1º, §1º) “caracterizadas pela presença dos buritis (*Mauritia* sp.) ou outras formas de vegetação típica, em áreas de exudação do lençol freático que contenham nascentes ou cabeceiras de cursos d’água de rede de drenagem, onde há ocorrência de solos hidromórficos”.

⁸¹ “Unidade geomorfológica de constituição predominantemente arenosa, com aparência de comoro ou colina, produzida pela ação dos ventos, situado no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação” (Resolução CONAMA 303/2002, artigo 2º, X).

⁸² “O CONAMA agiu de boa-fé, mas nestas partes em que foram ultrapassados os limites indicados em lei as resoluções não têm força obrigatória”.

162)⁸³ e FREITAS (2006, p. 215-220), esta última especialmente com relação as dunas e restingas.

De qualquer forma, desde 3 de janeiro de 1967, com a aprovação da Lei 5.197/1967, que dispõe sobre a proteção da fauna (Lei de Proteção da Fauna), especialmente a fauna silvestre, são propriedade do Estado (no sentido de domínio público, como bem de uso comum do povo) não só os animais integrantes da fauna silvestre (animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro), mas também seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, sendo proibida sua utilização ou destruição (artigo 1º). Assim, desde aquela data, além de constituírem bem público (ou melhor, de interesse público), os ninhos, abrigos e criadouros de animais silvestres estão legalmente proibidos de serem utilizados e destruídos. Ou seja, essas áreas já eram protegidas expressamente por lei antes de sua qualificação de áreas de preservação permanente pela Resolução CONAMA 303/2002 (artigo 3º⁸⁴). Como afirmado no Capítulo 2, as áreas úmidas atuam como locais de reprodução e abrigo de diversas espécies de animais silvestres, especialmente de aves migratórias, motivo pelo qual esses locais que exercem essa função são especificamente protegidos pela Lei de Proteção da Fauna. É possível afirmar, inclusive, que mesmo antes de sua qualificação como áreas de preservação permanente, esses locais (ninhos, abrigos e criadouros de animais silvestres) já constituíam espaços territoriais especialmente protegidos *ope legis*, nos termos do artigo 225, §1º, III da Constituição Federal de 1988.

A íntima relação entre os espaços territoriais especialmente protegidos e a preservação dos processos ecológicos fundamentais, especialmente aqueles ligados aos fluxos hídricos já eram apontados por PEREIRA (1950, p.185-198), ao

⁸³ “Deve-se, aqui, ressaltar as críticas quanto a este aumento do rol das APP’s efetuado pela Resolução CONAMA 303/02, já que extrapola o conteúdo definido pelo art. 2º do Código Florestal, o que, em tese, estaria fora das atribuições do CONAMA, já que a Resolução destina-se apenas a definir e fixar os parâmetros e limites das APP’s, supostamente as já existentes. Porém, como é preciso considerar que, apesar das críticas, as novas áreas definidas como APP’s pela Resolução são de especial importância para a proteção da biodiversidade em áreas costeiras, já que abarcam importantes ecossistemas costeiros como praias, áreas de refúgio e reprodução da fauna, restingas e dunas. Assim é que, dentro do contexto de proteção da Zona Costeira, seus ambientes e sua biodiversidade, a expansão do rol das APP’s efetuado pela Resolução pode ser avaliada positivamente”.

⁸⁴ Art. Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: (...)

XIII – nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;

XIV – nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal; e

XV – nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

abordar a instituição de florestas protetoras pelo antigo Código Florestal Brasileiro (Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934). Segundo esse autor, inclusive, “independentemente (...) de ato governamental, são desde logo matas protetoras e insuscetíveis de destruição, em virtude de sua função hidrológica, as matas existentes às margens dos cursos d’água, lagos e estradas de qualquer natureza entregues à serventia pública, nas encostas de morros, etc.” (PEREIRA, 1950, p. 190).

O autor interpretava essa proteção imediata em decorrência do artigo 22, *b* e *h* do Código, que proibía, “mesmo aos proprietários”, derrubar, nas regiões de vegetação escassa, matas localizadas nas margens de cursos d’água, lagos e estradas (alínea *b*) e devastar a vegetação das encostas de morros que sirvam de moldura e sítios e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores ou as matas de proteção plantadas pela administração pública (alínea *h*). O antigo Código Florestal estabelecia uma série de florestas de proteção que poderiam ser relacionadas às áreas úmidas (ou às funções e valores por elas protegidos). Essas florestas eram arroladas no artigo 4º do Código. Assim, eram consideradas florestas de proteção àquelas que servissem, separada ou conjuntamente, para:

- conservar o regime das águas (alínea *a*);
- evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais (alínea *b*);
- fixar dunas (alínea *c*);
- assegurar condições de salubridade pública (alínea *e*);
- proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados (alínea *f*);
- asilar espécimes raros da fauna nativa (alínea *g*).

Essas florestas de proteção, salvo com relação àquelas proibições constantes no artigo 22 do Código (PEREIRA, 1950, p. 192), dependiam de classificação a ser feita pelo Ministério da Agricultura (artigo 10), com competência supletiva das autoridades locais.

Especificamente sobre aquelas florestas destinadas à proteção da salubridade pública, afirma PEREIRA (1950, p. 197-198):

“São ainda protetoras as matas indispensáveis para assegurar condições de salubridade pública. Há terrenos pantanosos, cuja humidade torna penosa a vida humana. Do mesmo modo, existem terrenos, cuja floresta é indispensável à amenização do clima, de modo a permitir condições normais de habitabilidade e que, de outra forma, seriam insuportáveis. A capital do Brasil, sem os empolgantes parques que a envolvem, seria um dos piores lugares para se viver, todos os cientistas o proclamam. Com o mesmo fim, todas as grandes cidades do mundo conservam e ampliam os seus parques urbanos.

Desde que as repartições competentes da Saúde Pública federal, estadual ou municipal concluírem pela necessidade de manutenção ou da criação de uma floresta, um decreto, da mesma forma que nos casos anteriores, terá proporcionado o fim social que se divisou”.

Em que pese o autor, desde o início, incluir os terrenos pantanosos dentre aqueles considerados insalubres, excluindo-os da categoria de floresta de proteção, seria possível (apesar de evidentemente não ser esse o mote do Código Florestal), incluir a proteção das áreas úmidas dentre aquelas florestas protetoras da salubridade pública (com os conhecimentos sobre seus valores acumulados no presente).

Enfim, retomando-se a legislação atual, deve-se destacar que as áreas úmidas, como espaços territoriais especialmente protegidos, além de darem efetividade a cláusula de uso adequado das áreas úmidas, posto que especialmente protegem e restringem o uso desses locais (permitidos somente em casos específicos), estão cumprindo a cláusula do artigo 4º (1) da Convenção de Ramsar, que determina às partes contratantes que promovam a conservação das áreas úmidas, através do estabelecimento de reservas naturais (em sentido amplo, que pode ser interpretada com o conceito de espaço territorial especialmente protegido) e providenciar sua proteção (não só das reservas, mas das áreas úmidas em geral) apropriada.

A seguir, não só em atendimento a necessidade de criação de reservas naturais em áreas úmidas, mas de dar adequada proteção aos Sítios Ramsar, é necessário abordar outra modalidade de espaço territorial especialmente protegido, qual seja, aquele consubstanciado nas unidades de conservação, que apresentam regulação legal e infralegal própria. Tendo em vista o objeto do presente estudo (a proteção das áreas úmidas) a análise destes espaços será feita de forma sumária, apenas a fim de demonstrar sua utilização na proteção jurídica daqueles ecossistemas (visto que o estudo aprofundado deste tema foge ao escopo deste trabalho).

Com relação às Unidades de Conservação, a matéria é regulada pela Lei 9.985/2000, que prevê as espécies deste outro espaço territorial especialmente protegido, bem como as normas relativas à sua criação e gestão, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Segundo a Lei (artigo 2º, I), as unidades de conservação são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes,

legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Os objetivos de conservação mencionados no conceito referem-se ao gênero conservação, do qual são espécies a preservação e a conservação *strictu sensu* (conceituadas acima). Segundo a lei, esse objetivo de conservação da natureza envolve o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (artigo 2º, II).

A partir dessas noções, a Lei instituiu dois grupos de unidades de conservação (artigo 7º): as de proteção integral e as de uso sustentável. As primeiras têm por objetivo a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais (com exceção dos previstos na Lei). Já as segundas têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Dentro de cada um desses grupos, a Lei dispõe sobre diversas categorias de unidades de conservação, cada uma destinada a determinada finalidade, de acordo com os atributos socioambientais a serem protegidos e a dominialidade das áreas (públicas ou privadas, mas esse aspecto é de menor relevância, pois caso haja necessidade, as áreas privadas podem ser desapropriadas). Existem cinco categorias de unidades de conservação de proteção integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre) e sete categorias de unidades de conservação de uso sustentável (área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio nacional).

Deve-se destacar apenas que, ao contrário das áreas de preservação permanente, as Unidades de Conservação devem ser individualizadas por ato do Poder Público, não constituindo espaços protegidos pelo só efeito da Lei.

Esses espaços territoriais especialmente protegidos podem ser utilizados para o cumprimento da obrigação constante na cláusula 4º da Convenção de

Ramsar, mencionada acima, quando esta determina a criação de reservas de áreas úmidas (listadas ou não) e a sua proteção adequada.

A seleção da categoria de unidade de conservação, como dito, depende dos atributos a serem protegidos. Existem, inclusive, duas categorias de unidades de conservação que se prestam, expressamente, não só para a preservação dos atributos ecológicos dos ecossistemas, mas também os culturais, das populações tradicionais que habitam esses locais. São elas as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

Nesse sentido, como se observa da lista de Sítios Ramsar brasileiros (Capítulo 4, item 4.2 acima), todos eles, sejam federais ou estaduais, são enquadrados dentro dessas categorias de unidades de conservação da natureza. Alguns desses sítios constituem unidades de proteção integral, como o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense. Outros constituem unidades de conservação do grupo de uso sustentável, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.

Esta última representa, inclusive, um dos principais caminhos para a inclusão dos valores socioambientais na preservação das áreas úmidas, através da conservação integral dos valores presentes nesses ecossistemas e demanda algumas observações adicionais.

Como apresentado no Capítulo 2, as áreas úmidas apresentam uma série de valores sociais e culturais associados, especialmente no caso das populações tradicionais (indígenas e não indígenas) delas dependentes e integradas. Essas populações apresentam uma série de usos desses ecossistemas, usos os quais interagem com os ciclos ecológicos das áreas úmidas, acumulando profundo saber sobre seu habitat.

