

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM AMBIENTE E
SOCIEDADE

Mariana Luize Ferreira Mamede

PATRIMÔNIO NACIONAL AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:
O artigo 225 parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988 e os possíveis motivos e
consequências da ausência do Cerrado no rol de proteção

Morrinhos/GO

2022

MARIANA LUIZE FERREIRA MAMEDE

**PATRIMÔNIO NACIONAL AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:
O ARTIGO 225 PARÁGRAFO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS
POSSÍVEIS MOTIVOS E CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DO CERRADO NO
ROL DE PROTEÇÃO**

Dissertação apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ambiente e Sociedade no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ambiente e Sociedade da Universidade Estadual de Goiás, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Câmpus Morrinhos.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Meira.

Morrinhos/GO

2022

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UEG
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FF383 Ferreira Mamede, Mariana Luize
 PATRIMÔNIO NACIONAL AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL: O artigo 225 parágrafo 4º da Constituição
Federal de 1988 e os possíveis motivos e consequências
da ausência do Cerrado no rol de proteção / Mariana
Luize Ferreira Mamede; orientador Júlio Cesar Meira.
-- Morrinhos, 2022.
 114 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação
Mestrado Acadêmico em Ambiente e Sociedade) -- Câmpus
Sudeste - Sede: Morrinhos, Universidade Estadual de
Goiás, 2022.

1. Meio Ambiente. 2. Biomas. 3. Legislação. I.
Meira, Júlio Cesar , orient. II. Título.

MARIANA LUIZE FERREIRA MAMEDE

**PATRIMÔNIO NACIONAL AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:
O ARTIGO 225 PARÁGRAFO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS
POSSÍVEIS MOTIVOS E CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DO CERRADO NO
ROL DE PROTEÇÃO**

Dissertação apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ambiente e Sociedade no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ambiente e Sociedade da Universidade Estadual de Goiás, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Câmpus Morrinhos.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Meira.

Banca Examinadora

Dr. Júlio Cesar Meira
(Orientador – PPGAS/UEG)

Prof. Dr. André Luiz Caes
(Membro Interno – PPGAS/UEG)

Profa. Dra. Lucineide Mendes Pires e Silva
(Membro Externo – Geografia/UEG Morrinhos)

Morrinhos/GO
2022

AGRADECIMENTOS

Águia não sou, meu Senhor
Dela trago tão somente o olhar
E também no coração a aspiração do seu voar
Quero em meu posto ficar a fitar o Sol do Amor, do Amor
Passarinho é o que eu sou nas mãos do meu Senhor
(PATRÍCIA, 1997).¹

Aspirando o voo da águia me aventurei nesse desafio de fazer um mestrado. No decorrer do caminho me pareceu que buscando asas acabei encarcerada em uma gaiola. Realmente não é fácil, mas entendi que podia fazer da gaiola uma espécie de casulo que me permitiria sair transformada e mais forte para o voo.

Fraco passarinho como sou, contei com a ajuda de muita gente. Meus pais, Márcia e Luiz, que sempre investiram na educação como as asas mais poderosas que se pode ter e nunca impediram nosso voo, minhas irmãs, Ana Camila e Ana Luíza, com as quais tenho a graça de compartilhar a vida, e toda a minha família, muito obrigada por serem ao mesmo tempo minhas asas, meu sustento e meu porto de descanso.

Aos meus amigos que estiveram presentes, lidaram com minhas ausências e me ajudaram nessa pesquisa, agradeço a paciência e por acreditarem mais em mim que eu mesma. Wesley e Junilson que me apresentaram o PPGAS e muitas vezes foram meu norte nessa jornada, Keyte, Garotas de Ipanema, meninas do Lunidas, companheiros do Rotaract, Renderson, Gabriel e tantos outros, cada um em um canto desse país, os milhares de quilômetros de distância não impediram que vocês me ajudassem na missão de sustentar esse voo até o fim. Gratidão também a todos os colegas do PPGAS, em especial a Fernando, Cristiana e Letícia Cristina da turma de 2020 e a Lauro, da turma de 2019.

Agradeço à UEG e aos que dão voz e vida à educação, todos os professores do PPGAS que de alguma forma colaboraram para que este trabalho fosse realizado, em especial ao meu orientador, professor Dr. Júlio César Meira, aos professores Dr. André Luiz Caes e Dra. Lucineide Mendes Pires e Silva pelo tempo dedicado à leitura desse trabalho e valiosas sugestões na banca de qualificação e a professora Dra. Isa

¹ Manuscrito B do livro História de uma alma, de Santa Terezinha do Menino Jesus. Adaptado e musicado por Ir. Kelly Patrícia.

Lúcia de Moraes pela disposição e colaboração na parte de Ciências Biológicas, além da disponibilização de algumas das fotos usadas nesse trabalho.

Para encerrar esse agradecimento que é breve e nunca será suficiente, agradeço a Deus, sempre o início, meio e fim de tudo. Ele que me permite sonhar com o olhar de águia, aspirar e conquistar grandes voos como as águias, mesmo sendo eu um pequeno passarinho.

RESUMO

O Cerrado brasileiro tem expressiva extensão territorial, é biodiverso, além de ser uma região estratégica para o agronegócio. Sua ocupação foi intensa em um período em que o agronegócio assume grande importância no crescimento do país. A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo dedicado ao meio ambiente mas deixou o Cerrado fora do rol dos biomas protegidos como patrimônio nacional. Tal fato pode ser observado por diversos aspectos, dentre os quais a questão econômica e os interesses políticos envolvidos. O estudo teve como objetivo compreender o sentido jurídico do termo patrimônio nacional constante no artigo 225 parágrafo 4º da Constituição Federal e as razões da ausência do Cerrado no rol do dispositivo legal. Na consecução dos resultados empreendeu-se a caracterização do Cerrado enquanto bioma, território e segundo o conceito de bioma território; o levantamento do contexto da redação do Art. 225 da Constituição Federal, em especial no tocante ao Parágrafo 4º, que estabelece a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional e omite-se em relação ao Cerrado; e o trâmite da PEC 504/2010 que visa a inserção do Cerrado e da Caatinga no referido rol. Os resultados obtidos apontam para a existência de impactos simbólicos e jurídicos provenientes dessa não inserção do Cerrado no rol de patrimônios nacionais. Dessa maneira, fatores políticos e econômicos se apresentam como possíveis razões para uma proteção ambiental seletiva.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Biomas; Legislação.

ABSTRACT

The Brazilian Cerrado has an expressive territorial extension, is biodiverse, besides being a strategic region for agribusiness. Its occupation was intensified in a period in which agribusiness assumes great importance in the growth of the country. The promulgation of the Federal Constitution of 1988 brought a chapter dedicated to the environment but left the Cerrado off the list of biomes protected as national heritage. This fact can be observed by several aspects, including the economic issue and the political interests involved. The study aimed to understand the legal meaning of the term national heritage contained in article 225, paragraph 4 of the Federal Constitution and the reasons for the absence of the Cerrado in the list of the legal provision. In achieving the results, the Cerrado was characterized as a biome, territory and according to the concept of territory biome; the survey of the context of the wording of Art. 225 of the Federal Constitution, in particular with regard to Paragraph 4, which establishes the Brazilian Amazon Forest, the Atlantic Forest, the Serra do Mar, the Pantanal Mato-Grossense and the Coastal Zone as national heritage and is omitted in relation to the Cerrado; and the process of PEC 504/2010, which aims to include the Cerrado and Caatinga in that list. The results obtained point to the existence of symbolic and legal impacts from this non-insertion of the Cerrado in the list of national heritages. Thus, political and economic factors are presented as possible reasons for selective environmental protection.

Keywords: Environment; Biomes; Legislation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Biomas Brasileiros e Sistema Costeiro Marinho.....	19
Figura 2: Principais Bacias Hidrográficas do Cerrado.....	21
Figura 3: Principais Aquíferos do Bioma Cerrado.....	23
Figura 4: Mata ciliar ao redor do Rio Veríssimo em Goiandira/GO.....	24
Figura 5: Mata de galeria do Córrego Fortaleza, Quirinópolis/GO.....	25
Figura 6: Mata Seca Semidecídua, Goiandira/GO.....	25
Figura 7: Mata sempre-verde na encosta da serra com transição para Cerrado sentido restrito.....	26
Figura 8: Cerradão (vista aérea) Januária/BA.....	26
Figura 9: Cerrado sentido restrito, Goiandira/GO.....	27
Figura 10: Parque de Cerrado.....	28
Figura 11: Vereda.....	28
Figura 12: Campo sujo úmido com mata semidecídua ao fundo.....	29
Figura 13: Campo limpo úmido com transição para cerrado sentido restrito e mata semidecídua ao fundo.....	29
Figura 14: Campo rupestre.....	30
Figura 15: Principais programas federais para desenvolvimento agropecuário no Cerrado e cobertura e uso do solo em 2021.....	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Itinerário de Redação e Alterações do Atual Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal

Quadro 2: Propostas de Emenda à Constituição visando alterar o Artigo 225, Parágrafo 4º da CF/1988

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGRIN	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FPA	Frente Parlamentar da agropecuária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisas Agrícolas
MATOPIBA	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PERGEB	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PND I, II, III	Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II, III
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
POLOAMAZONIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PRODECER	Programa de cooperação nipo-brasileira para o Cerrado
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
O CERRADO BRASILEIRO: BIOMA, TERRITÓRIO OU BIOMA-TERRITÓRIO	15
1.1- Cerrado: Bioma do Brasil	15
1.2- O Cerrado Território	31
1.3- Cerrado como Bioma-Território	39
CAPÍTULO II	
HISTÓRICO DA REDAÇÃO DO ARTIGO 225, PARÁGRAFO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: DEBATES E FORÇAS EM DISPUTA	43
2.1- A Interpretação Constitucional	43
2.2- O Termo Patrimônio na Constituição Federal de 1988	48
2.3- O Itinerário de Construção do Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal	56
CAPÍTULO III	
O CERRADO BRASILEIRO E O CONCEITO DE PATRIMÔNIO NACIONAL: POSSÍVEIS IMPACTOS SIMBÓLICOS E JURÍDICOS	66
3.1- O Cerrado e a Caatinga Como Patrimônios Nacionais: O Trâmite da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 504/2010.	66
3.1.1- As justificativas das propostas	74
3.1.2- Dos Relatórios Das Comissões	79
3.1.3- As PECs do Cerrado e as audiências públicas	81
3.1.4- A orientação contrária à aprovação da PEC	86
3.2- Impactos Jurídicos e Simbólicos do Reconhecimento do Cerrado Como Patrimônio Nacional.	89
3.2.1- Dispositivos legais relativos às áreas consideradas patrimônio nacional .	89
3.2.2- O Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	91
3.2.3- Os impactos simbólicos e jurídicos	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Em 1988, pela primeira vez a Constituição Federal (CF) trouxe um capítulo específico sobre o meio ambiente, além de menções esparsas no decorrer do texto, destacando seu caráter fundamental, indisponível e difuso característicos dos direitos fundamentais de terceira dimensão.

As Constituições que nasceram no período da década de 1980, notadamente a brasileira, foram fortemente influenciadas pelos princípios estabelecidos na declaração de Estocolmo de 1972, o Artigo 225 da CF encampou todos os seus vinte e seis princípios que têm por escopo a busca efetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida do homem (SIRVINSKAS, 2020).

Em que pese ser composto de apenas um artigo, o capítulo “Do meio ambiente” da CF aborda diversas temáticas e apresenta diretrizes para a política ambiental do país, com caráter eminentemente programático. Nesse sentido, chama a atenção que na redação da Constituição Federal, o Parágrafo 4º do Artigo 225 tenha resguardado como patrimônios nacionais a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, deixando de lado todas as áreas do Cerrado, da Caatinga e dos Campos sulinos.

Essa opção do legislador constituinte evidentemente possui motivos, e inevitavelmente gera consequências. Enquanto a Constituição Federal determina que a utilização de parte das áreas do país será feita na forma da lei, “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (BRASIL, 1988) e se omite em relação ao restante, a legislação infraconstitucional e as políticas públicas refletem essa escolha.

O Cerrado, não contemplado no texto constitucional, é em extensão o segundo maior bioma do Brasil, localizado na região central do país, dono de um rol de diversos apelidos conhecidos do senso comum, como caixa d’água do Brasil, berço das águas, floresta de cabeça pra baixo, o sertão, o celeiro do país.

Esses apelidos dizem muito sobre duas importantes perspectivas acerca do Cerrado, sua importância ambiental e vital para a biodiversidade do país, e a relevância econômica do território na cadeia produtiva nacional. Essas características

basilares levam aos questionamentos que motivaram esta pesquisa, que conta com três eixos principais, sendo o primeiro a caracterização do Cerrado como bioma, território e como bioma-território, de forma a compreender os três conceitos, que se complementam e possibilitam o entendimento do contexto histórico e atual de conhecimento sobre o bioma e da ocupação do território, na busca de compreender sua ausência na Constituição.

O segundo eixo tem a finalidade de descrever e aplicar elementos de interpretação constitucional utilizados para a compreensão do sentido jurídico do termo “patrimônio nacional”, e a forma como sua aplicação prática influencia ou pode influenciar o tratamento diferenciado entre as áreas não inseridas no dispositivo e as que possuem o *status* de patrimônio.

O terceiro eixo utiliza os arquivos da Assembleia Nacional Constituinte, como atas de comissões, históricos de dispositivos legais e atas de sessões, como documentos base para o levantamento histórico do dispositivo constitucional que instituiu as áreas naturais como patrimônio nacional, e a análise do trâmite dos Projetos de Emenda à Constituição que visam alterar o parágrafo 4º do artigo 225 da CF na busca de compreender os motivos da não inserção do Cerrado no rol.

Ante essa problemática, estabeleceu-se como objetivo geral compreender o sentido jurídico do termo patrimônio nacional constante no artigo 225 parágrafo 4º da Constituição Federal e as razões da ausência do Cerrado no rol do dispositivo legal.

Perseguindo o itinerário para atingir tal objetivo, foram propostos como objetivos específicos:

- 1- Estudo acerca do Cerrado Brasileiro, sua abrangência, histórico da ocupação, riquezas e produção econômica.
- 2- Compreensão do sentido jurídico do termo patrimônio nacional através do levantamento histórico da redação do Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF os debates e forças em disputa.
- 3- Relacionar o Cerrado Brasileiro e o conceito de Patrimônio Nacional, notadamente os impactos simbólicos e jurídicos através da análise do trâmite da PEC 504/2010, da legislação infraconstitucional e jurisprudência relativas ao Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF.

Na forma em que foi proposto o trabalho, o tipo de pesquisa com relação aos objetivos a serem alcançados é a pesquisa documental e exploratória pois o estudo pretende analisar o contexto da redação do Artigo 225 da Constituição Federal, em especial no tocante ao Parágrafo 4º.

A pesquisa demanda uma revisão bibliográfica sobre os conceitos empregados, como bioma, território, patrimônio, dentre outros, conforme já citado acima, a fim de analisar diversos fatores que influenciam na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a evolução do discurso ambiental no âmbito acadêmico, político, legislativo e popular, bem como os impactos práticos quanto à conservação do Cerrado.

Foi realizado um levantamento documental acerca do histórico da redação do Artigo 225 da CF, notadamente seu Parágrafo 4º, por meios dos arquivos como atas de comissões, discursos transcritos, anteprojetos, propostas de emendas, encontrados no Acervo Constituinte no site da Câmara dos Deputados, bem como de outras leis que contribuam para a pesquisa.

Seguindo essa metodologia o trabalho está dividido em três capítulos, o primeiro apresenta a caracterização do Cerrado sob a ótica dos conceitos de bioma, território e bioma-território, com a finalidade de abordar tanto as características naturais quanto geopolíticas, de forma a esclarecer a abordagem dos demais capítulos. Não é objetivo desse capítulo exaltar a importância ambiental do Cerrado, em razão da convicção de que em nenhum momento da história ele foi desimportante, a mudança está tão somente na perspectiva pela qual se enxerga (va) e nas forças que conduzem os olhares, as pesquisas, a legislação e as políticas públicas.

O segundo capítulo traça o histórico da redação do Artigo 225, Parágrafo 4º da CF, bem como os debates e forças em disputa para sua elaboração, utilizando elementos de interpretação constitucional para o esclarecimento do sentido do termo patrimônio na Constituição Federal e o itinerário de construção do dispositivo objeto da pesquisa através da análise dos discursos e propostas apresentadas no decorrer no processo constituinte.

O terceiro capítulo apresenta uma relação entre o Cerrado Brasileiro e o conceito de Patrimônio Nacional por meio do trâmite das propostas de emenda à constituição que desde 1995 buscaram inserir o Cerrado no rol do parágrafo 4º do artigo 225 da CF, destacando a forma como vem se discutindo o assunto no decorrer

do tempo. Além de apresentar os possíveis impactos simbólicos e jurídicos, advindos do dispositivo legal.

CAPÍTULO I

O CERRADO BRASILEIRO: BIOMA, TERRITÓRIO OU BIOMA-TERRITÓRIO

Qualquer estudo que se faça sobre o Cerrado deve delimitar o aspecto sobre o qual se pauta, já que as abordagens podem ser diversas. Nesta seção o Cerrado será caracterizado como bioma e território, de forma a esclarecer, no decorrer do texto, a abordagem mais adequada no âmbito da pesquisa.

Essa caracterização é necessária, uma vez que quando se fala em abrangência e riquezas ambientais, se está referindo ao Cerrado como bioma, conforme a divisão efetuada pelo mapa de biomas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ribeiro e Walter (2008). Já a produção econômica e histórico de ocupação podem ser melhor visualizados se utilizada uma abordagem territorial. Entretanto, as duas abordagens são necessárias para a compreensão do conjunto de fatores que constituem histórica, ambiental, cultural e economicamente o Cerrado.

Se hoje é muito clara a relevância ambiental do Cerrado, com a multiplicação das pesquisas em diversos âmbitos que o envolvem, o mesmo não se pode dizer de algumas décadas atrás, nas quais até mesmo as pesquisas, muitas delas institucionais, davam conta de um território de solo pobre e vegetação sem expressividade, um local a ser colonizado, o sertão a ser conquistado, ocupado, modernizado, a despeito de qualquer cautela no sentido da preservação (GOMES, 2008).

Não é objetivo da pesquisa enfrentar as minúcias teóricas ou terminológicas das definições de bioma e território, nem determinar qual dos conceitos seja o mais adequado para a classificação do Cerrado, apenas apresentar formas diversas de abordagem, cada qual importante e necessária para a compreensão do seu histórico de ocupação e situação atual.

1.1- Cerrado: Bioma do Brasil

O relatório metodológico Biomas e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil do IBGE (2019) considera bioma a reunião de vegetação com fauna e flora associadas e condições físicas compartilhadas. De forma mais específica, aponta três características para a consideração de um bioma:

Constitui um conjunto de tipos de vegetação, identificável em escala regional, com suas flora e fauna associadas; é definido pelas condições físicas predominantes, sejam climáticas, litológicas, geomorfológicas, pedológicas, assim como uma história evolutiva compartilhada; e é dotado de diversidade biológica singular (IBGE, 2019 p. 12).

Traçando um histórico do conceito de bioma, Coutinho (2016) passa pela origem e evolução do termo até chegar à concepção que denomina mais ecológica e moderna.

Etimologicamente, o termo bioma (do grego bio = vida e oma= massa) significa um volume, uma massa de seres vivos. Esse termo já era usado na Biogeografia desde meados do século passado, tendo sofrido uma série de modificações conceituais até chegar ao seu conceito atualmente mais aceito pela comunidade científica, isto é, um espaço geográfico natural que ocorre em áreas que vão desde algumas dezenas de milhares até alguns milhões de quilômetros quadrados, caracterizando-se pela sua uniformidade de clima, de condições edáficas (do grego édaphos = solo) e de fitofisionomia. Ele inclui a fauna como parte dessa massa viva, ampliando o termo formação, antes usado, que só se refere ao componente vegetal. Portanto, bioma é um macroambiente natural (COUTINHO, 2016, p. 26).

