

## ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 7.123/2010 “ESTRADA PARQUE CAMINHOS DO COLONO” À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

*Júlio César Garcia<sup>1</sup>  
Kalina Ribeiro Baptiston<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Este trabalho foi realizado através de pesquisa bibliográfica, desenvolveu-se pelo método dedutivo e tem por objetivo analisar o Projeto de Lei 7.123/2010 ao alcance do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. O atual reconhecimento do Direito Ambiental como ramo do Direito, bem como a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no rol dos direitos fundamentais, resultou no aparecimento de uma série de princípios jurídicos de proteção à natureza. Um de grande importância, pois protege os demais princípios, garantindo sua efetividade e evolução em todo o ordenamento e ao longo da história, foi batizado de Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. O projeto de lei 7.123/2010 prevê a criação de uma nova Unidade de Conservação denominada “Estrada-Parque” que seria uma passagem dentro de Parques Nacionais. O documento também institui uma Estrada-Parque específica que corta o Parque Nacional do Iguaçu no local onde, no século passado, existia uma PR, hoje fechada a mais de dez anos e em processo de reflorestamento. Considerando a possibilidade de fragmentação dos Parques Nacionais em caso de aprovação do Projeto, o presente trabalho pretende demonstrar a inclusão deste diploma legal no rol exemplificativo de atos do poder público que ofendem o princípio constitucional da Proibição do Retrocesso Ambiental.

**Palavras-chaves:** Unidades de Conservação; Parques Nacionais; Parque Nacional do Iguaçu; Estrada do Colono; Estradas-Parque; Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental.

**ABSTRACT:** This project was conducted through literature reviews, developed using the deductive method and aims to analyze the law’s project 7.123/2010 within reach of the Principle of Prohibition of Environmental Retrogression. The current recognition of environmental law as a branch of the law as well as the inclusion of the right to an ecologically balanced environment in the list of fundamental rights, resulted in the appearance of a number of legal principles of nature protection. It is very important because it protects the other principles, ensuring its effectiveness and progress throughout the planning and throughout history, was given the name of Principle of Prohibition of Environmental Retrogression. The law 7.123/2010 provides for the creation of a new Conservation Unit called “Road-Park”, which would be a passage within National Parks. The document also establishes Road Park-specific that cuts through Iguaçu National Park

---

1 Mestre em Direito, doutorando no curso de Doutorado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, membro do Núcleo de estudos do Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento – PRÓ-POLIS, Pesquisador-Líder do GEDAIS/UNIOESTE, Coordenador do Centro de Estudos em Sustentabilidade/UNIOESTE, docente do curso de Direito da UNIOESTE, campus de Foz do Iguaçu-PR.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

where, in the last century, there was a PR that today has been closed over ten years and is in the process of reforestation. Considering the possibility of fragmentation of the National Parks in the event of approval of the draft law, the present work seems to demonstrate the inclusion of this legal diploma in the illustrative list of acts of public power that offend the constitutional principle of prohibition of Environmental Retrogression.

**Keywords:** Protected areas; National parks; Iguassu National Park; Settler's Road; Roads-Park; Principle of Prohibition of Environmental Retrogression.

## INTRODUÇÃO

Tendo como ponto de iniciativa o Art. 225 da Constituição Federal e estendendo-se pelo ordenamento jurídico através de importantes diplomas legais como o Código Florestal, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei de Crimes Ambientais, entre outros, o Direito Ambiental ganhou espaço significativo ao longo dos anos, conseguindo se estabelecer como ramo do Direito e obtendo a concretização dos institutos e princípios que protegem seu objeto. Entre estes se destaca o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental.

É justamente esta recente aceitação da importância do meio ambiente que permitiu o fechamento da “Estrada do Colono” e a sua manutenção até os dias de hoje, de modo que a reabertura poderá caracterizar perigoso recuo ambiental (normativo e material). Isto porque se ocorrer de maneira injustificada, além de representar o retorno a uma situação sanada há mais de dez anos, servirá de precedente para a flexibilização da inviolabilidade das demais Unidades de Conservação espalhadas pelo Brasil que estiverem “inconvenientemente” separando cidades.

Ademais, considerando a provável aprovação de um Projeto de Lei que, na busca pela satisfação de interesse de pequena parcela da população, interferirá na dinâmica ecológica de um dos Parques Nacionais mais importantes do país (bem como todos os demais), ferindo, conseqüentemente, direito difuso de toda a sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, resta perguntar: o Projeto de Lei Federal 7.123 é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro caracterizando retrocesso ambiental proibido pela Constituição Federal?

Seguindo o método dedutivo aplicado neste estudo, este partirá de uma breve análise do contexto histórico e do surgimento dos Parques como espaços territoriais especialmente protegidos, com ênfase para o Parque Nacional do Iguaçu; seguirá com o estudo da Estrada do Colono e do mais recente Projeto de Lei Federal que a tenta resgatar, bem como o que se entende por Estrada Parque no mundo, para, ao final, demonstrar sua configuração como retrocesso ambiental, nos termos do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental.

## 1. A CATEGORIA PARQUE NACIONAL NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A percepção da perigosa “perda acelerada da biodiversidade”<sup>3</sup>, fruto das mais diversas atividades humanas, bem como a “ampla aceitação da ideia de que a humanidade tem a obrigação moral de dividir o planeta com outras formas de vida”<sup>4</sup> que vêm

3 SORIANO, Afranio José Soares. Estrada-Parque: proposta para uma definição. Rio Claro [s.n], 2006, p. 3.

4 TERBORGH, John; SHAIK, Carel van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. Tornando os Parque Eficien-

se aprimorando ao longo dos anos, levaram 80% dos países do mundo a instituir áreas constitucionalmente protegidas como instrumento de amparo e manutenção da natureza.

Tendo como pioneiro o Parque Nacional Itatiaia<sup>5</sup>, e com o aparecimento da Política Nacional do Meio Ambiente regida pela Lei 6.938/81, os mecanismos protetivos em matéria ambiental vem se aprimorando e ganhando força e espaço na legislação brasileira. O meio ambiente é reconhecido constitucionalmente como bem de uso comum do povo e a definição de espaços territoriais protegidos encontra-se entre as atribuições do Poder Público<sup>6</sup>.

Mas espaço territorial especialmente protegido não se confunde com o conceito de unidade de conservação, sendo esta espécie daquele. Surgiria quando o território especialmente protegido fosse assim expressamente declarado, de maneira a lhe ser conferido “um regime jurídico mais restritivo e mais determinado”<sup>7</sup>.

Em julho de 2000 criou-se, através da Lei 9.985, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação na Natureza (SNUC), composto pelas Unidades de Conservação<sup>8</sup> Federais, Estaduais e Municipais que representam 1,5 milhão de quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>) do território nacional<sup>9</sup>.