Apesar dessas formas tradicionais de utilização do espaço e dos recursos naturais poderem apresentar alterações recentes, tal fato não afasta sua relevância socioambiental e a necessidade de sua proteção. Como visto no Capítulo 3, o artigo 216 da Constituição Federal determina, expressamente, que os modos de criar, fazer e viver, bem como as formas de expressão e as criações tecnológicas dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (incluindo bens de natureza material e imaterial) constituem patrimônio cultural brasileiro, a ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade, através de uma série de instrumentos (artigo 216, §1º). Além disso, o Estado deve garantir o exercício desses direitos culturais, bem

como deve apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, especialmente daquelas incluídas no patrimônio cultural brasileiro (artigo 215, *caput* e §1º).

Dessa forma, as culturas associadas às áreas úmidas são tão protegidas quanto o ecossistema em si, constituindo direitos coletivos dos povos que as detém cujo exercício é objeto de proteção constitucional, bem como direito de toda a coletividade em sua proteção e preservação, como bem (material e imaterial) componente do patrimônio cultural brasileiro. Retomando a lição sobre a natureza dos bens socioambientais, como ensina SILVA (2001, p. 153), “tais bens [bem cultural, predisposto a satisfazer uma necessidade humana] se convertem em bens jurídicos na medida em que são objeto de tutela jurídica, precisamente para a preservação de sua qualificação de bens destinados a satisfazer o interesse da cultura nacional”. E, ainda segundo o autor, os modos de criar, de fazer e viver constituem formas culturais de elevado sentido popular que vão se perdendo nas formas de industrialização substitutiva (SILVA, 2001, p. 110).

Em síntese, as manifestações culturais e sociais dos povos intrinsecamente ligados às áreas úmidas (que são vários, tais como os caiçaras, os pescadores artesanais, os praieiros, dentre outros), constituem bens socioambientais imateriais (que podem se expressar através de suportes materiais), objeto de tutela jurídica, cuja proteção se impõe tal qual a do próprio ecossistema.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, como dito, prevê a possibilidade de instituição de duas modalidades de unidades de conservação cujos objetivos estão intimamente ligados à proteção destes bens socioambientais: a Reserva de Desenvolvimento Sustentável⁸⁵ e a Reserva Extrativista⁸⁶. Aquela, inclusive, durante a tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei 9.985/2000 teve origem na modalidade denominada reserva ecológico-cultural, proposta pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, da Universidade de São Paulo, coordenado pelo prof. Antônio Carlos

⁸⁵ “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área 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 papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica” (artigo 20).

⁸⁶ “A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (artigo 18).

Diegues (SANTILLI, 2005, p. 119). Em ambos os casos, as unidades de conservação devem ser de domínio público.

Entretanto, deve-se destacar que, dada a natureza dos bens objeto de tutela, sua proteção não é limitada à criação de unidades de conservação instituídas para esse fim. As manifestações culturais e sociais localizadas em áreas não incluídas dentro de limites de reservas (extrativistas e de desenvolvimento sustentável), também são objeto de proteção, face às ameaças que sofrem pelas pressões sofridas, especialmente da economia de mercado. Para tanto, além de serem protegidas por instrumentos específicos (elencados no artigo 216, §1º da Constituição Federal), devem ser objeto de políticas públicas que visem sua preservação, em conjunto com os aspectos ecológicos do ecossistemas de áreas úmidas.

Deve-se fazer menção, por fim, a uma terceira categoria de espaço territorial especialmente protegido (conforme classificação de SILVA, 2004a, p. 231), qual seja daqueles elevados pela Constituição Federal à qualidade de patrimônio nacional⁸⁷ (Floresta Amazônica brasileira, Mata Atlântica, a Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira, ou seja, os grandes biomas⁸⁸ nacionais). Alguns deles, como o caso de parte da Floresta Amazônica (em especial seus igarapés e igapós) e o Pantanal Mato-grossense constituem enormes áreas úmidas, com as características descritas no Capítulo 2. Em outros casos, no interior desses biomas, como no caso da Zona Costeira e da Mata Atlântica, diversos ecossistemas de áreas úmidas podem ser encontrados ou a eles associados. Essa última hipótese acontece no caso de manguezais, restingas, dunas, recifes de coral, marismas e diversos outros tipos de ecossistemas de áreas úmidas, que podem ser encontrados ou associados àqueles biomas.

SILVA (2004a, p. 231) classifica esses biomas enquadrados como patrimônios nacionais como espaços de manejo sustentável. Longe de significar a transferência desses biomas para o patrimônio público, afirma o autor que não se trata – aquela declaração – como letra morta ou norma programática, já que “impõe ao legislador ordinário e ao Poder Público a adoção de medidas que diferenciem o

⁸⁷ §4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

⁸⁸ “Conjunto de vida (vegetal e animal) definida pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em uma diversidade biológica própria” (IBGE, 2004, p. 53).

tratamento patrimonial dessas áreas no contexto geral do território brasileiro” (SILVA, 2004, p. 262-263). Isso implica na vedação de práticas predatórias, autorizando somente a utilização racional desses biomas, a serem preservados de forma regional.

Para o caso específico das áreas úmidas, além dessa norma reforçar a obrigação de uso adequado desses ecossistemas, implica na existência de um regime legal específico para esses locais quando qualificados como patrimônio nacional (como no caso do Pantanal Mato-grossense, que ainda não é objeto de lei federal específica) ou estejam nele incluídos (áreas úmidas localizadas na Zona Costeira e na Mata Atlântica, biomas cujo uso já é regulado por lei federal).

Com relação àquelas áreas úmidas costeiras, seu uso submete-se à Lei 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Essa lei, além de incluir o gerenciamento costeiro como integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deverá prever um zoneamento de usos e atividades nesse bioma, dando prioridade a diversos bens (artigo 3º). Dentre esses bens, destacam-se diversos ecossistemas enquadrados como áreas úmidas: recifes de corais, estuários, lagunas, baías, enseadas, praias, costões marinhos, promontórios, restingas, dunas, manguezais, pradarias submersas, sítios de relevância cultural, dentre outras. Esses ecossistemas devem ser objeto de consideração no licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades que provoquem alterações das características socioambientais da zona costeira (artigo 6º).

No caso da Mata Atlântica, a proteção e o uso do bioma foi regulado de 1990 até 2006 não por leis federais, mas por Decretos Federais (Decreto 99.547/1990 e 750/1993). Entretanto, em 22 de dezembro de 2006 foi sancionada a Lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Essa norma é relevante para o caso, pois em seu artigo 2º expressamente considera diversos ecossistemas de áreas úmidas como associados ao Bioma Mata Atlântica, sujeitando-se ao regime jurídico nela estabelecido: manguezais, restingas e brejos interioranos⁸⁹. Assim, essas áreas úmidas, além de outras normas específicas, sujeitam-se ao regime de uso da Mata Atlântica, com os

⁸⁹ Mancha de floresta que ocorre no nordeste do País, em elevações e platôs onde ventos úmidos condensam o excesso de vapor e criam um ambiente de maior umidade. É também chamado de brejo de altitude (Resolução CONAMA 10/1993).

limites e restrições estabelecidos pela recente Lei, dentro dos objetivos por ela estabelecidos⁹⁰.

5.3

A Proteção e o Uso Adequado das Áreas Úmidas como Políticas Públicas

Até o momento analisou-se a forma pela qual a Convenção de Ramsar e a Constituição Federal de 1988 (incluindo sua regulação infraconstitucional) - esta através da garantia de direitos socioambientais coletivos e dos mandamentos de preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais, da biodiversidade e da definição de espaços territoriais especialmente protegidos - determinam a proteção socioambiental das áreas úmidas.

Entretanto, como demonstrado no Capítulo 3, os direitos socioambientais, para sua efetividade, não dependem apenas da abstenção do Estado, tal como os direitos individuais, objeto do projeto da modernidade. Eles demandam ações positivas do Poder Público (e da coletividade) para sua efetivação. Como afirma MARÉS (1999a, p. 332-333), na lição já apresentada anteriormente

“Estes novos direitos, coletivos, comunitários, sociais ou difusos florescem com o avanço do Estado do Bem-Estar Social, mas frutificam apenas quando se vive a democracia. A democracia é pressuposto porque é pressuposto desses direitos a possibilidade de serem exercidos ainda contra a vontade do Estado, não para substituí-lo, mas para compeli-lo a agir nas omissões e corrigir suas ações nefastas. Diferente dos direitos tradicionais, estes direitos não dependem apenas de proteção do Estado contra violações, precisam do exercício efetivo da Administração Pública no sentido de promovê-los. Esta sua ligação próxima à democracia impõe a organização da sociedade para o exercício das políticas públicas que eles na verdade são”.

Dessa forma, a proteção das áreas úmidas não pode ser entendida apenas como a atuação do Estado para evitar as violações das normas de proteção. Como direito coletivo socioambiental, a proteção das áreas úmidas constitui objeto de políticas públicas, ou seja, de medidas positivas coordenadas pelo Estado e adotadas por este e pela coletividade.

⁹⁰ Art. 6º. A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

Neste sentido, a obrigação de uso adequado, decorrente da Convenção de Ramsar (que apresenta hierarquia constitucional), bem como a natureza de bem socioambiental das áreas úmidas (como garantia do exercício dos direitos coletivos socioambientais, através da proteção e restauração dos processos ecológicos fundamentais, da biodiversidade e do estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos) demandam que a efetivação da proteção socioambiental desses ecossistemas seja tratado como política pública.

Não é por outra razão que as Conferências das Partes da Convenção de Ramsar, ao aprofundar e interpretar o conceito de uso adequado das áreas úmidas estabelece três pilares sobre os quais este se assenta. O primeiro desses pilares, conforme a Resolução 3.3 envolve a adoção de políticas nacionais de áreas úmidas, que envolvem a revisão da legislação e dos arranjos institucionais existentes, tanto como instrumentos separados de política relativa às áreas úmidas ou parte de outros planos e estratégias nacionais ambientais (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004a, p. 38).

Nos termos do RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT (2006, p. 5), as políticas nacionais de áreas úmidas são aspectos previstos na implementação do conceito de uso adequado da Convenção de Ramsar. Entretanto, a definição, o desenvolvimento e a implementação de uma política nacional que promova a conservação e o gerenciamento de áreas úmidas constituem um objetivo distante para muitas das partes contratantes do tratado (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2006, p. 5).

O foco de uma política nacional de áreas úmidas deve ser, evidentemente, o seu uso adequado, incorporando instrumentos que garantam o uso sustentável dessas áreas, bem como sua proteção, mesmo que isso implique, em determinados casos, no seu não uso.

Alguns desses instrumentos foram expostos no item anterior. Destaca-se, dentro deles, a sua proteção como espaços territoriais especialmente protegidos (como unidades de conservação ou espaços gerais). Ocorre que uma política, para ser abrangente, não deve englobar apenas a criação de reservas, ou áreas em que determinados ecossistemas devem ser protegidos apenas como representativos de ecossistemas originais.

Uma política ampla deve envolver também a institucionalização de um conceito de áreas úmidas, bem como a criação de padrões de identificação

(delineação, segundo STRAND, 1997, p. 60)⁹¹ desses ecossistemas, bem como a existência de regras que visem selecionar as atividades possíveis de serem realizadas e aquelas vedadas nas áreas úmidas. Esse último aspecto está diretamente ligado aos mandamentos de uso adequado e preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais das áreas úmidas, bem como se conecta diretamente à proteção dos valores culturais e sociais associados a esses ecossistemas.