Conforme o autor destaca, essa concepção não se confunde com os conceitos de formação, ecossistema e domínio, muito embora por vezes sejam aplicados como se fossem sinônimos. Formação, termo anterior à bioma, se diferencia pela abrangência de elementos em sua composição, uma vez que se refere à vegetação ou fitofisionomia característica, sem inclusão da fauna (COUTINHO, 2006). De acordo com a definição do Manual Técnico da Vegetação Brasileira (IBGE, 2012, p. 48), o termo foi usado pela primeira vez por Grisebach em 1872 para “designar um tipo vegetacional definido”, e redefinido em 1954 por Gustaf Einar Du Rietz “como um conjunto de formas de vida vegetal de ordem superior, que compõe uma fisionomia homogênea, apesar de sua estrutura complexa.”.

No mesmo sentido, usava-se a expressão “Regiões Fitogeográficas” para classificar os tipos de vegetação no território brasileiro, dividindo-se em florestas, savanas, caatinga e campos (JAPIASSÚ, 1977).

No que diz respeito ao termo ecossistema, pode ou não ser natural, é independente do espaço que ocupa, além de ser constituído por componentes bióticos e abióticos (COUTINHO, 2006). Dentro de um bioma existem diferentes ecossistemas, classificados tanto por serem terrestres ou aquáticos, como pela fitofisionomia.

Aziz Ab’Sáber (2003, p. 11 e 12) trabalha com o conceito de domínio morfoclimático e fitogeográfico, entendido como “um conjunto espacial de certa ordem de grandeza territorial – de centenas de milhares a milhões de quilômetros quadrados

de área- onde haja um esquema coerente de feições de relevo, tipos de solos, formas de vegetação e condições climático-hidrológicas”, com espaços de transição e contato com outros domínios e ocorrência de mosaicos com combinações diversas. Por isso se fala em domínio como forma de afastar a categorização uniforme das áreas, uma vez que, por esse conceito, cada domínio pode compreender distintos biomas (IBGE, 2019).

Nesse sentido, Batalha (2011) defende que o Cerrado não é um bioma, mas o termo é amplamente utilizado e se tornou um erro enraizado, afirma ainda que se trata de um domínio fitogeográfico com tipos vegetacionais variados, que pode ser considerado um complexo de biomas, divididos em campo tropical, savana e floresta estacional.

Barbosa (1995) apresenta outra classificação, defendendo que a divisão do país em biomas pode ser considerada meramente política, enquanto a fisiográfica divide o país em sete sistemas biogeográficos, todos interdependentes e igualmente relevantes como patrimônio genético e natural do Brasil. Nesse sentido define o Cerrado não como uma unidade, mas como sistema.

A região dos cerrados não pode ser entendida como uma unidade zoogeográfica particularizada, porque não apresenta esta característica, tampouco pode ser considerada uma unidade fitogeográfica, por não se tratar de uma área uniforme em termos de paisagem vegetal. O mais correto é correlacionar os diversos fatores que compõem sua biocenose e defini-la como um Sistema Biogeográfico. Um sistema que abrange áreas planálticas, o Planalto Central Brasileiro, com altitude média de 650 metros, clima tropical subúmido de duas estações, solos variados e um quadro florístico e faunístico extremamente diversificado e interdependente (BARBOSA, 1995, p. 161).

Dutra e Silva e Barbosa (2021) ressaltam que é função do historiador ambiental lidar com os conceitos e com seu uso político, destacam o fato de que apenas em 2004 houve a publicação oficial dos mapas dos biomas brasileiros pelo IBGE e apontam a importância de se considerar os “interesses que associam o advento histórico da fronteira agrícola e as delimitações territoriais dos biomas brasileiros. Isso porque, o conceito de “fronteira agrícola” está associado a um tipo particular do uso da terra, intensificado com o emprego da tecnologia na produção de alimentos.” (DUTRA E SILVA; BARBOSA, 2021, p.09), o que afeta diretamente o Cerrado.

O recorte territorial do Brasil através dos biomas é adotado oficialmente para o estabelecimento de políticas públicas em cada região, por isso a importância das pesquisas e do conhecimento da biodiversidade de cada bioma, para a implantação de ações eficazes à cada realidade. Por ser a classificação oficial, será a adotada

neste trabalho, uma vez que as variáveis utilizadas para a compressão do tratamento institucional e legal dispensando ao Cerrado serão leis e políticas públicas que se baseiam nesse recorte territorial (BOTELHO; JÚNIOR, 2016).

Considerando essa divisão, o território continental brasileiro é composto pelos biomas Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Pampa e o sistema Costeiro-Marinho (IBGE, 2019), distribuídos conforme a Figura 1.

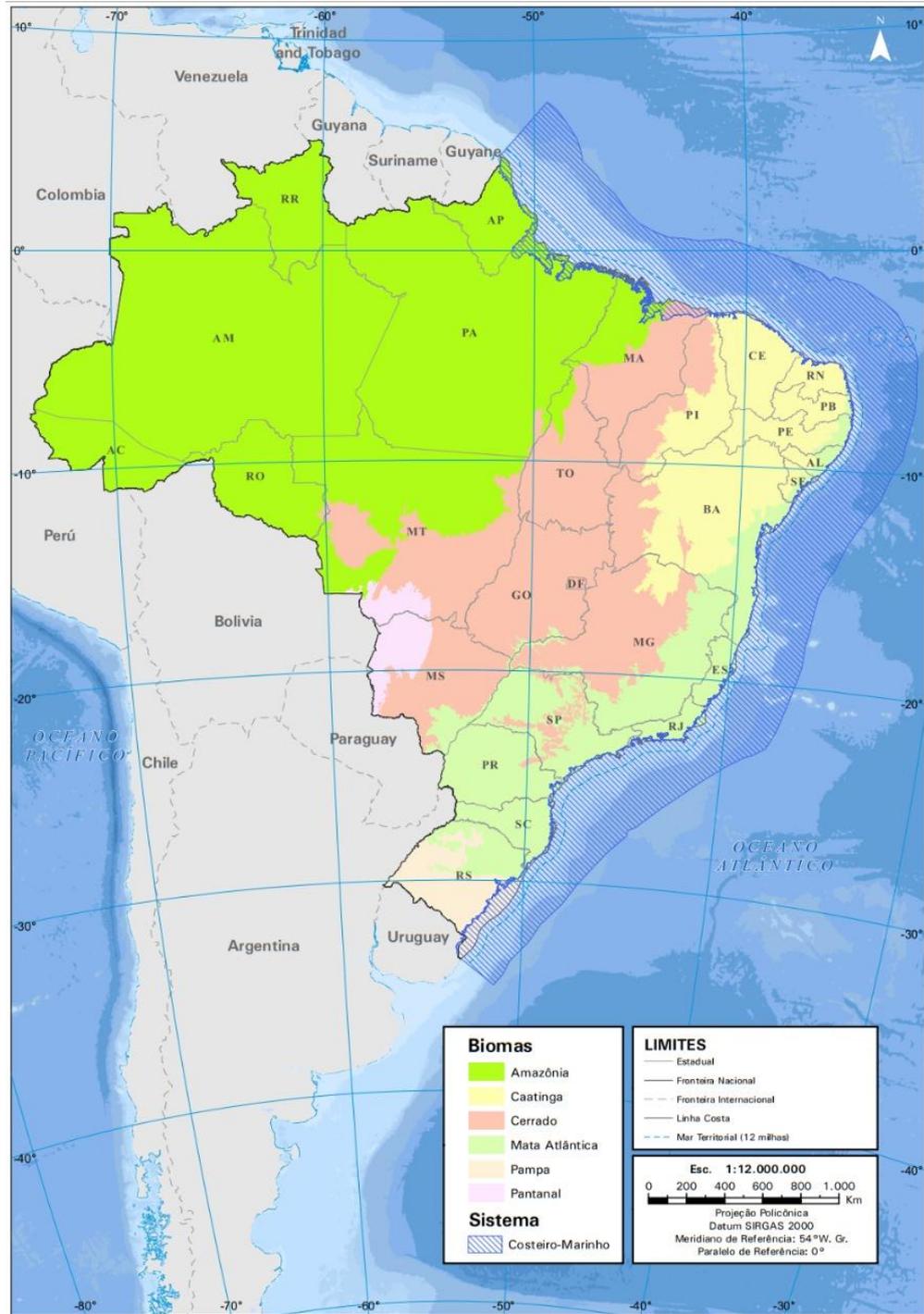
Com uma área de 1.983. 017 km², equivalente a 23,3% do território nacional, o Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil, o único a ocorrer em todas as regiões do país, presente em 11 estados da federação e o Distrito Federal, predominantemente no Centro-Oeste, região central do país, localização que faz do Cerrado o único bioma fronteiro com todos os demais, com exceção do Pampa (IBGE, 2019).

Seu território abrange os estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo e Distrito Federal, além das ocorrências pontuais no Amapá, Roraima e Amazonas. De todos esses, o Distrito Federal está completamente coberto pelo bioma, e o estado de Goiás é quase completamente coberto (IBGE, 2019).

Dono de um estoque genético muito relevante e irrepetível, o Cerrado é considerado um dos biomas mais ricos em biodiversidade do mundo (BRASIL, 2006a), classificado por Myers *et al.* (2000) como um dos 25 *hot spot*² para a conservação da biodiversidade mundial, em decorrência da concentração de espécies endêmicas associada a um grau de ameaça significativo.

² *Hot spot* é um conceito criado por Norman Myers e usado para se referir a áreas ao redor do mundo com grande biodiversidade e relevante grau de ameaça (MYERS *et al.*, 2000).

Figura 1: Biomas Brasileiros e Sistema Costeiro Marinho



Fonte: Biomas e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250 000. IBGE (2019).

Com geologia variada, é uma das mais diversificadas e complexas do País, compreendendo rochas que remontam do Pré-Cambriano ao Cenozoico, com predominância das primeiras (BOTELHO; JÚNIOR, 2016). O relevo é também variado, com grandes áreas de planícies, planaltos e chapadas, de forma que cerca da metade do bioma está em locais de altitude entre 300 e 600 m acima do nível do

mar (COUTINHO, 2002), mas com ocorrência de morros e depressões (BARBOSA, 1995), com amplitude altimétrica variando entre 50m e 2.000m (FIGUEIREDO, 2016).

Outro fator indispensável para a compreensão do Cerrado é a heterogeneidade do solo, geralmente distrófico e ácido, com ocorrência principal de Latossolos variados³, Neossolos Quartzarênicos⁴, Argissolos⁵, Plintossolos⁶ e Gleissolos⁷, com características hidromórficas, dentre outros em menores proporções (WALTER *et al.*, 2008), essa grande variedade, associada à textura, ligada diretamente à retenção de umidade, capacidade de drenagem e disponibilidade de nutrientes, em geral baixa no Cerrado, caracteriza também a multiplicidade da formação da vegetação (BOTELHO; JÚNIOR, 2016).

Dentre as variáveis ambientais características, o clima é também fator importante na formação da fitofisionomia dos Cerrados, com apenas duas estações definidas, uma úmida e chuvosa no verão, outra seca no inverno, apresenta clima tropical quente subúmido (WALTER *et al.*, 2008). O volume de chuvas anual varia de forma importante, registrando uma amplitude entre 850 mm e 2.100 mm, com distribuição espacial diversificada (GOMES, 2008) em virtude da sua grande extensão, além de apresentar influência dos demais biomas com que faz divisa.

Conhecido como caixa d'água do país, o Cerrado guarda uma abundância hídrica inigualável, é berço das principais bacias hidrográficas do Brasil e da América do Sul, conforme retratado no mapa da Figura 2.

³ Latossolos: São, em geral, solos fortemente ácidos, com baixa saturação por bases, distróficos ou aluminicos. Ocorrem, todavia, solos com saturação por bases média e até mesmo alta. Esses últimos são encontrados geralmente em zonas (semiáridas ou não) que apresentam estação seca pronunciada, ou ainda que apresentam influência de rochas básicas ou calcárias (SANTOS, 2018, p. 93).

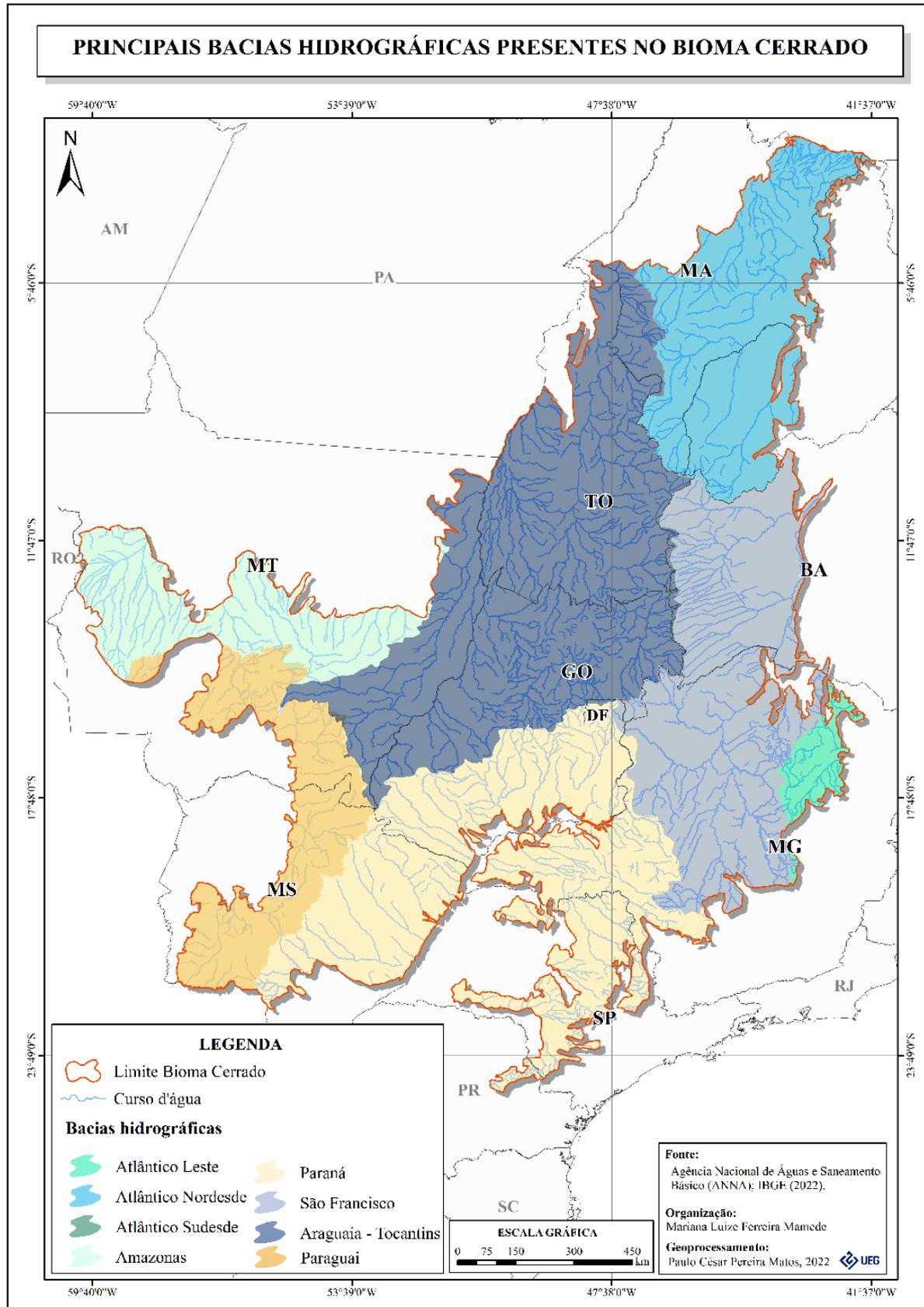
⁴ Neossolos: Compreendem solos constituídos por material mineral ou por material orgânico pouco espesso que não apresenta alterações expressivas em relação ao material originário devido à baixa intensidade de atuação dos processos pedogenéticos, seja em razão de características inerentes ao próprio material de origem (como maior resistência ao intemperismo ou composição químico-mineralógica), seja em razão da influência dos demais fatores de formação (clima, relevo ou tempo), que podem impedir ou limitar a evolução dos solos (SANTOS, 2018, p. 96).

⁵ Argissolos: Compreendem solos constituídos por material mineral, que têm como características diferenciais a presença de horizonte B textural de argila de atividade baixa, ou atividade alta desde que conjugada com saturação por bases baixa ou com caráter aluminico (SANTOS, 2018, p. 87).

⁶ Plintossolos: Compreendem solos minerais formados sob condições de restrição à percolação da água sujeitos ao efeito temporário de excesso de umidade, de maneira geral imperfeitamente ou mal drenados, e se caracterizam fundamentalmente por apresentar expressiva plintitização com ou sem petroplintita na condição de que não satisfaçam aos requisitos estipulados para as classes dos Neossolos, Cambissolos, Luvisolos, Argissolos, Latossolos, Planossolos ou Gleissolos (SANTOS, 2018, p. 102).

⁷ Gleissolos: compreendem solos minerais, hidromórficos, que apresentam horizonte glei dentro de 50 cm a partir da superfície ou a profundidade maior que 50 cm e menor ou igual a 150 cm desde que imediatamente abaixo de horizontes A ou E (com ou sem gleização)(4) ou de horizonte hístico com espessura insuficiente para definir a classe dos Organossolos (SANTOS, 2018, p. 90).

Figura 2: Principais Bacias Hidrográficas do Cerrado



Fonte: Embrapa Cerrados (2022); IBGE (2022); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2022). Adaptado pela Autora (2022).

No que diz respeito aos principais rios que nascem ou recebem contribuições das áreas de recarga hídrica no bioma, se destaca que:

O Cerrado contém as três maiores bacias hidrográficas sul-americanas. Do ponto de vista hidrológico, por compreender zonas de planalto, a região possui diversas nascentes de rios e, conseqüentemente, importantes áreas de recarga hídrica, que contribuem para grande parte das bacias hidrográficas brasileiras. Seis das oito grandes bacias hidrográficas brasileiras têm nascentes na região: a bacia Amazônica (rios Xingu, Madeira e Trombetas), a bacia do Tocantins (rios Araguaia e Tocantins), a bacia Atlântico Norte/Nordeste (rios Parnaíba e Itapecuru), a bacia do São Francisco (rios São Francisco, Pará, Paraopeba, das Velhas, Jequitaiá, Paracatu, Urucuia, Carinhanha, Corrente e Grande), a bacia Atlântico Leste (Rios Pardo e Jequitinhonha) e a bacia dos Rios Paraná/Paraguai (rios Paranaíba, Grande, Sucuriú, Verde, Pardo, Cuiabá, São Lourenço, Taquari, Aquidauana) (SCARIOT, *et al*, 2005, p. 31).