Diversas são as categorias previstas pelo SNUC, variando em objetivos, natureza jurídica, atributos, pressupostos, formas de criação e alteração, uso e restrições. Isto porque se procurou adaptar cada área protegida em conformidade com a necessidade, conveniência e histórico, tanto das populações humanas inseridas na região quanto da dinâmica ecológica das demais espécies<sup>10</sup>.

Assim, certamente aquelas áreas de grandes extensões nunca antes diretamente afetadas pelo homem recebem proteção jurídica mais rígida, uma vez que possuem um grau de valoração natural maior. É o caso, por exemplo, das Estações Ecológicas e dos Parques Nacionais.

Por tal razão, as Unidades de Conservação brasileiras são divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável<sup>11</sup>. A categoria Parque Nacional está

---

tes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR / Fundação O Boticário, 2002, p. 25.

5 Criado em 1937, época em que o Parque Nacional do Iguaçu já existia e pertencia ao Estado o Paraná. (MILANO, 2006).

6 Art. 225, § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III – 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;

7 AFONSO DA SILVA, José. Direito ambiental constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 223.

8 “espaço territorial 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, a qual se aplicam garantias adequadas de proteção.” (Lei 9.985/2000 - SNUC)

9 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Fragmentação de Ecossistemas: Causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas. Brasília: MMA/SBF, 2003. 510 p. L

10 SORIANO, op. cit. s/p.

11 As Unidades de Proteção Integral tem por objetivo principal a proteção da natureza, desta maneira somente permite-se o uso de seus recursos de forma indireta, excetuando os casos previsto em Lei (art. 7, parágrafo 1º). Já as Unidades de Uso Sustentável possuem limitações mais brandas, visto que seu objetivo é conciliar a conservação da natureza com a utilização sustentável de seus recursos, aqui permitida. (art. 7, parágrafo 2º)

incluída no rol das Unidades de Proteção Integral, e “têm como finalidade resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos.”<sup>12</sup>

Assim, na balança que sustenta, de um lado, o aumento e desenvolvimento das civilizações e de outro a necessidade de manutenção ecológica do planeta (e porque não a do dever moral para com os demais seres vivos?), muito provavelmente, são os Parques Nacionais as ferramentas de equilíbrio de maior eficiência.

Isto porque, fazendo parte do grupo de Unidades de Proteção Integral (aquele onde se protege recursos ecológicos de maior valia e com maior rigidez) encontra-se exatamente no meio entre a total inflexibilidade quanto à interação com o homem, qual é o caso da Estação Ecológica, e a categoria onde se admite a existência das propriedades privadas ali inseridas (refúgio de vida silvestre).

E mais, essa modalidade de unidade de conservação é aquela em que se enumera uma quantidade maior de objetivos diversos ao tempo em que se protegem ecossistemas de grande importância (art. 11 da Lei 9.985/2000).

Quanto à criação dos parques no Brasil, o Art. 22 d a Lei 9.985/2000 dispõe que esta deverá ser feita por ato do poder público e demanda estudo prévio e consulta pública. O mesmo artigo prevê que a desafetação ou a redução dos seus limites será permitida somente através de Lei.

Não obstante a necessidade da consulta pública e o reconhecimento da inegável importância da criação dos Parques, em todo o mundo, esta, ainda é marcada pela resistência das populações regionais que, até então, usufruem dos recursos que serão resguardados. As vantagens geradas pelo nascimento de um parque só é percebida mais tarde, através do turismo, da pesquisa científica e do reconhecimento internacional pela região.<sup>13</sup>

Um bom exemplo seria o Parque Nacional Lake Pedder, antigamente localizado na Austrália, que não existe mais graças a vitória dos políticos defronte os ambientalistas com a finalidade da construção de uma usina hidrelétrica. O conflito gerou interessante declaração da UNESCO: “O lago e seu entorno são de imenso valor... Sua iminente destruição para produzir energia elétrica por cerca de meio século deve ser considerada como a maior tragédia ecológica desde a ocupação europeia da Tasmânia”<sup>14</sup>.

De todo modo, uma vez criado o parque, a área delimitada tornar-se-á território especialmente protegido pela Constituição e, portanto, “digno de proteção especial por ser área representativa de ecossistema”<sup>15</sup>.

Em outras palavras, os ecossistemas protegidos pelos parques não recebem somente a proteção constitucional, embora vaga e indeterminada, como também são objetos de lei específica que lhes reconhece como Unidade de Conservação de proteção rígida e que lhes reserva uma série de instrumentos visando à eficácia do instituto. Como exemplo de tais instrumentos o Art. 25 da Lei do SNUC impõe a existência de uma zona de amortecimento ao redor da maior parte das UCs, inclusive dos Parques Nacionais.

12 SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 239

13 TERBORGH; SHAIK; DAVENPORT; RAO, op. cit. p. 76-71.

14 TERBORGH; SHAIK; DAVENPORT; RAO, op. cit., p. 61.

15 AFONSO DA SILVA, op. cit. 231.

A zona de amortecimento é uma faixa que percorre o entorno da unidade onde, com o objetivo de minimizar os impactos ambientais, ficariam restringidas as atividades humanas (Art. 2º, XVIII, Lei 9.985/2000). O instituto é de grande importância, uma vez que, não existindo uma “barreira mágica” entre a mata e o mundo industrializado, tal faixa seria elemento de transição entre o entorno da unidade de conservação e a floresta propriamente dita<sup>16</sup>.

Considerando a necessidade deste “elemento de transição” para garantir a efetividade da proteção do bioma, mantendo-o assim, ao resgarde das atividades humanas, o que se dirá de uma estrada que passe por suas “entranhas”, expondo à ação direta de homens e máquinas, bem como às consequências dos efeitos de borda<sup>17</sup>?

### 1.1 O Parque Nacional do Iguaçu

O Parque Nacional do Iguaçu, criado em 1916 (a época como parque estadual) foi o pioneiro nesta modalidade de unidade de conservação. Foi transformado em Parque Nacional em 10 de janeiro de 1939, através do Decreto Federal nº 1.035<sup>18</sup>.

A floresta que compõe o Parque Nacional do Iguaçu, um dos últimos resquícios da Mata Atlântica<sup>19</sup>, é ricamente heterogênea, composta por vegetação<sup>20</sup> e fauna<sup>21</sup> diversa. Conforme o relatório elaborado por seus administradores, o Parque Nacional do Iguaçu é “a mais importante unidade de proteção integral do Sul e do Sudoeste do Brasil, salvaguardando a maior área pública contínua do Bioma Mata Atlântica, último espaço para sobrevivência de inúmeras espécies de fauna e flora.”<sup>22</sup>

Apesar da riqueza ecológica da mata, o reconhecimento nacional e internacional do Parque, que ocupa a segunda posição em visitação pública entre os parques brasileiros (informação verbal)<sup>23</sup>, deve-se, a princípio, a grande beleza cênica das Cataratas do Iguaçu. Tanto é que em 1986 entrou na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO (PARQUES NACIONAIS BRASIL, s.d.).

A inclusão de parques na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco<sup>24</sup> representa

16 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2011, s/p.