Além disso, como visto no item referente ao conceito de uso adequado (item 4.3), essa política, para a implementação daquele conceito, demanda a criação de arranjos institucionais e organizacionais por parte do país, envolvendo não só a questão das competências internas para o tratamento da questão das áreas úmidas, mas também a criação de mecanismos para a inclusão do uso adequado desses ecossistemas nos processos de planejamento e execução de projetos que envolvam tais áreas. Envolve também a integração das questões ambientais das áreas úmidas nos processos de autorização para a realização de projetos que as afetem, bem como sua inclusão em estudos de impacto ambiental⁹² que subsidiem a tomada de decisão sobre a realização ou não de determinado projeto.

Uma política nacional de áreas úmidas deve, também, além de envolver uma legislação que estabeleça os parâmetros de proteção e conservação desses ecossistemas, deve contemplar uma política de incentivos e subsídios à proteção, conservação e restauração dessas áreas (cf. Recomendação 4.10 da COP4).

Outro aspecto a ser contemplado é a inclusão de ações para o aumento do conhecimento e preocupação geral da população com as áreas úmidas, especialmente através de medidas de educação ambiental e pesquisa científica sobre os aspectos ecológicos, sociais, econômicos e culturais dos ecossistemas úmidos. Essa política deve contemplar ainda a identificação das áreas úmidas existentes no país, especialmente através de inventários, bem como a localização

⁹¹ Segundo a autora, “definições de áreas úmidas são gerais e genéricas, descrevendo de forma ampla as características que serão encontradas em qualquer área úmida. Para adequadamente identificar uma área úmida e distingui-la de uma área terrestre, devem ser aplicados também padrões de delineamento. Esses padrões descrevem como determinar, caso a caso, se a definição é aplicável. Os padrões de delineamento especificam como mensurar as características de uma área determinada de terra. Determinar o que é uma área úmida, portanto, envolve a aplicação tanto dos padrões de definição como de delineamento. Mesmo que exista consenso sobre determinada definição de áreas úmidas, esse acordo pode ser quebrado no processo de delineamento da área úmida definida” (STRAND, 1997, p. 60).

⁹² Numa acepção ampla de estudo ambiental a subsidiar a concepção de uma autorização ambiental (licenciamento ambiental) e não apenas o EIA/RIMA, previsto na legislação brasileira, especialmente a Resolução CONAMA 01/1986.

de áreas prioritárias, nas quais existam atributos e problemas específicos a serem lidados pelo Poder Público e pela comunidade⁹³.

A Resolução 5.6, da COP5, estabelece cinco mecanismos para a implementação prática do conceito de uso adequado, estando todos contemplados dentro da criação e institucionalização de uma política nacional sobre áreas úmidas, sendo alguns deles já mencionados acima. São eles: a manutenção (e revisão, se necessário) de uma legislação que incorpore a obrigação de uso adequado⁹⁴; a existência de mecanismos legais que incorporem a proteção das áreas úmidas no processo de uso do solo (como no caso dos zoneamentos) e nos processos de autorização de atividades que afetem essas áreas e a execução de estudos de impacto ambiental; a implementação de uma legislação para a proteção de sítios específicos de áreas úmidas (não somente através da criação de Sítios Ramsar, mas através do estabelecimento de status especial para determinados ecossistemas de áreas úmidas, de forma geral⁹⁵); o estabelecimento de competências entre as agências governamentais envolvidas, tanto no aspecto territorial como funcional; e o desenvolvimento de arranjos de cooperação no caso de recursos hídricos compartilhados com outros países.

De forma semelhante, SHINE (2006, p. 26) estabelece como aspectos a serem contemplados pela legislação envolvida na construção de uma política nacional de áreas úmidas: o estabelecimento de regras e princípios para a conduta das pessoas, bem como os direitos sobre o uso da terra, da água, dos recursos ambientais e dos tributos aplicáveis; a avaliação e o controle das atividades; estabelecimento de padrões; o monitoramento e punição para as práticas ilegais; a inclusão das áreas úmidas nas atividades de planejamento; a criação de incentivos financeiros para a conservação desses ecossistemas; a definição das competências

⁹³ Como por exemplo, o Pantanal Mato-grossense e os manguezais brasileiros.

⁹⁴ O que implica na não existência de legislação que determine a destruição ou forneça estímulos à supressão das áreas úmidas.

⁹⁵ Retomando a lição constante no item relativo ao conceito de uso adequado: "Essa legislação deverá envolver: (i) a definição de um status legal especial para as grandes áreas úmidas para o controle de todas as atividades potencialmente degradadoras, incluindo agricultura, silvicultura, turismo, pesca, caça e aqüicultura; (ii) divisão dessas áreas úmidas em diferentes zonas, com regras particulares a cada uma delas, de acordo com a capacidade de cada área; (iii) estímulo das atividades tradicionais ou outras atividades ecológicas e sustentáveis, através de incentivos e orientação; (iv) o estabelecimento de um sistema de gerenciamento em dada área, bem como um corpo de pessoal para acompanhar a implementação e assegurar o cumprimento dos regulamentos; (v) associação deste gerenciamento com as populações locais, através de representação apropriada, envolvendo também instituições científicas e ONGs; (vi) criação de regras especiais para os estudos de impacto ambiental, tendo em vista sua peculiar sensibilidade ambiental; (vii) submissão de atividades que podem ter efeitos adversos na área aos estudos de impacto ambiental ou outras formas de avaliação" (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2004b, p. 10)

das autoridades públicas; a criação de instrumentos judiciais para a avaliação das ações das agências públicas e particulares que causem danos⁹⁶ a essas áreas; a formulação de escolhas estratégicas para o uso adequado dos recursos das áreas úmidas.

Segundo AGUILAR & IZA (2005, p. 282), o conceito de uso adequado (denominado de uso racional pelos autores) demanda que cada país elabore uma estratégia de conservação e uso racional que abarque o plano institucional e legal, que promova a capacitação e participação da comunidade local e indígena, dando-se ênfase aos benefícios gerados pelas áreas úmidas e fomentar a pesquisa científica e a cooperação internacional.

Em síntese, é possível afirmar que uma política nacional de áreas úmidas deve contemplar os seguintes aspectos:

- a) Definição da proteção legal das áreas úmidas, incluindo as práticas tradicionais a elas associadas;
- b) Inclusão das áreas úmidas nos processos de autorização de atividades potencialmente capazes de afetá-las, bem como sua inclusão nos estudos de impacto ambiental;
- c) Estabelecimento de competências para os agentes públicos;
- d) Estabelecimento de incentivos financeiros para a proteção e conservação das áreas úmidas;
- e) Inclusão das áreas úmidas nos processos de planejamento, especialmente naqueles ligados ao zoneamento do uso do solo;
- f) Estímulo à conscientização pública sobre os valores das áreas úmidas e criação de mecanismos de participação pública nas tomadas de decisões;
- g) Criação de mecanismos de punição de atividades ilegais;
- h) Criação de mecanismos judiciais de revisão de atividades públicas ou privadas degradadoras das áreas úmidas;
- i) Definição de reservas (unidades de conservação) de áreas úmidas e de ecossistemas a serem protegidos fora de reservas determinadas⁹⁷.

Estabelecido o conteúdo básico de uma política nacional de áreas úmidas, passa-se a identificar esses aspectos no interior da política ambiental brasileira, que tem por núcleo, como dito, a Constituição Federal de 1988 e a Lei 6.938/1981 (que

⁹⁶ É importante destacar que no caso do dano socioambiental, este apresenta algumas características específicas que o diferem do dano geral (civil). Segundo MARÉS (1999b, p. 54-57), pelas características do bem protegido (bem socioambiental), a reparação desse dano apresenta algumas especificidades em relação ao dano civil: "A primeira [e que o titular individual dos direitos sobre o patrimônio não pode causar dano a si próprio, quer dizer a seus bens, mas pode causar dano ambiental ao bem de sua propriedade. (...) A segunda consequência é que a obrigação de reparar um dano ambiental não depende de culpa do causador do dano. Esta é uma decorrência do caráter fundamental da preservação cultural ou natural. (...) Há, ainda uma terceira consequência, a reparação há de ser com a reconstituição do próprio bem e não com o seu pagamento em valor correspondente, em dinheiro ou outros bens patrimoniais, por isso esta reparação é, na realidade, uma restauração, isto é, uma ação que elimine os danos causados e reponha o bem na situação exata em que estava antes".

⁹⁷ Refere-se à proteção de espaços territoriais protegidos (unidades de conservação ou não), motivo pelo qual reporta-se às considerações feitas acima.

instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA). Tal medida é necessária, pois o país não apresenta uma política específica sobre esses ecossistemas, devendo os instrumentos e mecanismos de proteção e conservação serem identificados nessa política geral ou em outras políticas ambientais específicas (como a Política Nacional de Recursos Hídricos⁹⁸, a Política Nacional de Biodiversidade⁹⁹, a Política Nacional Urbana¹⁰⁰, a Política Nacional de Educação Ambiental¹⁰¹, dentre outras). Essa constatação não afasta, porém, a necessidade da elaboração de uma política nacional (brasileira) sobre áreas úmidas, que preveja uma série de definições, objetivos, diretrizes e instrumentos para o uso adequado e preservação desses ecossistemas, bem como a articulação dos instrumentos existentes com esses objetivos. Destaca-se, entretanto, que através do Decreto federal não numerado de 23 de outubro de 2003, foi criado o Comitê Nacional das Zonas Úmidas que, apresenta, dentre as suas competências (artigo 1º), subsidiar a elaboração de um Plano Estratégico de Zonas Úmidas (inciso II).

Com relação à articulação entre Política Nacional do Meio Ambiente e as demais políticas ambientais existentes no Brasil, assim opina MILARÉ (2005, p. 637):

“As políticas nacionais, escoradas em leis que dispõe sobre elas, estão explícita ou implicitamente previstas na Constituição Federal de 1988 como princípios ou postulados que devem ser aplicados em *âmbito nacional* (espaço geográfico), para preencher *objetivos nacionais* (quadro de referência para planos, programas e projetos) e no intuito de atender *necessidades sociais* (demandas e pressões da comunidade para o seu desenvolvimento harmonizado). (...)

O avanço verifica-se na edição e na gradativa implementação de políticas nacionais mais estritamente ligadas à letra e ao espírito da Carta Magna em seu conjunto. Anterior à Constituição de 1988, mas por ela integralmente recepcionada, a *Política Nacional do Meio Ambiente*, em vigor desde a edição da Lei 6.938, de 31.08.1981, vem produzindo efeitos de renovação, não só no panorama ambiental, mas também no socioeconômico e cultural brasileiro, isto sem mencionar nas implicações políticas e as decorrências tecnológicas.

