

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: João Glicério de Oliveira Filho; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Norma Sueli Padilha; Sara Maria Pires Leite da Silva. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-226-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O XIV Encontro Internacional do CONPEDI – Barcelos, Portugal, realizado no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, entre os dias 10 a 12 de setembro de 2025, representou um marco significativo no fortalecimento do diálogo científico internacional em torno dos desafios socioambientais contemporâneos.

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I consolidou-se, nesse contexto, como um espaço de reflexão crítica e plural sobre as múltiplas dimensões da questão ambiental no cenário atual.

As pesquisas apresentadas abordaram desde a problemática das injustiças ambientais decorrentes de processos de ocupação desordenada e de desigualdades territoriais, até debates sobre justiça socioambiental, direitos da natureza e novos instrumentos jurídicos voltados à proteção do meio ambiente. Questões atuais como a fragmentação de habitats, a perda da biodiversidade e os desafios da conectividade ecológica também ocuparam lugar central nas discussões.

Outro eixo relevante esteve relacionado às políticas públicas e à regulação ambiental, com destaque para os debates sobre resíduos sólidos, mudanças climáticas, zonas de amortecimento de parques nacionais e o novo marco regulatório das emissões de carbono. A relação entre comunidades, poder público e atividades extrativas, especialmente mineração,

impactos ao meio ambiente, mas também propostas concretas de transformação jurídica, institucional e social. Que este conjunto de pesquisas inspire novos diálogos, cooperações e ações efetivas em prol da justiça socioambiental e da construção de um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

Assinam esta apresentação os coordenadores:

- Prof^a Dr^a Maria Claudia da Silva Antunes De Souza – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – Brasil
- Prof^a Dr^a Norma Sueli Padilha – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Brasil
- Prof. Dr. João Glicério de Oliveira Filho – Universidade Federal da Bahia – UFBA – Brasil
- Sara Maria Pires Leite da Silva – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave – Portugal

**DESAFIOS À EFETIVIDADE DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO DOS
PARQUES NACIONAIS**

**CHALLENGES TO THE EFFECTIVENESS OF NATIONAL PARKS BUFFER
ZONES**

Lorene Raquel De Souza ¹

Resumo

A Lei nº 9.985/00 impõe a obrigatoriedade de zonas de amortecimento para todas as unidades de conservação de proteção integral, o que inclui os parques nacionais. Há, no entanto, um descompasso entre a lei e a realidade fática, pois poucos são os parques nacionais que possuem esse tipo de espaço protegido no seu entorno. À vista disso, o objetivo do presente artigo é, a partir de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, analisar e identificar quais Parques Nacionais possuem zona de amortecimento e quais desafios devem ser enfrentados para que esses espaços ambientais, as ZAs, sejam efetivos, seja por meio da criação de novas áreas, ou da consolidação das existentes. Para tanto, será analisado o papel dos Parques Nacionais no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a fragilidade do arcabouço jurídico das zonas de amortecimento e, em seguida, os desafios afetos à efetiva criação e implementação dessas áreas, que envolvem, entre outros pontos: a discussão sobre o ato jurídico adequado para se criar uma zona de amortecimento, em especial quando ela é instituída posteriormente à UC; o estabelecimento de parâmetros legais para delimitação espacial das zonas de amortecimento; a correta regulamentação dessas áreas; e o fortalecimento institucional. A análise conclui que o enfrentamento desses problemas é crucial para que as zonas de amortecimento sejam adequadamente criadas, implementadas e efetivadas.

Palavras-chave: Zonas de amortecimento, Parques nacionais, Desafios, Efetividade, Unidades de conservação

Abstract/Resumen/Résumé

subsequently, the challenges related to the effective creation and implementation of these areas, which involve, among other points: the discussion on the appropriate legal act to create a buffer zone, especially when it is instituted after the UC; the establishment of legal parameters for the spatial delimitation of buffer zones; the correct regulation of these areas; and institutional strengthening. The analysis concludes that addressing these problems is crucial for buffer zones to be properly created, implemented and made effective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Buffer zones, National parks, Challenges, Effectiveness, Conservation units

1. INTRODUÇÃO

Por disposição expressa na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), todas as unidades de conservação (UCs), com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e das Reservas Naturais do Patrimônio Natural (RPPNs), devem possuir Zonas de Amortecimento (ZAs).

A Zona de Amortecimento (ZA) é um tipo de Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP), que fica no entorno das unidades de conservação. Elas têm como objetivo minimizar os impactos negativos da ação humana sobre a unidade de conservação que se pretende proteger. Além disso, ao lado das unidades de conservação e dos corredores ecológicos, auxiliam no combate à fragmentação de *habitats*, que é uma das principais causas de extinção das espécies.

No caso dos Parques Nacionais (PARNAs), que são a categoria de manejo mais antiga e popular do mundo, embora a Lei do SNUC estabeleça que as zonas de amortecimento sejam obrigatórias para tais UCs, poucos são os PARNAs que possuem ZAs formalmente instituídas e, quando possuem, elas não atendem aos pressupostos legais.

À vista disso, o objetivo do presente artigo é, a partir de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, analisar e identificar quais Parques Nacionais possuem zona de amortecimento e quais desafios devem ser enfrentados para que esses espaços ambientais, as ZAs, sejam efetivos, seja por meio da criação de novas áreas, ou da consolidação das existentes. Para tanto, pretende-se explorar o seguinte problema de pesquisa: quais são os principais desafios a serem enfrentados para que as zonas de amortecimento dos Parques Nacionais sejam efetivas?

Para tanto, será analisado o papel dos Parques Nacionais no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a fragilidade do arcabouço jurídico das zonas de amortecimento e, em seguida, os desafios afetos à efetiva criação e implementação dessas áreas, que envolvem, entre outros pontos: a discussão sobre o ato jurídico adequado para se criar uma zona de amortecimento, em especial quando ela é instituída posteriormente à UC; o estabelecimento de parâmetros legais para delimitação espacial das zonas de amortecimento; a correta regulamentação dessas áreas; e o fortalecimento institucional.

2. PARQUES NACIONAIS: a categoria de unidade de conservação mais antiga e popular do mundo.

A instituição de áreas protegidas é uma das iniciativas atuais mais importantes para a preservação da biodiversidade *in situ*, de modo que, praticamente, todas as econômicas do mundo possuem espaços reservados à proteção ambiental. Por consequência, quase todas elas¹, à exceção do Território Britânico do Oceano Índico, de Gibraltar, da Santa Sé, de Macau, de Nauru, de São Marino e do Saara Ocidental, possuem - em maior ou menor medida - espaços gravados de proteção ambiental (PNUMA-WCMC, 2024).