17 “Dentre os efeitos de borda, são comumente citados em literatura a mais alta incidência de radiação solar e de temperatura do ar e do solo, acarretando em menor umidade na borda em relação ao interior da floresta” BLUMENFELD, Esther Carone. Relações entre Vizinhança e Efeito de Borda em Fragmento Florestal. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo: Campinas, 2008. p. 18.

18 ANDRADE, Reinaldo. Parques Nacionais: Brasil. São Paulo: Empresa das Artes, 2003, s/p.

19 Atualmente reduzida a 7,3% do território original (laudo pericial do processo)

20 Três tipos de formação vegetal: Floresta Estacional Semidecídua, Floresta Ombrófila Mista, Formações Pioneiras de Influência Fluvial. (IBDF, 1999)

21 Estimam-se oitocentas espécies de borboletas, setenta de peixes, trinta e seis entre anfíbios e répteis e cinquenta mamíferos (ICMBIO, 2013)

22 IBAMA. Análise da Perícia - Estrada do Colono. Foz do iguaçu, 10 de novembro de 2006, p. 1.

23 Dados fornecidos por Apolônio Rodrigues, Vice Diretor do PNI, em Foz do Iguaçu, 2013.

24 “Ao longo dos anos, desde a sua criação, a UNESCO atuou como instância multilateral de reflexão – incorporando contribuições de cientistas, historiadores, acadêmicos, juristas e, mais recentemente, das chamadas organizações não governamentais – e de ação, sobretudo normativa – por meio da interação com os Estados-Membros. No que toca ao patrimônio, essa combinação entre reflexão e ação gerou – e continua a estimular – convenções internacionais, resoluções da Conferência Geral, programas de cooperação, e transferência de

somente o reconhecimento universal da eficácia do manejo dos recursos naturais por parte do Estado-membro. O que significa que a administração do Parque não se subordinará aos interesses da comunidade internacional, e sim a legislação brasileira. Contudo, é inegável que tal reconhecimento gera prestígio, aumenta o turismo e conseqüentemente a entrada de capital estrangeiro em território nacional. Em contrapartida, o Estado perderá o título se não houver uma legislação protetiva ou se esta se mostrar deficiente<sup>25</sup>.

Apesar da soberania dos Estados na ordem internacional admite-se hoje uma visão relativista neste aspecto em nome da evolução do Direito Internacional: “isso ocorre devido às relações externa que impõe observância e adequações dos Estados às exigências internacionais decorrentes das mais diversas áreas”<sup>26</sup>

Portanto, a despeito da soberania dos Estados, para que a ONU e seus Organismos Internacionais de Cooperação Social (a UNESCO, por exemplo) possam alcançar seus objetivos<sup>27</sup> é necessário que os Estados soberanos submetam, mesmo que em certo nível, aos valores defendidos pela Organização.

Outro destaque internacional para o Parque Nacional do Iguaçu foi a votação mundial com duração de aproximadamente cinco anos, que elegeu as Cataratas do Iguaçu como uma das sete novas maravilhas da natureza, em uma disputa que envolvia duzentos países, num total de quatrocentos e quarenta atrações. A conquista foi acolhida com bastante orgulho pela população do oeste do Paraná e pelos administradores do parque que acreditam que tal reconhecimento internacional poderá atrair mais visitantes<sup>28</sup>.

Quanto a questão orçamentária, é importante lembrar que os Municípios abrangidos pelo Parque, bem como aqueles que são influenciados por este, recebem o ICMS Ecológico. O programa implantado pela Lei Complementar 59 de 1991 que tem como pioneiro o Estado do Paraná veio, a princípio, com a finalidade de compensar os Municípios que tem suas atividades restringidas devido a terem seus territórios dentro (ou sob influência) de unidades de conservação. Com o passar do tempo a medida ganhou caráter de estímulo para a manutenção das unidades por parte das governos locais. (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU s.d.; THE NATURE CONSERVANCY, s.d.)

Tamanha a relevância do tributo que para a cidade de Serranópolis o ICMS Ecológico representa de 15 a 18% de seu orçamento<sup>29</sup>. O Plano de Manejo confirma que um total de quatorze municípios são beneficiados pela existência do Parque, e demonstra que em uma das tentativas de abertura da estrada a soma do valor repassados aos municípios diminuiu em quase dois milhões de reais e sugere uma provável relação entre a degradação sofrida pelo Parque e a diminuição do benefício.

---

conhecimento.” BO, João Batista Lanari, 2003, p. 172

25 BO, João Batista Lanari. Proteção do Patrimônio na UNESCO: ações e significados. Brasília: UNESCO, 2003. 186 p.

26 GUERRA, Sidney. Direito Internacional Ambiental. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2006, p. 113.

27 Entre promover a paz, a educação, a igualdade e a justiça, são inúmeros. (MAZZUOLI, 2013)

28 PORTAL DE NOTÍCIAS DE FOZ DO IGUAÇU. Cataratas do Iguaçu são confirmadas como uma das 7 maravilhas da natureza. 2012. Disponível em: <<http://www.votecataratas.com/noticia/cataratas-do-iguacu-sao-confirmadas-como-uma-das-7-maravilhas-da-natureza>> Acesso em: 23 jun. 2013.

29 CHIARETTI, Daniela. Projeto para reabrir estrada em parque provoca polêmica. Valor, São Paulo. 19 de agosto de 2013. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3237352/projeto-para-reabrir-estrada-em-parque-provoca-polemica>> Acesso em: 20 ago. 2013, s/p.

A influência do Parque Nacional do Iguaçu, seja ela local, nacional ou internacional, como demonstrado, não impede a existência e o surgimento de problemas e conflitos de interesses em sua apropriada manutenção. Como exemplo destaca-se a falta de uma zona de amortecimento regularizada, a construção da Usina Hidrelétrica de Baixo Iguaçu e a tentativa de reabertura da Estrada do Colono qual inspira este trabalho (informação verbal)<sup>30</sup>. Esta última conta com o repúdio de inúmeras ONGs ambientalistas de todo o Brasil, bem como o Greenpeace e a WWF<sup>31</sup>.

Vale lembrar que embora o Parque Nacional do Iguaçu seja foco do estudo, muitos dos seus atributos se assemelham a outros Parques Nacionais, tais como reconhecimento internacional, incidência de ICMS Ecológico e conflitos regionais. Por esta razão, as conclusões relativas a este trabalho podem ser estendidas a outros casos brasileiros.

## 2. A ESTRADA DO COLONO E O PROJETO DE LEI 7.123/10

A Estrada do Colono foi um caminho que cortava o Parque Nacional do Iguaçu em 17,6 quilômetros, ligando as cidades de Serranópolis e Capanema. Foi aberta entre os anos de 1953 e 1955 e por se encontrar fechada há uma década apresenta avançado processo de reflorestamento (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, s.d.).