Na sucessão, apareceram outras políticas nacionais do mais alto significado (...). Originadas da Constituição Federal e da Política Nacional do Meio Ambiente, elas vão aos poucos, tecendo a coroa de sólida doutrina e de preceitos e normas operacionais que se assentam sobre a gestão moderna e humanizada da coisa pública”.

⁹⁸ Lei 9.433/1997.

⁹⁹ Decreto 4.339/2002, que visa especialmente à implementação da Convenção da Diversidade Biológica.

¹⁰⁰ Lei. 10.257/2001.

¹⁰¹ Lei 9.795/1999.

Antes de realizar alguns apontamentos sobre aqueles aspectos de política nacional mencionados acima, é necessário destacar que a incorporação do mandamento de uso adequado das áreas úmidas combinado com o mandamento constitucional da preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais e da preservação da biodiversidade incorporam uma ordem central de que todas as atividades que envolvam áreas úmidas devem obedecer essas normas. Esse é o núcleo de uma política nacional relativa às áreas úmidas, posto que visa garantir aquelas áreas na sua qualidade de essenciais ao exercício coletivo dos direitos socioambientais garantidos pela Constituição Federal.

Por outro lado, esse núcleo de proteção deve explicitar seu objeto, ou seja, o que são áreas úmidas. Nesse sentido, relembre-se que o conceito estabelecido na Convenção de Ramsar é incorporado ao direito interno brasileiro, consistindo norma que estabelece, internamente, o que se entende por área úmida. Além disso, como afirma SHINE (2006, p. 23), se uma parte contratante da Convenção estabelece uma definição interna mais restrita de áreas úmidas, remanescem as obrigações internacionais relativas ao amplo conceito constante na convenção.

No caso brasileiro, não há uma definição, na legislação infraconstitucional, do que se entende por áreas úmidas. E mesmo que existisse, face a natureza da norma da Convenção de Ramsar internalizada, essa definição não pode ser mais restrita que aquela, sob pena de inconstitucionalidade. O problema do estabelecimento de um conceito é evidenciado ainda pela dificuldade de se criar um consenso sobre o que é uma área úmida. Nas palavras de AGUILAR & IZA (2005, p. 281),

“A determinação do conceito de área úmida tem sido um processo complexo. Essas zonas, além de compartilhar características e elementos dos ambientes terrestres e aquáticos, possuem também uma série de condições muito particulares. Por outra parte, a presença de fatores adicionais ao aspecto científico – por exemplo, considerações sociais, econômicas e políticas – podem influenciar drasticamente na definição de área úmida”.

Nesse sentido, segundo KRUCHEK (2003, p. 410),

“Embora as áreas úmidas forneçam benefícios ecológicos e econômicos, definir esses ecossistemas, tanto em termos de jurisdição legal como de classificação ecológica, tem sido problemático. Como resultado de uma inundação periódica de água, as áreas úmidas localizam-se em uma zona de transição entre os ecossistemas aquáticos permanentes e os ambientes terrestres secos. Assim, as fronteiras das áreas úmidas podem expandir o contrair ao longo do tempo. Conseqüentemente, as áreas úmidas são difíceis de serem identificadas, o que faz

com que a construção de uma definição que abranja precisão legal e dos parâmetros ecológicos é desafiadora.

Apesar dessa dificuldade, medidas legais para promover a conservação do habitat de áreas úmidas e seu uso sustentado precisam ter fundamento ecológico para que seus resultados sejam efetivos. Estabelecer uma definição precisa de áreas úmidas permanece essencial para que todas as partes envolvidas sejam informadas de seus direitos e obrigações”.

Nos Estados Unidos da América, a questão da existência de um conceito legal de área úmida é de grande relevância, em virtude de mandamento constante no *Clean Water Act* (seção 404), segundo a qual o Corpo de Engenheiros do Exército (*U.S. Army Corps of Engineers*) é autorizado a conceder autorizações (*permits*) para o despejo de material dragado ou aterro de águas navegáveis dos Estados Unidos, após abertura de oportunidade para a manifestação pública (*public comment*). Segundo PODOLSKY (2001, p. 637-640), o Corpo de Engenheiros interpretou tal mandamento como incorporando todas as áreas úmidas dentro das hipóteses de necessidade de autorização para lançamento de material dragado ou aterro dessas áreas¹⁰², mas posteriormente as Cortes Norte Americanas passaram a entender que essa restrição aplica-se somente àquelas áreas úmidas conectadas a águas navegáveis (e não todas as áreas úmidas).

Para essa finalidade específica, o Corpo de Engenheiros do Exército estabeleceu uma definição legal de área úmida¹⁰³, envolvendo três parâmetros: hidrologia (inundação ou saturação de água); vegetação (tipicamente adaptada ao solo saturado); e solos saturados. Ocorre que nos EUA outras agências governamentais atuam em questões relativas às áreas úmidas, e cada uma delas apresenta uma definição diferente para o ecossistema:

“O entendimento geral sobre o que são áreas úmidas tem sido confundido pelas diferentes definições do termo usadas pelo governo federal. O Corpo de Engenheiros do Exército (o ‘Corps’) e a Agência de Proteção Ambiental (‘EPA’) usam uma definição. O Serviço de Conservação dos Recursos Naturais (oficialmente Serviço de Conservação dos Solos) do Departamento Norte Americano de Agricultura (‘USDA’) utiliza uma definição diferente. Os cientistas, com base em uma definição diversa desenvolvida pelo Serviço de Vida Selvagem e Pesca dos Estados Unidos, através do Comitê sobre Caracterização de Áreas Úmidas da Academia Nacional de Ciências, desenvolveram uma definição referencial diferente de áreas úmidas. A comunidade de Nações utiliza ainda outra definição, encontrada em um

¹⁰² “Apesar de originariamente construída para conceder ao Corpo de Engenheiros autoridade sobre as águas navegáveis dos Estados Unidos, as cortes têm interpretado essa legislação como abrangendo as áreas úmidas adjacentes” (KRUCHEK, 2003, p. 414).

¹⁰³ “Áreas úmidas são qualquer área inundada ou saturada por água superficial ou subterrânea com uma freqüência ou duração suficiente para sustentar, e que em circunstâncias normais sustenta, a prevalência de vegetação tipicamente adaptada para a vida em condições saturadas de solos” (KRUCHEK, 2003, p. 414).

tratado internacional do qual os Estados Unidos são parte. Muitos Estados individuais criaram suas próprias definições locais de áreas úmidas” (STRAND, 1997, p. 60-61)

Essa confusão institucional é que deve ser evitada em qualquer política pública relativa à proteção e conservação das áreas úmidas. Além disso, a construção específica de definições pode ocasionar a exclusão de determinados aspectos das áreas úmidas do espectro da proteção legal, pois, como afirma KRUCHEK (2003, p. 420), nas últimas décadas, estudos ecológicos tem sugerido que a definição legal (*jurisdictional wetland*) dos EUA deixa de proteger certas espécies de que vivem nas áreas úmidas, como o caso de animais que apresentam necessidades específicas de vida que somente podem ser supridas nas áreas terrestres adjacentes. Essa exclusão pode, ainda, envolver ecossistemas inteiros: “(...) a definição atual de áreas úmidas pode excluir ecossistemas inteiros da proteção federal. Áreas de margem de rios (*riparian áreas*) com frequência apresentam características funcionais similares às áreas úmidas, mas não recebem proteção dentro do *Clean Water Act* ao menos que a área apresente os três critérios da definição de 1987 do Manual Federal [definição do Corpo de Engenheiros]” (KRUCHEK, 2003, p. 423). Por esse motivo, a KRUCHEK (2003, p. 424) chega a afirmar que os EUA não cumprem a obrigação de uso sustentado constante na Convenção de Ramsar.

Por outro lado, alguns países, como a Espanha, apresentam também conceitos específicos de áreas úmidas, sem, entretanto, registrar essa confusão institucional (MORENO, 2001, p. 158-161). Nesse sentido, a Lei de Águas de 1985 estabelece que se consideram áreas úmidas as zonas pantanosas, ou encharcadas, incluindo aquelas criadas artificialmente¹⁰⁴. Segundo MORENO (2001, p. 158), “este conceito de áreas úmidas situa-se dentro das teses generalistas internacionais: a base física parte de um espaço dinâmico com presença de um armazenamento de água de natureza irregular e escassa profundidade”. A esta definição, acrescesse aquela constante na Lei de Costas, ao declarar como bens de domínio público terrestre a beira do mar e dos rios, incluindo expressamente as marismas, as restingas, os pântanos, os estuários e, em geral, os terrenos baixos que se inundam

¹⁰⁴ Esse conceito foi explicitado pelo Regulamento do Domínio Público Hidráulico, de 1986, que declara serem zonas úmidas: a) as marismas, turfeiras ou águas rasas, permanentes ou temporárias, integradas por águas represadas ou correntes, de águas doces, salobras ou salinas, naturais ou artificiais; b) as margens dessas águas e as terras limítrofes em que administrativamente assim forem declaradas para evitar danos graves à flora e à fauna (MORENO, 2001, p. 158).

como conseqüência das marés, das ondas ou da infiltração da água do mar. Ainda segundo o autor:

“(…) sendo tradicionalmente o fator chave de proteção de todas as zonas úmidas sua constatada amplitude para servir de habitat insubstituível para numerosas comunidades biológicas, qualquer visão reducionista dentro das amplas possibilidades propostas pela LAG [Lei de Águas], seria contrário ao espírito das atuais correntes ambientais baseadas num conceito amplo de área úmida. (...) De todo o exposto, constata sem lugar para dúvidas, que com a Lei de Águas e a Lei de Costas se consolidou em nosso ordenamento a diversidade da tipologia jurídica das áreas úmidas” (MORENO, 2001, p. 158).

Assim, qualquer que seja a definição de área úmida constante numa política nacional, ela deve ser o mais ampla possível e próxima daquela constante na Convenção de Ramsar. No caso brasileiro, dois órgãos apresentariam competência para a institucionalização de tal conceito (ou iniciar o procedimento de institucionalização). O primeiro deles é o órgão central da PNMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, pois a Lei 6.938/1981 determina ser ele competente para “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, especialmente os hídricos” (artigo 8º, inciso VII). Por outro lado, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas apresenta competência para “propor ao Ministério do Meio Ambiente diretrizes e ações de execução, relativas à conservação, ao manejo e ao uso racional dos recursos ambientais, referentes à gestão das áreas incluídas na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional e, nas demais zonas úmidas brasileiras, quando couber” (artigo 1º, inciso I).

Ainda com relação ao regime de proteção (alínea a dos aspectos arrolados acima), relembre-se que as áreas úmidas encontram-se integralmente sob regime de proteção e conservação em decorrência da obrigação de uso adequado e de preservação dos processos ecológicos fundamentais e da biodiversidade (proteção geral), além de diversos tipos específicos desses ecossistemas serem incluídos no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos¹⁰⁵. Igualmente, as práticas tradicionais são protegidas pelos artigos 215, 216 e 231 da Constituição Federal, independentemente de regulação infraconstitucional específica.