A construção desse paradigma teve início no final do século XIX, com o surgimento do movimento conservacionista na Europa Ocidental e na América do Norte, influenciado pela redescoberta da natureza com viés romântico, pela pesquisa científica e pelo choque da destruição cruel de algumas espécies selvagens (McCormick, 1992).

A destruição ambiental provocada pelo homem, no entanto, precede a Revolução Industrial. McCormick (1992) relata que há registros do impacto negativo humano sobre o meio ambiente antes da era cristã. A partir do século I dC, vários outros eventos relacionados ao mau gerenciamento de recursos, ao crescimento populacional, ao uso excessivo de madeira para produção de embarcações, à poluição e à matança de animais foram registrados em diversas partes do mundo (McCormick, 1992). Nos Estados Unidos, ainda que em período posterior, não foi diferente. Por conta da colonização, florestas foram derrubadas para a agricultura e uso como fonte de energia. As companhias mineradoras e madeireiras também avançavam contra as áreas naturais. Os bisões – grandes búfalos – foram caçados e quase exterminados (Holdgate, 1999).

Como resposta a esses e outros registros, o movimento conservacionista iniciado no século XIX foi estruturado sob duas formas: o estabelecimento de sociedades nacionais para proteger vários tipos de animais e a criação dos primeiros parques nacionais e reservas naturais (Holdgate, 1999). As primeiras sociedades protetoras foram instituídas na Europa, mais especificamente na Grã-Bretanha (1824), na França (1854) e na Alemanha (1875). Em paralelo, nos Estados Unidos, a partir das ideias do artista George Catlin, que pregava, em 1829, a proteção dos índios, dos búfalos e das áreas virgens por meio da criação de um parque nacional, do naturalista Henry David Thoreau, que, em 1853, escreveu sobre o caráter desejável das reservas naturais, e do geógrafo George Perkins Marsh, que, no livro *Man and Nature*, de 1864, alertava sobre

¹ Dados Mundiais sobre áreas protegidas e outras medidas efetivas de conservação baseadas em área. Disponível em: www.protectedplanet.net. Acesso em: 29 jun. 2024.

a destruição arbitrária da natureza, a preservação das áreas virgens era justificável tanto do ponto de vista econômico, quanto poético (Diegues, 1994). Desse modo, foi criado, em 1872, o Parque Nacional de Yellowstone. Embora haja controvérsias sobre o seu ineditismo e seu título de primeiro parque nacional do mundo, Yellowstone é a primeira área formalmente instituída semelhante aos modelos atuais de proteção.

O movimento americano de criação dos primeiros parques e reservas foi marcado pela dualidade de atribuições inicialmente indicadas para essas áreas a serem protegidas, que oscilava entre o manejo para uso público e a manutenção intacta de seus recursos (RAO, 2002), capitaneada pelos denominados preservacionistas e conservacionistas. Os preservacionistas, liderados por John Muir, entendiam que as áreas intocadas deveriam ser destinadas ao lazer somente, sem a possibilidade de ocupação humana. Já os conservacionistas, inspirados por Gifford Pinchot, propunham o uso racional dos recursos naturais. Havia, portanto, uma clara divisão conceitual entre Muir, que pregava a preservação da natureza selvagem como a expressão mais gloriosa da criação divina e o conceito de conservação impulsionado por Gifford Pinchot, com base em “três princípios orientadores para a gestão dos recursos naturais: a utilização dos recursos existentes para a geração presente; a prevenção de resíduos e o desenvolvimento de recursos naturais para muitos e não para poucos” (Holdgate, 1999).

A experiência americana ressoou como um modelo de preservação do ambiente natural (Franco, 2002), o que resultou na instituição de diversos parques nacionais ao redor do planeta, com variados objetivos: turismo, proteção de passagens e espécies e desenvolvimento econômico². À vista disso, tem-se que os parques nacionais constituem a mais antiga e popular modalidade de unidade de conservação (Milaré, 2015; Rodrigues, 2005; Diegues, 1994), embora, ao longo dos anos, outras categorias tenham sido instituídas.

No Brasil, o primeiro movimento para a criação de parques nacionais foi iniciado, em 1876, pelo engenheiro André Rebouças, que propôs, sem êxito, a criação dos Parques Nacionais (Brandon; Rylands, 2005). A instituição do primeiro parque nacional brasileiro, no entanto, deu-se somente em 1937, abarcando os municípios de Itatiaia e Resende, no Estado do Rio de Janeiro, e de Bocaina de Minas e Itamonte, no Estado de Minas Gerais, sob a denominação de Parque Nacional de Itatiaia.

² A título de exemplo, cita-se a Austrália (1879), o Canadá (1885), a Nova Zelândia (1894), a África do Sul (1898). (Leuzinger, 2009. p. 68).

Desde então, foram criados 75 parques nacionais, que visam, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9.985/00, a proteção da biodiversidade, da beleza cênica, o uso recreativo em contato com a natureza e o turismo ecológico. Mais da metade dessas unidades tem como bioma referencial a Mata Atlântica e a Amazônia (ICMBio, 2025), que abrigam vasta biodiversidade e são extremamente ameaçados (MMA, 2024; MMA, 2022).

A criação de uma unidade de conservação, no entanto, embora seja importante, não é um fim em si mesmo (STJ, 2010), de modo que elas precisam ser adequadamente protegidas de ações ilegais e, por vezes, legais (Terborgh; Schaik, 2002). No caso dos parques nacionais, em geral, eles compartilham desafios semelhantes, como a irregularidade fundiária, a carência ou precariedade de infraestrutura, a falta de interação com as comunidades locais, a ausência ou desatualização do plano de manejo (Souza, 2018), e a inefetividade de suas zonas de amortecimento, entre outros

A respeito das dificuldades listadas, verifica-se a existência de iniciativas para corrigir a maior parte delas. Segundo estudo apresentado pelo ICMBio, em 2023, as 336 unidades de conservação federais sob gestão do ICMBio à época ocupavam uma extensão de 172 milhões de hectares no território brasileiro. Dentre elas, 272 eram, por força do SNUC, de domínio exclusivamente público, abrangendo 70 milhões de hectares. No entanto, desse total, cerca de 26 milhões de hectares ainda careciam de regularidade, razão pela qual o ente tem trabalhado na elaboração de um plano de regularização fundiária (ICMBio, 2023). Com relação às estruturas, como aquelas de apoio ao visitante, a construção e a manutenção de estrutura de proteção, de estradas, de trilhas, da realização serviços de limpeza e de guias, o ICMBio busca equacionar a questão por meio de concessões, a exemplo do que já ocorre nos PARNAs Chapada dos Veadeiros, Itatiaia, Fernando de Noronha, Iguaçu, Tijuca, Aparados da Serra, Serra Geral, e Chapada dos Guimarães (ICMBio, 2023).