A estrada, que nunca chegou a ter permissão para ser asfaltada, foi fechada pela primeira vez em 1986, através de decisão liminar que foi anulada em 1997, após a primeira tentativa de invasão pelos moradores do entorno. A sentença que apoiava abertura previa também uma série de cautelas e restrições na utilização do caminho no sentido de diminuir impactos ambientais. Estas foram, de imediato, descumpridas pelos usuários, ocasionando uma nova ordem de fechamento e em uma nova invasão no mesmo ano (1997). Assim a estrada permaneceu aberta ilegalmente até 2001, quando foi finalmente fechada pela Polícia Federal. Houve uma última tentativa de invasão em 2003, mas esta não teve maiores resultados (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, s.d.).

Considerando o tempo em que a estrada esteve aberta, era de se esperar a indignação da população dos Municípios limítrofes com o encerramento de seu uso. Por óbvio foram construídas e sustentadas relações graças ao trecho que fragmentava o Parque, sejam estas de cunho econômico, social ou sentimental.

No ano de 1997 a AIPOPEC (Associação de Integração Comunitária Pró-Estrada do Colono) promoveu um trabalho denominado “Integração Regional do Parque Nacional do Iguaçu” onde o principal argumento para a abertura da estrada era a necessidade de interação do PNI com a população do entorno, trazendo a educação ambiental como pilar da fundamentação (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, s.d.).

A obra “Caminho do Colono: Vida e Progresso” escrita por Luciano Dallo<sup>32</sup> um

30 Dados obtidos de Ivan Carlos Baptiston, responsável pelo Setor de Proteção do PNI em fevereiro de 2013.

31 BOCA MALDITA. Mais de mil entidades ambientais repudiam a abertura da Estrada do Colono. 9 de julho de 2013, s/p. Disponível em <<http://www.bocamaldita.com/1119783526/mais-de-mil-entidades-ambientais-repudiam-abertura-da-estrada-do-colono/>> Acesso em: 25 jul. 2013.

32 DALLO, Luciano. Caminho do Colono: Vida e Progresso. 3 ed. Francisco Beltrão Grafitec, 1998 – 107 p., p. 6 e 63.

morador de Capanema no mesmo ano e, a época da primeira invasão, deixa claro o cunho extremamente pessoal e sentimental que está por trás da indignação de muitos dos residentes daquele lado da estrada. Toma-se como exemplo o seguinte trecho:

“Indignado, como toda a população, meu pai falou que ele era exemplo do que aconteceu com o fechamento da Estrada. Teve de trabalhar no interior do Paraguai, vendendo quadros, ficando metade do mês longe de sua família para conseguir renda a nos manter, e, em todas as viagens, tinha de percorrer cerca de 130 km a mais para chegar ao seu destino.”, ou, de maneira ainda mais apaixonada, na página:

“Há ainda outros aspectos sociais, como os familiares, onde dezenas de famílias viram-se repentinamente isoladas de seus filhos, irmãos ou pais que vinham do outro lado do Parque e, tão importantes como estes, os amigos de longa data com quem negociavam, compartilhavam seus interesses, comungavam suas alegrias e problemas e comemoravam suas festas regionais, com música própria, danças, chimarrão e um bom churrasco.”

O livro, que sintetiza bem o pensamento de boa parcela da comunidade, é constantemente floreado com declarações de amor pelo Parque e pela natureza, frisando que a população cuida bem da mata, que os municípios devem participar ativa e diretamente da conservação da unidade e que a estrada não representa prejuízo ao ecossistema.

Não deixando escapar, é claro, as consequências econômicas para a sua cidade no setor de agropecuária, devido à dificuldade de os produtores fazerem a conexão com o outro lado do Parque, indicando, também, que o corredor desafogaria a BR 227, servindo como caminho econômico, em prol do desenvolvimento.

O que se conclui da obra é que a população ama e quer proteger o Parque e, ao mesmo tempo, pretende “desafogar” o trânsito de uma BR dentro dele.

Mesmo com o decorrer dos anos e com a natural acomodação da vida econômica e social pós estrada, o discurso favorável a reabertura não mudou drasticamente. Embora com alguma, mas não muita, sobriedade, as petições por parte dos municípios (pólo passivo), no processo que prevê o fechamento do caminho indicam, a presença das mesmas razões que motivaram Luciano Dallo na elaboração de sua obra.

Passagens argumentando o “esquecimento” da comunidade local e da questão social, afirmando que não haverá prejuízos ecológicos, questionando a gestão do parque pela autarquia e desprezando a questão da Unesco (em razão da soberania do Estado) é recorrente nos autos do processo. (autos n. 00.0086736-5, fls. 3846 - 3858)

Inclusive consta no laudo pericial do processo que “Grande parte da argumentação dos que defendem a abertura da estrada diz respeito à dificuldade de locomoção entre o sudoeste e o oeste. Isto os impediria de conviver mais proximalmente com parentes e amigos”<sup>33</sup>.

Originariamente os municípios não eram sujeitos passivos da demanda, somente o IBAMA figurava neste pólo. Como resposta, o Instituto, ao invés de contestar reconheceu a procedência da ação e, fundamentando no relatório pericial constante do processo entendeu que a “Estrada do Colono constitui-se de elemento estranho e incompatível aos

---

33 FERNANDES, José Luzo de Souza; CORTES, Fernando Salino; DORADO, Alejandro Jorge; SIMIONI, Carlos Alberto. Laudo Pericial, fl. 3312-3785. Autos 00.0086736-5 da Vara Federal Ambiental da Subseção de Curitiba, PR. Curitiba, 2006, p. 12.

objetivos de um Parque Nacional”<sup>34</sup>.

Isto porque, de acordo com a autarquia, o relatório pericial indica que a Estrada foi construída depois da criação do Parque; não representa importância relevante ao desenvolvimento econômico; o município da Capanema, apesar de não se ligar diretamente com o outro lado do parque, não se encontra, de maneira alguma, isolado do resto da região e que existem opções rodoviárias para o escoamento da produção na região. Logo, a problemática ficaria limitada as questões pessoais e familiares.

Os administradores do ICMBIO (IBAMA, a época do documento) lembram que o turismo ecológico é o marco e o diferencial do oeste paranaense e a fundamental importância que o respeito ao parque representaria neste contexto.

Para os adeptos da reabertura, o maior obstáculo se encontra no inciso III do Art. 225 da Constituição Federal que proíbe a alteração e supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, salvo por meio de lei, bem como a sua utilização de modo a comprometer a integridade de seus atributos.

Atualmente, a discussão ganha outro pano de fundo, onde figura, de um lado, o projeto de Lei que prevê a construção da Estrada, assim como a criação de uma nova Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque de autoria do deputado Assis Couto com o apoio regional e de outro a luta de ONGs ambientalistas de todo o Brasil e do mundo, bem como de interessados nacional e internacionalmente pela manutenção da integridade do Parque.

Consta do projeto que a proposta se inspira em estradas-parque existentes no Brasil e no mundo. Na realidade o conceito e objetivos de tal unidade nos países que a possuem é consideravelmente diferente do idealizado pelo deputado, como se verá no decorrer deste estudo.