¹⁰⁵ Alguns ecossistemas de áreas úmidas são de difícil enquadramento como espaços protegidos, remanescendo sérias dúvidas sobre seu enquadramento como áreas de preservação permanente. Esse é o caso das várzeas e igapós da Amazônia (VIEIRA, 1999- p. 103-118). Sobre outros não remanesce dúvida, sendo excluídos do conceito, tal como as marismas. Deve ficar claro que em ambos os casos estas áreas prosseguem protegidas, pela natureza de bem socioambiental que apresentam.

Essas definições e regimes de proteção e uso adequado devem, ainda, ser incorporados nas normas relativas ao uso do solo, especialmente os zoneamentos ambientais (urbano, de unidades de conservação, costeiro, industrial, econômico-ecológico, dentre outros), que constituem instrumento da PNMA (artigo 9, inciso II da Lei 6.938/1981).

Com relação à autorização de atividades que afetem as áreas úmidas, no direito brasileiro o instrumento do licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras é previsto na Lei 6.938/1981 (artigo 9º, inciso IV e art. 10), devendo ser aplicado para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (artigo 10). Essa matéria é regulamentada pela Resolução CONAMA 237/1997, que, em seu anexo I estabelece rol exemplificativo de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, incluindo dentre outras a construção de barragens e diques, canais para drenagem, retificação de cursos d'água, drenagem e derrocamento de corpos d'água, parcelamento do solo, dentre várias outras. Sendo considerada potencialmente poluidora toda atividade que afete o regime das áreas úmidas (posto que pode comprometer seus processos ecológicos fundamentais), essas atividades, a fim de garantir o uso adequado desses ecossistemas, devem ser objeto de autorização do poder público, sem a qual a atividade não poderá ser realizada. De igual maneira, as autorizações não podem contrariar a cláusula de uso adequado, nem o comprometimento dos processos ecológicos fundamentais ou os atributos que levaram determinadas áreas úmidas a serem consideradas espaços territoriais especialmente protegidos. Com relação aos estudos ambientais, esses estão contemplados na Constituição Federal (artigo 225, §1º, IV)¹⁰⁶, como instrumento da Lei 6.938/1981 (artigo 9º, inciso III), bem como regulamentados pelas Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997, variando a modalidade do estudo com a intensidade do impacto ambiental¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Segundo a qual incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

¹⁰⁷ Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Já com relação às competências institucionais, essas são reguladas pela Constituição Federal de 1988, que estabelece ser comum à União, Estados e Municípios (e o Distrito Federal) a competência para proteger o meio ambiente. Essas competências são estruturadas na forma de um sistema, o Sistema Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei 6.938/1981 (artigo 6º). No caso específico das áreas úmidas, a competência dos agentes públicos está inserida na competência geral ambiental, não existindo uma determinação específica para o tema. Destaca-se, entretanto, a existência do Comitê Nacional, acima mencionado, que em que pese não apresentar caráter deliberativo, mas apenas consultivo, tem a função de orientar aqueles órgãos ambientais com relação ao uso adequado e proteção das áreas úmidas. Como todo arranjo institucional, esse sistema apresenta seus acertos e falhas, cujo estudo foge ao escopo deste trabalho. Entretanto, uma política específica sobre áreas úmidas deverá ter, necessariamente, o condão de criar arranjos institucionais que permitam o exercício coletivo dos direitos socioambientais relacionados às áreas úmidas e o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil na Convenção de Ramsar.

No que toca aos incentivos e subsídios financeiros, além de seu aspecto de desoneração tributária de determinadas áreas e a concessão de crédito a determinadas atividades, a fim de estimular atitudes que incorporem o conceito de uso adequado, qualquer política que pretenda incentivar a proteção e conservação desses ecossistemas deve eliminar todo e qualquer apoio e subvenção à atividades que implique na degradação das áreas úmidas. Devem ser revogadas quaisquer normas que procurem estimular a conversão das áreas úmidas para usos que comprometam sua função (como drenagens e aterramentos), normas que eram muito comuns no passado, como se destacou anteriormente. Esse é o caso do artigo 113 do Código de Águas, abordado acima ou de programas como o antigo Pró-Várzea, que estimulava a conversão de várzeas para terras secas agriculturáveis. Os incentivos e subsídios, por fim, devem contemplar o fornecimento de assistência e proteção (em todos os sentidos) àquelas comunidades cujos modos de vida estejam vinculados às áreas úmidas, especialmente àquelas nas quais esses modos de vida estejam ameaçados. De qualquer forma, a Lei 6.938/1981 já determina que as entidades e órgãos de

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo licenciamento.

financiamento e incentivos governamentais devem condicionar a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento ambiental e ao cumprimento das normas e dos critérios estabelecidos pelo CONAMA (art. 12). O artigo 13 da Lei determina, ainda, que o Poder Público incentivará atividades voltadas ao meio ambiente e, dentre as atividades arroladas, destaca-se iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais (inciso III). A legislação tributária, por sua vez, estabelece isenções e reduções de imposto territorial às áreas de preservação permanente localizadas em imóveis rurais (que podem ou não ser áreas úmidas)¹⁰⁸.

Especificamente sobre o aspecto de política pública relacionado à conscientização preocupação pública e sobre os valores e a importância das áreas úmidas, há uma conexão direta aos objetivos e instrumentos da Lei 9.795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Essa política envolve instrumentos de educação formal e não formal que podem ser utilizados para a implementação de uma consciência pública sobre a relevância das áreas úmidas e sobre a necessidade de sua preservação e uso adequado, bem como a transmissão dos valores do pluralismo e da diversidade cultural, que constituem questões intimamente ligadas às áreas úmidas e sua proteção.

Por fim, dois aspectos ainda necessitam de ser identificados na Política Nacional de Meio Ambiente existente no Brasil.

O primeiro deles é a abertura ao judiciário ao conhecimento e apreciação das decisões e condutas públicas e privadas que possam ocasionar o não uso adequado das áreas úmidas ou sua degradação socioambiental. Segundo SHINE (2003, p. 23), essa abertura deve permitir a existência de instrumentos processuais adequados ao conhecimento e avaliação daquelas condutas e decisões. No caso brasileiro, sem aprofundar-se no tema¹⁰⁹. Destaque-se que o ordenamento jurídico brasileiro apresenta dois instrumentos processuais aptos ao debate dos direitos coletivos, nos quais existe possibilidade de acesso à comunidade (individualmente

¹⁰⁸ Lei 8.171/1991, artigo 104 e Lei 9.293/1996, artigo 10.

¹⁰⁹ Pois a questão socioambiental coletiva leva ao Poder Judiciário uma série de desafios, cuja análise não é possível neste estudo, pois esse poder foi historicamente estruturado para a solução de conflitos intersubjetivos e não de natureza coletiva. Segundo MARÉS (1999a, p. 334), o Poder Judiciário para a apreciação dessas questões há de ser democrático em sua concepção, multidisciplinar em sua formação e plúrimo em sua composição. Isso exige uma profunda mudança na estrutura desse Poder, já que o Judiciário, no paradigma da modernidade, foi criado e concebido como órgão técnico do Estado, profissionalmente organizado para tratar de conflitos individuais.

ou de forma associativa): a ação popular¹¹⁰ e a ação civil pública¹¹¹. Entretanto, a efetividade desses instrumentos ainda não é adequada, dependendo de alterações dentro do próprio sistema judicial de solução de conflitos. De qualquer forma, no sistema brasileiro, os causadores de degradação ambiental são objetivamente responsáveis pela reparação do dano (em decorrência da natureza dos direitos envolvidos, da Constituição Federal de 1988¹¹² e da Lei 6.938/1981¹¹³).

Finalmente, destaque-se a existência de um sistema punitivo, criminal e administrativo, contra condutas lesivas ao meio ambiente e indiretamente às áreas úmidas, através da Lei 9.605/1988 e Decreto 3.179/1999, respectivamente. Em face de algumas modalidades de ecossistemas de áreas úmidas, registram-se tipos criminais e infrações específicas, como manguezais, dunas, ninhos, criadouros e abrigos, bancos de corais, unidades de conservação em geral, dentre outras.

Assim, fica evidente que, apesar de não existir formalmente uma Política Nacional de Áreas Úmidas, diversos dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente são aptos a instrumentalizar o cumprimento da obrigação de uso adequado das áreas úmidas, bem como a preservação dos processos ecológicos fundamentais e da sociobiodiversidade das áreas úmidas (englobando a biodiversidade e a sociodiversidade). Eventual política de áreas úmidas deverá, além de tecer e organizar os fundamentos da proteção e uso adequado dessas áreas, articular os arranjos institucionais e instrumentais existentes, a fim de que a atuação estatal, em conjunto com a comunidade, possam, de forma democrática e efetiva, proteger não só juridicamente, mas efetivamente as áreas úmidas, em vista dos direitos coletivos à elas associados e dependentes para sua fruição (também coletiva).

¹¹⁰ Lei 4.717/1965.

¹¹¹ Lei 7.347/1985.

¹¹² Art. 225. (...)

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

¹¹³ Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...)

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 14. (...)

§1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (...)

6

Conclusão

Pelo exposto neste estudo, percebe-se que existe grande relevância a proteção jurídica das áreas úmidas. Esses ecossistemas apresentam uma importante função na manutenção do equilíbrio ecológico e no bem estar das comunidades. Sendo ecossistemas parcialmente aquáticos, parcialmente terrestres, incorporam características dessas duas áreas, apresentando peculiaridades do ponto de vista ecológico, que se relacionam com uma série de valores culturais, sociais e econômicos.

Os processos ecológicos que neles ocorrem, especialmente aqueles relacionados às cadeias alimentares e os ciclos biogeoquímicos tornam a manutenção dessas áreas questão fundamental para existência de um meio ambiente saudável e equilibrado, essencial ao bem estar de diversas espécies animais e vegetais e populações humanas.

Por se tratar de ecossistemas intimamente ligados à manutenção da qualidade das águas, funcionando como filtros e locais de recarga e descargas desse líquido essencial, as áreas úmidas são ecossistemas cuja preservação é medida que se impõe.

Por outro lado, demonstrou-se no presente estudo que especialmente no século XX, através de uma profunda crise do paradigma da modernidade (ligada ao modo de produção capitalista), rompe-se com a hegemonia dos direitos individuais, com a emergência de uma série de direitos coletivos, que se opõe àqueles.

Esses direitos foram incorporados pelos sistemas constitucionais, que inicialmente haviam sido criados exclusivamente para garantir aqueles direitos individuais e organizar o Estado de forma que esse apresentasse a função de fazer garantidor dos direitos individuais. Esse Estado deveria garantir a liberdade (para contratar), a igualdade formal (para que todos, iguais perante a lei, fossem aptos a contratar) e a segurança (para o cumprimento dos contratos), tendo sempre em vista a livre disposição dos bens (propriedade privada).