Além disso, dos 75 Parques Nacionais, 65 possuem plano de manejo (ICMBio, 2025), que é o documento técnico que estabelece zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. De igual modo, quase todos os Parques Nacionais dispõem de Conselho Gestores, que tem como missão, principalmente, integrar a unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; e manifestar-se sobre obra

ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores (Brasil, 2002). Somente três PARNAs ainda carecem da implementação desse fórum colegiado de discussão e de interação com as comunidades locais. São eles: Serra do Teixeira, Acari e Boqueirão da Onça.

Há um entrave, no entanto, que não tem recebido a atenção do Poder Público: as zonas de amortecimento.

3. DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO DOS PARQUES NACIONAIS

As zonas de amortecimento, que ficam no entorno de uma área protegida, surgiram no contexto das crescentes preocupações com os impactos das atividades humanas no meio ambiente. Tal ideia começou a ser propagada, em 1968, na França, no âmbito da Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, conhecida como Conferência da Biosfera (Phillips, 2004).

O evento tratou de temas como poluição, desmatamento e conservação de espécies ameaçadas, por meio da proteção de ecossistemas e *habitats*, com foco no caráter interrelacionado do meio ambiente. Como fruto dessa discussão, em 1971, foi lançado o Programa "O Homem e a Biosfera" (MAB), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (McCormick, 1992). Um dos projetos vinculados ao programa reconhecia que a criação e a gestão eficiente de áreas protegidas eram fundamentais para a humanidade, dada sua relevância no atendimento a demandas científicas, econômicas, educacionais, culturais e de lazer. Com base nisso, foi proposta a criação das Reservas da Biosfera, concebidas a partir de uma abordagem abrangente de conservação, que considerava essencial o manejo apropriado do uso do solo e da água também nas áreas ao redor de uma área protegida para garantir uma gestão eficiente (UNESCO, 1974).

O Programa MAB passou a admitir formalmente a presença de populações humanas tanto dentro quanto no entorno das áreas naturais protegidas, ao mesmo tempo em que destacou a importância de se instituírem zonas de amortecimento — espaços complementares e distintos do núcleo protegido — com a finalidade de atenuar os impactos provocados pelas atividades humanas ao redor (UNESCO, 1974).

A presença humana dentro dos parques nacionais, todavia, sempre foi uma questão sensível por conta do modelo clássico baseado na manutenção da terra intocada, voltada para o turismo e a proteção da vida selvagem, sob a gestão de um governo central. Por conta disso, apesar do enfoque multidisciplinar para o uso planejado dos

recursos naturais, envolvendo as ciências naturais e sociais (McCormick, 1992), proposto a partir da Conferência da Biosfera, as áreas protegidas continuaram sendo abordadas sem conexão com as questões do desenvolvimento e das áreas circundantes até 1982. Neste ano, o Congresso Mundial de Parques, realizado em Bali, Indonésia, em 1982 (IUCN, 1984), reconheceu a relevância de se compreender a gestão de áreas protegidas com o desenvolvimento das populações locais. Sendo assim, as zonas de amortecimento passaram a ser uma forma de se alcançar essa integração (Cifuentes, 1992), além de minimizar impactos negativos do entorno sobre o interior a área protegida.

No Brasil, desde 1975, existe registro de proposta de zona de amortecimento para as unidades de conservação na Amazônia, com perímetro fixo de 10 km (Araújo, 2007; Kinouchi, 2010). Todavia, a necessidade de disciplinamento das atividades realizadas nas áreas vizinhas a um espaço protegido somente foi formalmente reconhecida no âmbito da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, para as estações ecológicas. Posteriormente, foram editadas outras normas, que utilizaram nomenclaturas diferentes, como áreas circundantes e entorno das UCs.

Uma dessas normas foi o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, responsável por regulamentar a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Esse regulamento previu, no artigo 27, que qualquer atividade que pudesse afetar a biota nas áreas circundantes às Unidades de Conservação, num raio de 10 quilômetros, ficaria subordinada às normas editadas pelo Conama. Ao dispor desse modo, o referido artigo estendeu a possibilidade de tal disciplinamento às demais áreas protegidas não reguladas pela Lei nº 6.902/81, que criou especificamente as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental.

No mesmo ano, o Conama divulgou a Resolução nº 13/90, tornando obrigatório o licenciamento de qualquer atividade que pudesse afetar a biota e de obtenção de autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação (CONAMA, 1990). Destaca-se que, na parte afeta aos “considerandos”, comumente utilizada em normas exaradas pelo Poder Público para justificar a edição daquele ato, usou-se, diferentemente do texto principal, a expressão “entorno”, embora ela não conste no Decreto que a referida resolução pretendia regular.

Em 1993, o Conama exarou a Resolução nº 10, de 1º de outubro, que trouxe a definição do que seria o entorno de uma unidade de conservação. Segundo o artigo 6º, inciso IV, o entorno de uma unidade de Conservação é a área de cobertura vegetal

contígua aos limites da UC, que for proposta em seu respectivo Plano de Manejo, Zoneamento Ecológico/Econômico ou Plano Diretor, em consonância com as categorias de manejo. Na ausência desses instrumentos legais ou na identificação de omissão quanto ao seu perímetro, o licenciamento deveria ser realizado, sem prejuízo da aplicação do disposto no artigo 2º da Resolução Conama nº 013/90, que previa um raio de 10km (CONAMA, 1993).

No anteprojeto do SNUC, de 1992, tentou-se inicialmente usar a expressão zona tampão, cujo conceito era o seguinte: “porção territorial ou aquática adjacente a uma unidade de conservação, definida pelo poder público, submetida a restrições de uso, com o propósito de reduzir impactos decorrentes da ação humana nas áreas vizinhas” (Câmara dos Deputados, 1992). Com a apresentação de um substitutivo, a locução zona tampão foi substituída pela zona de amortecimento, sendo consolidada na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Segundo o SNUC, a zona de amortecimento é 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 (art. 2º, inciso XVIII). Elas devem ser instituídas obrigatoriamente no entorno de todas as unidades de conservação, salvo duas exceções: Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 25). Elas podem ser definidas e regulamentadas no mesmo ato de criação da unidade de conservação ou posteriormente (art. 25, § 2º).

