

A zona de amortecimento de Unidades de Conservação



Talden Farias
Advogado e professor

Segundo o art. 2º, XVIII da Lei n. 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de

unidades de Conservação da Natureza – SNUC), entende-se por Zona de Amortecimento (ZA) “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”¹. Tal conceito jurídico deixa claro que a ZA é a área que circunda a Unidade de Conservação (UC), possuindo o objetivo de amortecer ou mitigar os impactos nessa última.

As ZAs não podem ser consideradas como partes integrantes das unidades, mas apenas como o zoneamento dessas, em que se podem estabelecer regramento às atividades econômicas. Enquanto a UC busca proteger o meio ambiente de seu próprio território, a ZA possui o objetivo de proteger o bioma constante na área de entorno daquela. A ZA não possui existência *per se*, na medida em que é concebida como parte acessória da respectiva UC. Isso implica dizer que os objetivos, a formação, enfim, todos os seus elementos devem estar atrelados à UC².

Nesse entorno as atividades humanas são permitidas, até mesmo em relação às UCs de proteção integral, embora alguns regramentos específicos devam ser impostos sempre no intuito de compatibilizar o aspecto ambiental e as atividades econômicas. É que a ZA possui o condão de compatibilizar a conservação dos bens ambientais da unidade ao desenvolvimento das atividades humanas desenvolvidas pela população do local.

É possível perceber que o objetivo maior da ZA é impedir que as atividades externas interfiram, de forma negativa, na respectiva UC. Em outras palavras, as ZAs possuem o condão de impedir ou reduzir os chamados efeitos de borda. Como o próprio nome indica, o efeito ocorre quando a área adjacente da UC passa a atingir seu interior³.



O art. 25 da Lei do SNUC estabeleceu que todas as categorias de UCs devem possuir ZA, exceto a Área de Proteção Ambiental e a Reserva Particular do Patrimônio Natural. É que a primeira diz respeito à áreas bastante extensas e com certo grau de ocupação humana, nos termos do *caput* do art. 15 da mencionada lei. Logo, a área que deve “amortecer” a interferência nos ecossistemas está inserida na própria unidade. Já a segunda é caracterizada pela voluntariedade de seu proprietário, que decide transformar sua propriedade rural em espaço territorial ecologicamente protegido. Por essa razão, os proprietários do entorno não poderiam receber restrições em suas atividades em decorrência de ato de vontade de particular.

Os limites territoriais da ZA podem ser definidos ou no ato de criação da UC, ou em momento posterior, de acordo com o art. 25, § 2º da Lei do SNUC. Caso o ato instituidor (decreto ou lei) já delimite o território, a situação não desperta controvérsias. Contudo, se o ato instituidor for silente, passa a haver uma discussão a respeito da possibilidade ou não de se instituir ZA por ato inferior ao da criação da UC. O entendimento majoritário é que a ZA pode ser criada por ato de hierarquia inferior ao ato de instituição da respectiva UC, já que a lei exige apenas que seja por meio de ato do Poder Público, o qual contém, evidentemente, as portarias e resoluções⁴.

O ideal mesmo é que o estudo que fundamente a UC também delimite a ZA, já que esta é acessória daquela. Realmente, se o que justifica a criação de uma UC é a relevância natural da área a ser protegida⁵, o que justifica a criação da ZA é a sua importância prática para a proteção da UC, o que deve ser definitivo tecnicamente e, de preferência, com base no mesmo estudo. Por isso o art. 27, § 1º da Lei do SNUC determina que “O Plano de Manejo deve abranger a área da UC, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas”.

Os empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam interferir em ZA específica só poderão ser licenciados mediante anuência do órgão responsável pela administração dessa. Mencionada anuência não possui efeito vinculativo, mas a opinião do órgão gestor não pode ser desconsiderada sem o embasamento técnico necessário por parte do órgão licenciador – pois a administração da UC constitui, em tese, o órgão com maior capacidade técnica de afirmar se o empreendimento irá inviabilizar a proteção dos bens ambientais da unidade. Já nas atividades desenvolvidas na ZA que, embora não sejam de significativa degradação, estiverem sujeitas ao licenciamento ambiental, o órgão licenciador deverá dar ciência ao gestor da respectiva unidade (assunto tratado em <https://www.conjur.com.br/2018-jan-20/ambiente-juridico-limites-poder-policia-instituto-chico-mendes>).

No dia a dia, os problemas relativos à ZA costumam ser mais graves do que os que envolvem apenas o interior das UCs, em virtude da insuficiência da regulamentação e da delimitação territorial imprecisa, como bem destaca Paulo de Bessa Antunes⁶. Com efeito, existe um grau de segurança jurídica em relação às UCs que inexistente em relação às ZAs, assunto que ainda não recebeu a atenção devida por parte da doutrina.



Em face do exposto, verifica-se que a ZA constitui a área que circunda as UCs, na qual são estabelecidas limitações ao exercício de atividades econômicas e sociais com o objetivo de evitar o efeito de borda. Ou seja, se a função desta é conservar a biodiversidade e proteger os recursos naturais e a paisagem, a instituição e a efetivação daquela deverá contribuir, ainda que de forma acessória, para esse fim.