Os direitos coletivos, cujo reconhecimento emerge face ao déficit desse paradigma moderno em cumprir suas promessas, implicam na existência de direitos que não podem ser apropriados individualmente e que somente podem ser fruídos de forma coletiva. Esses direitos, para sua existência, demandam do Estado uma

postura diversa daquela relativa à garantia dos direitos individuais, pois demandam dele medidas positivas (e não só negativas, de abstinência), com o fito de promover esses direitos.

Dentre os direitos coletivos, destacam-se aqueles relacionados ao meio ambiente e a manutenção do equilíbrio ecológico e da qualidade ambiental. O meio ambiente objeto desses direitos deve ser entendido de forma ampla, envolvendo aspectos naturais, culturais, artificiais. Portanto, são direitos coletivos socioambientais.

Os direitos coletivos socioambientais emergem em um contexto de percepção de que a apropriação individual dos recursos do Planeta Terra compromete o equilíbrio ambiental e o direito dos povos. Essa percepção se intensifica na década de 1970, culminando com o reconhecimento de direitos socioambientais coletivos em diversos textos constitucionais do final do século XX.

No caso brasileiro, esses direitos foram incorporados e garantidos na Constituição Federal de 1988, segundo a qual todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, bem de uso comum do povo (artigo 225). Em igual teor foram garantidos os direitos culturais e à diversidade cultural (sociodiversidade), não somente através do artigo 225, mas também dos artigos 215, 216 e 231, relativos à proteção das manifestações culturais, do patrimônio cultural brasileiro (que envolve não somente as grandes obras, mas quase tudo que se relaciona à identidade dos povos que formam a sociedade brasileira, incluindo seus modos de fazer e viver) e dos povos indígenas (suas terras, organização social, modo de vida, cultura, religião, costumes, línguas, crenças e tradições).

Os direitos coletivos socioambientais implicam na existência de uma camada sobreposta de direitos que pairam sobre todos os bens que sejam essenciais à garantia daqueles direitos. Esses direitos atribuem a esses bens (que podem ser de titularidade pública ou privada), a natureza de bens socioambientais, constituindo verdadeiros direitos reais sobre coisa alheia, que lhe conferem um regime jurídico específico, atribuem conteúdo valorativo à sua função social e restringem seu uso em benefício da coletividade, já que os direitos coletivos que pairam sobre eles são inapropriáveis individualmente.

O Brasil é signatário da Convenção de Ramsar, instrumento internacional de proteção das áreas úmidas, que prevê duas obrigações principais: indicação e

proteção de sítios indicados para a Lista de Áreas Úmidas de Importância Internacional; e o uso adequado de todas as áreas úmidas existentes no país.

Tratando de direitos fundamentais (como o meio ambiente), a Convenção de Ramsar é incorporada no direito brasileiro na qualidade de norma materialmente constitucional, conforme determinação constante no artigo 5º, §2º da Constituição Federal. Assim, é possível afirmar que a obrigação de uso adequado das áreas úmidas apresenta natureza materialmente constitucional, implicando que todas as normas anteriores que determinem o uso não adequado não sejam recepcionadas, bem como a inconstitucionalidade de todas as normas posteriores editadas com esse conteúdo.

Uso adequado das áreas úmidas é definido como sua utilização sustentável para o benefício da humanidade de forma compatível com a manutenção das propriedades naturais do ecossistema. 'Utilização sustentável', por sua vez, é definida como o uso humano de uma área úmida de forma a produzir o maior benefício para as presentes gerações enquanto mantém seu potencial para satisfazer as necessidades e aspirações das futuras gerações. 'Propriedades naturais do ecossistema' é definido como os componentes físicos, biológicos e químicos, como solo, água, flora, fauna e nutrientes e as interações entre eles.

Além da obrigação de uso adequado das áreas úmidas, identifica-se na Constituição Federal de 1988 outros mandamentos que demandam a proteção desses ecossistemas, seja de forma ampla ou relativa a ecossistemas específicos ou ainda sítios específicos. Esses mandamentos são aqueles relativos à preservação e restauração dos processos ecológicos fundamentais pelo Poder Público e a definição de espaços territoriais especialmente protegidos, todos com vistas a tornar efetivo o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. Tratando-se as áreas úmidas de ecossistemas diretamente ligados à manutenção do equilíbrio ambiental, é impositiva a adoção de medidas positivas pelo Poder Público (e pela coletividade) para sua proteção, especialmente com relação aos processos ecológicos fundamentais nelas existentes e seus atributos e valores ecológicos, culturais, sociais e econômicos. A esses mandamentos acrescenta-se aquele relativo à proteção, pelo Poder Público, da biodiversidade brasileira, em decorrência da grande biodiversidade existente nas áreas úmidas.

Especificamente com relação aos espaços territoriais protegidos, demonstrou-se que diversos ecossistemas de áreas úmidas podem ser protegidos através de dois institutos existentes no direito ambiental brasileiro: as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação e os grandes biomas nacionais.

Por fim, destacou-se que para a efetiva proteção das áreas úmidas, do ponto de vista jurídico, especialmente com relação ao uso adequado dessas áreas, as Conferências das Partes da Convenção de Ramsar indicam a adoção de políticas nacionais de áreas úmidas, envolvendo especialmente a avaliação da legislação existente e dos arranjos institucionais e instrumentais para lidar com questões relativas a esses ecossistemas. A adoção de políticas públicas para a promoção da proteção, conservação e uso adequado das áreas úmidas pode ocorrer através de instrumentos específicos para esse fim ou no interior de outras políticas ambientais de maior escopo.

No caso brasileiro, apesar das obrigações assumidas e da existência de um Comitê Nacional de Áreas Úmidas, criado por decreto federal, não há uma Política Nacional de Áreas Úmidas criada de forma separada e institucionalizada e articulada com órgãos e instrumentos próprios. Existe, entretanto, uma Política Nacional de Meio Ambiente, na qual encontram-se alocadas outras políticas nacionais ambientais relativas a temas específicos (recursos hídricos, educação ambiental, biodiversidade,...). Demonstrou-se que diversos dos instrumentos previstos naquelas políticas (amplas ou específicas), articulados com o núcleo da proteção das áreas úmidas (uso adequado e preservação dos processos ecológicos fundamentais), podem ser utilizados para fundamentar uma série de condutas e exigências relativas à proteção das áreas úmidas. Eventual política a ser instituída neste contexto, deverá necessariamente articular esses instrumentos, para o fim de cumprir-se os objetivos de proteção e conservação das áreas úmidas, tendo em vista sua essencialidade para o efetivo exercício coletivo dos direitos socioambientais previstos na Constituição Federal de 1988.

7

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Gerthel; IZA, Alejandro. **Manual de Derecho Ambiental em Centroamérica**. San José, C.R.: UICN, 2005. 626p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 657p.

BESTER, Gisela Maria. **Direito Constitucional, v.1: fundamentos teóricos**. São Paulo: Manole, 2005. 639p.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar: Ética do Humano – compaixão pela terra**. Petrópolis: Vozes, 1999. 199p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 793p.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes Legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. 134p.

CAVEDON, Fernanda de Salles.; DIEHL, Francelise Pantoja.; VIEIRA, Ricardo Stanzola. Reflexos das Resoluções CONAMA 303/02 e 369/06 na Proteção da Biodiversidade da Zona Costeira. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Anais do 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006. p. 156-166.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 716p.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. v. 27, jul/set, p. 58-69, 2002.

DIEGUES, Antonio Carlos. Comunidades litorâneas e os manguezais do Brasil. In: _____ . **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro**. 2.ed. São Paulo: Nupaub-Usp, 2001. p. 183-216.

_____.(org.). **Povos e Águas: inventário de áreas úmidas brasileiras**. 2.ed. São Paulo: Nupaub-Usp, 2002. 597p.

_____. Aspectos Sócio-Culturais e Políticos do uso da água. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**, 2005. 15p.

FERREIRA, Heline Sivini. O Risco Ecológico e o Princípio da Precaução. In: FERREIRA, Heline Sivini.; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental: Tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 55-70.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 404p.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito Ambiental – Matas Ciliares: Conteúdo Jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2005. 191p.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Dunas e Restingas – Importância, Tratamento Jurídico e Proteção Ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Anais do 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006. p. 211-224.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2.ed. São Paulo: RT, 2002. 248p.

GLOBO RURAL. Uma lição para o Pantanal. **GLOBO RURAL**, Rio de Janeiro, 15 maio 2006. Disponível em: <http://globoruraltv.globo.com>. Acesso em 24 nov 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 351p.

IBGE. **Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 344p.

IZA, Alejandro. Developments under the Ramsar Convention: Allocation of Water for River and Wetland Ecosystems. **Reciel**. v. 13, n. 1, p. 40-46, 2004.

KOESTER, Veit. The Five Global Biodiversity-Related Conventions: A Stocktaking. **Reciel**. v. 11, n. 1, p. 96-103, 2002.

KRIEGER, Maria da Graça.; MACIEL, Anna Maria Becker.; ROCHA, João Carlos de Carvalho.; FINATTO, Maria José Bocorny.; BEVILACQUA, Cleci Regina. **Dicionário de Direito Ambiental: Terminologia das leis do meio ambiente**. Porto Alegre: Ed. Universidade-UFRGS e Procuradoria Geral da República, 1998. 511p.

KRUCHEK, Beth L. Extending wetlands protection under the Ramsar Treaty's wise use obligation. **Arizona Journal of International and Comparative Law**. v. 20, n. 2, p. 409-442, 2003.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005. 135p.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 555p.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 343p.

LEITE, José Rubens Morato.; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. 290p.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: Propriedade e Repartição Constitucional de Competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. 150p.

LIMA-e-SILVA, Pedro Paulo de; GUERRA, Antonio J. T.; MOUSINO, Patrícia.; BUENO, Cecília.; ALMEIDA, Flávio G. de; MALHEIROS, Telma.; SOUZA JR., Álvaro Bezerra de. **Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 1999. 247p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 1075p.

MALTCHIK, Leonardo **Biodiversidade e conservação das áreas úmidas da bacia do rio dos Sinos**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. 79p.

MARÉS, Carlos Frederico. **Espaços Ambientais Protegidos e Unidades de Conservação**. Curitiba: Champagnat, 1993. 78p.

_____. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999a. p. 307-334.

_____. O Dano Ambiental e sua Reparação. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. v. 1, 1999b, p. 49-59.

_____. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 21-48.

_____. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2005. 177p.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 1119p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Zonas Úmidas Brasileiras**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idestrutura=488&idmenu=1804> . Acesso em: 2 dez. 2006. 2006.

MINTE-VERA, Carolina V. A Convenção de Ramsar e a conservação das áreas úmidas. **Cad. Biodivers.**. v. 2, n. 1, p. 42-52, 1999.

MITSCH, William J.; GOSELINK, James G. **Wetlands**. 2.ed. New York, 1993. 722p.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005. 2922p.