Sobre as zonas de amortecimento (ZA), a Lei do SNUC prevê também que o plano de manejo, que é documento técnico que subsidia a gestão de uma UC, deverá abranger a ZA (art. 27, § 1º), podendo dispor, inclusive, sobre o cultivo de organismos geneticamente modificados nessas áreas (art. 27, § 4º). Além disso, se no licenciamento ambiental do empreendimento de significativo impacto ambiental, for identificado que a atividade afeta unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração³.

Outro ponto abordado na Lei do SNUC é a existência das zonas de amortecimento nas Reservas da Biosfera, que podem ter uma ou várias ZAs, desde que

³ Registra-se que recentemente foi aprovado no âmbito do Senado Federal o Projeto de Lei apelidado de PL da Devastação, que altera, entre outros pontos, esse dispositivo. No momento da confecção desse artigo, no entanto, o referido PL ainda não tinha sido sancionado, pois retornará para a apreciação da (Câmara dos Deputados, 2025).

as atividades não resultem em dano para as áreas-núcleo (art. 41, § 1º, II). A lei exige também a prévia aprovação do órgão responsável pela ZA, quando a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral ocorrer nas zonas de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral (art. 46, parágrafo único).

No caso ainda das zonas de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral, uma vez definidas formalmente, não podem ser transformadas em zona urbana por força do art. 49, parágrafo único. Por fim, após acréscimo realizado em 2007, pela Lei nº 11.460, o SNUC passou a estabelecer que o Poder Executivo estabelecerá os limites para o plantio de organismos geneticamente modificados nas áreas que circundam as unidades de conservação até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o seu respectivo Plano de Manejo (art. 57-A).

Transpondo as regras estabelecidas no SNUC sobre zona de amortecimento para os Parques Nacionais, que são unidades de conservação de proteção integral e domínio público, constata-se que todos devem possuir esse instrumento de gestão, que pode ser criado no ato de instituição da unidade de conservação ou posteriormente, impondo, essencialmente, normas que restringirão o exercício do direito de propriedade e o desenvolvimento de atividades no entorno das UCs.

Não se trata, portanto, de uma missão simples, pois faz-se necessária a definição de um perímetro e das normas que regerão aquela área, que embora seja acessória à principal (UC), desempenha um papel relevante na mitigação dos efeitos de borda negativos oriundos do entorno sobre a UC e no desenvolvimento das comunidades locais.

Há, assim, desafios que precisam ser superados para que as ZAs dos Parques Nacionais sejam efetivas, tema a ser explorado no próximo item.

3. DESAFIOS À EFETIVIDADE DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO DOS PARQUES NACIONAIS: entre a necessidade de criação e consolidação

No Brasil, existem atualmente 75 Parques Nacionais, mas apenas 29 possuem Zona de Amortecimento. Esses números revelam dois grandes desafios para tornar esses espaços efetivos. O primeiro é aumentar a quantidade de zonas de amortecimento existentes. O segundo é administrar essas áreas para que elas sejam protegidas de forças destrutivas, e, conseqüentemente, sejam efetivas. Para tanto, serão abordados os principais entraves a serem superados tanto para a criação, como para a consolidação das ZAs do Parques Nacionais.

3.1 Desafios para a criação das Zonas de Amortecimento de Parques Nacionais.

A criação das Zonas de Amortecimento de Parques Nacionais enfrenta dois desafios centrais: a discussão instalada em torno do ato jurídico apropriado à delimitação das zonas de amortecimento e a falta de parâmetros legais para sua delimitação espacial.

O SNUC, assim como ocorre em relação às UCs, não diz qual o ato do Poder Público que seria adequado para criar as Zonas de Amortecimento. Tal omissão legislativa induziu ao entendimento de que as ZAs não criadas no mesmo ato de instituição uma UC poderiam ser estabelecidas no âmbito do Plano de Manejo ou por ato específico do ente gestor das unidades, ambos formalizados via Portaria.

Em 2006, no entanto, essa prática comum foi substancialmente alterada por conta da definição da ZA do Parque Nacional de Abrolhos, que limitou diretamente a exploração de hidrocarbonetos (petróleo e gás) e, indiretamente, de carcinicultura (IBAMA, 2006). A repercussão das restrições impostas na ZA do PARNA de Abrolhos culminou com a discussão do tema na seara administrativa e judicial. Administrativamente, a Consultoria-Geral da Advocacia Geral da União firmou entendimento no sentido de que “a definição de zona de amortecimento não definida no ato da criação da unidade poderá sê-lo posteriormente, mas terá de sê-lo logicamente por ato de idêntica hierarquia para que opere concertada com as demais unidades da União, titular das unidades de conservação federais” (AGU, 2006).

Na esfera judicial, a 7ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em sede de sentença, anulou a Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006, que criou a ZA do PARNA de Abrolhos, por entender que “mesmo quando criada posteriormente ao ato de criação da unidade, a zona de amortecimento deve ser instituída por intermédio de ato do Poder Público de mesmo nível hierárquico exigido para criação de unidade de conservação, isto é, decreto presidencial ou resolução do Conama” (TRF-1, 2007). Em 2022, a sentença foi mantida, após a apreciação do recurso (TRF-1, 2022).

A matéria, contudo, ainda não está pacificada, seja na esfera administrativa, seja na judicial. No âmbito do Poder Executivo, o ICMBio já tentou, sem sucesso, a revisão do entendimento da AGU (AGU, 2016). Já o Poder Judiciário, apesar de ter confirmado em segunda instância o entendimento aplicado no caso de Abrolhos, em 2022, entendeu de modo diverso no âmbito da Ação Civil Pública nº 0019080-18.2010.4.01.3400, cujo objeto é a definição das zonas de amortecimento das unidades de conservação federais no prazo de cinco anos por parte do ICMBio e da União. Na

sua decisão, exarada em 2013 e ainda pendente de recurso, o juiz divergiu da AGU e do entendimento firmado na AC nº 00225084720064013400, ao pontuar que “não existe óbice à utilização de portarias ou resoluções para a definição das zonas de amortecimento, não havendo obrigatoriedade de manejo de ato de mesma natureza daquele utilizado para a criação da unidade de conservação” (TRF-1, 2013).