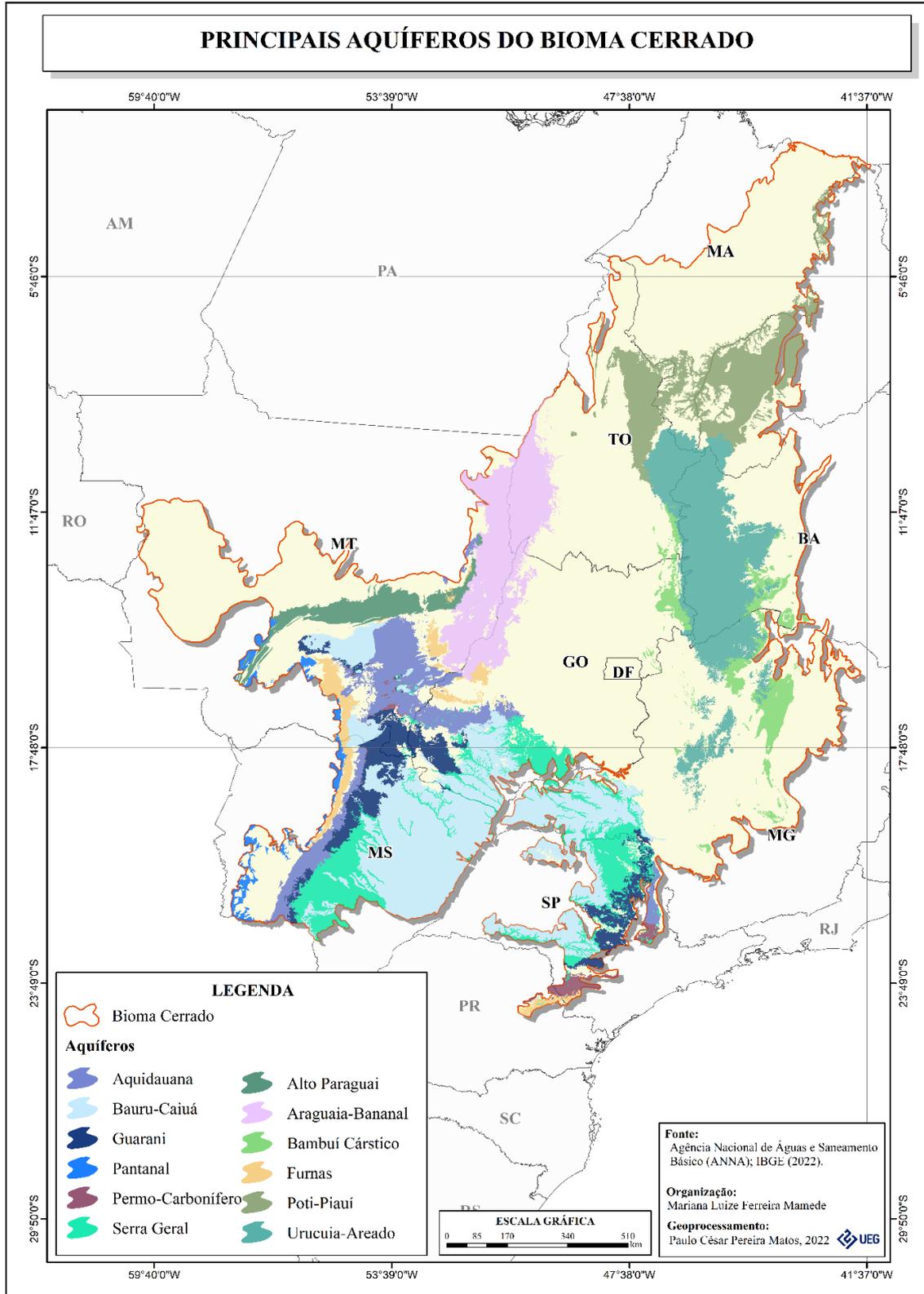
Além dos rios, encontram-se em seu território reservatórios subterrâneos denominado aquíferos, formados em decorrência da combinação de fatores como o sistema radicular da vegetação, que possibilita a retenção da água das chuvas, o solo e as rochas porosas ou fraturadas, que facilitam a infiltração e acomodação em lençóis profundos (OLIVEIRA *et al.*, 2021). O mapa da Figura 3 retrata os principais aquíferos do Cerrado, responsáveis também pela constituição dos grandes rios continentais. Em volume hídrico, os maiores são os aquíferos Guarani, Bambuí e Urucuia.

O Sistema Aquífero Urucuia está localizado na região hidrogeológica São Francisco, compreende parte dos estados da Bahia, Maranhão, Piauí, Minas Gerais, Goiás e Tocantins, com área de abrangência de 76.000 km² Gaspar & Santos (2007).

O Bambuí, também localizado na província hidrogeológica São Francisco, “aflora numa área que corresponde à porção centro-norte do Estado de Minas Gerais, região centro-oeste da Bahia, além dos extremos sudeste de Tocantins e noroeste de Goiás” (BRASIL, 2006b, p. 195), com extensão estimada de 182.000 km² (SOUZA *et al*, 2013).

O Sistema Aquífero Guarani, um dos maiores do mundo, ocorre nas regiões hidrográficas do Paraguai, Tocantins, Paraná e Atlântico Sul, com uma área de aproximadamente 1.195.000 km², sendo cerca de 71% em território brasileiro, e o restante dividido entre a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (BRASIL, 2006b). Esse aquífero constitui uma grande riqueza do Cerrado, ameaçada pelas diversas formas de contaminação que a urbanização desordenada e o uso de agrotóxicos causam (GOMES, 2008; FIGUEIREDO, 2016).

Figura 3: Principais Aquíferos do Bioma Cerrado



Fonte: Embrapa Cerrados (2022); IBGE (2022); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2022). Adaptado pela Autora (2022).

Em razão da heterogeneidade das características físico-naturais, as fitofisionomias do Cerrado são variadas, com 13.188 espécies vegetais conhecidas, de acordo com o projeto Flora do Brasil (2020), e cerca de 40% de endemismo, pode ser considerada a savana mais rica em biodiversidade do mundo (GOMES, 2008). Para essa caracterização se adotará a classificação de Ribeiro e Walter (2008) que identifica no Cerrado 11 tipos fitofisionômicos englobando três grupos de formações, as florestais, as savânicas e as campestres, dentro das quais são descritas onze fitofisionomias gerais, algumas delas com subdivisões.

As formações florestais são caracterizadas pela predominância de espécies arbóreas e englobam a mata ciliar, mata de galeria, mata seca e cerradão. As duas primeiras acompanham cursos hídricos, sendo a mata ciliar um tipo de vegetação arbórea, relativamente estreita que margeia rios de médio e grande porte, conforme a Figura 4, se diferenciando da mata de galeria, que acompanha rios de pequeno porte e como indicativo do nome, forma galerias sobre eles, como exemplifica a Figura 5 (RIBEIRO; WALTER, 2008). Se diferenciam também “pela deciduidade e pela composição florística, sendo que na mata ciliar há diferentes graus de caducifolia na estação seca enquanto a mata de galeria é perenifólia” (RIBEIRO; WALTER, 2008, p. 164).

Figura 4: Mata ciliar ao redor do Rio Veríssimo em Goiandira/GO



Fonte: Acervo particular da Autora (2022).

Figura 5: Mata de galeria do Córrego Fortaleza, Quirinópolis/GO



Fonte: Acervo particular da professora Isa Lucia de Moraes (2022).

A mata seca não está associada a cursos de água, é característica de solos de alta fertilidade, com altura média do estrato arbóreo variando entre 15 e 25 metros, apresenta os subtipos Mata Seca Semidecídua (Figura 6), Mata Seca Decídua e Mata Seca Sempre-Verde (Figura 7), variação decorrente do tipo de solo, composição florística e queda de folhas no período seco (RIBEIRO; WALTER, 2008).

Figura 6: Mata Seca Semidecídua, Goiandira/GO



Fonte: Acervo particular da Autora (2022).

Figura 7: Mata sempre-verde na encosta da serra com transição para Cerrado sentido restrito



Fonte: Acervo particular da professora Isa Lucia de Moraes (2022).

O cerradão (Figura 8) é uma formação com características esclerófilas, fisionomicamente é uma floresta, mas do ponto de vista florístico é equivalente ao Cerrado sentido restrito, reunindo espécies que ocorrem nas duas formações (RIBEIRO; WALTER, 2008).

Figura 8: Cerradão (vista aérea) Januária/BA



Fonte: Ribeiro & Walter (2008).

Englobam as formações savânicas o cerrado sentido restrito, o parque de cerrado, o palmeiral e a vereda. “O Cerrado sentido restrito caracteriza-se pela presença de árvores baixas, inclinadas, tortuosas, com ramificações irregulares e retorcidas, e geralmente com evidências de queimadas” (RIBEIRO; WALTER, 2008, p. 174), além de arbustos, conforme se vê na Figura 9. Apresenta subdivisões que refletem a densidade do agrupamento da vegetação, como o cerrado denso, cerrado típico e cerrado ralo, e o cerrado rupestre caracterizado por afloramento rochosos e solos rasos (RIBEIRO; WALTER, 2008).

Figura 9: Cerrado sentido restrito, Goiandira/GO



Fonte: Acervo particular da Autora (2022).

O Parque de Cerrado (Figura 10) é o agrupamento de árvores similares ao cerrado sentido restrito em elevações do terreno denominados murundus, enquanto o Palmeiral é marcado pela presença dominante de palmeira em detrimento de outras espécies, e apresenta subtipos de acordo com o tipo de palmeira dominante, como exemplo o Macaubal, guerobal, babaçual e buritizal. Já a Vereda (Figura 11) “é a fitofisionomia com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* emergente, em meio a agrupamentos mais ou menos densos de espécies arbustivo-herbáceas”,

características de solos hidromórficos com afloramento do lençol freático (RIBEIRO; WALTER, 2008, p. 182).

Figura 10: Parque de Cerrado



Fonte: Ribeiro & Walter (2008).

Figura 11: Vereda



Fonte: Acervo particular da professora Isa Lucia de Moraes (2022).

As formações campestres se apresentam sob os tipos campo sujo, campo limpo e campo rupestre. O campo sujo, conforme Figura 12, é marcado por vegetação arbustiva-herbácea, desenvolvidas em solos rasos ou profundos de baixa fertilidade, e pode ser subdividido em Campo Sujo Seco, Campo Sujo Úmido e Campo Sujo com

Murundus (RIBEIRO; WALTER, 2008). O Campo limpo (Figura 13) se diferencia do campo sujo pelo predomínio de vegetação herbácea, poucos arbustos e ausência de árvores.

Figura 12: Campo sujo úmido com mata semidecídua ao fundo



Fonte: Acervo particular da professora Isa Lucia de Moraes (2022).

Figura 13: Campo limpo úmido com transição para cerrado sentido restrito e mata semidecídua ao fundo



Fonte: Acervo particular da professora Isa Lucia de Moraes (2022).

Já o Campo Rupestre (Figura 14) tem predomínio herbáceo- arbustivo e poucas árvores baixas, em solo com afloramentos rochosos (RIBEIRO; WALTER, 2008).

Figura 14: Campo rupestre



Fonte: Ribeiro & Walter (2008).

Outro fator característico do Cerrado é o fogo ao qual sua vegetação é adaptada e por ele diretamente influenciada, uma vez que afeta a distribuição e composição da paisagem, além de contribuir para a ciclagem de nutrientes. (WALTER *et al.*, 2008). Entretanto, essa adaptação diz respeito ao fogo natural, não às grandes queimadas provocadas ou descontroladas por ação ou omissão humana, que são causa de grandes perdas e prejuízos ambientais (AGUIAR, 2004).

A escassez inicial de pesquisas sobre as consequências ambientais da exploração econômica do Cerrado teve como resultado a perda de cobertura vegetal natural do Cerrado, que já alcança cerca de 53% do território que ocupa, e apenas 8,21% da área total é protegida através de unidades de conservação (BRASIL, 2021).

Somente nos últimos 19 anos, segundo dados do INPE (2021), o bioma perdeu 283.366,72 km², o que se comparado à Amazônia é um número extremamente alto, considerando-se a relevante diferença de área entre os dois biomas e o fato de que no mesmo período, na Amazônia foram desmatados 225.913,00 km².

Isso pode ser explicado em grande parte pelo modelo de agronegócio que pautou a ocupação da região, em um momento de busca por desenvolvimento econômico, por meio da inserção da agricultura, notadamente na produção de grãos, especialmente a soja, e pecuária brasileiras no mercado global. O que deu ensejo a programas de governo para expansão da produção, infraestrutura para armazenagem e transporte, desvinculados, em um primeiro momento, dos cuidados com a proteção ambiental e cuidados com a população tradicional da região (BRASIL, 2014).

Conforme ressaltado pelo grupo de trabalho do programa Cerrado Sustentável:

O empobrecimento ecológico do bioma se deve principalmente à incorporação de extensas áreas para agricultura comercial, baseada em plantios homogêneos e o uso intensivo de agrotóxicos, à exploração pecuária extensiva, ao uso do fogo e as más práticas de captação e uso de água na irrigação, ao que se soma uma vigorosa expansão da infraestrutura sem a adoção efetiva de medidas de mitigação de impactos de compensação socioambiental, entre a construção de hidrelétricas, barragens, rodovias, hidrovias e ferrovias (BRASIL, 2006a, p.13).

Segundo dados do INPE e Mapbiomas, apresentados por Rocha e Nascimento (2021), a distribuição espaço-temporal das queimadas no bioma Cerrado entre 1999 e 2018 tem relação direta com o tipo de cobertura do solo, de forma que as classes de cobertura do solo mais atingidas são as formações savânicas, campestres e florestal, com, respectivamente 32%, 22% e 21%. Os autores afirmam ainda que “a distribuição espacial das queimadas no bioma não se dá de forma aleatória e homogênea, mas associada, principalmente, às coberturas naturais propícias ao desmatamento e à implantação de atividades agropecuárias.” (ROCHA; NASCIMENTO, 2021, p. 1231).

Segundo Chaves (2008, p. 312), os estudos acerca da “viabilidade técnica e econômica para a exploração do Cerrado antecedeu aos estudos que pudessem garantir uma exploração mais ordenada e que respeitasse o enorme potencial da sua biodiversidade”. Por isso a necessidade, mesmo que sem a profundidade de pesquisas específicas, da apresentação de suas características ambientais, tanto para o conhecimento da razão da pesquisa quanto para a valorização do bioma.

1.2- O Cerrado Território

A análise do Cerrado, principalmente do seu histórico de ocupação e situação atual, precisa superar o conceito de bioma para alcançar a abordagem territorial, que implica em entender as dimensões geopolíticas que conduziram o Cerrado a ser um

celeiro produtivo do mercado mundial. Para tanto, a discussão acerca do conceito de território, mesmo que não se objetive esgotar o tema, é indispensável para a compreensão do Cerrado ante as políticas de ocupação implementadas.

A Teoria do Estado considera o território um dos elementos essenciais e indispensáveis para a existência do Estado, juntamente com o povo e o governo (ANDRADE, 1994), o território é visto, a partir do Estado Moderno como um componente necessário sem o qual faltaria um elemento material onde exercer a soberania, abrigar a ordem jurídica estatal e reunir um povo (DALLARI, 2011). No âmbito da ciência política, Dallari (2011) apresenta algumas conclusões relativas à noção de território, afirmando não existir divergência quanto à impossibilidade de existência de um Estado sem território, de modo que seus limites determinem sua ação soberana, constituindo, além de elemento para sua constituição, um objeto de direitos do Estado.

Terra (2009), ao dissertar sobre a origem e evolução do conceito de território destaca que não foi a geografia sua precursora, mas as ciências da natureza, que usavam o termo para definir as áreas de domínio de uma determinada espécie animal (ANDRADE, 1994).

Jean Gottmann (2012), na mesma empreitada acerca da evolução do conceito de território e os dilemas políticos do seu uso, aponta as possibilidades de ser visto como abrigo ou como recurso, de forma que o uso como abrigo se apresenta mais contido e como recurso de forma expansionista.

Com o desenvolvimento da organização internacional e a emergência de um pequeno número de superpotências dotado de um domínio mundial por vias militares, o conceito territorial evoluiu na direção de uma função econômica e cultural. Ele está se tornando principalmente uma plataforma a partir da qual se buscam oportunidades iguais e controle de um sistema doméstico de recursos, seja numa escala nacional ou regional (GOTTMANN, 2012, p. 541).

Haesbaert (2007), na busca de definir território para entender a desterritorialização, chama a atenção para a amplitude do conceito e das áreas que lhe empregam. Para classificar as noções variadas acerca do conceito, apresenta três perspectivas de análise, materialista, idealista e integradora, dentro das quais, em um patamar mais específico, pode ser analisado através de quatro vertentes, política, cultural, econômica e natural.

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve [ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder (na maioria das vezes, ligadas à concepção de Estado); a Economia, que prefere

a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo; a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo.” (HAESBAERT, 2007, p. 37).

São consideradas categorias da perspectiva materialista as concepções que evidenciam o território como matéria sujeita a posse, sendo elas a política, que se refere às relações de poder; a econômica, relativa ao território como fonte de recurso ou diretamente relacionado ao seu uso econômico e as relações de capital e trabalho estabelecidas; e a natural ou naturalista, que o identifica como o ambiente físico base das relações (Haesbaert, 2007).

O território na perspectiva idealista incorpora a dimensão simbólica do território cultural como conceito trabalhado pela Antropologia, que o considera não somente o espaço onde acontecem as relações, mas ele próprio um construtor de identidade (Haesbaert, 2007).

Haesbaert (2007) entende que nenhuma das duas perspectivas esgotam sozinhas as características do território, por isso apresenta uma visão integradora,

Que envolve a leitura de território como um espaço que não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural. Território só poderia ser concebido através de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria natureza) (HAESBAERT, 2007, p. 34).

Santos (1998) defende que território se torna objeto de análise social pela forma como é utilizado e considera indispensável o conhecimento geográfico do que é território para a compreensão dos elementos que nele atuam o modificando e construindo relações.

A Geografia alcança neste fim de século a sua era de ouro, porque a geograficidade se impõe como condição histórica, na medida em que nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do que é Território. O Território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. A Geografia passa a ser aquela disciplina mais capaz de mostrar os dramas do mundo, da nação, do lugar (SANTOS, 1999, p. 9).

Para Fernandes (2009), a intencionalidade é determinante na definição da dimensão do território a ser estudada, seja ela econômica, social, política ou natural. A leitura territorial do Cerrado evidencia a intencionalidade como posição política que incentivou a ocupação do território, dando preferência à dimensão econômica, em um

contexto de expansão capitalista, marcada por uma mudança drástica nas relações sociais, notadamente na forma de organização e valor do trabalho, sua precarização, além do aniquilamento do território, cultura e povos indígenas e camponeses.

Terra (2009) enfatiza a ampliação do uso do conceito de território, inclusive na elaboração de políticas públicas, tendo as políticas de desenvolvimento rural como exemplo de utilização da perspectiva política e econômica. É nessa perspectiva de território no contexto das políticas de ocupação e desenvolvimento do Brasil implantadas a partir de 1930 que a ocupação do Cerrado pode ser analisada, sem desprezar a perspectiva integradora proposta por Haesbaert, que levaria a discussão para o impacto nas populações tradicionais e relações até então estabelecidas e drasticamente transformadas.

Nesse prisma, Chaveiro (2010) apresenta como uma questão condutora da caracterização do Cerrado como território, o tipo de urbanização decorrente de sua ocupação. Isso porque, os instrumentos de ação político-econômica aplicados, nesta que era vista como uma região atrasada do Brasil, foram determinantes para inseri-la na rota do capitalismo mundial.

Já na década de 1930 tiveram início os movimentos conhecidos como modernização do sertão brasileiro, com ações para conhecimento e integração do território, como construção de estradas, ferrovias, e a chamada Marcha para Oeste de Getúlio Vargas, com a missão de conhecer, povoar e explorar o interior do território brasileiro, ligando a região centro-oeste à sudeste (DUTRA, SILVA, 2018), com o desenvolvimento econômico e social tendo por base a transição do modelo agrário para urbano e industrial (CALAÇA; INOCÊNCIO, 2010).

A política do Estado Novo era direcionada à criação de um sentimento de nacionalidade e inclusão dessas áreas, foi berço do nascimento de entidades para pesquisa e auxílio na formulação de políticas públicas, como IBGE, e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) uma vez que as rodovias eram o meio de ligação entre as diversas regiões do país (SANTANA, SILVA E SOUZA, 2020), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petrobrás.

Essa política territorial foi retomada por Juscelino Kubitschek, em especial com a construção de Brasília e atração de migrantes de outras partes do país, impulsionando a urbanização da região, e a expansão da malha rodoviária pelo interior

do país, sendo marcada pelo desenvolvimento econômico e ocupação territorial em escalas regionais e nacional (CALAÇA; INOCÊNCIO, 2010).

As políticas de ordenamento do território nacional do período dos governos militares foram responsáveis pela continuidade do processo de ocupação e pela atual configuração territorial do país.

Nesse período foi criado o Instituto de Pesquisas Agrícolas (IPEA); a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) além da Embrapa, em 1973, fomentado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II, III) implantados no Brasil e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Com o II PND, alguns programas com foco no desenvolvimento regional tiveram destaque, como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZONIA), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa de cooperação nipo-brasileira para o Cerrado (PRODECER), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (AGRIN) e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) (CALAÇA; INOCÊNCIO, 2010).