MORENO, Manuel Ceballos. La problemática jurídico-administrativa ed las zonas húmedas. **Humedales Mediterráneos**. v. 1, p. 155-162, 2001.

OCAMPO-THOMASON, Patricia. Las Raíces Comunitarias de los Manglares. **Red Manglar**. Disponível em <http://redmanglar.org/redmanglar.php?c=342>. Acesso em: 16 nov. 2006. s/d.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos de Ecologia**. 7.ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004. 927p.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Constituição e direito internacional: cedências possíveis no Brasil e no mundo globalizado**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 262p.

PEREIRA, Osny Duarte. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. 573p.

PINTO-COELHO, Ricardo Motta. **Fundamentos em Ecologia**. Porto Alegre: Artmed, 2002. 252p.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 516p.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000. 179p.

PODOLSKY, Michael J.. U.S. Wetlands Policy, Legislation, and Case Law as Applied to the Wise Use Concept of the Ramsar Convention. **Case Western Reserve Law Review**. v. 52, p. 627-653, 2001.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 512p.

RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. **The Ramsar Convention Manual: A guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)**. 3.ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2004a. 75p.

_____. **Wise use of wetlands** 2.ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2004b. 25p.

_____. **National Wetland Policies** 3.ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2006. 66p.

RAMSAR. **Cultural aspects of wetlands**. Ramsar COP8 DOC.15, Information Paper, 2002. 16p.

RODRIGUES, Maurício Andreiuolo. Os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e a Constituição. In: TORRES, Ricardo Lobo. (org.) **Teoria dos direitos fundamentais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 157-193.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. 303p.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2003. 348p.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: Contra o desperdício da experiência. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. 415p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 416p.

SCALON, John; CASSAR, Angela; NEMES, Noemi. Water as a human right? In: BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito, água e vida**. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 117-164.

SCHMIDT, Caroline Assunta.; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Tratados Internacionais de Direito Ambiental**: textos essenciais ratificados pelo Brasil. Curitiba: Juruá, 2004. 337p.

SEMLITSCH, Raymond D. Size Does Matter: The Value of Small Isolated Wetlands. **National Wetlands Newsletter**. January-February, p. 5-13, 2000.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. Meio Ambiente e Direitos Humanos: uma perspectiva integral. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos Volume I**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 147-165.

SERRANO, José-Luis. Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso B. **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp. 33-49.

SHINE, Clare. Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands – a background paper. In: RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT. **Laws and institutions**. 3.ed. Gland, Switzerland: Ramsar Convention Secretariat, 2006. p. 20-49.

SILVA, Elmo Rodrigues.; SCHRAMM, Fermin Roland. A questão ecológica: entre a ciência e a ideologia/utopia de uma época. **Cad. Saúde Pública**. v. 13, n. 3, p. 355-362, 1997.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Thex, 2002a. 357p.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. 250p.

_____. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. v. 27, jul/set, p. 51-57, 2002b.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004a. 349p.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004b. 277p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004c. 900p.

STRAND, Margaret N. What is a Wetland and Why Are We Still Asking? (with forms) **The Practical Real Estate Lawyer**, v. 12, n. 2, march, p. 59-88, 1997.

TUNDISI, José Galizia.; TUNDISI, Takako Matsumura.; ROCHA, Odete. Ecosistemas de águas interiores. In: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito.; TUNDISI, José Galizia. **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 2.ed. São Paulo: Escrituras, 2002. p. 153-192.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. 486p.

_____. Apresentação. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006 [1996]. p. XXIX-XXXVI.

_____. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. 351p.

VIEIRA, Roberto dos Santos. Terras Inundáveis da Amazônia Interior e a Legislação Ambiental. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. v. 1, 1999b, p. 103-118..

ZIMMERMAN, Robert H. Wetlands and infectious diseases. **Cad. Saúde Pública**. v. 17, n. suplemento, p. 127-131, 2001.

Anexo I

Tipologia das áreas úmidas conforme a Convenção de Ramsar

Marinhas/costeiras:

- a) Águas marinhas rasas e permanentes, na maioria dos casos com menos de seis metros de profundidade na maré baixa; inclui baías e estreitos.
- b) Campos marinhos aquáticos de infralitoral (*subtidal*), incluindo campos de algas, gramíneas marítimas e pradarias tropicais marinhas;
- c) Recifes de coral;
- d) Litorais rochosos, incluindo ilhas oceânicas rochosas e costões rochosos;
- e) Praias de areia, seixos ou pedregulhos, incluindo bancos, pontas e ilhotas de areia e sistemas de dunas;
- f) Águas estuarinas, água permanente de estuários e sistemas estuarinos de delta;
- g) Planícies lamosas de entre-marés;
- h) Marismas de entre-marés, incluindo marismas marinhos, pradarias marinhas, marismas de águas salobras e doce;
- i) Florestas de entre-marés, incluindo manguezais, pântanos de nipa e florestas de pântanos de entre-marés;
- j) Lagoas costeiras de águas salobras ou salinas, incluindo aquelas que tenham pelo menos uma conexão estreita com o mar;
- k) Lagoas costeiras de água doce;
 - Zk(a) Sistemas hidrológicos subterrâneos ou cársticos marinhos ou costeiros;

Continentais

- l) Deltas continentais permanentes;
- m) Rios, riachos ou córregos permanentes, incluindo quedas d'água;
- n) Rios, riachos ou córregos sazonais, irregulares ou intermitentes;
- o) Lagos permanentes de água doce (acima de 8 ha), incluindo grandes lagos de curvas de rios;
- p) Lagos de água doce sazonais ou intermitentes (acima de 8 ha), incluindo lagos de planícies de inundação;
- q) Lagos salinos, salobros ou alcalinos permanentes;
- r) Lagos e planícies salinas, salobras ou alcalinas sazonais ou intermitentes;
 - Sp) Pântanos e charcos salinos, salobros ou alcalinos permanentes;
 - Ss) Pântanos e charcos salinos, salobros ou alcalinos sazonais ou intermitentes;
 - Tp) Pântanos e charcos de água doce permanentes;
 - Ts) Pântanos e charcos de água doce sazonais ou intermitentes com solos inorgânicos;
 - u) Turfeiras não florestadas;
 - Va) Áreas Úmidas alpinas;
 - Vt) Áreas úmidas de tundra;
 - w) Áreas úmidas dominadas por arbustos;
 - Xf) Áreas úmidas de água doce dominadas por árvores;
 - Xp) Turfeiras florestadas;
 - Y) Oasis;
 - Zg) Áreas úmidas geotermiais;

Zk(b) Sistemas hidrológicos subterrâneos ou cársticos continentais;

Artificiais

1. Tanques de aqüicultura (peixes, camarão,...);
2. Tanques e açudes em geral;
3. Terras irrigadas;
4. Terras cultivadas sazonalmente inundadas;
5. Salinas;
6. Reservatórios e barragens;
7. Escavações;
8. Áreas de tratamentos de efluentes líquidos;
9. Canais e leitos de drenagem, valetas;

Zk(c) Sistemas hidrológicos subterrâneos ou cársticos artificiais.

Anexo II

Fonte: http://www.ramsar.org/key_conv_e.htm

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat

Ramsar, Iran, 2.2.1971
as amended by the Protocol of 3.12.1982
and the Amendments of 28.5.1987

Certified copy

Paris, 13 July 1994
Director, Office of International Standards and Legal
Affairs
United Nations Educational, Scientific and Cultural
Organization (UNESCO)



The Contracting Parties,

RECOGNIZING the interdependence of Man and his environment;

CONSIDERING the fundamental ecological functions of wetlands as regulators of water regimes and as habitats supporting a characteristic flora and fauna, especially waterfowl;

BEING CONVINCED that wetlands constitute a resource of great economic, cultural, scientific, and recreational value, the loss of which would be irreparable;

DESIRING to stem the progressive encroachment on and loss of wetlands now and in the future;

RECOGNIZING that waterfowl in their seasonal migrations may transcend frontiers and so should be regarded as an international resource;

BEING CONFIDENT that the conservation of wetlands and their flora and fauna can be ensured by combining far-sighted national policies with co-ordinated international action;

Have agreed as follows:

Article 1

1. For the purpose of this Convention wetlands are areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with

water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres.

2. For the purpose of this Convention waterfowl are birds ecologically dependent on wetlands.

Article 2

1. Each Contracting Party shall designate suitable wetlands within its territory for inclusion in a List of Wetlands of International Importance, hereinafter referred to as "the List" which is maintained by the bureau established under Article 8. The boundaries of each wetland shall be precisely described and also delimited on a map and they may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six metres at low tide lying within the wetlands, especially where these have importance as waterfowl habitat.
2. Wetlands should be selected for the List on account of their international significance in terms of ecology, botany, zoology, limnology or hydrology. In the first instance wetlands of international importance to waterfowl at any season should be included.
3. The inclusion of a wetland in the List does not prejudice the exclusive sovereign rights of the Contracting Party in whose territory the wetland is situated.
4. Each Contracting Party shall designate at least one wetland to be included in the List when signing this Convention or when depositing its instrument of ratification or accession, as provided in Article 9.
5. Any Contracting Party shall have the right to add to the List further wetlands situated within its territory, to extend the boundaries of those wetlands already included by it in the List, or, because of its urgent national interests, to delete or restrict the boundaries of wetlands already included by it in the List and shall, at the earliest possible time, inform the organization or government responsible for the continuing bureau duties specified in Article 8 of any such changes.
6. Each Contracting Party shall consider its international responsibilities for the conservation, management and wise use of migratory stocks of waterfowl, both when designating entries for the List and when exercising its right to change entries in the List relating to wetlands within its territory.

Article 3

1. The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory.
2. Each Contracting Party shall arrange to be informed at the earliest possible time if the ecological character of any wetland in its territory and included in the List has changed, is changing or is likely to change as the result of technological developments, pollution or other human interference. Information on such changes shall be passed without delay to the

organization or government responsible for the continuing bureau duties specified in Article 8.

Article 4

1. Each Contracting Party shall promote the conservation of wetlands and waterfowl by establishing nature reserves on wetlands, whether they are included in the List or not, and provide adequately for their wardening.
2. Where a Contracting Party in its urgent national interest, deletes or restricts the boundaries of a wetland included in the List, it should as far as possible compensate for any loss of wetland resources, and in particular it should create additional nature reserves for waterfowl and for the protection, either in the same area or elsewhere, of an adequate portion of the original habitat.
3. The Contracting Parties shall encourage research and the exchange of data and publications regarding wetlands and their flora and fauna.
4. The Contracting Parties shall endeavour through management to increase waterfowl populations on appropriate wetlands.
5. The Contracting Parties shall promote the training of personnel competent in the fields of wetland research, management and wardening.

Article 5

1. The Contracting Parties shall consult with each other about implementing obligations arising from the Convention especially in the case of a wetland extending over the territories of more than one Contracting Party or where a water system is shared by Contracting Parties. They shall at the same time endeavour to coordinate and support present and future policies and regulations concerning the conservation of wetlands and their flora and fauna.