Há, portanto, clara insegurança jurídica em relação ao ato do Poder Público que deve ser manejado para instituir as ZAs. Diante da ausência de previsão legal específica, prevalece, no âmbito administrativo federal, o posicionamento da Advocacia-Geral da União. No entanto, o ICMBio tem adotado três estratégias para contornar esse entendimento: a) defender a legalidade das zonas de amortecimento definidas por portaria antes da manifestação jurídica da AGU; b) incluir a delimitação dessas zonas diretamente nos atos de criação das novas unidades de conservação; e c) inserir, nesses mesmos atos de criação, cláusula que delega ao próprio ICMBio a competência para estabelecer as zonas de amortecimento (Suassuna, 2021).

A primeira estratégia adotada consiste em defender a validade das portarias que delimitam as zonas de amortecimento editadas antes da manifestação da AGU, sob o argumento de que a orientação de um órgão consultivo não possui força para revogar automaticamente um ato normativo (Suassuna, 2021). Atualmente, existem 14 zonas de amortecimento de Parques Nacionais nessa situação. São elas: Cavernas do Peruaçu; Serra da Bocaina; Emas; Aparados da Serra; Araguaia; Grande Sertão Veredas; Lagoa do Peixe; Pantanal Mato-grossense; Serra Geral; Serra do Divisor; Monte Roraima; Confusões; Lençóis Maranhenses e Fernando de Noronha (ICMBio, 2025; MMA, 20225; ISA, 2025). Dessas UCs, apenas a ZA do PARNA de Fernando de Noronha foi criada por instrumento específico. As demais foram estabelecidas no âmbito dos respectivos planos de manejo, todos formalizados via portaria. Sendo assim, esses atos permaneceriam válidos até eventual revogação expressa, já que, em regra, um ato normativo apenas perde seus efeitos por revogação formal. No entanto, percebe-se um esforço retórico para sustentar a permanência de um ato juridicamente frágil, cuja validade pode ser contestada a qualquer tempo, gerando instabilidade tanto para a proteção da unidade de conservação quanto para os moradores do entorno. Por essa razão, é recomendável a convalidação dessas portarias por meio de instrumento normativo adequado.

A segunda estratégia adotada pelo ICMBio consiste em definir a zona de amortecimento no próprio ato de criação da unidade de conservação (Suassuna, 2021).

Até o momento, apenas 10 ZAs foram definidas no ato de criação ou de ampliação de Parques Nacionais. São elas: Araucárias; Campos Gerais; Mapinguari; Boa Nova; Lontras; Alto Cariri; Descobrimento; Pau Brasil (ampliação); Furna Feia e Itajaí (ICMBio, 2025; MMA, 20225; ISA, 2025). Embora essa prática seja de difícil execução, ela é considerada preferível, pois oferece maior segurança jurídica e proteção à unidade.

Já a terceira estratégia envolve delegar ao ICMBio, no próprio ato de criação ou de ampliação da unidade, a competência para definir a zona de amortecimento posteriormente (Suassuna, 2021). No caso do Parques Nacionais, 7 UCs trazem essa disposição: Serra da Gandarela; Acari; Boqueirão da Onça; Campos Ferruginosos; Guaricana; Chapada dos Veadeiros, Campos Amazônicos⁴. Até o momento, porém, o ICMBio só conseguiu implementar as ZAs dos PARNAS Campos Amazônicos e Campos Ferruginosos (ICMBio, 2025; MMA, 20225; ISA, 2025). A essa iniciativa, pode ser somada ainda uma quarta possibilidade, que seria a edição de um normativo específico, tratando das zonas de amortecimento e atribuindo explicitamente ao ICMBio a competência para sua criação e regulamentação. Registra-se, contudo, que essas duas últimas alternativas podem ser contestadas, principalmente em razão das restrições que serão impostas ao exercício do direito de propriedade, via portaria, ou seja, por meio de ato de categoria hierárquica diferente daquele responsável por instituir a UC.

As Portarias “são formas de que se revestem os atos, gerais ou individuais, emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo” (Di Pietro, 2020). A portaria

(...)“Na órbita interna da própria Administração, dirigindo-se a funcionários menos categorizados, a portaria ou é geral, inclinando-se para uma classe toda do pessoal, ou é especial, reportando-se a um só funcionário. Baixa das autoridades mais graduadas para as mais subalternas da escala administrativa. O inverso não se verifica. É sempre coativa. Na órbita exterior, dirigindo-se ao público, reúne a portaria traços de generalidade e coatividade, mas não de novidade. Portaria não inova, não cria, não extingue direitos, não modifica, por si, qualquer impositivo da ordem jurídica em vigor. Não dispõe *contra legem*, mas atua *secundum legem*. Interpreta o texto legal com fins executivos, desce a minúcias não explicitadas em lei. ”

A existência de Decreto específico, no entanto, afastaria eventual alegação de vício de competência, dando respaldo à delegação. De todo modo, é preferível, como já mencionado, que os limites da ZA sejam instituídos no mesmo momento de criação da UC, admitindo-se, se for o caso, apenas a sua regulamentação posterior. Se a ZA for

⁴ Os PARNAS de Jericoacara e Serra dos Órgãos possuem ZA criada por instrumento específico.

criada posteriormente, sob o ponto de vista da segurança jurídica, o adequado é que ela seja instituída por ato normativo de categoria igual ou superior àquele que criou a ZA.

A edição de um normativo específico sobre zonas de amortecimento no âmbito do Poder Executivo Federal, principalmente em face da redação truncada do artigo 27 do SNUC, poderia amenizar outra grande dificuldade quando se trata da sua criação: a falta de parâmetros legais para delimitação espacial das zonas de amortecimento. Como já mencionado, por conta das normativas que regulavam as áreas vizinhas às UCs, tornou-se comum apontar que a dimensão territorial padrão de uma ZA é de 10 km. No entanto, a adoção de zonas de amortecimento com tamanhos fixos e uniformes é controversa e criticada, por causa de sua possível inadequabilidade técnica, tendo em vista que a definição desse perímetro deve ser feita caso a caso, levando em consideração as diferenças ecológicas e socioeconômicas entre áreas distintas em torno de uma reserva (Li; Wang; Tang, 1999).

O único documento oficial no âmbito do ICMBio que trata sobre a matéria, ainda que indiretamente, é o Roteiro Metodológico Para a Elaboração e Revisão dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, publicado pelo ICMBio em 2018 e ainda em vigor. Nele, não há menção sobre zona de amortecimento com delimitação fixa, sendo expresso que a definição e a regulamentação da zona de amortecimento devem ser fundamentadas em análises técnicas que considerem as particularidades socioambientais da unidade de conservação e de seu entorno (ICMBio, 2018).