Segundo Calaça e Inocêncio (2010, p. 285), “o POLOCENTRO e o PRODECER são os programas que assumem maior importância como elemento capaz de sustentar a tese de que o Estado é o principal ordenador territorial e foi o mais importante elemento da incorporação do Cerrado ao circuito produtivo capitalista nacional e internacional.”.

O POLOCENTRO foi criado pelo Decreto nº 75.320 de 29/01/1975, no governo de Ernesto Geisel, “com o objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado.” (CÂMARA, 1975).

Sua criação em 1975, dentro do II PND teve por base a experiência de programas do governo de Minas Gerais, o Programa de Crédito Integrado (PCI – 1972) e do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (Padap), com grande semelhança no sentido de proporcionar crédito subsidiado, incentivo à pesquisa, e infraestrutura. (PIRES, 2000).

[...] Com o objetivo de incorporar racionalmente (isto é, em bases empresariais)¹ mais de 3 milhões de ha – 1,2 milhão de ha com a pecuária, 1,8 milhão de ha em lavouras e 0,7 milhão de ha em reflorestamento. Os recursos gastos somaram cerca de 860 milhões de dólares, distribuídos para os setores de transporte, pesquisa e agropecuária, armazenamento, energia, assistência e crédito rural. Esse programa foi executado em 12 pólos de crescimento, espalhados pelos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais. Estima-se que tenha sido responsável pela ocupação de 2,4 milhões de ha, no período de 1975-80, ou cerca de 30% da área total adicionada a estabelecimentos agrícolas nas zonas atingidas. (PIRES, 2000, p. 120).

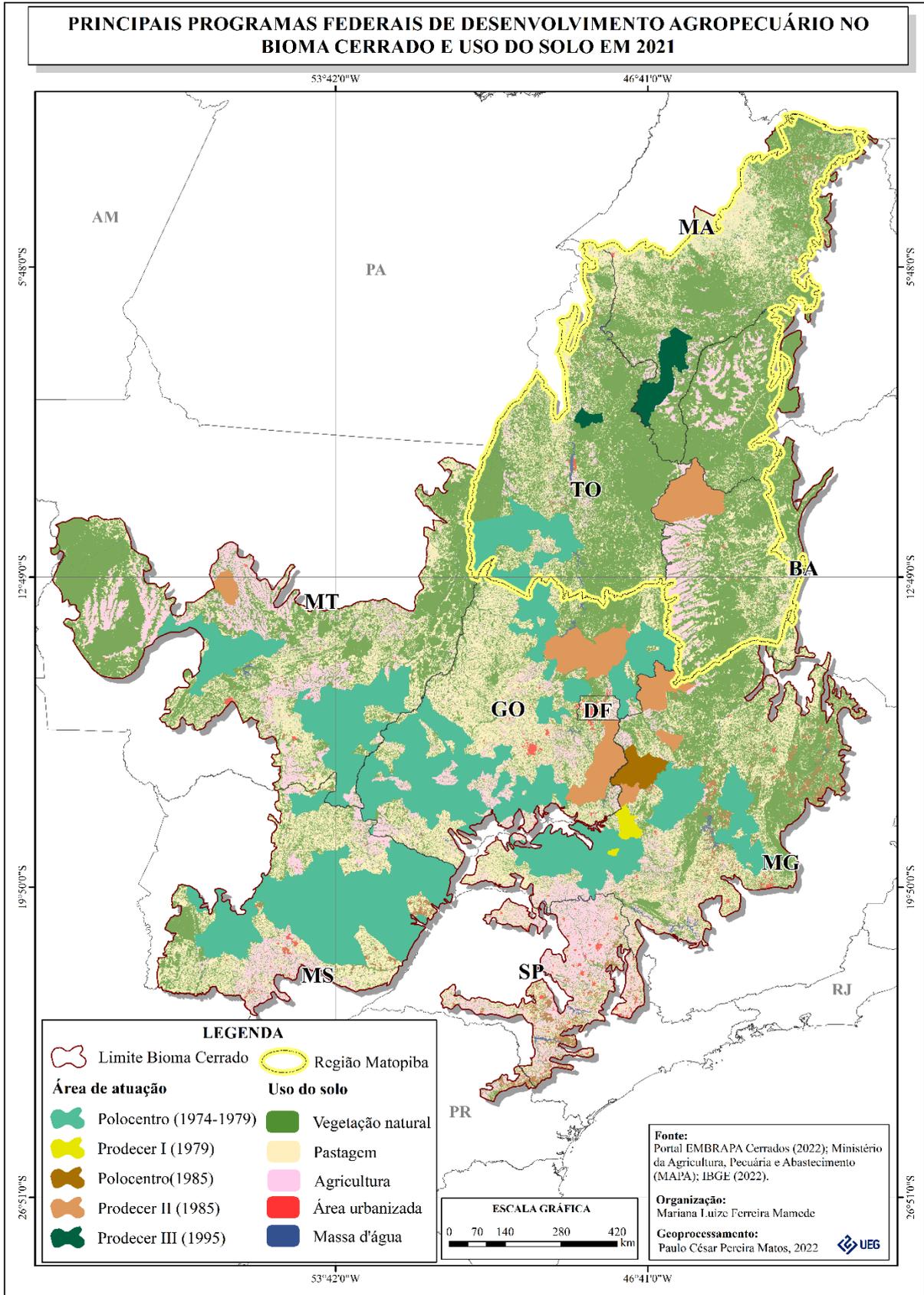
O PRODECER, marcou o investimento de capital estrangeiro em parceria com o capital do Estado para a modernização da agricultura no Cerrado. Iniciou-se efetivamente em 1980, foi realizado em fases e se tornou o maior programa governamental a influenciar a ocupação do Cerrado (PIRES, 2000).

O PRODECER é um projeto de cooperação econômica bilateral Brasil-Japão, específico, de grande porte, e que cumpriu três papéis importantes no processo de territorialização do capital no Cerrado. Primeiro, teve como objetivo o desenvolvimento da fronteira agrícola na região do Cerrado, abrangendo extensas áreas. Segundo, buscou aumentar a oferta internacional de alimentos, através da exportação de produtos agrícolas, com repercussão em nível mundial. E terceiro, teve longa duração, tendo desenvolvido estratégias próprias de incorporação do campo brasileiro ao circuito produtivo capitalista mundial. Esse projeto, através da financeirização da terra pelo capital internacional, verteu a favor dos médios e grandes proprietários a solidariedade cooperativista, que converteu o sistema tradicional de cultivo em um moderno mecanismo de produção no Cerrado (INOCÊNCIO, 2016, p. 07).

Esse itinerário de desenvolvimento tecnológico aliado a disponibilidade de linhas de crédito se reflete no crescimento do uso do solo com lavouras ou pastagens, em especial a partir da década de 1970, conforme se pode ver na Figura 15, que apresenta a cobertura e uso do solo e as áreas impactadas por esses dois principais programas federais de modernização da agricultura no Cerrado. Em termos de valores, de 1975 para 2015, o Cerrado passou de 18% para 41% do valor total da produção nacional das culturas temporárias e permanentes (SANTANA, CAMPOS, *et al*, 2020).

O mapa delimita também a área conhecida como Matopiba, a fronteira agrícola em evidência atualmente no Cerrado, que engloba os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, e foi batizada com a junção das iniciais de tais estados. A dinâmica de abertura dessa nova fronteira não difere do que já foi observado em outras regiões do Cerrado, aptidão para produção de grãos, áreas extensas com relevo plano e solo favorável para a mecanização, baixo custo das propriedades e facilidade para escoamento da produção (SANTANA, *et al*, 2020).

Figura 15: Principais programas federais para desenvolvimento agropecuário no Cerrado e cobertura e uso do solo em 2021.



Fonte: Embrapa Cerrados (2022); IBGE (2022); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2022). Adaptado pela Autora, 2022.

No período de 1970 a 2010, a população do Cerrado cresceu cerca de 130% (SANTANA, *et al*, 2020), com grande crescimento da população urbana e queda expressiva da população rural. Marca dessa ocupação promovida institucionalmente e a longo prazo é o fato de que no território do Cerrado existem outras duas capitais planejadas, além de Brasília, Goiânia e Palmas e diversas políticas públicas de ocupação (SANTANA, *et al*, 2020), que não foram suficientes para um desenvolvimento qualitativo e igualitário para todas as regiões, e vieram acompanhadas de grandes problemas ambientais.

A agropecuária exerceu um papel estratégico no uso e ocupação das áreas de Cerrado. A dinâmica demográfica da região demonstra o seu grande crescimento em um período relativamente curto. Naturalmente rico no caráter ambiental, o Cerrado é também grande gerador de riquezas, pois se trata de uma região estratégica para a economia nacional, encarnando o aparente dilema entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

O mundo rural não ficou imune às transformações e tecnologias responsáveis por uma verdadeira revolução no modo de produzir, mas também pelo fluxo migratório do campo para as cidades, dissolvendo o mundo agrário como até então era conhecido (IANNI, 1997).

A chamada revolução agrícola se fundou no desenvolvimento de novos meios de produção, com destaque para motorização e mecanização, quimificação, seleção de variedades de plantas e raças de animais domésticos (MAZOYER; ROUDART, 2010) proporcionou ganhos de produtividade incomparáveis com o que já se tinha alcançado, entretanto, há que se destacar também que a chamada “Revolução Verde”, atrelada à Revolução Industrial produziram incomparáveis problemas ambientais ao redor do mundo.

A abertura de novos mercados ao capitalismo leva consigo, além da expansão do capital, as desigualdades que lhe são características, tendo como uma das causas/consequências, a busca por força de trabalho barata, que promove migrações, desemprego, problemas culturais, religiosos e tantos outros, globalizando também a questão social. Daí a evidenciação dos problemas ambientais, em um tempo em que as pessoas passaram a se identificar como cidadãos do planeta e reconhecer a impossibilidade da vida ante as ameaças a Terra (IANNI, 1997).

A expansão do grande empreendimento agropecuário moderno afetou muitas áreas de pequena produção agrícola, estando estas em áreas já colonizadas ou em áreas de expansão da fronteira. Isso porque o modelo de modernização conservador, ao direcionar sua política de crédito subsidiado para a mecanização, a utilização de insumos e os implementos industriais, fez com que o desenvolvimento da agricultura dependesse cada vez mais de investimentos de capital. Nesse sentido, o alto custo da utilização de insumos modernos inviabilizava os pequenos agricultores, uma vez que a eles foram impostas condições de produção semelhantes às dos grandes proprietários. Em consequência da modernização da agricultura, extensas porções do espaço rural sofreram transformações na sua malha fundiária e na produção agrícola, como é o caso de diversas áreas do Paraná, onde a policultura de subsistência foi substituída por lavouras temporárias, cultivadas em grande escala, para fins de comercialização, como, por exemplo, a da soja (FIGUEIREDO, 2016).

Por isso, é imprescindível que se reconheça os limites do conceito de bioma para caracterização do Cerrado, principalmente no que se refere ao contexto de sua ocupação e a consequente situação atual. Necessário abordar sob a ótica do território a sociobiodiversidade, os conflitos, a cultura ecológica, as desigualdades sociais e regionais e a ação antrópica sobre o Cerrado.

Segundo Chaveiro (2020, p.12) “a leitura geográfica do Cerrado teria que afundar os olhos e a mente, no modo que se deu a inserção do Cerrado na economia-mundo. Foi essa inserção que o afirmou como um território desigual gerando a negação do bioma e de sua diversidade”.

Portanto, não há como desvincular o empobrecimento ecológico e cultural do Cerrado do modo de produção capitalista, que muda completamente a relação do homem com a terra e que reconfigurou as paisagens ao redor do globo. Dentre seus produtos, muito embora o desenvolvimento econômico e a modernização, estão também resíduos de devastação ambiental, dizimação da cultura de povos tradicionais, desigualdade e pobreza.

1.3- Cerrado como Bioma-Território

Como se pode verificar até aqui, o Cerrado é indiscutivelmente bioma e território, considerando que não se pode ler o bioma dissociado das relações de poder e do sistema econômico que dirigiu sua ocupação, sempre que se falar em Cerrado se falará de um bioma-território, pois são conceitos complementares e indispensáveis para a abordagem que se pretende fazer.

Chaveiro (2020) defende que o conceito de bioma, tal como o conceito de território são insuficientes para as considerações sobre o Cerrado, que de fato é um

bioma transformado por políticas territoriais, mas que não pode ser afirmado somente como território sob pena de se expandir e perpetuar a destruição do bioma.

Muito se fala na leitura e interpretação do Cerrado, alguns pesquisadores como Gomes (2008) e Chaveiro (2020) defendem a necessidade de construção de um método para essa leitura, de forma que a ótica territorial evidencie a atuação estatal e o tratamento como bioma esclareça a necessária proteção ambiental.

As transformações ambientais que tanto se divulgam são consequências das transformações econômicas, que por sua vez geraram as demográficas e socioculturais, portanto, é indispensável que o método de leitura ultrapasse a visão dualista de bioma ou território (CHAVEIRO, BARREIRA, 2010).

É a reunião de todos os elementos já apresentados acima, o Cerrado bioma e o Cerrado território, de forma integrada que permite a compreensão necessária dos conflitos socioambientais existentes, uma vez que foi o “encontro da política com o bioma” (CHAVEIRO, BARREIRA, 2010, p.25) o elemento da transformação, portanto, não é possível analisar resultados sem a compreensão dos elementos que o formataram.

Integrar essas perspectivas supõe compreender que não basta identificar as suas características físicas ou naturais, como os tipos de seus solos, as formas de seu relevo, a sua potência hídrica, as suas fitofisionomias etc. Além das identificações e classificações torna-se salutar averiguar o modo como esse ambiente heterogêneo apropriado, usado e impactado por um tipo de modelo econômico. Cabe, também, verificar quais são os atores que se beneficiam do uso do Cerrado. Da mesma maneira, é necessário compreender as estratégias de uso, o papel da logística espacial ou da infraestrutura, suas diferenciações regionais etc. como componentes importantes para elucidar conflitos, contradições e problemas ambientais decorrentes do processo de ocupação atual (CHAVEIRO, BARREIRA, 2010, p. 16).

A interpretação do Cerrado sob a ótica de bioma-território deve considerar que sua extensão ultrapassa os limites de um número considerável de estados e não se restringe nem mesmo a uma única região, de onde advém a heterogeneidade de suas características ambientais e a diversidade política, administrativa, econômica e logística, de forma que em nenhum dos dois aspectos pode ser tratado de forma universal. Alguns acontecimentos históricos marcam a ocupação territorial do Cerrado e a sua preparação para ocupar lugar de destaque na economia nacional e mundial, bem como as políticas públicas nacionais, regionais e internacionais já citadas, que promoveram a ocupação do Bioma sob a ótica do capital (CHAVEIRO, 2020).

A chamada expansão da fronteira agrícola no Cerrado não é uma condição histórica à qual se reporta para explicar a situação atual, é um acontecimento que permanece vivo em suas áreas, ainda com grandes incentivos governamentais, como na região da Matopiba, reconhecida como a última fronteira agrícola do país (DUTRA e SILVA, 2018).

Outro aspecto que reafirma o tratamento do Cerrado enquanto Bioma-território é, de um lado o esforço preservacionista e de outro a mentalidade de que o Cerrado é fundamental para o desenvolvimento econômico do país. Entretanto, mesmo o discurso de preservação se dá pela incorporação de práticas ditas sustentáveis e do chamado uso adequado ou racional dos recursos (DUTRA e SILVA, 2018).

Não se deve confundir a interpretação do Bioma-Território com o discurso do desenvolvimento sustentável ou sustentado, porque:

[...] além da difícil ecologização da economia, e do impossível propósito de alcançar a sustentabilidade ecológica pela via da economização e da mercantilização da natureza, o discurso da sustentabilidade entranha significações e valores que transcendem a possível manipulação do mundo como objeto (LEFF, 2006, p. 137).

Portanto, considerar o Cerrado como um bioma-território não significa lhe imputar um tratamento que utilize de práticas sustentáveis simplesmente para a validação da exploração econômica.

A expressão bioma-território não faz do Cerrado menos bioma e não o coloca em uma posição hierarquicamente inferior aos demais biomas brasileiros, apenas busca integrar os elementos que delineiam o Cerrado como ele se encontra atualmente.

Não se lê o Cerrado sem ler o Brasil, e não se dissocia o histórico de ocupação do território do Cerrado e sua devastação enquanto bioma da nova ordem instalada pelo capitalismo. Isso porque a crise ambiental vivenciada nas últimas décadas é indissociável do modelo de desenvolvimento econômico adotado. Nas palavras de Michael Löwy (2012, p.148) “se você não quer falar do capitalismo não adianta falar do meio ambiente”. Isso não quer dizer que todos os problemas ambientais se originaram com o modo de produção capitalista, mas é evidente seu impacto progressivo sobre o ambiente (PHILIPPI, PELICIONI, 2014).

Nesse sentido, Castilho e Chaveiro (2010) defendem que se reúnam em uma análise conjunta as dimensões do Bioma e do território, abordando os estudos das

características naturais, regionais, sociais, econômicas e simbólicas. De forma que não se pode desconsiderar a importância do Cerrado como reserva de biodiversidade, mas que a situação posta do uso intensivo do território não seja considerada irreversível ou irreparável.

CAPÍTULO II

HISTÓRICO DA REDAÇÃO DO ARTIGO 225, PARÁGRAFO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: DEBATES E FORÇAS EM DISPUTA

2.1- A Interpretação Constitucional

Segundo a clássica definição de Ferdinand Lassale (2001, p. 17), a Constituição é a “soma dos fatores reais de poder que regem uma nação”, uma vez que as matérias constitucionais não se limitam ao âmbito do direito e possuem uma ligação mais forte e direta com questões políticas, com as relações de poder que regem a sociedade. Nesse sentido, de acordo com sua teoria, a Constituição só será eficaz se as normas jurídicas coincidirem com a Constituição real, que considera os fatores de poder vigentes na sociedade (LASSALE, 2001).

Por isso, dissertando sobre a força normativa da Constituição, Konrad Hesse (1991) relaciona a eficácia da Constituição à consideração da realidade histórica e concreta do tempo, portanto, a realidade é tanto condicionante como ordenada pela Constituição.

Barroso (2010) defende que uma das características das normas constitucionais é o caráter político da origem, do objeto e dos resultados da aplicação, mas a despeito disso, a sua interpretação é também uma função jurídica.

Sendo assim, cumpre afirmar que “não há norma constitucional destituída de eficácia” (SILVA, 2008, p. 1). Entretanto, se deve considerar, inevitavelmente, que existem diferentes características a condicionar a aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais.

José Afonso da Silva (2008) apresenta uma classificação das normas em três categorias, sendo elas normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada ou reduzida. As primeiras produzem ou podem produzir efeitos imediatamente a partir da sua entrada em vigor, não necessitando de legislação complementar ou outros instrumentos para sua concretização.

As segundas possuem aplicabilidade imediata, entretanto é facultado ao legislador ordinário a expedição de normas que lhe restrinjam a eficácia. Já as

terceiras dependem de uma normatividade a cargo do legislador ordinário (SILVA, 2008).

As normas de eficácia limitada, segundo a classificação apresentada, podem ser de princípio institutivo e programático. De princípio institutivo se dizem as normas que indicam uma legislação futura que regule a aplicação e lhes dê eficácia. As normas de princípio programático são aquelas

[...] através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (SILVA, 2008, p. 9).

Canotilho (1993) defende a ruptura com essa doutrina clássica de categorias das normas constitucionais no sentido de que, apesar de existirem normas-programa a dirigir a concretização constitucional, o sentido não é de reduzido arbítrio futuro não vinculado. Segundo o autor:

O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: «simples programas», «exortações morais», «declarações», «sentenças políticas», «aforismos políticos», «promessas», «apelos ao legislador», «programas futuros», juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às «normas programáticas» é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou diretiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político.» (CANOTILHO, 1993, p. 184).