O conceito trazido pelo projeto dispõe que a “estrada-parque é uma via de acesso dentro de uma unidade de conservação”. Ou seja, uma unidade de conservação com características e objetivos próprios, bem como diferentes níveis de proteção, dentro de outra unidade de conservação.

Além disso, a Estrada-Parque ficará inclusa no rol de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, diferentemente dos Parques Nacionais que possuem caráter de proteção integral, ou seja, compartilham o mesmo espaço, mas possuem objetivos básicos diferentes<sup>35</sup>. O projeto não explica como será possível fazer a conciliação, o que demonstra que, na prática, a real função da proteção integral dos parques está em sério risco.

Consta também do documento que haverá uma parceria do Estado na implantação da estrada. Ou seja, o Estado passa a ter prerrogativas para interferir na gestão de uma unidade de conservação federal. Outra novidade sem precedentes. Também entre os requisitos para a criação está a “instalação de mirantes naturais e pontos de parada” (obras não especificadas que poderiam, na prática, serem de qualquer natureza), bem como “facilitadores de passagens para os animais, se necessário”. Este último requisito pressupõe a capacidade humana de compreender a necessidade de circulação de cada indivíduo

34 IBAMA, op. cit. p. 1.

35 O objetivo das Unidades de Proteção Integral é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” e no caso das Unidades de Uso Sustentável o objetivo básico é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.” (SNUC, 2000)

dentro do território constitucionalmente reservado a ele, bem como a capacidade deste de escolher entre esses facilitadores e os perigos da estrada.

O Art. 2º do Projeto de Lei já cria a Estrada-Parque Caminho do Colono sem observar os requisitos do Art. 1º. O deputado Nelson Padovani, relator do parecer da Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei n. 7.123/2010 (2013, fls. 01) dispõe que seus objetivos são:

“Promover a educação e a interpretação ambiental; fomentar o desenvolvimento rural sustentável das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná por meio do turismo ecológico e rural; garantir a integração e a interação responsável e sustentável da população das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná com o Parque Nacional do Iguaçu; e assegurar a efetivação da segurança nacional necessária em área de fronteira.”

Quanto a questão da segurança vale mencionar que o Superintendente Regional do Departamento de Polícia Federal, em carta ao gabinete do Ministério do Meio Ambiente se posicionou contrário a construção da estrada, alegando que esta servirá como opção para o tráfico e o contrabando, bem como facilitaria a prática de crimes ambientais. Mencionou também a indisponibilidade de recursos para fazer a fiscalização e o controle no trecho<sup>36</sup>.

Note-se que nenhum dos demais objetivos coincide com as reais motivações que fizeram a população local invadir e manifestar em favor da abertura da estrada, talvez no que diz respeito ao desenvolvimento rural, mas neste caso, certamente não através do turismo. A população quer, claramente, utilizar a estrada como a utilizava antes da interdição, como qualquer outra rodovia que facilitará ao morador de Capanema e região dirigir-se para Foz do Iguaçu para visitar a família, fazer compras ou tratar de negócios.

Mesmo o deputado idealizador do projeto de lei, afirma que a estrada “facilitaria o acesso dos moradores das cidades na beira do parque, que têm que dar uma volta de 180 km para visitar familiares”<sup>37</sup>

Em matéria do programa “Aventura Selvagem” do Canal SBT<sup>38</sup> (15 ago. 2013), um morador, quando indagado das razões que impulsionam os moradores no requerimento pela abertura, responde: “a estrada é importante para passeio, para a ligação entre as cidades.” A matéria também demonstra o avançado processo de reflorestamento que se encontra o trecho onde antes passava a Estrada.

Diante disso, há que se indagar até que ponto são legítimos os objetivos e justificativas constantes do projeto e se estes não serviriam apenas de disfarce para motivações egoísticas e imediatistas.

## 2.1 As Estradas-Parques no Brasil e no mundo

Embora não haja previsão legal ou qualquer regulamentação a respeito, já existem áreas no Brasil denominadas “estrada-parque”. Das 25 estradas-parque brasileiras,

36 IEGAS, José Alberto de Freitas. Ofício n 875/12. Curitiba, 2012, s/p.

37 CHIARRETE, op. cit. p. 1

38 Programa exibido em canal de televisão aberta em 15 de agosto de 2013 e disponível online em: <<http://www.sbt.com.br/aventuraselvagem/videos/cf6e27cd9f399228972d0aeb55e1f033/Foz-do-Iguacu-Parte-2.html>>

somente 11 possuem algum embasamento legal e estes coincidem com as categorias Área Especial de Interesse Público ou Área de Preservação Ambiental, ou estão conceituadas no Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) daqueles Estados que o possuem<sup>39</sup>.

Embora se verifique a necessidade de uma conceituação uniforme, há que se cuidar para que esta tenha relação com aquela aceita no Brasil e no mundo de modo a evitar a criação de uma monstruosidade jurídica e ambiental por mera conveniência. Afranio ilustra esta questão:

“As estradas, ‘parques’ ou não, são sempre impactantes e, muito embora uma estrada-parque possa vir a ser um importante instrumento de conservação e desenvolvimento sustentável, se manejada corretamente, assim como qualquer outra área protegida, pode também servir de instrumento de manipulação por grupos de poder, privados ou do governo. Estes, em geral, têm como objetivo apenas a implantação de estradas de rodagem convencionais em áreas protegidas ou de interesse ambiental – “disfarçadas” de estradas-parque – que, de outra forma, dificilmente seriam estabelecidas.”<sup>40</sup>

Além do Brasil, os Estados Unidos também adota esta categoria de unidade. Diferentemente do que acontece no Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação americano prevê tal categoria, dispondo tratar-se de uma rodovia que deverá “atuar como um corredor de proteção e integração de paisagens cênicas e lugares culturais.” (National Park Service Organic Act, 1970). Do mesmo modo entende a doutrina brasileira e os implementadores das já consideradas Estradas-parques existentes no território nacional.<sup>41</sup>

Assim como é o caso dos Estados Unidos, as estradas-parque brasileiras são criadas em nome da grande beleza cênica, e pelo seu valor cultural e recreativo. Não se objetiva a preservação ambiental ou o equilíbrio ecológico.

Neste sentido os já extintos IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e FBCN (Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza) conceituaram o instituto em 1982<sup>42</sup>.

“É um Parque linear que compreende a totalidade ou parte de rodovias de alto valor panorâmico, cultural ou recreativo. Os limites são estabelecidos de tal modo que incluam as terras adjacentes a ambos os lados da rodovia, com o fim de atender a proteção da integridade panorâmica, dos recursos conexos e das atividades de recreação e educação.”

Diante o exposto, pode-se concluir que a categoria de unidade de conservação sugerida pelo deputado Assis Couto ignora os conceitos já trazidos pela doutrina e documentos legislativos nacionais e internacionais, criando algo novo que se adeque aos propósitos da região do entorno do Parque Nacional do Iguaçu. E mais, possibilita que a mesma situação se estenda às demais Unidades de Proteção Integral que acabem por separar duas ou mais cidades.