Além disso, o documento orienta que, para a delimitação das zonas de amortecimento em áreas terrestres, sejam observados critérios regionais específicos, tais como: (i) as bacias hidrográficas que deságuam na unidade, utilizando-se, para esse fim, bacias de nível 6 conforme a classificação da Agência Nacional de Águas (ANA); (ii) as áreas urbanas já consolidadas; (iii) os limites de outras áreas protegidas vizinhas; (iv) locais onde as ações humanas possam afetar processos ecológicos fundamentais; (v) áreas onde populações tradicionais utilizam recursos naturais, nos casos em que a categoria da UC permite tal uso; (vi) zonas suscetíveis à geração ou propagação de impactos ambientais sobre a unidade; e (vii) áreas onde se desenvolvam atividades humanas com potencial de causar danos (ICMBio, 2018).

Antes disso, em 2011, o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio tentaram, por meio de minuta de decreto, indicar parâmetros legais para a delimitação das zonas de amortecimento, tendo como base, no caso de UC terrestre, a bacia hidrográfica na

qual a unidade está inserida. A referida norma, no entanto, não foi editada, o que não afasta a sua relevância para harmonização do próprio sistema normativo, integrando as políticas públicas ambientais e evitando normas conflitantes, inclusive com Estados e Municípios. Além disso, eventual norma sobre ZA traria segurança jurídica para os gestores e para população que venha a ser diretamente afetada, evitando decisões arbitrárias, conflitantes e inconsistentes e assegurando que as restrições sejam proporcionais e justificadas, mediante a conciliação da conservação com a comunidade local, reduzindo, assim, o risco de judicialização.

3.2 Desafios para a consolidação das Zonas de Amortecimento de Parques Nacionais.

Uma vez criada, a zona de amortecimento, assim como uma UC, precisa ser adequadamente consolidada e administrada. A ausência ou a desatualização da regulamentação específica dessas áreas e a fragilidade institucional do órgão gestor são apenas alguns dos fatores que impedem a correta gestão de uma ZA.

O estabelecimento de uma zona de amortecimento deveria, em regra, ser acompanhado da sua regulamentação específica. Há unidades de conservação, no entanto, que possuem zona de amortecimento, porém, sem regulamentação, como é o caso dos PARNAs Campos Gerais e Serra das Lontras. A ausência de regulamentação indica que tais espaços existem somente no papel, o que os impede de cumprir a sua função de amortecer os impactos negativos gerados pela ação humana sobre a UC.

Registra-se, contudo, que nem sempre a existência de regulamentação pode ser suficiente para que esses espaços sejam efetivos. Em regra, as ZAs existentes estão regulamentadas no âmbito dos planos de manejo, que devem abranger a área da unidade de conservação, 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, nos termos do artigo 27, § 1º, do SNUC.

Todavia, em que pese a previsão legal contida no artigo 27, § 3º, do SNUC, no sentido que os planos de manejo devem ser elaborados no prazo de cinco anos, a partir da criação da UC, o ICMBio leva, em média, 18,7 anos para aprovar o plano de manejo de um parque nacional e, em média, 10 anos para revisá-lo (ICMBio, 2025). A inexistência de plano de manejo pode trazer sérias consequências para a unidade e seu entorno, uma vez que as atividades desenvolvidas dentro ou fora da UC poderão ocorrer em bases aleatórias ou em respostas às pressões políticas, o que também se aplica aos

instrumentos desatualizados, pois não refletem a realidade fática, social e biológica dos espaços que visam regular (Souza, 2018).

Além de ser uma previsão legal, a importância do Plano de Manejo foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2021). Em razão de sua relevância, o órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais tem empreendido esforços para sua elaboração. A partir de 2015, foi desenvolvida uma nova abordagem metodológica, baseada no modelo utilizado pelo Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos, com a finalidade de simplificar procedimentos e tornar mais eficiente a elaboração dos Planos de Manejo. Anteriormente, esse processo levava cerca de dois anos para ser concluído; com a nova metodologia, o prazo foi reduzido pela metade (Menegassi, 2017). A formalização dessa metodologia ocorreu com a publicação da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, de 21 de dezembro de 2017. Já em 2018, o ICMBio lançou um roteiro metodológico voltado à elaboração e à atualização dos planos de manejo de todas as UCs federais, medida que resultou em avanços significativos na produção desses documentos ao longo do tempo. Espera-se que a nova metodologia também facilite a atualização desses instrumentos.

A gestão das unidades de conservação federais e, consequentemente, de suas zonas de amortecimento é atribuição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) desde 2007, ano de sua criação. Atualmente, o ente é responsável por gerir e implementar 171.863.689 hectares de unidades de conservação federais, terrestres e marinhas. Para tanto, dispõe de apenas 1.527 servidores efetivos (ICMBio, 2025). A proporção, portanto, entre servidores e hectares de unidades de conservação é extremamente deficitária, uma vez que há um servidor para cada 112.549,89 hectares (ICMBio, 2025). Quando se trata da fiscalização dessas unidades, o cenário é ainda mais crítico. Do total de servidores do ICMBio, apenas 970 exercem atividades de fiscalização ambiental, o que significa que há um servidor para fiscalizar 177.179,06 hectares, desconsiderando-se, inclusive, as zonas de amortecimento (LAI, 2025). A insuficiência de pessoal impacta diretamente a elaboração e a execução dos Planos de Manejo, o funcionamento dos Conselhos Gestores e o próprio exercício da atividade fiscalizatória, todos dependentes da atuação dos servidores do ICMBio.

Aliado a isso, soma-se a questão orçamentária. Pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) mostrou que, entre 2018 e 2024, a média de execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ficou estagnada em torno de R\$ 3,5 bilhões. Esse montante é dividido pelo MMA e suas autarquias. São

elas: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), além dos dois fundos administrados: Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) (INESC, 2024). Em 2025, o orçamento do MMA é 11 vezes menor do que o recurso destinado às emendas parlamentares (Prizibiszki, 2025).

Segundo o Portal da Transparência, o orçamento estimado e executado do ICMBio, nos últimos anos, foi o seguinte:

Orçamento Anual do ICMBio entre os anos de 2021 e 2025

Ano	Orçamento	Despesas Pagas
2025	R\$ 1,21 bilhão	R\$ 351,79 milhões (parcial)
2024	R\$ 1,18 bilhão	R\$ 894,68 milhões
2023	R\$ 925 milhões	R\$ 805,22 milhões
2022	R\$ 741 milhões	R\$ 644,27 milhões
2021	R\$ 717 milhões	R\$ 583,38 milhões

Fonte: Elaboração Própria (Transparência, 2025).