Considerando a clássica divisão, o artigo 225 da Constituição Federal pode ser caracterizado como uma norma de eficácia limitada de princípio programático. O que influencia diretamente na sua interpretação, eficácia e aplicação. Entretanto, assim como qualquer outra norma constitucional, vincula positiva e negativamente o legislador e os órgãos concretizadores à sua realização, devendo tomar como diretiva para as atividades e limites negativos sob pena de inconstitucionalidade ante atos que a contrariam (Canotilho, 1993).

Para Streck (1999, p. 200), “não há um dispositivo constitucional que seja, em si e por si mesmo, de eficácia contida, de eficácia limitada ou de eficácia plena. A eficácia do texto do dispositivo advirá de um trabalho de adjudicação de sentido, que será feito pelo hermeneuta/intérprete.”.

Para essa interpretação e aplicação, segundo Barroso (2010), são competentes e possuem primazia os três Poderes do Estado, em primeiro lugar para determinação de suas próprias competências, mas não restritos a isso. O Legislativo precisa legislar em conformidade com a Constituição e encontra nela o limite e a finalidade de toda

atividade legislativa. O Executivo é responsável pela interpretação administrativa na elaboração de políticas públicas e obediência às normas e princípios constitucionais. Já o Judiciário é o intérprete da Constituição no âmbito da aplicação da norma ao caso concreto ou no exercício do controle de constitucionalidade.

Sobre o conceito de interpretação jurídica, Barroso (2018) pontua que:

A interpretação jurídica consiste na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas. Trata-se de uma atividade intelectual informada por métodos, técnicas e parâmetros que procuram dar-lhe legitimidade, racionalidade e controlabilidade (BARROSO, 2018, p.164).

Ainda a título de conceitos relacionados à interpretação, Barroso considera importante apresentar o de construção:

Outro conceito relevante, especialmente no âmbito da interpretação constitucional, é o de construção. Por sua natureza, uma Constituição se utiliza de termos vagos e de cláusulas gerais, como igualdade, justiça, segurança, interesse público, devido processo legal, moralidade ou dignidade humana. Isso se deve ao fato de que ela se destina a alcançar situações que não foram expressamente contempladas ou detalhadas no texto. A interpretação consiste na atribuição de sentido a textos ou a outros signos existentes, ao passo que a construção significa tirar conclusões que estão fora e além das expressões contidas no texto e dos fatores nele considerados. São conclusões que se colhem no espírito, embora não na letra da norma. A interpretação é limitada à exploração do texto, ao passo que a construção vai além e pode recorrer a considerações extrínsecas (BARROSO, 2018, p.164).

A interpretação das normas constitucionais é uma atividade que exige técnicas complementares envolvendo o texto da norma, sua localização no sistema, o entendimento da finalidade e do processo histórico de criação (HESSE, 2009) na busca de se revelar o conteúdo, o sentido e o alcance da norma.

Segundo Miguel Reale (2010), a lei é manifestação de vontade do legislador, e para a sua fiel aplicação, a interpretação ou hermenêutica constitucional necessita de instrumentos legítimos. No que diz respeito à interpretação de normas constitucionais existem algumas particularidades, considerando suas características de superioridade jurídica, uso comum de conceitos jurídicos indeterminados, bem como o caráter político da Constituição (BARROSO, 2018).

Pode-se afirmar também que o Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF contém em si um conceito jurídico indeterminado, considerado aquele que necessita de complementação em vista do sentido muitas vezes fluido das expressões (BARROSO,

2018), como é o caso de patrimônio nacional, acompanhado de outros como interesse social, interesse público, dentre outros.

Os elementos de interpretação (Barroso, 2018) procuram orientar a aplicação da norma e, na perspectiva tradicional, se dão por meio da interpretação gramatical, sistemática, histórica e teleológica, que se complementam.

Se diz gramatical ou literal a interpretação que busca reproduzir com exatidão a vontade do legislador por meio do enfrentamento de uma questão léxica (FERRAZ, 2003). Nos dizeres de Miguel Reale (2010, p. 306), “a lei é uma realidade morfológica e sintática que deve ser, por conseguinte, estudada do ponto de vista gramatical”, sendo esse o primeiro ato do intérprete na busca pelo sentido da norma. No mesmo sentido, Barroso (2018, p. 177) afirma que “os conceitos e possibilidades semânticas do texto figuram como ponto de partida e como limite máximo de interpretação”, de forma a assegurar a segurança jurídica e a legitimidade democrática.

Sustentado pelo argumento de que a lei sempre será uma realidade histórica ligada à sociedade de seu tempo (REALE, 2010), o método histórico busca os precedentes normativos, os motivos que levaram ao surgimento da nova norma, o contexto geral e condições históricas da época. De acordo com Barroso (2018), possui um caráter suplementar e secundário.

Apesar de desfrutar de certa reputação nos países do common law, o fato é que na tradição romano-germânica os trabalhos legislativos e a intenção do legislador – conteúdos primários da interpretação histórica –, sem serem irrelevantes, não são, todavia, decisivos na fixação de sentido das normas jurídicas. À medida que a Constituição e as leis se distanciam no tempo da conjuntura histórica em que foram promulgadas, a vontade subjetiva do legislador (*mens legislatoris*) vai sendo substituída por um sentido autônomo e objetivo da norma (*mens legis*), que dá lugar, inclusive, à construção jurídica e à interpretação evolutiva (v. supra). A interpretação histórica, no entanto, pode assumir relevância maior em situações específicas. Este será o caso quando se pretenda dar a uma norma sentido que tenha sido expressamente rejeitado durante o processo legislativo. (BARROSO, 2018, p.177).

Já a interpretação sistemática considera a unidade do sistema jurídico, a hierarquia das fontes, a supremacia da Constituição, de forma que toda norma deve ser interpretada em harmonia e coerência com o sistema que compõe (FERRAZ, 2003).

Ademais, quanto à natureza, a interpretação jurídica pode ser considerada teleológica e axiológica, no sentido de que busca a finalidade da norma fundamentando-se na valoração das situações (REALE, 2010 e FERRAZ, 2003). Para

Barroso (2018) a interpretação teleológica deve ter como vetor interpretativo a consecução das finalidades do Estado estabelecidas no art. 3º da CF.⁸

Ferraz (2003) ainda aponta a interpretação lógica, que busca identificar a conexão do dispositivo com as demais normas do contexto, o método sociológico, que busca o sentido da norma nas circunstâncias atuais de sua aplicação, não as circunstâncias do momento da sua criação e a interpretação evolutiva busca encontrar qual seria a intenção do legislador no contexto ou problema atualmente apresentado, de forma a ajustar o texto a situações posteriores (REALE, 2010).

Além desses métodos, os novos paradigmas da interpretação constitucional defendem o deslocamento da ênfase da interpretação, para valorizar não simplesmente a norma como ponto central do processo interpretativo, nem o intérprete, que deixa o papel de sujeito técnico e imparcial para se tornar “coparticipante do processo de criação do Direito” (BARROSO, 2018, p. 187), de forma que o problema (considerando como elementos da tarefa interpretativa a norma, o problema e o intérprete), seja o fundamento segundo o qual se busca a efetivação da norma através da interpretação e aplicação.

Essa mudança de paradigma, conforme Barroso (2018), se dá pela superação do formalismo jurídico, a cultura jurídica pós-positivista, em que se reconhece que a solução dos problemas não está integralmente na norma jurídica, e o protagonismo do direito público em detrimento do direito privado, representado pela centralidade da Constituição.

O itinerário hermenêutico adotado no âmbito desta pesquisa parte, em primeiro lugar, da análise gramatical do Parágrafo 4º do Artigo 225 da Constituição Federal, principalmente na busca do sentido e alcance do termo patrimônio nacional. Além da investigação histórica, com base no itinerário da criação da norma, com a finalidade de entender os motivos da seleção de apenas algumas áreas naturais em detrimento das demais.

8 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2.2- O Termo Patrimônio na Constituição Federal de 1988

“A letra da lei constitui sempre ponto de referência obrigatório para a interpretação de qualquer norma” (BASTOS, 2014, P. 110). Alicerçado no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, o processo de interpretação do Artigo 225, Parágrafo 4º da CF deve considerar a letra da lei, e no caso específico, a definição do que se entende por patrimônio nacional, por se tratar de um conceito ainda não definido sem controvérsias no ordenamento jurídico.

O conceito de patrimônio é originário do direito de propriedade privada, ligado a questões econômicas e jurídicas (CHOAY, 2014) com característica “patriarcal, individual e privativo da aristocracia” (FUNARI e PELEGRINI, 2006, p. 11).

De acordo com a definição clássica de Clóvis Bevilacqua (1929. p. 219, 220), o conceito jurídico de patrimônio foi originalmente usado para designar bens de família, ganhando um sentido mais amplo para o direito privado de “complexo das relações jurídicas de uma pessoa, que tiverem valor econômico.”.

Para o Direito Civil está diretamente ligado à personalidade e à possibilidade de apreciação econômica, uma vez o patrimônio prescinde de um titular – pessoa física ou jurídica – e a pessoa, independente de possuir bens economicamente apreciáveis, possui um patrimônio que lhe é inseparável (TEPENDINO, 2020 e PEREIRA, 2020). Segundo Gonçalves (2018, p. 299), em sentido amplo corresponde ao “conjunto de bens, de qualquer ordem, pertencentes a um titular” e em sentido estrito, “apenas as relações jurídicas ativas e passivas de que a pessoa é titular, aferíveis economicamente”.

A atual concepção de patrimônio e a ideia de patrimônio público nascem com o surgimento dos Estados Nacionais e a transformação das cidades modernas (FUNARI e PELEGRINI, 2006), e sua conservação é atrelada à necessidade de criar símbolos nacionais para o desenvolvimento da identidade das pessoas que compõem a nação. Essa necessidade de afirmação das identidades nacionais se reveste de grande importância no contexto das transformações globais causadas pela revolução industrial, além de ser o elo a proporcionar “alguma certeza em um clima que é de mudança, fluidez e crescente incerteza” (WOODWARD, 2009, p. 25).

Com o advento dos Estados Nacionais, cada qual constitui para si patrimônios nacionais com o fito de se tornarem acessíveis à nação, como detentora da

titularidade, da memória, da identidade (GONÇALVES, 2002), na busca por criar um sentimento de unidade entre as pessoas.

Nesse sentido, a preservação do patrimônio ganhou importância e evidência, notadamente em relação ao patrimônio edificado, levando em consideração a destruição de cidades inteiras durante a Segunda Guerra (FUNARI e PELEGRINI, 2006). Foi o momento em que a humanidade sofreu com a destruição do edificado e com a necessidade de afirmação das identidades.

Justaposto a diversos adjetivos, o patrimônio deixou de ter seu sentido atrelado ao aspecto econômico e passou a encontrar realidades e consequências diversas, como o patrimônio histórico, cultural, genético, nacional, ecológico (CHOAY, 2014). Essa variedade, fruto da diversidade própria das nações, fez com que o cidadão se aproximasse mais do patrimônio e fosse também titular do dever de gestão e preservação (FUNARI e PELEGRINI, 2006).

Ante essa diversidade, o patrimônio histórico edificado e a noção de patrimônio cultural ganharam protagonismo, mas segundo Funari e Pelegrini, (2006, p. 23), “a explosão da definição ampliou horizontes sociais e legais. Já no fim da década de 1950, a legislação de proteção do patrimônio ampliava-se para o meio ambiente e para os grupos sociais e locais, antes preteridos em benefício da nacionalidade”.

A Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas em 1972 da qual o Brasil é signatário, trouxe pela primeira vez a definição de um patrimônio natural, como sendo:

Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; As formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação; Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural (UNESCO, 1972, p. 2).

O Brasil possui sete sítios declarados patrimônio mundial natural, além de locais reconhecidos como reserva de biosfera pela UNESCO (2020). O patrimônio natural reconhecido pela Unesco tem caráter de monumento, área específica com reconhecido e singular valor estético, para a conservação e pesquisas. Esse reconhecimento não faz do patrimônio automaticamente uma unidade de

conservação, implicando em formas de proteção diferenciadas e não relativas somente ao caráter ambiental (SCIFONI, 2006).

Na Constituição Federal de 1988 o termo “patrimônio” é usado tanto no sentido de conjunto de direitos apreciáveis economicamente (PEREIRA, 2020) no âmbito do patrimônio particular e público, como acompanhado de complementos que lhe atribuem sentidos diversos, como patrimônio histórico, cultural, genético, artístico, turístico e paisagístico, cada qual em dispositivos específicos no decorrer do texto (BRASIL, 1988).

Além desses conceitos mais amplamente utilizados, faz menção a um patrimônio social cuja proteção é função institucional do Ministério Público (Art. 129, III) (BRASIL, 1988), e ao denominado patrimônio nacional, mencionado em três artigos diferentes.

A primeira menção a “patrimônio nacional” acontece no Artigo 49, Inciso I, estabelecendo como competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

Segundo entendimento jurisprudencial, a interpretação do termo se reveste do caráter patrimonial do Direito Civil, mas não se restringe a bens patrimoniais. O dispositivo regula a condição de incorporação de ato, tratado ou acordo internacional à ordem jurídica interna, de forma que será sempre necessária a aprovação do Congresso Nacional para que passe a integrar o ordenamento jurídico e produzir efeitos em relação ao patrimônio nacional, o que indica não somente o cuidado com o bem público, mas com a soberania do país (BRASIL, 1998).

Outro dispositivo constitucional que utiliza o termo é o Artigo 219, *caput*, localizado no Capítulo IV, “Da ciência, tecnologia e inovação” do Título VIII “Da ordem social” que aduz que “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de Lei Federal” (BRASIL, 1988).

Neste dispositivo a expressão é apresentada como sinônimo de patrimônio público, no sentido de que se lhe emprega a súmula 329 do Superior Tribunal de

Justiça⁹, de modo que o Ministério Público tem legitimidade para propor ação em sua defesa, concebendo-se o mercado interno como manifestação da soberania nacional (PECK, 2018).

Comentando o referido dispositivo, Octaviani (2011) ressalta que ao estabelecer o mercado interno como integrante do patrimônio nacional, a Constituição o subordina ao interesse da nação, titular desse patrimônio, que tem por função viabilizar o desenvolvimento interno e o bem-estar da nação, de forma a superar o subdesenvolvimento e a dependência de tecnologia estrangeira e do mercado internacional.

A terceira e última menção a patrimônio nacional está localizada também no título da Ordem Social, no capítulo sobre o meio ambiente, Artigo 225, Parágrafo 4º da CF, o objeto de estudo desta pesquisa.

Diferente do sentido adotado pela jurisprudência nas outras duas ocasiões em que o termo é usado no texto constitucional, neste dispositivo não se pode afirmar que patrimônio nacional seja sinônimo de patrimônio público, uma vez que o direito à propriedade referente às áreas elevadas a categoria de patrimônio não sofreu outras restrições senão a obrigação de utilização na forma da lei para assegurar a preservação do meio ambiente, de forma que o dispositivo não converte em públicos os bens situados naquelas áreas (BRASIL, 1995). Essa e outras decisões serão melhor detalhadas no capítulo seguinte.

A doutrina também não se desincumbiu do papel de aclarar o sentido do termo patrimônio nacional, é possível se observar uma diversidade de posicionamentos, que demonstram também a mudança na abordagem no decorrer do tempo.

Para Dotti (1990), o artigo 225 parágrafo 4º da CF instituiu uma espécie de tombamento constitucional com a declaração de que as áreas citadas no rol são patrimônio nacional.

Já Barroso (1992) defende o caráter simbólico do dispositivo legal e o rol exemplificativo das áreas, e discorda da posição de Dotti quanto ao tombamento.

O dispositivo transcrito tem mais valia simbólica do que técnica, além de ser puramente exemplificativo e não *numerus clausus*. O constituinte elegeu algumas áreas de especial valor ecológico e as destacou na Constituição. Patrimônio nacional não é um conceito explorado pela doutrina, mas parece equivaler a domínio público, na acepção já acolhida acima, abrangendo todos os bens no âmbito do território do Estado. Sobre os bens de seu patrimônio,

⁹ O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público (BRASIL, 2006)

isto é, bens públicos, o Estado exerce direitos de propriedade, vale dizer, um domínio patrimonial. Sobre os bens do patrimônio de particulares, isto é, bens privados, o Estado titulariza um poder genérico, dito domínio eminente que lhe permite impor limitações administrativas ou mesmo interferir na propriedade, neste último caso mediante indenização. O eminente professor René Ariel Dotti refere-se ao dispositivo como um “tombamento constitucional”, mas não parece ser o caso. Note-se que o poder de polícia em matéria ambiental já vem enunciado no §1º, que é extremamente minudente. Ademais, a proteção ambiental se fará, também, pelos institutos tradicionais do direito administrativo, como as limitações administrativas de uso ou, em casos extremos, pela desapropriação. O que o §4º parece fazer é determinar ao legislador infraconstitucional que institua uma disciplina específica para a utilização das áreas mencionadas, naquilo que acarrete repercussões ambientais. (BARROSO, 1992, p. 53, 54).

Silva (2016), comentando o dispositivo, manteve o texto da quinta edição de seu Curso de Direito Constitucional Positivo, de 1989, afirma que:

O art. 225, § 4o, declara patrimônio nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, **não para torná-las estaticamente preservadas; ao contrário, sua utilização econômica, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, é admissível, na forma da lei**, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente (SILVA, 2016, p. 866, grifos nossos).

Machado (2013) trata como áreas protegidas o patrimônio nacional, e assevera que:

A Constituição quis enfocar algumas partes do território para insistir que devam ser utilizadas dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Há de se reconhecer que são áreas frágeis e possuidoras de expressiva diversidade biológica. Houve omissão no texto constitucional, pois se deixou de incluir o cerrado e a caatinga. O texto é pedagógico no dizer que essas áreas integram o “patrimônio nacional”, indicando que os regionalismos não se devem sobrepor aos interesses ambientais nacionais. O § 4a, em exame, não toma permissiva a legislação ambiental nas áreas não contempladas no texto (MACHADO, 2013. p. 174).

Para Antunes (2021), o conceito constitucional de patrimônio nacional utilizado nos Artigos 291 e 225, Parágrafo 4º da CF ainda não possui uma definição estabelecida. O autor observa que o estabelecimento de ecossistemas como patrimônio nacional ecológico não importa transferências de domínio, mas “uma simples manifestação do domínio eminente da nação sobre os bens existentes em seu território, sem que isso implique o esvaziamento do domínio útil ou do domínio pleno” (ANTUNES, 2021, p. 664). Defende ainda que o dispositivo instituiu um regime jurídico especial de proteção para além da proteção genérica.

Além da proteção genérica que é definida no inciso III do artigo 225, deve ser considerado que a própria CF, no § 4º do capítulo dedicado ao meio ambiente, criou um regime jurídico especial de proteção para determinadas parcelas do território nacional constituído pela a) Floresta Amazônica brasileira, b) a Mata Atlântica, c) a Serra do Mar, d) o Pantanal Mato-Grossense e e) a Zona Costeira. À exceção do cerrado e da caatinga e dos Pampas, todos os demais grandes ecossistemas brasileiros foram

classificados como patrimônio nacional e mereceram menção expressa pelo legislador constituinte. Desnecessário dizer que, evidentemente, a quase totalidade da população brasileira e de suas atividades econômicas está situada no interior dos ecossistemas incluídos no Texto Constitucional. Logicamente que a presença de menção expressa de tais elementos na própria Constituição tem por finalidade determinar ao legislador ordinário que, em sua produção legislativa, estabeleça critérios capazes de assegurar a sustentabilidade dos mencionados ecossistemas sem que, no entanto, sejam vedadas atividades econômicas, sociais e recreativas lícitas que, rotineiramente, venham sendo praticadas nas regiões especialmente protegidas pelo dispositivo inserido na CF (ANTUNES, 2021, P. 664).

Nesse sentido, para Oliveira (2013), o Parágrafo 4º é a efetivação de uma vontade política de conservação especial de biomas e áreas de interesse da sociedade, que do ponto de vista dos constituintes mereciam uma proteção constitucional, para conduzir o regime jurídico infraconstitucional de proteção ambiental. Sarlet e Fensterseife (2021) consideram que o dispositivo é fruto do reconhecimento da riqueza de determinados biomas e ecossistemas para a biodiversidade nacional.