1 Para mais informações sobre o assunto, sugere-se a leitura do artigo “Regime jurídico da zona de amortecimento”, que foi publicado na *Revista Internacional de Direito Ambiental em 2019*: https://www.academia.edu/46406723/Revista_Internacional_de_Direito_Ambiental.

2 A Procuradoria do IBAMA já manifestou esse no Parecer Jurídico n. 83/2016/COJUD/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU.

3 Segundo Carolina Murcia existem três tipos de efeitos de borda: abióticos, bióticos diretos e bióticos indiretos. Os efeitos abióticos ocorrem em virtude do contraste de microclima entre o interior e o exterior. Os efeitos bióticos diretos, por sua vez, decorrem da desigualdade na abundância e distribuição de espécies, em decorrência dos fatores abióticos perto da borda. E os efeitos bióticos indiretos dizem respeito à interação entre as espécies do entorno e do espaço interno, que podem ocasionar predação, parasitismo, competição, polinização e dispersão de sementes (Edge effects in fragmented Forest: implications for conservation. *Tree*, vol. 10, p. 58-62, Berkeley: February 1995).

4 A Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente entendeu que a portaria do IBAMA não viola a legalidade, pois cumpriu o dever constante no art. 25 da Lei do SNUC. No entanto, em 22 de agosto de 2006 o Advogado-Geral da União aprovou nota técnica emitida pelo Consultor-Geral da União, no sentido de que a ZA só pode ser instituída mediante ato de idêntica natureza hierárquica que o ato instituidor da respectiva unidade (AGU, 2006). A única exceção seria da categoria Reserva de Desenvolvimento Sustentável, na qual o art. 20, § 6º da supramencionada lei prevê que a sua ZA será definida no próprio plano de manejo. O entendimento da nota técnica, entretanto, não mais prevalece, em virtude de sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 0019080-18.2010.4.01.3400, da 3ª Vara Federal de Brasília. Em tal decisão, o magistrado deixou claro que a ZA pode ser definida tanto no ato criador quanto posteriormente, por meio do plano de manejo, que poderá ser aprovado por portaria ou resolução, a depender do caso concreto. Esta decisão é alvo de apelação, mas o TRF-1, até a data de elaboração do presente trabalho, não julgou o recurso. O ICMBio adota o entendimento exarado da mencionada sentença.

5 A respeito disso Antônio Herman Benjamin afirma o seguinte: “O que se visa com a instituição de uma unidade de conservação é a algo bem mais grandioso e complexo, pois, além de resguardar paisagens de notável beleza cênica, almeja-se manter e restaurar a biodiversidade, proteger espécies ameaçadas de extinção, assim como as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural e os recursos hídricos e edáficos” (Introdução à Lei do Sistema Nacional de UCs. In BENJAMIN, A. H. *Direito ambiental das áreas protegidas* : o regime jurídico das UCs. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 292).



6 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 7.

ndicações bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Zonas de amortecimento (área circundante) de UCs. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Ano II, n. 7, p. 4-24, jul-set de 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de UCs. In BENJAMIN, A. H. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2020.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. A compensação ambiental do art. 36 da Lei 9.985/2000: um instituto brasileiro em prol das UCs. In BRAVO, A. S.; CERVI, J. R. *Multiculturalismo, tecnologia y medio ambiente*. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2015.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. Regime jurídico da Zona de Amortecimento. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, vol. VIII, nº 22 – janeiro-abril, Caxias do Sul, 2019.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FARIAS, Talden. Reserva particular do patrimônio natural: análise de seu regime jurídico. *Revista Direito e Liberdade: Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte*, ano 5, Vol. 11, n. 2, p. 285- 298, Natal: ESMARN, 2010.

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora; PASCUCHI, Priscila Mari. A zona de amortecimento e a proteção à biodiversidade nas UCs. In BENJAMIN, A. H. (Org.). *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Vol. 1. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei n 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MARTINO, Diego. Buffer zones around protected areas: a brief literature review. *Electronic Green Journal*, Volume 1, Issue 15, p. 1-15, California: 2001.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.



MURCIA, Carolina. Edge effects in fragmented Forest: implications for conservation. *Tree*, vol. 10, p. 58-62, Berkeley: February 1995.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In BENJAMIN, A. H. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 363-371.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Revista Ambiente & Sociedade*, Vol. XI, n. 1, p. 81-97, Campinas: jan-jun 2008.

PERELLO, Luís Fernando Carvalho. *Roteiro metodológico para o planejamento de zona de amortecimento em UCs*. 177 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Federal de São Carlos, 2011.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de UCs*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SAYER, Jeffrey. *Rainforest buffer zones: Guidelines for protected area managers*. Gland: IUCN-the World Conservation Union, Forest Conservation Programme, 1991.

SMOLENTZOV, Daniel. *Zona de amortecimento de unidade de conservação da natureza*. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Difusos e Coletivos) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

VIO, Antônio Pereira de Ávila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 348-360.

Date Created

10/04/2021