Analizando apenas o período temporal indicado na tabela, os dados acima demonstram que, se por um lado o orçamento do ICMBio, aparentemente, tem aumentado gradativamente, por outro há evidente dificuldade na execução do orçamento que lhe é destinado. Uma das principais justificativas para essa baixa execução é o contingenciamento feito no âmbito do Poder Executivo para fazer frente às incertezas decorrentes de gastos públicos excedentes (Prizibiszki, 2025). Registra-se, contudo, que os valores apontados na planilha são bem inferiores ao orçamento executado pelo ICMBio, em 2019, que foi em torno de 1,8 bilhão, maior percentual desde 2018 (Prizibiszki, 2023; UNESC, 2023).

A situação financeira deficitária faz com que o foco da gestão seja restringido ao interior das unidades de conservação, uma vez que o ICMBio não conta com recursos humanos, financeiros ou técnicos suficientes para monitorar e fiscalizar eficazmente as zonas de amortecimento. Como consequência, atividades com alto potencial de impacto — como desmatamento, queimadas ou uso de agrotóxicos — podem ocorrer impunemente nas ZAs.

Com efeito, os exemplos citados não são os únicos que impedem a criação ou a consolidação das ZAs. Essas, quando existentes, raramente são integradas aos planos diretores e às leis de uso e ocupação do solo dos Municípios. Como a legislação urbanística é de competência local, isso leva a conflitos normativos e ao descompasso entre os instrumentos ambientais e urbanísticos. Além disso, por serem situadas no entorno das UCs, muitas zonas de amortecimento abrangem comunidades que vivem da

agricultura, pecuária ou extrativismo, e que não foram adequadamente consultadas ou não compreendem as implicações das restrições impostas.

As ZAs estão situadas numa zona de transição entre a proteção ambiental e a ocupação humana, o que torna esse território altamente cobiçado para agricultura, especulação imobiliária, mineração e obras de infraestrutura, por exemplo. Essas pressões econômicas tendem a se sobrepor às normas ambientais, especialmente em regiões com fraca governança e fiscalização, dificultando, inclusive, a própria instituição das ZAs. É justamente por isso que a gestão de uma ZA demanda cooperação entre órgãos ambientais, prefeituras, conselhos gestores, entidades locais e o Ministério Público. Essa articulação, contudo, muitas vezes é falha ou inexistente.

Não obstante, o equacionamento de todos esses entraves depende da definição a respeito do ato jurídico adequado para se criar uma zona de amortecimento, principalmente, quando ela for instituída posteriormente à unidade de conservação, do estabelecimento de parâmetros legais para delimitação espacial das zonas de amortecimento, da correta regulamentação dessas áreas e do fortalecimento institucional.

4. CONCLUSÃO

A lei impõe a obrigatoriedade de zonas de amortecimento para todas as unidades de conservação de proteção integral. Não obstante, no caso dos parques nacionais, apenas 29 possuem ZA, o que evidencia o descompasso existente entre a Lei do SNUC (Lei nº 9.985/00) e a realidade fática, quase 25 anos após sua edição.

Essa constatação é preocupante, pois as ZAs, ao lado das unidades de conservação e dos corredores ecológicos, auxiliam no combate à fragmentação de habitats — uma das principais causas de extinção de espécies. Além disso, visam minimizar os impactos negativos da ação humana sobre a unidade de conservação que se pretende proteger. Para superar esse cenário e tornar as ZAs efetivas, alguns desafios precisam ser enfrentados. O primeiro consiste em ampliar a quantidade de zonas de amortecimento existentes; o segundo, em assegurar a gestão dessas áreas, de modo que sejam protegidas de forças destrutivas.

No caso da criação de zonas de amortecimento de parques nacionais, dois problemas principais travam a formalização de novos espaços: (i) a controvérsia acerca do ato jurídico adequado à sua delimitação e (ii) a ausência de parâmetros legais para sua definição espacial. A discussão sobre o ato normativo apropriado pode ser equacionada mediante a previsão das zonas de amortecimento no próprio ato de criação

da unidade de conservação ou, alternativamente, pela inclusão de cláusula de delegação nesse ato, possibilitando sua instituição posterior — práticas já adotadas atualmente. Também é possível a edição de um normativo específico, no âmbito do Poder Executivo Federal, sobre zonas de amortecimento, o qual poderia contemplar, além da forma de instituição, os parâmetros legais para sua delimitação, em consonância com as premissas técnicas já aplicadas. Uma vez criada, a zona de amortecimento, assim como a unidade de conservação, necessita ser adequadamente consolidada e administrada. A ausência ou a desatualização da regulamentação específica dessas áreas, bem como a fragilidade institucional do órgão gestor, estão entre os fatores que precisam ser enfrentados para viabilizar sua adequada gestão. As ZAs sem regulação devem ser disciplinadas; e aquelas que já possuem regulação precisam ser periodicamente reavaliadas. Tal iniciativa está diretamente vinculada ao fortalecimento institucional do ente gestor, que depende de orçamento e de recursos humanos suficientes.

Os exemplos mencionados não esgotam os obstáculos que dificultam tanto a criação quanto a efetivação das zonas de amortecimento. Na prática, quando essas zonas são formalizadas, raramente são incorporadas aos planos diretores ou às normas municipais de uso e ocupação do solo. Esse cenário gera conflitos normativos e falta de alinhamento entre os instrumentos de ordenamento ambiental e urbanístico, especialmente porque a legislação urbanística é de competência municipal. Soma-se a isso o fato de que, por se localizarem no entorno das unidades de conservação, muitas ZAs abrangem populações que dependem da agricultura, da pecuária ou de atividades extrativistas, e que, em grande parte, não foram devidamente ouvidas nem compreendem os efeitos das restrições impostas.

As zonas de amortecimento representam espaços de transição entre a preservação ambiental e as áreas destinadas à ocupação humana, o que as torna alvo de forte interesse de setores como agricultura, mercado imobiliário, mineração e grandes projetos de infraestrutura. Tais pressões econômicas frequentemente se sobrepõem às normas ambientais, sobretudo em contextos de baixa governança e fiscalização, dificultando, inclusive, sua própria formalização. Por essa razão, tanto a criação quanto a gestão de uma ZA exigem atuação conjunta de órgãos ambientais, administrações municipais, conselhos gestores, organizações locais e do Ministério Público. Contudo, essa articulação, na prática, costuma ser deficiente ou, por vezes, inexistente.