Para Ayala (2015) a proteção constitucional direta atribuída a alguns biomas e ecossistemas tem relação com sua relevância para a preservação da biodiversidade do país, entretanto a sua utilização econômica não é excluída, mas deve ser ressaltada a necessidade de proteção especial nos termos da lei.

Oliveira (2017), classifica as áreas especificadas no texto como macrorregiões brasileiras e aponta que houve esquecimento de regiões igualmente importantes. Sustenta que:

O enquadramento legal como patrimônio nacional não significa que essas macrorregiões tenham se convertido em bens da União ou em bens públicos. O uso da terminologia patrimônio nacional é uma qualificadora da importância dessas áreas na proteção ambiental, com a imposição de um regime especial de proteção, que será disciplinado por meio de legislação própria, como ocorre com a Mata Atlântica, pela Lei nº 11.428/2006. As propriedades privadas inseridas nas macrorregiões constitucionais não perdem suas características enquanto tais, mas passaram a se sujeitar a um regime especial de proteção (OLIVEIRA, 2017, p. 54).

Fica claro que a instituição de áreas naturais como patrimônio nacional é diferente do sentido aplicável ao mercado interno e ao constante no Artigo 49, Inciso I da CF. Entretanto, não há clareza ou consenso em definir de forma positiva o que é patrimônio nacional em sentido ambiental.

Socorrendo-nos no Direito Civil, o Código Civil trata de bens públicos como os de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno,

classificando-os em bens de uso comum do povo, uso especial e dominicais (BRASIL, 2002).

São denominados de uso comum do povo de forma exemplificada pelo próprio Código, os rios, ruas, praças, de uso especial os utilizados para prestação ou estabelecimento do serviço público e dominicais os "objetos de direito pessoal, ou real, de cada entidade" (BRASIL, 2002). A lei ainda estabelece que os bens de uso comum são inalienáveis. Segundo Di Pietro (2020, p.863) "essa classificação seguia a do direito italiano e baseava-se no critério da natureza, patrimonial ou não, do bem. Os de uso comum não são suscetíveis de valoração patrimonial, de avaliação econômica; os demais têm um valor patrimonial".

Um exemplo de bem público é o instituído pela Lei 13.123, de 20 de maio de 2015, que, dentre outros, regulamenta o Parágrafo 4º da Constituição Federal, e determina que o patrimônio genético do país é bem de uso comum do povo, e seu acesso deverá ser efetuado observando os direitos de propriedade material ou imaterial (BRASIL, 2015).

O meio ambiente considerado de acordo com a definição legal dada pelo artigo 3º, inciso I da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente é "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas". Assim entendido, o meio ambiente, declarado pelo caput do artigo 225 da CF como bem de uso comum do povo, pode ser tratado sob a ótica de duas dimensões, de acordo com Leite e Ayala (2019), a do macrobem e microbem ambiental. No que diz respeito ao macrobem os autores esclarecem que:

Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. Adita-se, no que se refere à atividade privada, que a qualidade do meio ambiente deve ser considerada, pois o constituinte diz que a atividade econômica deverá observar, entre outros, o princípio da proteção ambiental, conforme estatui o art. 170, VI, da Constituição Federal. [...] Não se deve aceitar, dessa forma, a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, considerando ser este essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nesses termos, conclui-se que o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e com disciplina autônoma, conforme já mencionado (LEITE e AYALA, 2019, p.66).

Já o microbem ambiental é composto por elementos corpóreos que compõem o conceito de meio ambiente, como as florestas, rios, fauna, flora, por exemplo, que

podem ser de propriedade pública ou privada, mas em razão do caráter coletivo e difuso do meio ambiente como macrobem, seu uso não é ilimitado (SARLET e FENSTERSEIFE, 2021; LEITE e AYALA, 2019).

De certa forma, em relação ao meio ambiente, os interesses coletivos podem ser conflitantes com interesses privados ou público, ao mesmo tempo em que o privado e o público sempre estarão contidos no interesse coletivo.

Portanto, o patrimônio público considerado no sentido restrito de bens públicos pelas vias do Direito Civil possui classificação específica e não abarca o que a Constituição denomina de patrimônio nacional. Também não se enquadra no rol dos bens de titularidade da União estabelecidos pelo art. 20 da CF.¹⁰

Como se vê, nem o Direito Civil, nem o direito público, ou mesmo o Direito Ambiental nacional ou internacional trazem um conceito objetivo acerca do que é o patrimônio nacional estabelecido no Parágrafo 4º do Artigo 225 da Constituição Federal.

Dessa forma, se a Constituição declara a existência de recursos naturais que são patrimônios nacionais, mas não há definição legal do termo nem consenso doutrinário sobre o conceito, é preciso se aprofundar no significado de patrimônio

10 Art. 20. São bens da União:

- I - Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V - Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - O mar territorial;
- VII - Os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - Os potenciais de energia hidráulica;
- IX - Os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

nacional, para isso, utilizar-se-á do elemento de interpretação histórico, não como único adequado ou suficiente, mas como opção para compreensão do termo e da forma de seleção das áreas contempladas com essa proteção constitucional.

2.3- O Itinerário de Construção do Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal

O objetivo deste trabalho é compreender o instituto do patrimônio nacional como categoria de proteção constitucional a áreas específicas, bem como os motivos de escolha das áreas protegidas, a fim de entender a ausência do Cerrado nesse rol e suas consequências. Para tanto, muito embora não descreva em todos os pormenores o processo constituinte que lhe deu origem, é indispensável que se destaque alguns pontos dos debates, tanto para a interpretação histórica da norma constitucional, quanto para compreensão dessa proteção seletiva.

Conforme sustenta Tercio Sampaio Ferraz:

Essa interpretação leva o intérprete também a buscar – quando existem- nos chamados trabalhos preparatórios (discussões parlamentares, emendas preteridas etc.), elementos auxiliares do sentido histórico da norma. Tudo isso há de lhe fornecer a chamada *occasio legis*, isto é, o conjunto de circunstâncias que marcaram efetivamente a gênese da norma (FERRAZ, 2003, p. 291).

O Decreto nº 91.450 de 19/07/1985 instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de 50 (cinquenta) membros escolhidos pelo Presidente da República, com o fim de desenvolver “pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte” (BRASIL, 1985). Essa comissão ficou conhecida como Comissão Afonso Arinos, homenageando seu presidente, Afonso Arinos de Melo Franco.

Já no anteprojeto da Comissão Arinos havia um título relativo ao meio ambiente que propunha como dever de todos a proteção ao meio ambiente e elevava a Floresta Amazônica ao status de patrimônio nacional, conforme redação abaixo:

TÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

Art. 407 – São deveres de todos e, prioritariamente, do Estado, a proteção ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único – A proteção a que se refere este artigo compreende, na forma da lei:

- a) a utilização adequada dos recursos naturais;
- b) o equilíbrio ecológico;
- c) a proteção da fauna e da flora, especificamente das florestas naturais, preservando-se a diversidade do patrimônio genético da Nação;
- d) o combate à poluição e à erosão;
- e) a redução dos riscos de catástrofes naturais e nucleares.

Art. 408 – Incumbem ao Poder Público, entre outras medidas, a ação preventiva contra calamidades; a limitação às atividades extrativas e predatórias; a criação de reservas, parques e estações ecológicas; a ordenação ecológica do solo; a subordinação de toda política urbana e rural à melhoria das condições ambientais; o controle das áreas industrializadas, a informação sistemática sobre a situação ecológica.

Art. 409 – A ampliação ou instalação das usinas nucleares e hidroelétricas e das indústrias poluentes, suscetíveis de causar dano à vida ou ao meio ambiente, dependem de prévia autorização do Congresso Nacional.

Art. 410 – É vedada no território nacional, na forma da lei, a prática de atos que afetem a vida e a sobrevivência de espécies, como a da baleia, ameaçadas de extinção.

Art. 411 – **A Floresta Amazônica é patrimônio nacional, sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação de sua riqueza florestal e de seu meio ambiente.**

Art. 412 – A lei definirá os crimes de agressão contra o meio ambiente (BRASIL, 1986, grifos nossos).

Além desse título destinado ao Meio ambiente, o Capítulo II do Título I, “Dos Direitos e Garantias”, trazia como direito de todos o meio ambiente sadio e equilibrado, conforme Artigo 36: “Todos têm direito a meio ambiente sadio e equilíbrio ecológico, à melhoria da qualidade de vida, à preservação de paisagem e da identidade histórica da coletividade e de pessoa (BRASIL, 1986).

Muito embora esse anteprojeto não ter sido adotado como base pela Assembleia Nacional Constituinte, seus traços podem ser identificados na redação do atual Artigo 225, que corresponde ao Capítulo do Meio Ambiente.

Esse capítulo foi o resultado de um grande debate envolvendo sociedade e constituintes, com a participação de entidades, associações, câmaras de vereadores e cidadãos que puderam formular e enviar suas sugestões, participar de audiências públicas e de formas diversas apresentar à Assembleia Nacional Constituinte o anseio por uma maior e mais efetiva proteção ambiental (BRASIL, 1987).

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente teve por missão apresentar um anteprojeto a ser votado em plenário acerca dos três temas que lhe intitulam. Composta a Comissão da Ordem Social, foi instalada em 07 de abril de 1987 sob a presidência eventual de Raimundo Rezende (PMDB/MG), que conduziu a eleição para a presidência da subcomissão, sendo proclamados eleitos para presidente o constituinte José Elias Murad (PTB/MG), 1º Vice-presidente Fábio Feldmann (PMDB/SP) e 2º Vice-Presidente Maria de Lourdes Abadia (PFL/DF) (BRASIL, 1987).

Além dos constituintes que compuseram a presidência, a Subcomissão era formada pelos membros titulares Paulo Macarini; Ronaldo Aragão; Alarico Abib;

Borges da Silveira; Eduardo Moreira; Carlos Mosconi; Geraldo Alckmin; Joaquim Sucena; Jorge Uequed; Raimundo Rezende; Hélio Costa do PMDB; Francisco Coelho; Gandi Jamil; Julio Campos; Maria de Lourdes Abadia; Orlando Bezerra do PFL; Adylson Motta; Cunha Bueno do PDS; Floriceno Paixão do PDT; Eduardo Jorge do PT e Oswaldo Almeida do PL (BRASIL, 1987).

A votação da redação final do anteprojeto na Subcomissão aconteceu em 25 de maio de 1987, na vigésima quarta reunião, que foi precedida de onze audiências públicas, duas delas relativas à defesa do meio ambiente, natureza como patrimônio do Brasil, impacto ambiental e proteção ambiental na indústria siderúrgica (BRASIL, 1987).

No decorrer das discussões foram apresentadas sugestões pelos constituintes, por associações, câmaras de vereadores e pessoas que individualmente pleiteavam normas de proteção ao meio ambiente. Para esta pesquisa, procedeu-se ao levantamento das sugestões referentes à constituição e proteção de um patrimônio nacional.

O conceito de patrimônio vem associado fortemente com o apresentado em Estocolmo e na Recomendação de Paris (patrimônio da humanidade, patrimônio natural, cultural, histórico, artístico, mundial). Entretanto houve a preocupação e inserção de um dispositivo para proteção do patrimônio nacional, que já constava no projeto Afonso Arinos em relação à Floresta Amazônica, ampliado após sugestões e discussões.

Alguns pontos das sugestões apresentadas podem colaborar para o entendimento do conceito de patrimônio nacional, bem como os critérios de delimitação de quais áreas seriam abarcadas por essa deferência constitucional.

A análise se pauta no quadro histórico do artigo, que compõe a história dos dispositivos constitucionais, disponível no Centro de Documentação e informação da Câmara dos Deputados e no texto das sugestões arquivadas no Portal da Constituição Cidadã.

A sugestão 376, de autoria de Jutahy Magalhães, do PMDB/BA destaca que “As bacias hidrográficas e as florestas nativas constituem patrimônio nacional estratégico. Seu uso far-se-á na forma da lei, sob critérios que assegurem a preservação dos respectivos ecossistemas”, e na justificativa defende que os recursos naturais são o maior patrimônio da nação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 4).

De autoria de Plínio Martins (PMDB/MS), a sugestão 2109 incluía o Pantanal mato-grossense no rol de proteção, com o seguinte texto: “A floresta Amazônica e o Pantanal mato-grossense constituem patrimônio nacional. O Estado somente permitirá a utilização desse patrimônio desde que asseguradas suas riquezas e de seu meio ambiente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 6).

A sugestão 05392 de JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA (PMDB/ES) insere a Mata Atlântica, e somente ela, como patrimônio nacional, sob a justificativa de que restava pouco da mata primitiva, e o “tombamento da floresta atlântica como integrante do patrimônio nacional” seria a forma para preservá-la (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 10).

Apesar de não tratar especificamente de patrimônio nacional, destaca-se a sugestão 7.837, dos constituintes Wilson Martins, Saldanha Derzi, Plínio Martins, Ruben Figueiró, Saulo Queiróz, Gandi Jamll, Walter Pereira, Ivo Cersosimo e Levy Dias, porque foi a primeira a demonstrar uma tentativa de elencar áreas de todos os biomas do país no texto da Constituição.

SUGESTÃO N9 7.837

Nos termos do § 2º do Artigo 14 do Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, incluem-se os seguintes dispositivos:

"Art. Serão objeto de legislação específica quanto à preservação ambiental os seguintes ecossistemas, além dos manguezais e das vegetações costeiras:

- 1-floresta amazônica;
- 11-Pantanal mato-grossense;
- 111- cerrados;
- N- caatinga;
- V-floresta atlântica; e
- VI-florestas e campos do Sul." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 14).

Usando o termo “patrimônio coletivo” a sugestão 07893 de Alarico Abib (PMDB/PR) trouxe redação que evidencia a relação entre o território, seus recursos naturais e o patrimônio que considera comum do povo, sendo dever do Estado sua preservação.

Art. Os recursos naturais e os ecossistemas existentes no território brasileiro são considerados patrimônios coletivos e sua utilização deve obedecer a limites que mantenham seu equilíbrio.

§ 1º • Cabe ao Estado inventariar e manter sob controle científico os estoques de recursos naturais e ecossistemas integrantes de seu patrimônio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 15).

Dentre essas e outras tantas sugestões, cita-se na íntegra a de número 10371 apresentada pelo Grupo Ecológico Frente Verde - Rio De Janeiro, que retrata bem a

preocupação com a cobiça internacional pela Amazônia e a necessidade de reafirmar a soberania do Brasil sobre esse território.

SUGESTÃO:10371 DT REC:18/05/87

Entidade: GRUPO ECOLÓGICO FRENTE VERDE - RIO DE JANEIRO, RJ
EDUARDO NILÔR DE SOUZA MENDES - PRESIDENTE

SUGESTÃO N• 10.371

GRUPO ECOLÓGICO FRENTE VERDE

Ao

DD Presidente da Assembléia Nacional Constituinte

Dr. Ulysses Guimarães

Ref.: Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade, do Subsolo e da Atividade Econômica.

A Sociedade Grupo Ecológico Frente Verde, sociedade sem fins lucrativos registrada sob o no 87.951 -Livro A-28- CGC no 29545702-57, com sede no Rio de Janeiro – RJ – na Rua Uruguaiana no 10 – sala no 1807, em cumprimento aos objetivos estatutários de defesa da ecologia nacional e, de modo intransigente, dos recursos minerais do País, vem apresentar à Assembléia Nacional Constituinte, em obediência aos termos do seu Regimento Interno, as sugestões adiante alinhadas e dirigidas à Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade! do Subsolo e da Atividade Econômica.

Preliminarmente, apresenta a Justificativa

Rio de Janeiro,-Pela Sociedade Grupo Ecológico Frente Verde- Eduardo Nilôr de Souza Mendes, Presidente.

Justificação

A natureza amazônica vem sofrendo crescente depredação por grupos internacionais e nacionais, acobertados pela impunidade, em total desrespeito ao equilíbrio ecológico e ao homem.

Enquanto cientistas estrangeiros se dizem temerosos pelo já sentido desequilíbrio, anunciando a necessidade de preservar os ecossistemas florestais, outros carregam nossas plantas e os respectivos códigos genéticos, sem que nos seja dada a oportunidade de esboçar um gesto de defesa ou de repúdio a intromissão estrangeira, camuflada pela roupagem da ciência.

Estamos assistindo a pilhagem de nossas riquezas florestais e minerais, pilhagem que é uma das principais causas da miséria do povo brasileiro. E o subsolo amazônico o objetivo principal das chamadas grandes potências e, por isso, ocorrem desmatamentos indiscriminados, causando irreparáveis danos ao meio ambiente.

Denunciamos a venda irregular de terras a grupos estrangeiros, a invasão de terras indígenas, da estratégica instalação de empresas multinacionais na região amazônica e, em particular, de modo desnacionalizante no que tange a exploração da bauxita.

Por falta de planejamento global os grandes projetos hidrelétricos causam a extinção de espécies da flora e da fauna e submergem milhares de hectares de florestas. Ao mesmo tempo, o aproveitamento do potencial hidrelétrico amazônico é feito, na maior parte, em proveito das empresas monopolistas do alumínio, em detrimento ao desenvolvimento industrial do alumínio brasileiro. Além de tudo isso, é garantido o fornecimento de energia elétrica às multinacionais a preços baixíssimos. É evidente que tais contratos precisam ser revistos. Os grandes projetos e seus estudos de viabilidade não podem mais ser elaborados a portas fechadas. A defesa do meio ambiente da Amazônia está intimamente ligada à defesa do subsolo, das riquezas minerais e da própria Soberania Nacional.

A cobiça internacional, ávida pelo mundo amazônico, exige medidas de defesa mais enérgicas e eficazes até ao ponto do estabelecimento do Monopólio Estatal sobre os recursos minerais, como única forma de preservar

e assegurar o domínio nacional sobre aquela vasta região e as riquezas nela contidas, que constituem patrimônio do povo brasileiro.

Sugestões à Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade, do Subsolo e da Atividade Econômica:

No anteprojeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos, onde se faz referência a que "A Floresta Amazônica é patrimônio nacional. Sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a apropriada preservação de sua riqueza florestal e meio ambiente", podemos acrescentar a expressão ... e do subsolo.

A redação ficaria assim:

A Floresta Amazônica é patrimônio nacional. Sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a apropriada preservação de sua riqueza florestal, do meio ambiente e do subsolo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 20).

No decorrer das discussões acerca do atual Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, foi apresentado um destaque do constituinte Oswaldo Almeida acerca da restrição de áreas consideradas como patrimônio nacional sob a justificativa de que "todo o Território Nacional representa um patrimônio nacional a ser preservado" (BRASIL, 1987, p. 317). Sobre o questionamento o Relator da Subcomissão, Carlos Mosconi, ressaltou que "essas são regiões que ainda têm condições de serem preservadas. O resto do Território Nacional infelizmente não tem; cada uma dessas regiões tem uma importância fundamental" (BRASIL, 1987, p. 317).

Essa intervenção do constituinte demonstra, em um primeiro momento a preocupação em reconhecer a integridade do território nacional como patrimônio a ser preservado, e remete à perspectiva idealista do território, em especial a concepção cultural ou simbólica, que valoriza o sentimento em relação ao território e a identidade social (TERRA, 2009). Já a resposta do relator demonstra relativo desconhecimento técnico a respeito dos biomas e das condições de preservação de cada um.

Ainda nas discussões da Subcomissão o Constituinte Fábio Feldmann, afirmou se tratar de um dispositivo polêmico, mas argumenta o seguinte.