O coração do parque, por onde passará a estrada, não possui rios, lagos, eleva-

---

39 É o caso do Rio Grande do Sul, Tocantins e Mato Grosso do Sul. SORIANO, op. cit. s/p.

40 SORIANO, op. cit. p. 1.

41 Id., *Ibid.*, s/p.

42 Id., *Ibid.*, p. 49.

dos ou quaisquer atrativos (informação verbal)<sup>43</sup> que impulsionem o turismo da região, servindo apenas e tão somente como via de ligação, o que também derruba a justificativa turística do projeto, assim como, demonstra o descompasso existente entre as estradas-parque já existentes e esta nova categoria.

## 2.2 A instituição da Estrada-Parque Caminhos do Colono

Não obstante o reconhecimento dos vários danos ambientais provocados pela reabertura de uma estrada no interior do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive quanto ao seu caráter de retrocesso legislativo, admite-se respeitosamente aqui o impacto de seu fechamento para as populações lindeiras. O que se questiona é a axiologia deste conflito frente à questão ecológica.

O laudo pericial constante dos autos da ação que abarca o conflito conclui que os impactos sofridos pela população são majoritariamente de cunho social e cultural, e que a dependência resta superada. Isso porque, com o fechamento da estrada, o vínculo econômico entre a região e o resto do Estado, País e Mercosul foi acelerado e se manteve ao longo dos anos<sup>44</sup>

Assim, conclui-se que a pressão pela abertura da estrada vem acompanhada de razões essencialmente subjetivas e descaso ou ignorância sobre suas consequências ambientais.

De outra parte, inúmeros impactos são citados tanto no plano de manejo do parque, colhidos do estudo “Avaliação Ecológica Rápida para o Diagnóstico Ambiental do Parque Nacional do Iguaçu” (1999, apud PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, s.d.), quanto do Laudo Pericial que fundamentou a decisão da Juíza da Vara Federal Ambiental de Curitiba em “conservar fechada a Estrada do Colono”. Entre eles a instalação do efeito de borda, entrada de caçadores e animais domésticos, atropelamentos, poluição, maior perigo as espécies ameaçadas de extinção e etc.

Interessante mencionar aqui que a conclusão dos peritos quanto a criação da estrada-parque, que, longe de ser uma ideia original já era objeto de discussão, foi de que esta seria prejudicial, uma vez que a “não intervenção é melhor para o ecossistema” (autos n. 00.0086736-5, 2006, fl.3462); que serviria como barreira ecológica, onde facilitadores de passagem teriam eficácia duvidosa, afetando as espécies; que haveriam atropelamentos e alteração de habitats; e concluem que a importância econômica para as populações do entorno não justifica os prejuízos causados no Parque (autos n. 00.0086736-5, 2006, fl. 3444).

Um estudo feito pelo Ministério do Meio Ambiente quanto à fragmentação de habitats (consequência de vários tipos de intervenção humana, entre elas a construção de estradas), lista seus principais efeitos ecológicos e conclui que:

“Os fenômenos e processos biológicos são alterados quando ocorre fragmentação. Perde-se diversidade e isto implica na perda de grupos funcionais em muitos lugares. Os sistemas ecológicos são simplificados e, no longo prazo, há um certo temor de que essa perda se acentue. Vários serviços ambientais são prestados pelos ecossistemas à

43 Dados obtidos de Ivan Carlos Baptiston, responsável pelo Setor de Proteção do PNI, em abril de 2013.

44 FERNANDES; CORTES; DORADO; SIMIONI, s/p.

sociedade humana. A alteração dos ecossistemas leva à perda de muitos destes serviços com consequências deletérias tanto no médio quanto no longo prazo. Algumas são já claramente visíveis em nosso país, como a diminuição dos estoques pesqueiros das águas interiores e alterações nos regimes hídricos.<sup>745</sup>

Verifica-se, portanto, diante do exposto, a existência dos impactos resultantes da possível abertura da estrada do colono e da construção das Estradas-Parques frutos da aprovação do projeto. Tais impactos não constituem mera especulação, mas sim a resposta de sérios estudos de caráter científico. Ou seja, as desvantagens ambientais são garantias para os Parques Nacionais brasileiros, ao passo que as vantagens não o são. É a troca do certo pelo duvidoso, é colocar o interesse de poucos a frente do interesse público, é alterar todo o Sistema de Unidades de Conservação por um trecho de menos de 18 km.

Após o tardio reconhecimento da importância da natureza, da lenta evolução do Direito Ambiental, da inclusão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, da criação e manutenção das áreas protegidas como mananciais da vida em todas as suas formas, não seria essa uma brecha legislativa para a degradação, representando verdadeiro retrocesso aos tempos em que a natureza era vítima de descaso e escrava dos desejos humanos?

### 3. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

O princípio da proibição do retrocesso surgiu como forma de proteção de direitos fundamentais, na medida em que estes foram e ainda vêm sendo matéria de tratados e convenções internacionais e ganhando força nas Constituições dos países<sup>46</sup>. Visa coibir que administrador ou o legislador venham, dentro de suas atribuições, restringir direitos ou piorar uma situação jurídica já alcançada e entra no rol de direitos implícitos na Constituição Federal Brasileira<sup>47</sup>.

A proibição do retrocesso em matéria social encontra-se hoje melhor difundida na doutrina, isto porque os direitos sociais foram primeiramente consagrados nacional e internacionalmente<sup>48</sup>. Intimamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, e, com o reconhecimento de que esta vivência digna carece de um meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, a premissa se estende ao direito ambiental<sup>49</sup>.

Apesar de não vislumbrar-se expresso no ordenamento jurídico brasileiro, é notório que trata-se de princípio implícito. Quando se observa a disposição constitucional e infraconstitucional, bem como a doutrina e a jurisprudência ambiental, percebe-se que aqui se busca a melhoria ambiental, o avanço, e não a somente manutenção da natureza dentro de um conveniente<sup>50</sup>.

45 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, op. cit. p. 38.

46 O princípio da proibição do retrocesso ambiental é acolhido pelos ordenamentos da Bélgica, Holanda, Alemanha e França. (Molinari, p. 112)

47 SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal - Comissão de Meio Ambiente, 2011. p. 121-206. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/242559>>. Acesso em: ago. 2012, s/p.

48 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Portugal: Almedina, 2000, s/p.

49 SARLET, op. cit. s/p.

50 BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. In Colóquio Internacional

Assim, de acordo com Édís Milaré<sup>51</sup>:

“A proibição do retrocesso em matéria ambiental vem exatamente no sentido de garantir que no avançar do tempo, e da edição de novas normas e sua aplicabilidade, se mantenha ou avance também a proteção do meio ambiente, não se admitindo sua flexibilização e, jamais, sua redução.”