5. REFERÊNCIAS

ANTHONY B. RYLANDS¹, KATRINA BRANDON. Megadiversidade. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/conservation_units.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

AGU. Nota AGU/MC nº 07/2016. Processo nº 02000.000638/ 2015-61. Dado obtido por meio de pedido de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

ARAUJO, M. A. R. **Unidades de conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. SEGRAC, Belo Horizonte, 2007. p. 98-101.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho. A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras. 2021. 212 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.340, DE 22 DE AGOSTO DE 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

CAMARADOSDEPUTADOS. Dossiê digitalizado. PL nº 2892/1992. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140158&filenome=Dossie-PL%202892/1992. Acesso em: 12 fev. 2025.

CÂMARADOSDEPUTADOS. <https://www.camara.leg.br/noticias/1161664-mudancas-no-licenciamento-ambiental-voltam-para-analise-na-camara-e-mobilizam-frentes-parlamentares>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CONAMA. Resolução nº 13, de 6 de dezembro de 1990. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Resolucao/1990/res_conama_13_1990_revvd_licenciamentoucs_revvd_res_conama_428_2010.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

DIEGUES, Antônio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. p. 28.

FRANCO, José Luís Andrade. A primeira conferencia brasileira de proteção à natureza e questão da identidade nacional. Revista Varia, nº 26, Dossiê História e Natureza. Belo Horizonte: Departamento de História UFMG, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303703422_A_Primeira_Conferencia_Brasileira_de_Protecao_a_Natureza_e_a_Questao_da_Identidade_Nacional. Acesso em: 5 jul. 2024.

HOLDGATE, M. **The Green Web: A Union for World Conservation**. London: Earthscan, 1999.

IBAMA. Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=112492#:~:text=Define%20os%20limites%20da%20zona,espec%C3%ADficas%20de%20uso%20e%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.&text=O%20PRESIDENTE%20DO%20INSTITUTO%20BRASILEIRO,das%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20previstas%20no%20art.>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ICMBIO. ICMBio prepara plano de regularização fundiária de unidades de conservação. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-planodeconsolidacaoterritorialdeunidadesdeconservacao#:~:text=Eliani%20Maciel%2C%20coordenadora%20da%20CGT,facilitar%20e%20agilizar%20os%20processos.%E2%80%9D>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ICMBIO. Cartilha Perguntas e Respostas Concessão de Serviços de Apoio ao Uso Público Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e->

contratos/licitacoes/concorrenca/2023/FAQConcessaodeserviosnoPNCG06092023.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

ICMBIO. Painel Dinâmico. Plano de Manejo. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzUwNjQ5ODUtZjgxNS00MDBhLTgyM2YtZjYxNzRmOTYxMmFjIiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDljLTQwOGNmNmNjMzU2MCJ9>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, de 21 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-ainformacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao_normativa_07_2017.pdf. Acesso em: 12 mai. 2025.

ICMBIO. Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

INESC. Orçamento e Direitos: balanço da execução de políticas públicas. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2025/04/bgu-2024_v3-web.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

INESC. Depois do desmonte: balanço do orçamento geral da Uniao 2022. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/depois_do_desmonte-bogu_2022.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

ISA. Painel de dados. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 14 fev. 2025.

KINOUCHI, Marcelo Rodrigues. Da proximidade à vizinhança: desenho e gestão das zonas de amortecimento em unidades de conservação. Campinas. UNICAMP, 2010. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

LAI. Lei de acesso à informação. Pedido nº 02303.009463/2025-14. Respondido em 2 de junho de 2025.

LI, W.; WANG, Z.; TANG, H. Designing the buffer zone of a nature reserve: a case study in Yancheng Biosphere Reserve, China. **Biological Conservation** 90: 159-165, 1999.

MCCORMICK, John. Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MENEGASSI, Duda. É hora de repensar o plano de manejo. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015;

MMA. Amazonia. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/amazonia>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MMA. Mata Atlântica. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/mata-atlantica>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MMA. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 15 mai. 2025.

PHILLIPS, Adrian. The history of the international system of protected area management categories. In: **The international journal for protected area managers**. Reino Unido, v. 14, n.3, p. 4-14, 2004.

PNUMA-WCMC (2024). Dados Mundial sobre áreas protegidas e outras medidas efetivas de conservação baseadas em área. Disponível em: www.protectedplanet.net. Acesso em: 29 jun. 2024.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Orçamento para meio ambiente é 11 vezes menor que recurso destinado a emendas parlamentares. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/orcamento-para-meio-ambiente-e-11-vezes-menor-que-recurso-destinado-a-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Bolsonaro gastou apenas 0,16% do orçamento da União com Meio Ambiente. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-gastou-apenas-016-do-orcamento-da-uniao-com-meio-ambiente/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

RAO, Lisa Davenport. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. Tornando os parques eficientes: estratégia para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed da UFPR e Fundação O Boticário, 2002. p. 53.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 41.

SOUZA, Lorene Raquel de. Desafios ao Fomento do Uso Público Sustentável nos Parque Nacionais. In: LEUZINGER, Márcia et. al. Ensaio sobre sustentabilidade. 1 ed. Brasília: Coutinho, Praeceptor, 2018.

STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stjrevistaelectronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf. Acesso em: 3 de mai. 2025.

STJ - AgInt no AREsp: 1656657 MG 2020/0022643-3, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 12/04/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2021

TERBORGH, J.; SCHAIK. Por que o mundo necessita de parques?. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.V; DAVENPORT, L.; RAO, M. Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora UFPR, 2002, 518p.

TRF-1 - AC: 19080-18.20104013400, Juiz Bruno César Bandeira Apolinário, Data de Julgamento: 05/09/2023, 3ª vara federal, Data de Publicação: PJe 04/12/2013.

TRF-1 - AC: 00225084720064013400, Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira, Data de Julgamento: 07/03/2022, 6ª Turma, Data de Publicação: PJe 08/03/2022 PAG PJe 08/03/2022.

TRF-1. AC nº 0020775-46.2006.4.01.3400/DF. Relator: Desembargador federal Daniel Paes Ribeiro. Data de julgamento: 14/06/2007.

TRANSPARENCIA. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/orgaos/44207?ano=2025>. Acesso em: 6 jun. 2025.

UNESCO. The man e the biosphere programme. Final report. 1968. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/mab>. Acesso em: Acesso em: 6 jun. 2025.