Esse dispositivo é polêmico. Mesmo as entidades ecológicas estão, de certa maneira, divididas, se nós deveríamos ou não contemplar algumas áreas em especial, se isso não significaria esquecer as outras áreas. A Comissão Afonso Arinos, por exemplo, só contemplou a Floresta Amazônica e esqueceu outras áreas. Pela especificidade dessas áreas, pela riqueza ecológica que elas encerram, merecem realmente um destaque especial. Com relação à Floresta Amazônica, há dados que indicam que, se continuar o índice de desmatamento, em 20 ou 30 anos teremos destruído praticamente a Floresta. O Pantanal, todos conhecem o problema de 2 milhões de jacarés que são mortos por ano, e recentemente a contaminação do mercúrio. Esta Subcomissão irá fazer uma viagem ao Pantanal nos dias 16, 17 e 18. A Mata Atlântica, para V. Ex.^a terem ideia, era a Mata que cobria todo o litoral do Brasil quando chegou Cabral. Só no Estado de São Paulo, cobria 80% do território, no começo do século, há 15 anos cobria 7% e hoje cobre apenas 3 a 4% do território do Estado de São Paulo, onde existe a maior concentração de ecologistas do Brasil. E, mesmo assim, perdemos 50% da Mata Atlântica

num período de 15 anos, que é considerada ecologicamente mais importante que a Amazônia, porque tem maior patrimônio genético. A Zona Costeira, pelos mesmos motivos. O litoral brasileiro tem sido terrivelmente agredido e devastado, os manguezais do Oiapoque ao Chuí. As bacias hidrográficas também. Com relação às bacias hidrográficas, aqui é em termos genéricos porque envolveram as bacias hidrográficas do País, como um todo. Serve, inclusive, para chamar a atenção sobre essas áreas, e até tirar do perigo de governadores, como Gilberto Mestrinho, que chegou a propor, em determinado momento, a exportação das peles dos animais silvestres para pagar a dívida externa brasileira. Tem que submeter ao Congresso Nacional, porque é um patrimônio que não é dos amazônicas, que não é dos brasileiros, é da humanidade, desta e das futuras gerações (BRASIL, 1987, p. 317).

Havia inicialmente uma preocupação em trazer ao Congresso Nacional as decisões acerca de algumas áreas consideradas como ambientalmente relevantes no país e objeto de atenção internacionalmente, daí o estabelecimento de patrimônios nacionais. Com o andamento das discussões e votações o dispositivo teve seu conteúdo modificado, a competência do Congresso Nacional para a aprovação dos planos de conservação foi retirada do texto, a proteção das bacias hidrográficas também foi retirada por uma emenda apresentada na Comissão de Ordem Social, sob a justificativa de que isso faria com que todo o território nacional fosse considerado patrimônio, colocando entraves para o desenvolvimento econômico do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 126).

Esse argumento expõe de maneira clara a visão econômica do território nacional como fonte de recursos, objeto de apropriação e geração de capital, sob a ótica materialista, conforme apresentado por Haesbaert (2007), e reforça a visão do Cerrado enquanto fronteira, território que deve servir ao desenvolvimento econômico do país.

Para uma melhor visualização das modificações do dispositivo no decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foi elaborado o Quadro 1 com todas as alterações em cada fase.

Quadro 1: Itinerário de Redação e Alterações do Atual Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal.

FASE A – Anteprojeto do relator Subcomissão De Saúde, Seguridade E Do Meio Ambiente.	Art. 22 - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.
FASE C – Anteprojeto da subcomissão	Art. 39 - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus

	ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.
FASE F – Substitutivo do relator Comissão Da Ordem Social	Art. 92 - Dependem de prévia autorização do Congresso Nacional: a) os planos e programas relativos à utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal, da Zona Costeira e das bacias hidrográficas;
FASE H – Anteprojeto da comissão	Art. 112 - Dependem de prévia autorização do Congresso Nacional: a) os planos e programas relativos à utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal e da Zona Costeira;
FASE I – Anteprojeto de Constituição Comissão de Sistematização	Art. 416 - Dependem de prévia autorização do Congresso Nacional: a) os planos e programas relativos à utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal e da Zona Costeira;
FASE L – Projeto de Constituição	Art. 410 - Dependem de prévia autorização do Congresso Nacional: a) os planos e programas relativos à utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal e da Zona Costeira;
FASE N – Primeiro substitutivo do relator	Art. 295. (...) § 3º - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.
FASE P – Segundo substitutivo do relator	Art. 255 (...) § 4º - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.
FASE Q – Projeto A (início 1º turno) ou FASE R Ato das Disposições Transitórias Plenário	Art. 262 (...) § 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.
FASE T – Projeto B (fim 1º turno, início 2º)	Art. 228. (...) § 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.
FASE V – Projeto C (fim 2º turno)	Art. 224 (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.
FASE X – Projeto D – redação final Comissão de Redação	Art. 225- (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS (2018), adaptado pela Autora.

Após a aprovação final esse dispositivo nunca sofreu emendas, muito embora estar em trâmite Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 115/1995, apensada à PEC 504/2010, que visa incluir Cerrado e Caatinga no texto do Artigo 225, Parágrafo 4º, reconhecendo-os como patrimônio nacional.

Como se vê, do ponto de vista histórico, o reconhecimento constitucional de áreas naturais com *status* de patrimônio nacional não pode ser considerado sinônimo de patrimônio natural aos moldes da UNESCO, mais voltado ao caráter estético e monumental. Segundo Scifoni (2006, p. 57), o patrimônio natural no Brasil apresenta outro significado, sendo “entendido como conquista da sociedade, com um significado ligado às práticas sociais e à memória coletiva; portanto, um patrimônio natural que, antes de tudo, faz parte da vida humana e não algo que a ela se opõe”.

A criação de um patrimônio nacional ambiental pela Constituição Federal pode ser vista como forma de reafirmação da soberania do país sobre certas áreas, estabelecimento e proteção de uma identidade nacional atrelada ao ambiente, na preservação de áreas naturais como uma forma de relação e reparação do passado, como no caso da Mata Atlântica, mas visando especialmente sua preservação para o futuro. No lugar do restauro como disciplina central, os esforços se centram na conservação e proteção.

Pelos discursos da Assembleia Nacional Constituintes citados, percebe-se ser comum entre os constituintes a vontade de preservar da destruição iminente áreas significativas, não somente do ponto de vista ambiental, mas cultural e de identidade da nação brasileira. Uma vez que não se trata de proteger monumentos por sua beleza estética, mas sim o caráter socioambiental, a relação do homem com espaço, de forma a “estimular os povos a salvaguardar sua soberania e independência e, por conseguinte, reafirmar sua identidade cultural” (FUNARI e PELEGRINI, 2006, p. 36).

O texto legal não se refere especificamente a biomas, de acordo com as definições trazidas no primeiro capítulo, uma vez que o bioma amazônico, por exemplo, não compreende apenas a Floresta Amazônica brasileira, assim como a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira não são biomas, restando somente a Mata Atlântica classificada como tal. Por isso, a referência nesta pesquisa é feita com o termo áreas com *status* de patrimônio nacional.

Entretanto, como já se viu, o termo bioma é de uso relativamente recente, o que pode explicar que à época da Assembleia Nacional Constituinte ainda não tenha sido considerado o atual mapa de biomas do Brasil.

Como se vê, muito embora se assemelhar ao bem de uso comum do povo quanto às características naturais, o patrimônio nacional estabelecido na constituição não integra os bens públicos, não se enquadra na inalienabilidade e não é de

titularidade dos entes públicos onde se encontram. Apesar disso, apresenta características de limitação administrativa, um dever de observar, no cumprimento da função social da propriedade, o status de patrimônio nacional, no sentido de que além do direito do particular de usar e fruir do bem existe o interesse público de preservação especial dessas áreas.

Do conceito de patrimônio natural mundial da UNESCO empresta a característica de valor universal do ponto de vista da ciência, conservação ou beleza natural, mas não se restringe a áreas limitadas nem à valoração estética, portanto, a ele não pode ser equiparado.

Se trata de um conceito mais facilmente descrito pelo que não é do que estritamente pelo que representa, por estar inserto na Constituição Federal representa a vontade política, está além do patrimônio natural, abarca aspectos históricos e culturais, tudo como expressão do que se reconhece e se quer preservar como identidade e soberania da nação.

CAPÍTULO III

O CERRADO BRASILEIRO E O CONCEITO DE PATRIMÔNIO NACIONAL: POSSÍVEIS IMPACTOS SIMBÓLICOS E JURÍDICOS

3.1- O Cerrado e a Caatinga Como Patrimônios Nacionais: O Trâmite da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 504/2010.

Desde 1995 tramita a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 115/1995, apensada mais tarde à PEC 504/2010, que visa incluir o Cerrado e a Caatinga no texto do Artigo 225, Parágrafo 4º da CF. Mesmo com tanto tempo de tramitação a proposta ainda não foi votada na Câmara dos Deputados, o que leva à reflexão acerca das consequências advindas dessa omissão constitucional.

No decorrer dos anos foram apensadas outras propostas no mesmo sentido, com teor igual ou muito semelhante, conforme se verá, tanto no que diz respeito ao texto quanto às justificativas. Alguns discursos e requerimentos relativos às PECs auxiliam na compreensão de possíveis consequências do reconhecimento do Cerrado e dos demais biomas como patrimônio nacional.

Antes da exposição do conteúdo das propostas, é importante que se esclareça o que é uma PEC e como se dá seu trâmite no Congresso Nacional. Como o próprio nome indica, se trata de uma proposta com a finalidade de emendar a Constituição, e a própria Constituição traz as regras acerca do procedimento e das matérias que possibilitam a sua emenda, sendo que nada pode ser modificado sem a observância do Artigo 60 da CF (BRASIL, 1988).¹¹

11 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

No que se refere à legitimidade para a proposta, pode partir de no mínimo um terço dos membros das Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa¹² de seus membros. (BRASIL, 1988).

Quanto à matéria, não pode haver proposta tendente a abolir as chamadas cláusulas pétreas, conforme parágrafo 4º, a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Após a apresentação da proposta e verificação dos pressupostos de admissibilidade constantes no Artigo 60 da CF, constatando, do ponto de vista formal, a legitimidade dos proponentes, e material, não ofensa a cláusulas constitucionais imutáveis, além da observância à regra de que não esteja em vigência no país intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, a PEC segue o trâmite do regimento interno de cada casa, para ao final ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado constam regras que ordenam o procedimento de tramitação. Como foram apresentadas propostas tanto na Câmara quanto no Senado, os dois procedimentos serão descritos concomitantemente à apresentação das propostas por ordem cronológica.

A proposta de emenda à Constituição nº 115 de 1995 foi apresentada à Câmara dos Deputados em 06 de junho de 1995, de autoria do deputado Gervásio Oliveira e firmada por 171 assinaturas válidas, número suficiente de signatários para a proposição. Foi a primeira proposta com o objetivo de alterar o Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF e acrescentava o Cerrado no rol das áreas reconhecidas como patrimônio nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Após essa primeira proposta, e no decorrer do tempo, foram apresentadas outras seis com a mesma matéria, todas apensadas à nº 115 de 1995. A proposta nº 150 de 19 de junho de 1995, de autoria do deputado Pedro Wilson e outros, visava a

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

12 Quórum de aprovação que exige número de votos favoráveis maior que a metade dos presentes no colegiado, desde que presente a maioria absoluta de seus membros. (BRASIL, 2022)

inclusão do Cerrado e da Caatinga nos biomas considerados patrimônio nacional. Em 1999 a deputada Maria de Lourdes Abadia solicitou o apensamento da proposta nº 60 de 22 de junho de 1999, e em 07 de outubro do mesmo ano a deputada Nair Xavier Lobo somava a proposta nº 131 de 1999 ao rol dos apensos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Em 30 de novembro de 1999 a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados apresentou relatório acompanhado do voto do relator pela admissibilidade das propostas com o substitutivo do relator nos seguintes termos:

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, a Zona Costeira, o Cerrado e a Caatinga são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida do povo."(NR) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 51).

A Comissão deu parecer em 14 de dezembro de 1999 opinando unanimemente pela admissibilidade da proposta com o substitutivo do relator. Com a publicação do parecer em 26 de janeiro de 2000, foi encaminhada para a mesa diretora da Câmara para a constituição de uma comissão especial composta de 31 membros a serem indicados, o que foi iniciado somente em 07 de junho de 2000 e instalada efetivamente em 10 de março de 2004, depois de um arquivamento em 2003 em decorrência do fim da legislatura¹³ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Nesse ínterim, foi apresentada a proposta nº 100 de 12 de junho de 2003, de autoria da deputada Raquel Teixeira, a nº 131 de 07 de agosto de 2003 da deputada Terezinha Fernandes e a proposta nº 188 de 29 de outubro de 2003 do deputado Sandes Júnior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Com o início dos trabalhos da Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 115, de 1995, foi designada relatora a deputada Neyde Aparecida (PT-GO) e aberto o prazo para emendas ao projeto a partir de 25/03/2004 pelo prazo regimental de 10 sessões e de 40 sessões para proferido

13 Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

parecer; entretanto, nenhuma emenda foi apresentada. Após dezesseis requerimentos de prorrogação do prazo, sendo 15 de 20 sessões e 1 de 40 sessões, somente em 30 de junho de 2006 foi apresentado o parecer da relatora pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 115, de 1995 e seus apensos, com substitutivo. O parecer foi votado e aprovado por unanimidade pela comissão especial em 02 de agosto de 2006 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).¹⁴

Consta nos documentos de tramitação da PEC um requerimento (3475/2005) do deputado Fernando Gabeira apresentado em 30/11/2005 solicitando o envio da PEC diretamente ao plenário em razão do esgotamento do prazo para o parecer. Na justificação o deputado informa que desde a reunião de instalação e eleição da mesa, em 24/03/2004, nenhuma outra reunião foi realizada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Em notícia veiculada à época, em que foi entrevistado o presidente da Comissão, consta a informação de que nenhuma das primeiras 240 sessões agendadas foi realizada por falta de *quórum* para abertura dos trabalhos (MOURÃO, 2005). Ao todo, foram necessárias 380 sessões, no decorrer de 2 anos, 4 meses e 5 dias, para que o parecer fosse aprovado e enviado ao plenário da Câmara dos Deputados.

Após essa data, a PEC já foi colocada trinta vezes em pauta no plenário da Câmara dos Deputados e em nenhuma das vezes houve sequer discussão da matéria em primeiro turno, constando sempre a não apreciação em face de justificativas como prazo encerrado para apreciação de medidas provisórias, falta de *quórum* e acordo dos líderes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

A última inclusão em pauta para discussão em primeiro turno foi em 24 de junho de 2009. Após essa data houve o encaminhamento de 4 caixas com assinaturas de apoio à PEC, 10 requerimentos de inclusão na ordem do dia, sendo o primeiro em 28

14 Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário. § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer. § 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer. § 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente. § 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

de abril de 2011 e o último em 02 de junho de 2015 e desde julho de 2010 tramita em apensa com a PEC 504/2010 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Concomitantemente ao andamento da PEC 115/1995 na Câmara dos Deputados, desde 25 de junho de 2003 tramitou no Senado Federal a PEC 51/2003, com o mesmo objeto, de autoria do senador Demóstenes Torres e outros, que teve parecer favorável do relator, senador Eduardo Azeredo, e foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 10 de março de 2004 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Somente em 05 de maio de 2009 a PEC foi incluída na ordem do dia para discussão em primeiro turno, sem oradores inscritos para discussão, ocorrendo da mesma forma nas sessões dos dias 12, 13, 14 e 19 de maio, completando-se cinco sessões de discussão da matéria sem oradores. Encerrou-se a fase com discurso do senador Marco Maciel.

Da mesma forma que na Câmara dos Deputados, a PEC foi inserida e retirada de pauta por diversas vezes, até que em 07 de julho de 2010, após o requerimento nº 689 de 2010, subscrito pelos líderes partidários, solicitando calendário especial para apreciação da matéria em segundo turno, mediante a convocação de sessões deliberativas sucessivas, todas na mesma data, foi aprovada em primeiro turno com 54 votos favoráveis e nenhum contrário e, em segundo turno, com 51 votos favoráveis e somente 1 contrário, da senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

A PEC 51/2003 foi então encaminhada à Secretaria da Câmara dos Deputados para o exame daquela Casa e recebida em 14/07/2010 sob o número 504/2010 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, após três mudanças na relatoria da proposta, em 27 de agosto de 2013 foi aprovado o parecer pela admissibilidade sob a relatoria do deputado Ricardo Tripoli. Em 05 de setembro de 2013, em resposta ao requerimento do deputado Amauri Teixeira, que solicitava a constituição de uma comissão especial para proferir parecer à proposta, a mesa diretora da Câmara despachou determinando que a PEC 504/2010 fosse encaminhada à Comissão Especial que proferiu o parecer à PEC 115/1995. Uma vez que a matéria de ambas era equivalente, e considerando que a matéria já fora aprovada na Comissão Especial, determinou o apensamento da PEC 115/1995 com

suas apensadas à PEC 504/2010, já que todas as propostas estavam prontas para a pauta em Plenário, e aguarda desde então a apreciação. O Quadro 2 apresenta as informações básicas de cada PEC relativa à inclusão do Cerrado e da Caatinga como patrimônio nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

A PEC 504/2010 já foi colocada em pauta 62 vezes, sendo a primeira em 29/04/2014 e a última em 24/10/2017, em nenhuma das vezes foi apreciada em razão dos mesmos motivos da não apreciação da PEC 115/1995 que agora compõe a árvore de apensados, em especial, matéria não apreciada em face do encerramento da sessão, cancelamento da ordem do dia, falta de *quorum* ou acordo dos líderes. Desde a última movimentação houve somente um requerimento em 08/05/2019 para inserção em pauta, o que não foi atendido ainda.

Quadro 2: Propostas de Emenda à Constituição visando alterar o Artigo 225, Parágrafo 4º da CF/1988

Número da PEC	Data	Autoria	Casa	Ementa	Situação atual
PEC 115-B de 1995	06 de junho de 1995	Deputado Gervásio Oliveira (PSB/AP) e outros	Câmara dos Deputados	Modifica o Parágrafo 4º do Artigo 225 da Constituição Federal, incluindo o Cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 504/2010.
PEC 150 de 1995	19 de junho de 1995	Deputado Pedro Wilson (PT/GO) e outros	Câmara dos Deputados	Inclui o Cerrado e a Caatinga nos biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.
PEC 60 de 1999	22 de junho de 1999	Deputada Maria de Lourdes Abadia e outros	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao § 42 do art. 225, incluindo o Cerrado entre os biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.
PEC 131 de 1999	07 de outubro de 1999	Deputada Nair Xavier Lobo (PMDB/GO) e outros	Câmara dos Deputados	Modifica o Parágrafo 4º do Artigo 225 da Constituição Federal, incluindo O Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.
PEC 100 de 2003	12 de junho de 2003	Deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO) e outros	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao § 4º do art. 225 da Constituição Federal, incluindo o Cerrado e a Caatinga nos biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.
PEC 51/2003	25 de junho de 2003	Senador Demóstenes Torres e outros	Senado Federal	Altera o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, para incluir o Cerrado e a Caatinga entre os biomas considerados patrimônio nacional.	Aprovada a redação final em 07/07/2010 e encaminhada para votação na Câmara do Deputados em 14/07/2010, recebida sob o número 504/2010.
PEC 131 de 2003	07 de agosto de 2003	Deputada Terezinha Fernandes (PT/MA) e outros	Câmara dos Deputados	Inclui o Cerrado e a Caatinga nos biomas considerados patrimônio nacional, dando nova redação ao §4º do Artigo 225 da Constituição Federal.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.
PEC 188 de 2003	29 de outubro de 2003	Deputado Sandes Júnior (PP/GO) e outros.	Câmara dos Deputados	Modifica o Parágrafo 4º do Artigo 225 da Constituição Federa. incluindo o Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional.	Apensada à PEC 115/1995 e após à PEC 504/2010.

PEC 32 de 2008	10 de julho de 2008	Senadora Patrícia Saboya (PDT/CE)	Senado Federal	Altera o § 4º do art. 225 da Constituição Federal para incluir a caatinga entre os ecossistemas que constituem patrimônio nacional	Arquivada em 26/12/2014 em decorrência do fim da legislatura.
PEC 504 de 2010	14 de julho de 2010	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Altera o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, para incluir o Cerrado e a Caatinga entre os biomas considerados patrimônio nacional; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. RICARDO TRIPOLI); da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade das de nºs 115/95, 150/95, 60/99 e 131/99, com substitutivo (relator: DEP. ANTONIO CARLOS BISCAIA); e da Comissão Especial, pela aprovação das de nºs 115/95, 150/95, 60/99, 131/99, 100/03, 131/03 e 188/03, com substitutivo (relatora: DEP. NEYDE APARECIDA).	Aguarda inserção na ordem do dia para votação desde 05 de setembro de 2013.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2022.