Importante frisar que o princípio em questão não visa imobilizar o direito, mas sim impedir a modificação maligna, admitindo somente a máxima efetividade do bem protegido. Principalmente no que tange o âmbito ecológico, que tem como pilar a vida e cujos danos são, em sua maioria, insanáveis<sup>52</sup>. Mais eloquentemente nas palavras de Antônio Herman Benjamin afirma que:

“...seria um contrassenso admitir a possibilidade de recuo legislativo, quando, para muitas espécies e ecossistemas em via de extinção ou a essa altura regionalmente extintos, a barreira limítrofe de perigo – o “sinal vermelho” do mínimo ecológico constitucional – foi infelizmente atingida, quando não irreversivelmente ultrapassada. Num e noutro caso, para usar uma expressão coloquial, já não há gordura para queimar.”<sup>53</sup>

Também, não se trata somente do não “voltar atrás” de uma norma, diante da importância vital da natureza, o não retrocesso implica o “andar pra frente”, ou seja, seria o não regredir progredindo, a constante melhoria normativa de proteção ambiental<sup>54</sup>.

O declínio que o princípio veda pode ocorrer em qualquer das esferas políticas, seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Ou seja, o princípio consiste em limitador da discricionariedade dos poderes, obrigando estes, na tomada de decisões, respeitar o nível normativo de proteção já alcançado, mantendo-as em conformidade com o amparo constitucional atual e evolutivo, do meio ambiente. Afinal, é bem de uso comum do povo, e deve, o Poder Público, gestá-lo adequadamente dentro dos princípios que regem a ordem jurídica<sup>55</sup>.

Diversas são as formas de violar o princípio do não retrocesso ambiental, para Antonio Herman Benjamin :

“A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.)”

Ficando a primeira modalidade (a de redução gradual da proteção da área) caracterizada como retrocesso material, e a segunda (normativa) como formal. Para o Benjamin, as questões que deverão ser feitas a fim de enquadrar determinado ato jurídico como retrocesso são:

---

sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012.

51 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, p. 277.

52 PRIEUR, Michel. *Le Nouveau Principe de “Non Régression” en Droit de L’environnement*. In: PRIEUR, Michel; SOZZO, Gonzalo. (org.) *La non régression en droit de l’environnement*. Bruxelas: Bruylant, 2012, s/p.

53 BENJAMIN, op. cit. p. 67.

54 SARLET, FENSTERSEIFER, op. cit. s/p.

55 Id., *Ibid.*, s/p.

“As alterações legislativas ou políticas de implementação mantêm ou ampliam as garantias do meio ambiente? Asseguram a proteção dos “processos ecológicos essenciais”? Escudam, eficaz e eficientemente, as espécies ameaçadas de extinção? Ampliam ou reduzem os riscos ambientais a habitats vulneráveis? Estabelecem, naquilo que se revisa ou modifica, alternativas técnicas capazes de alcançar os mesmos ou similares resultados da norma ou política de implementação revogada? Reduzem ou mantêm o grau de dificuldade de execução, bem como de cobrança administrativa e judicial (os chamados custos de transação da execução da lei)?”<sup>56</sup>

O princípio somente admitirá o retorno a uma situação passada se esta importar em melhoria da condição ambiental, como, ao exemplo de Carlos Alberto Molinaro<sup>57</sup> o reflorestamento de uma área degradada e sem valor ecológico.

Uma vez que o Art. 225 da CF que contém, como atribuição dos poder público, “defender” e “preservar” o meio ambiente, bem como a delimitação de áreas especialmente protegidas, vedando a utilização comprometedoras destas áreas (regresso físico), uma lei que venha permitir a supressão destes territórios se enquadraria como exemplo de retrocesso ambiental<sup>58</sup>.

Não se pode esquecer, levando em conta o teor antropológico que baseia toda a matéria de Direito das nações, que o recuo a que se quer evitar constitui, não apenas violação à natureza e às demais espécies, mas, igualmente, transgressão de direitos humanos, gerando perigo real a saúde e a qualidade de vida desta e das futuras gerações.

O que se analisará adiante é se, diante das consequências ambientais trazidas pela possível aprovação, o Projeto de Lei que prevê a construção de estradas dentro de Parques Nacionais representaria uma regressão normativa em matéria ambiental e, portanto, uma inconstitucionalidade.

### **3.1 Caracterização do Projeto de Lei 7.123/2010 como retrocesso ambiental**

A partir da análise do Projeto de Lei que prevê a abertura da “Estrada-Parque Caminhos do Colono” bem como a criação da nova unidade de conservação, a luz do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, propõe-se quatro perguntas principais para sua compreensão.

a) O Projeto de Lei 7.123/2010, mantém ou melhora os níveis de conservação almejados pela implementação das áreas especialmente protegidas e, mais especificamente, os Parques Nacionais? Do presente estudo pode-se concluir que a resposta é negativa. Não há qualquer estudo indicando que o Parque Nacional do Iguaçu se beneficiaria ecologicamente com a estrada, e nem as demais unidades de conservação brasileiras que poderão sofrer com o mesmo tipo de intervenção. A parte o agrado às populações dos entornos, estas estradas não representam (e como poderiam?) evolução protetiva para as florestas que serão fragmentadas.

b) E haverá prejuízos ecológicos? Ao contrário do caso de melhoria, há estudos comprovando impactos ambientais negativos com a construção das passagens, tais como

56 BENJAMIN, op. cit. p. 70.

57 MOLINARO, Carlos Alberto. DIREITO AMBIENTAL - PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. 1. ed. PORTO ALEGRE: LIVRARIA DO ADVOGADO EDITORA, 2007.

58 Id., *Ibid.*, s/p.

mudanças climáticas, piora nos habitats e na relação entre as espécies, riscos de extinção, interferência de animais domésticos, atropelamentos, entre outros. Sem mencionar a simples diminuição de uma área de grande valor ecológico que, em comparação com o território nacional é bem pequena. Há também os prejuízos sociais decorrentes do tráfico e contrabando que poderão advir da criação das estradas.

c) Os prejuízos gerados nos Parques Nacionais pela construção e utilização de estradas em seu interior afetam o núcleo do direito constitucional ao meio ambiente? Os territórios especialmente protegidos possuem uma razão de ser e o seu afastamento do contato direto com a ação do homem também. É um dos instrumentos mais efetivos de proteção ambiental, um refúgio para espécies que, sem eles, certamente não mais dividiriam o planeta que lhes é de direito (sem mencionar os inúmeros benefícios a saúde da nossa própria espécie, que também é parte da dinâmica ecológica). O desmatamento para a construção de estradas no “coração” destas florestas invalida a sua razão de ser e prejudica o Direito Ambiental em sua essência.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>59</sup> entendem que:

Sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos socioambientais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo “existencial”) dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.

d) O retrocesso consequente da possível aprovação do Projeto observará interesse geral? No Direito Comparado, a Bélgica e a Alemanha aceitam a relativização do princípio se esta se justificar em um interesse público prevaLENTE<sup>60</sup>. Qual não é o caso em questão, uma vez que o interesse é de parcela pequena e específica da sociedade de caráter privado, que ofende interesse difuso de caráter transindividual.