Article 6

1. There shall be established a Conference of the Contracting Parties to review and promote the implementation of this Convention. The Bureau referred to in Article 8, paragraph 1, shall convene ordinary meetings of the Conference of the Contracting Parties at intervals of not more than three years, unless the Conference decides otherwise, and extraordinary meetings at the written requests of at least one third of the Contracting Parties. Each ordinary meeting of the Conference of the Contracting Parties shall determine the time and venue of the next ordinary meeting.
2. The Conference of the Contracting Parties shall be competent:
 - a. to discuss the implementation of this Convention;
 - b. to discuss additions to and changes in the List;
 - c. to consider information regarding changes in the ecological character of wetlands included in the List provided in accordance with paragraph 2 of Article 3;

- d. to make general or specific recommendations to the Contracting Parties regarding the conservation, management and wise use of wetlands and their flora and fauna;
 - e. to request relevant international bodies to prepare reports and statistics on matters which are essentially international in character affecting wetlands;
 - f. to adopt other recommendations, or resolutions, to promote the functioning of this Convention.
3. The Contracting Parties shall ensure that those responsible at all levels for wetlands management shall be informed of, and take into consideration, recommendations of such Conferences concerning the conservation, management and wise use of wetlands and their flora and fauna.
 4. The Conference of the Contracting Parties shall adopt rules of procedure for each of its meetings.
 5. The Conference of the Contracting Parties shall establish and keep under review the financial regulations of this Convention. At each of its ordinary meetings, it shall adopt the budget for the next financial period by a two-third majority of Contracting Parties present and voting.
 6. Each Contracting Party shall contribute to the budget according to a scale of contributions adopted by unanimity of the Contracting Parties present and voting at a meeting of the ordinary Conference of the Contracting Parties.

Article 7

1. The representatives of the Contracting Parties at such Conferences should include persons who are experts on wetlands or waterfowl by reason of knowledge and experience gained in scientific, administrative or other appropriate capacities.
2. Each of the Contracting Parties represented at a Conference shall have one vote, recommendations, resolutions and decisions being adopted by a simple majority of the Contracting Parties present and voting, unless otherwise provided for in this Convention.

Article 8

1. The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources shall perform the continuing bureau duties under this Convention until such time as another organization or government is appointed by a majority of two-thirds of all Contracting Parties.
2. The continuing bureau duties shall be, *inter alia*:
 - a. to assist in the convening and organizing of Conferences specified in Article 6;
 - b. to maintain the List of Wetlands of International Importance and to be informed by the Contracting Parties of any additions, extensions, deletions or restrictions concerning wetlands included in the List provided in accordance with paragraph 5 of Article 2;

- c. to be informed by the Contracting Parties of any changes in the ecological character of wetlands included in the List provided in accordance with paragraph 2 of Article 3;
- d. to forward notification of any alterations to the List, or changes in character of wetlands included therein, to all Contracting Parties and to arrange for these matters to be discussed at the next Conference;
- e. to make known to the Contracting Party concerned, the recommendations of the Conferences in respect of such alterations to the List or of changes in the character of wetlands included therein.

Article 9

1. This Convention shall remain open for signature indefinitely.
2. Any member of the United Nations or of one of the Specialized Agencies or of the International Atomic Energy Agency or Party to the Statute of the International Court of Justice may become a Party to this Convention by:
 - a. signature without reservation as to ratification;
 - b. signature subject to ratification followed by ratification;
 - c. accession.
3. Ratification or accession shall be effected by the deposit of an instrument of ratification or accession with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (hereinafter referred to as "the Depositary").

Article 10

1. This Convention shall enter into force four months after seven States have become Parties to this Convention in accordance with paragraph 2 of Article 9.
2. Thereafter this Convention shall enter into force for each Contracting Party four months after the day of its signature without reservation as to ratification, or its deposit of an instrument of ratification or accession.

Article 10 bis

1. This Convention may be amended at a meeting of the Contracting Parties convened for that purpose in accordance with this article.
2. Proposals for amendment may be made by any Contracting Party.
3. The text of any proposed amendment and the reasons for it shall be communicated to the organization or government performing the continuing bureau duties under the Convention (hereinafter referred to as "the Bureau") and shall promptly be communicated by the Bureau to all Contracting Parties. Any comments on the text by the Contracting Parties shall be communicated to the Bureau within three months of the date on which the amendments were communicated to the Contracting Parties by the Bureau. The Bureau shall, immediately after the last day for submission of comments, communicate to the Contracting Parties all comments submitted by that day.

4. A meeting of Contracting Parties to consider an amendment communicated in accordance with paragraph 3 shall be convened by the Bureau upon the written request of one third of the Contracting Parties. The Bureau shall consult the Parties concerning the time and venue of the meeting.
5. Amendments shall be adopted by a two-thirds majority of the Contracting Parties present and voting.
6. An amendment adopted shall enter into force for the Contracting Parties which have accepted it on the first day of the fourth month following the date on which two thirds of the Contracting Parties have deposited an instrument of acceptance with the Depositary. For each Contracting Party which deposits an instrument of acceptance after the date on which two thirds of the Contracting Parties have deposited an instrument of acceptance, the amendment shall enter into force on the first day of the fourth month following the date of the deposit of its instrument of acceptance.

Article 11

1. This Convention shall continue in force for an indefinite period.
2. Any Contracting Party may denounce this Convention after a period of five years from the date on which it entered into force for that party by giving written notice thereof to the Depositary. Denunciation shall take effect four months after the day on which notice thereof is received by the Depositary.

Article 12

1. The Depositary shall inform all States that have signed and acceded to this Convention as soon as possible of:
 - a. signatures to the Convention;
 - b. deposits of instruments of ratification of this Convention;
 - c. deposits of instruments of accession to this Convention;
 - d. the date of entry into force of this Convention;
 - e. notifications of denunciation of this Convention.
2. When this Convention has entered into force, the Depositary shall have it registered with the Secretariat of the United Nations in accordance with Article 102 of the Charter.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized to that effect, have signed this Convention.

DONE at Ramsar this 2nd day of February 1971, in a single original in the English, French, German and Russian languages, all texts being equally authentic* which shall be deposited with the Depositary which shall send true copies thereof to all Contracting Parties.

Anexo III



Manguezal - Fonte:
http://www.ramsar.org/archives/archives_banners3.htm



Várzea – Fonte:
http://www.biologie.uni-hamburg.de/b-online/world/1827/1827_28.jpg



Manguezal - Fonte:
<http://www.tranquilobay.com/images/Mangrove%202%20fk.jpg>



Várzea – Fonte:
http://assets.panda.org/img/104862_amazon_river1_49679.jpg



Várzea – Fonte:
<http://www.apacapivari.cnpm.embrapa.br/images/varzea.jpg>

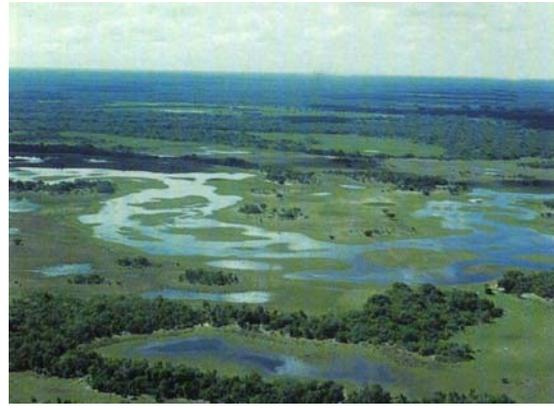


Várzea – Fonte:
<http://www.ultimaarcadenoe.com.br/brejo.jpg>



Dunas – Fonte:

<http://www.cpgg.ufba.br/lec/images/dunas.jpg>



Planície de Inundação – Fonte:

<http://www.cpap.embrapa.br/imagens/pbaias.jpg>



Dunas – Fonte:

<http://www.brasilien.de/ReiseService/images/lencois/FreewayLencoismaranhenses3.jpg>



Planície de Inundação – Mmirauá – Fonte:

http://www.mimiraua.org.br/2-1-b_aspectos.html



Planície de Inundação – Pantanal – Fonte:

http://p.vtourist.com/577822-Travel_Picture-Pantanal.jpg



Tundra - Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners4.htm



Pântano – Fonte:

<http://www.posadaloscaballeros.com/ENLACES/pantano.jpg>



Recife de Coral – Fonte:

<http://www.ramsar.org/pictures/brazil-coral-image.jpg>



Pântano – Fonte:

http://www.cees.iupui.edu/Research/Restoration/Crooked_Creek/Images/Flooding/Wetland%20Swamped%203.JPG



Arrozal – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners.htm



Recifes de Coral – Fonte:

http://www.ramsar.org/types_coral.htm



Planície de Inundação – Pantanal – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners.htm



Delta – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners.htm



Planície de Inundação – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners2.htm



Delta – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners2.htm



Lago – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners3.htm



Laguna – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners2.htm



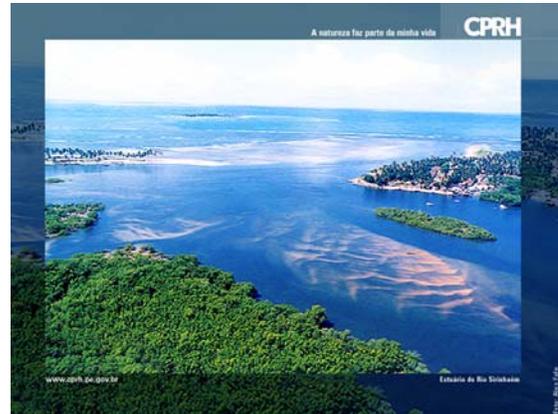
Praia – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners3.htm



Floresta Inundada – Fonte:

http://www.ramsar.org/archives/archives_banners3.htm



Estuário – Fonte:

<http://www.cprh.pe.gov.br/papel-de-parede/riosirinhaem-800px.jpg>



Laguna – Fonte:

http://www.ramsar.org/photo/photo_sites_arg_brava1.htm



Igapó – Fonte:

<http://www.amazonat.org/imagens/fotos/igapo.jpg>



Lago – Fonte:

http://www.ramsar.org/photo/photo_sites_cl_anwandter.htm



Igapó – Fonte:

<http://www.real-amazon.com/images/trips1.jpg>



Igarapé – Fonte:

http://www.geografiaparatodos.com.br/img/paisagem/igarape_na_amazonia_abril.jpg



Restinga – Fonte:

<http://www.rioon.com/fotos/restingadamarambaia1.jpg>



Igarapé – Fonte:

<http://www.amazonian-fish.co.uk/images/stream3.jpg>



Marisma – Fonte:

<http://www.peld.furg.br/portugues/polvora/macegamole.jpg>



Restinga – Fonte:

<http://www.superagui.net/english/restinga.jpg>



Marisma – Fonte:

<http://www.peld.furg.br/portugues/polvora/marismaview.jpg>