Uma vez que, para que se configure o retrocesso é necessário o agravamento da proteção de direitos fundamentais, sendo o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” um direito fundamental e pressuposto para uma vida digna e saudável, bem como do futuro do planeta, não havendo melhoria comprovada e somente ofensa ao meio ambiente, pode-se afirmar que o Projeto de Lei afronta o princípio do não retrocesso ambiental e, consequentemente (já que princípio implícito) à Constituição Federal Brasileira. Por isto pode e deve ser objeto de controle de constitucionalidade.

O instrumento de controle correto, neste caso, seria a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que “tem a finalidade de invalidar lei ou ato normativo federal ou estadual que contraria a Constituição Federal”<sup>61</sup>.

No Brasil já houve casos de interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade com base na Proibição do Retrocesso. Só em janeiro deste ano três (ADINs 4901 - Ministro Luiz Fux, 4902 - Ministra Rosa Weber e 4903 - Ministro Gilmar Mendes) foram propostas em face às polêmicas reformas do Novo Código Florestal.

59 SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit. p. 166.

60 PRIEUR, op. cit. s/p.

61 FACHIN, Zulmar. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Método, 2008, p. 153.

Também foi o caso da Lei Estadual 14.675/2009 de Santa Catarina, que trazia uma série de dispositivos que reduziam os níveis de proteção acatados em âmbito federal. Sobre o caso, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>62</sup>, apontam que:

“Por força da comparação entre as legislações ora cotejadas, por força em especial do flagrante retrocesso socioambiental que a norma “menos protetiva” veicula, incide aqui uma presunção de inconstitucionalidade que inquina, em termos gerais, medidas estatais restritivas de direitos fundamentais, cabendo ao ente estatal autor das medidas (no caso, de cunho legislativo), não apenas a demonstração da legitimidade da medida (por exemplo, de que necessária para a proteção de outros bens fundamentais), sem prejuízo do controle da constitucionalidade das opções do legislador e administrador, mediante aplicação dos critérios da proporcionalidade e da salvaguarda do núcleo essencial, entre outros que poderão incidir no caso concreto.”

Se a intenção do legislador era retirar o “ônus” da proteção ambiental – no caso, minimizar o “custo ambiental” – que atinge o produtor rural, beneficiando a livre iniciativa e a atividade econômica, andou muito mal, pois tal justificativa, por si só, não ampara tal medida de restrição ao direito fundamental ao ambiente – que, é bom lembrar, não tem só o produtor rural como seu titular.”

Verifica-se tratar de um caso muito similar aos interesses, extremamente subjetivos, do Projeto de autoria do deputado Assis Couto, que têm como beneficiários somente as populações do entorno e ignora toda a abrangência de titulares do direito fundamental ao ambiente.

Na mesma linha de argumentação e em caráter pioneiro, a decisão do Superior Tribunal de Justiça sob a relatoria do Ministro Antônio Herman Benjamin no Resp. nº 302906/SP trouxe à tona a aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental em um caso envolvendo questões urbanístico-ambientais, mas que ressaltam os aspectos já mencionados e caracterizam a juridicização do princípio no direito brasileiro:

“PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNIFAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO.

[...]

9. A Administração não fica refém dos acordos “egoísticos” firmados pelos loteadores, pois reserva para si um ius variandi, sob cuja égide as restrições urbanístico-am-

62 SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit. p. 182.

bientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas.

10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos.

11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.”

Diante o apresentado, constata-se que, certamente, assim que aprovado, o Projeto de Lei 7.123/2010 deverá ser objeto de controle de constitucionalidade, o que se espera é que durante o trâmite do processo não ocorra a inversão definitiva e desmedida dos valores, sempre que populações de entorno acharem conveniente, para provocar o início do desmatamento e abertura de estradas em unidades de conservação tão importantes como os Parques Nacionais.

## CONCLUSÃO

Os Parques-Nacionais são excelentes instrumentos de proteção ambiental, cujos resultados já podem ser obtidos após décadas de sua utilização no Direito Ambiental brasileiro. Abrigam ecossistemas auto-sustentáveis de abundante biodiversidade, hospedando linhagens naturais que não possuem alternativa espacial para existir. Preservam beleza cênica e servem a humanidade das mais diversas maneiras, fomentando o turismo, movimentando a economia, melhorando a qualidade de vida e prolongando o futuro do planeta e das espécies. Mas para que possam permanecer e funcionar em plenitude é preciso que se mantenham íntegros, pois, se em comparação, são pequenos oásis tentando sobreviver no deserto industrial que é o mundo de hoje.

Para tanto, a Constituição Federal proíbe a sua alteração e supressão se não através de lei, pois se espera que o processo legislativo ao qual o documento será submetido impossibilite que este contenha incongruências constitucionais e afrontas ao bem jurídico tutelado. Qual não ocorreu com a vergonhosa reforma do Código Florestal. Ao que parece a proteção ao meio ambiente, por mais científica e universalmente aceita como pressuposto de existência da vida na Terra, ainda é ignorada pela maioria da população.

E assim o Projeto de Lei Estrada-Parque Caminhos do Colono é aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça estando ostensivamente ferindo a Constituição e o Princípio que protege a efetividade dos demais, denominado Princípio da Proibição do Retrocesso.

É retrocesso, porque permite que se fragmente áreas tão ecologicamente valiosas como os Parques Nacionais, anulando a sua razão de existir, afetando toda a vida que dele dependa, e consequente a humana. Porque só garante malefícios ambientais, não

importando o quão “ecológico” seja o caminho, e porque não garante benefício algum. É retrocesso porque ignora o bem comum e portando assim o seria em outros países. E porque despreza o núcleo essencial do direito ao meio ambiente desta e das futuras gerações.

O descaso pela natureza remete aos tempos de outrora e não a este. Este reconhece o Direito Ambiental e o construiu em suas bases axiológicas. E é justamente a partir de sua base axiológica que lhe apresenta a proibição do retrocesso ambiental como limite ou barreira para a manutenção de propostas ou projetos de reformulação de leis ou parâmetros legais de proteção ambiental. Mesmo encontrando-se legitimidade nos argumentos dos que defendem a alteração, por exemplo, o caso dos moradores isolados pelo fechamento da Estrada do Colono no Parque Nacional do Iguaçu, o fato de que a reabertura desta estrada provocará danos irreparáveis para o ecossistema protegido por um sistema federal e constitucional de preservação ambiental, impede o retorno ao status quo anterior. Isto porque, neste caso, se configura o retrocesso ambiental, de natureza nociva e indesejável. Este tipo de decisão não pode mais ficar sujeita meramente aos cuidados da discricionariedade política, mas sim de parâmetros técnicos, constitucionais e axiológicos prevalecentes. Não se trata de encontrar a posição mais forte, mais numerosa ou mais simpática, mas sim, de fazer prevalecer um pressuposto já identificado pela ciência como necessário à subsistência da vida e do equilíbrio ecológico.