Após a descrição do panorama cronológico do trâmite das PECs 115/1995, 51/2003 e atual 504/2010, serão apontados alguns elementos de discursos, relatórios, pareceres, requerimentos e audiência pública que contribuem para a compreensão do tema.

3.1.1- As justificativas das propostas

A análise das justificativas das propostas apresentadas à Câmara e ao Senado pode auxiliar a compreensão do sentido do Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, as razões para a busca da inserção do Cerrado e da Caatinga no rol do patrimônio nacional e hipóteses para o desinteresse de gerações de congressistas na aprovação da PEC.

A justificativa da primeira proposta (PEC 115/1995) do deputado Gervásio Oliveira, traçou uma perspectiva do que entende ser patrimônio nacional, afirmando que somente o dispositivo constitucional não é capaz de promover a preservação dos biomas, mas é um importante princípio nesse itinerário, e afirmou que houve omissão do texto quando não inseriu o Cerrado no rol.

A Constituição Federal, ao definir como patrimônio nacional os biomas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira, consagra a sua preservação como de interesse público. Este dispositivo constitucional não é, por si só, suficiente para evitar a prática de atividades que degradem o meio ambiente, mas funciona como uma importante afirmação do princípio de que devem ser envidados todos os esforços possíveis para que a ocupação destas regiões se norteie por critérios que garantam o desenvolvimento sustentável. O texto de nossa Carta Magna, no entanto, incorre em inaceitável omissão ao deixar de incluir o Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 08).

Dentre as razões para urgência da proteção ao Cerrado, ainda em 1995, o deputado descreveu que:

A ocupação do Cerrado tem-se efetivado de forma violentamente agressiva em relação ao meio ambiente, com desmatamento intenso de sua vegetação; implantação de grandes extensões de pastagens homogêneas e monoculturas de exportação com uso indiscriminado de agrotóxicos e fertilizantes, e emprego de maquinaria pesada, contribuindo para a aceleração de processos de erosão e esterilização do solo; poluição das águas; expansão descontrolada dos garimpos, etc. As políticas governamentais relacionadas ao Cerrado têm reafirmado a opção pelo modelo de ocupação predatória. Canalizam-se para a região do Cerrado pressões econômicas e sociais do país como um todo, sem levar-se em qualquer consideração a questão do manejo sustentado dos recursos naturais. Inexiste o planejamento do ordenamento territorial calcado em potencialidades e limitações ecológicas. A visão distorcida de que os ecossistemas naturais do domínio do Cerrado têm importância ecológica menor fica bem caracterizada pelo ínfimo percentual de seu território

delimitado na forma de áreas especialmente protegidas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 09).

Justificando a importância do reconhecimento do Cerrado como patrimônio nacional afirmou que esse seria apenas o primeiro passo, mas de importância fundamental na preservação deste bioma.

O reconhecimento na Constituição Federal do Cerrado como patrimônio nacional, no mesmo status da Amazônia, Pantanal, Mata Atlântica, Serra do Mar e Zona Costeira, assume papel vital na criação de um ambiente político que garanta a consecução de programas deste tipo. [...] O primeiro passo neste sentido deve ser a fixação em letras constitucionais da vedação de práticas predatórias na região, em favor da adequada gestão dos recursos naturais, da conservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 10).

Foram apresentados argumentos semelhantes na justificação da proposta 150/1995 do deputado Pedro Wilson, que pretende incluir também a Caatinga no rol dos patrimônios nacionais.

Em seu art. 225, § 4º, a Constituição Federal determina que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e que sua utilização garantirá a preservação do meio ambiente. Pode-se afirmar que o legislador constituinte pretendeu realçar a importância destes biomas para o País como um todo e diferenciar o seu tratamento no contexto do território nacional, vedando práticas predatórias. Em nosso entender, faz-se essencial a inclusão na relação dos biomas considerados patrimônio nacional do Cerrado e da Caatinga. A não inserção destes biomas no texto desse dispositivo constitucional ocorreu, com certeza, pelo desconhecimento de sua importância ecológica, não encontrando qualquer sustentação científica. p 17 [...] A diversidade biológica do Cerrado e da Caatinga é riquíssima e com um potencial muito pouco estudado. Não podemos aceitar a dilapidação deste imenso patrimônio natural. Vigora no Brasil uma concepção distorcida de que se faz mais importante a proteção da Amazônia, da Mata Atlântica e do Pantanal do que dos demais biomas. Na verdade, é necessário assegurar, de uma forma ampla, a conservação da maior variedade possível de ecossistemas naturais. Não se está aqui a propugnar, de forma simplista, pela não ocupação das áreas com remanescentes preservados de Cerrado e Caatinga. O que precisa ser urgentemente modificado é a forma como a ocupação destes biomas está sendo efetivada. Sua utilização precisa pautar-se pelo fundamento da defesa do meio ambiente; fazem-se necessários o respeito às suas limitações ecológicas e o aproveitamento racional de suas potencialidades. O reconhecimento do Cerrado e da caatinga como patrimônio nacional vai suprir omissão inaceitável na Constituição Federal e, certamente, servirá de base para políticas de desenvolvimento sustentável para essas regiões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 19).

Como se vê, o deputado já esclareceu que reconhecer como patrimônio não significa impedir a ocupação de áreas nesses biomas, tal como não foi impedido nos demais, mas modificar a forma como os biomas são ocupados, muito provavelmente se referindo também às políticas territoriais efetivadas nessas regiões. Mencionou

ainda a ideia corrente de uma hierarquia no tocante a importância ambiental dos biomas do Brasil, em que a Amazônia, a Mata Atlântica e o Pantanal são prioridades.

A deputada Maria de Lourdes Abadia, autora da PEC 60/1999 explanou sobre a importância ambiental e os recursos do Cerrado, e encerrou sua proposta solicitando a correção do que chamou de equívoco:

Nossa proposta de emenda à Constituição visa corrigir esse equívoco enquanto é tempo, enquanto ainda resta uma porção considerável de Cerrado para ser preservada ou, pelo menos, utilizada com os cuidados mínimos que a natureza merece (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 28).

Na justificção da PEC 131 de 1999, a deputada Nair Xavier Lobo apresentou uma caracterização do Cerrado, sua fauna, flora, riqueza genética e importância para o equilíbrio hídrico do país, e expôs o impacto da ocupação desregrada desse bioma nos últimos anos. Após a exposição, apresentou e explicou a proposta de alteração do dispositivo constitucional.

São necessárias medidas rápidas e decididas para reverter essa tendência e assegurar a conservação dos remanescentes do Cerrado e garantir o desenvolvimento das atividades agropecuárias em bases sustentáveis. Nesse sentido entendemos que uma medida importante, tanto em termos psicológico e culturais, quanto em termos práticos, é introduzir o Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional. A elevação do "status jurídico" do Cerrado vai ajudar a mudar a ideia de que o bioma, em função da sua aparência, possui uma importância ecológica menor e que, por isso, prescinde de maiores cuidados com a sua conservação. Em termos práticos, vai oferecer ao Poder Público um melhor instrumento legal para coibir a devastação e disciplinar a ocupação e o uso dos recursos naturais da região. Este portanto o nosso propósito com a apresentação desta proposta de emenda constitucional. Aproveitamos a oportunidade para corrigir e atualizar a redação do § 4º do art. 225 do texto constitucional. Assim, estamos excluindo, por desnecessário, a palavra "brasileira" após "Floresta Amazônica", já que, evidentemente, a Constituição Federal brasileira não poderia regular a conservação e o uso da Floresta Amazônica fora dos limites territoriais pátrios; estamos excluindo da relação dos biomas considerados patrimônio nacional a Serra do Mar, já que, primeiro, Serra do Mar não é um bioma, é um acidente geográfico e, segundo e mais importante, a Mata Atlântica, que consta da relação, inclui a Serra do Mar; estamos substituindo a expressão "preservação do meio ambiente" por "conservação da natureza", já que preservar tem um sentido técnico específico, significando manter intocado, sem qualquer alteração causada por ação humana. Conservação, por seu turno, tem um sentido mais geral e abrangente, mais apropriado aos objetivos do texto constitucional; estamos substituindo a obscura sentença "inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" por uma redação atualizada, ou seja, "[que assegurem] o uso sustentável dos recursos naturais", finalmente estamos acrescentando a frase "e [que assegurem] a melhoria da qualidade de vida do povo." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 40).

A deputada, ao considerar a importância do reconhecimento do Cerrado destacou três âmbitos importantes, psicológico, cultural e prático. A questão psicológica e cultural é recorrente em muitos discursos, inclusive em audiências

públicas, e pode ser caracterizada pela ideia de que o Cerrado, pela sua aparência, tem uma importância ambiental diminuída, como afirmado pela deputada, e pela mentalidade de que basta proteger os biomas considerados mais importantes, como já mencionado em outras justificativas.

Já em 2003 a deputada Raquel Teixeira apresentou a PEC 100 de 2003, com texto semelhante ao apresentado pelo deputado Pedro Wilson em 1995, justificando que:

É legítimo perguntar por que o legislador constituinte não incluiu nesta relação o Cerrado e a Caatinga. A não inserção destes biomas no texto constitucional ocorreu, com certeza, pelo desconhecimento de sua importância ecológica, não encontrando qualquer sustentação científica. [...] Vigora no Brasil uma concepção distorcida de que é mais importante a proteção da Amazônia, da Mata Atlântica e do Pantanal do que dos demais biomas. Na verdade, é necessário assegurar a conservação da maior variedade possível de ecossistemas naturais. O reconhecimento do Cerrado e da Caatinga como patrimônio nacional vai sanar uma omissão inaceitável da Constituição Federal e, certamente, servirá de base para políticas de desenvolvimento sustentável para essas regiões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 55).

A Proposta nº 131 de 2003, da deputada Terezinha Fernandes, defendeu que a aprovação da PEC seria o reparo a uma injustiça cometida.

Esta proposta de emenda constitucional havia sido apresentada em legislaturas passadas e, no entanto, foi arquivada por força regimental. A necessidade de recuperá-la vem ao encontro do esforço coletivo de diversos trabalhadores e organizações que ocupam e trabalham no Cerrado e Caatinga brasileiros e que continuam acreditando na necessidade de se criar instrumentos legais para garantir a preservação desses biomas, que se encontram ameaçados. [...] Mais do que isto, representa uma espécie de reparo a uma injustiça que fora cometido pela Constituição de 1988 ao não incorporar esses biomas como patrimônio nacional a ser preservado. Ocorre que o Cerrado vem sendo utilizado de forma predatória por diversos grupos econômicos, em consonância com políticas públicas equivocadas, que se ocupam em intensificar o processo de expansão da agricultura, especificamente, monocultura de exportação. A lógica desse processo tem sido a lógica do agronegócio, do grande capital, em detrimento das diversas populações de trabalhadores agroextrativistas e grupos indígenas, os chamados "povos dos cerrados". Trata-se de violação aos direitos desses grupos sociais. No caso, estamos diante de dois modelos de desenvolvimento: um, orientado por uns poucos, que não levam em consideração o meio ambiente, colocando em risco todo patrimônio natural e cultural; outro, orientado pelos chamados "povos dos cerrados", que se preocupam em manejar adequadamente os recursos naturais para conservar toda biodiversidade existente. [...] O reconhecimento do Cerrado e Caatinga como patrimônio natural a ser protegido pelo texto constitucional tem como objetivo suprir uma omissão inaceitável na Constituição Federal de 1988 e, desta forma, corroborar com a formulação de políticas públicas adequadas, no sentido de garantir as populações que lá se encontram condições para a sua exploração, sendo que não podemos perder de vista que no Cerrado e na Caatinga têm gente, que no Cerrado e Caatinga têm cultura própria e de que não há defesa do Cerrado e da Caatinga sem os povos do cerrado e da caatinga. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 64).

A deputada fez menção não somente aos aspectos naturais dos biomas, mas sustentou a proteção aos povos do cerrado, muito prejudicados pela forma como o território foi ocupado.

A Proposta nº 188 de 2003, do deputado Sandes Júnior, apresentou texto semelhante ao da deputada Nair Xavier Lobo.

Proposta nº 51 de 2003 apresentada ao Senado Federal pelo senador Demóstenes Torres visava incluir o Cerrado e a Caatinga entre os biomas considerados como patrimônio nacional, e contou com uma justificativa exaltando a importância desses biomas e a preocupação com a ocupação e exploração desordenada. Como se pode verificar, o texto é equivalente à justificativa do deputado Pedro Wilson.

O legislador buscou, por meio desse dispositivo constitucional, enfatizar a importância desses biomas e assegurar tratamento diferenciado no tocante a sua utilização, coibindo práticas predatórias na exploração dos recursos naturais ali presentes. Faz-se imprescindível, todavia, a inclusão, no texto do referido dispositivo, dos biomas representados pelo cerrado e pela caatinga, corrigindo uma falha que carece de justificativa científica e, certamente, resulta da restrita divulgação da importância dessas formações vegetais [...] Não podemos permanecer inertes frente à dilapidação do patrimônio natural representado por essas formações vegetais. Urge superar a concepção falsa de que a proteção da Amazônia, da mata atlântica e do Pantanal reveste-se de maior importância que no caso dos demais biomas. Não se pretende, porém, de forma simplista, impedir o uso da terra nas áreas de cerrado e caatinga. O que se persegue é a urgente modificação da forma como vem ocorrendo sua ocupação. É essencial que sua utilização seja pautada pela defesa do meio ambiente, com base no necessário respeito a suas limitações ecológicas e no aproveitamento racional de suas potencialidades (SENADO FEDERAL, 2003).

No Senado também foi apresentada a PEC 32 de 2008, de autoria da senadora Patrícia Saboya (PDT/CE) que visava a inclusão da Caatinga no rol do Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, arquivada em 26/12/2014 (SENADO FEDERAL, 2008).

Verifica-se que, de forma geral, na percepção dos deputados e senadores autores das propostas, a ausência do Cerrado e da Caatinga no texto constitucional se deu por omissão e desconhecimento acerca da importância ambiental dos demais biomas e de uma falsa ideia de que em matéria de preservação é suficiente cuidar da Amazônia, da Mata Atlântica e do Pantanal, sacrificando-se os demais. Entretanto, conforme já citado no capítulo anterior, não se trata de um lapso ou do desconhecimento dos constituintes, mas de uma opção bem discutida e com consequências previstas.

Na visão dos membros do congresso que propuseram as PECs, o reconhecimento do Cerrado e da Caatinga como patrimônio nacional seria um primeiro passo na defesa dos biomas contra a devastação causada pela forma de ocupação, e os impactos esperados seriam a regulamentação específica para os biomas e a formulação de políticas públicas adequadas.

3.1.2- Dos Relatórios Das Comissões

Além das justificativas das PECs, os relatórios produzidos pelas comissões do Congresso Nacional que proferiram pareceres no decorrer dos procedimentos também são documentos importantes para a análise.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos deputados aprovou o substitutivo do relator, deputado Antônio Carlos Biscaia, no âmbito da PEC 115 de 1995 e seus apensos, e opinou pela sua admissibilidade, uma vez que cumpria os requisitos e não afrontava as vedações de alteração da Constituição Federal.

Ainda nesta comissão houve um voto em separado do deputado Hamilton Casara, que defendeu a inserção no texto da determinação de que a utilização dos biomas patrimônio nacional fosse em conformidade com os zoneamentos elaborados pelos estados.

O voto da relatora Neyde Aparecida, da Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 115 de 1995, traçou o histórico e a caracterização do patrimônio natural do país, dos biomas Cerrado e Caatinga e como se deu a ocupação e exploração econômica dessas áreas.

Desde os tempos coloniais, a economia brasileira tem se desenvolvido em ciclos, baseados na dilapidação do patrimônio natural. Assim foi com os ciclos do pau-brasil, da cana-de-açúcar, do ouro e dos diamantes e do café, que devastaram a Mata Atlântica em menos de quinhentos anos. Nada se compara, porém, ao processo de devastação do Cerrado ocorrido nos últimos quarenta anos. A construção de Brasília e a abertura de estradas ligando a nova Capital ao Sudeste, ao Norte e ao Nordeste, nas décadas de 50 e 60, estimularam um intenso fluxo migratório para a região. Mas foi a introdução da pecuária intensiva e da monocultura de grãos, em especial da soja, na década de 70, que deu início ao desmatamento acelerado do Cerrado. A agricultura que se desenvolveu na região, baseada na grande propriedade, no cultivo de culturas de exportação e no uso intensivo de tecnologias voltadas para a correção do solo e mecanização do preparo da terra, do plantio e da colheita, alterou profundamente o modelo vigente até então, em que conviviam a pequena e a grande propriedade, a agricultura de subsistência e a pecuária extensiva. O resultado foi a alteração da estrutura fundiária, a expulsão de trabalhadores do campo e de pequenos proprietários, a degradação ambiental e o inchaço das cidades. Se foram necessários 500

anos para reduzir a Mata Atlântica a 7% de sua cobertura original, no Cerrado bastaram 40 anos para destruir 80% de sua extensão, originalmente de 2 milhões de km². O observador desatento, ao olhar os imensos chapadões cobertos por uma vegetação aberta e tortuosa, ignora que o Cerrado – segundo bioma brasileiro em extensão, guarda 30% da biodiversidade nacional e 5% da biodiversidade mundial e apresenta alta taxa de endemismos, isto é, de espécies que ocorrem somente nesse bioma. O Planalto Central, por onde se estende o Cerrado, é um grande divisor de águas, pois aí estão localizadas nascentes das bacias do Amazonas, do São Francisco e do Paraná/Paraguai. Na região está situada, ainda, grande extensão do Aquífero Guarani – a maior reserva de água doce subterrânea do mundo. Apesar disso, o Cerrado ainda é visto como um bioma pobre, cuja “vocação natural” é a de celeiro do Brasil. A sua exclusão do § 4º do art. 225 da Carta Magna é apenas o reflexo dessa visão distorcida (CONGRESSO NACIONAL, 2010, p. 88).

Na conclusão do parecer e voto, aprovado por unanimidade em 02 de agosto de 2006, destacou que:

Consideramos que conferir ao Cerrado e   Caatinga o status de patrimônio nacional irá estimular práticas sustentáveis em detrimento do uso predatório de seus recursos naturais.   obriga o do Poder Público promover as medidas necessárias para garantir que, nesses biomas, as atividades econômicas não comprometam a manuten o de suas fun es ecológicas. A inclusão do Cerrado e da Caatinga no § 4º do art 225 da Carta Magna constituirá instrumento de grande efeito educativo, pois ensinar  a divulga o das riquezas desses biomas pelo Poder Público, pelas organiza es não-governamentais ambientalistas e pelos movimentos sociais (CONGRESSO NACIONAL, 2010, p. 92).

Conforme já citado acima, tramitava de forma simultânea no Senado Federal a PEC 51 de 2003 com o mesmo objeto. O parecer do relator, senador Eduardo Azeredo, aprovado em 10 de março de 2004, afirmou se tratar de uma proposta válida, uma vez que:

Qualquer discrimina o entre os diversos ecossistemas nacionais, que leve a considerar alguns mais importantes ou mais significativos do que outros, configuraria uma inaceitável condi o de biomas de primeira e de segunda classe. (...) A iniciativa sob exame virá reparar, em boa hora, inegável equívoco do legislador constituinte, e superar, conforme nos ensina o autor da proposta, a concep o falsa de que a prote o da Amazônia, da Mata Atlântica e do Pantanal reveste-se de maior importância que no caso dos demais biomas (SENADO FEDERAL, 2003, s/p).

Após a aprova o dos pareceres, a proposta seguiu para vota o em plenário, de acordo com os andamentos já descritos. A PEC 51/2003, já aprovada no Senado, foi recepcionada na Câmara sob o número 504/2010, recebeu por apenso todas as demais PECs sobre o tema e aguarda ser pautaada para vota o.

3.1.3- As PECs do Cerrado e as audiências públicas

Na iminência de realização de uma audiência pública no âmbito da PEC 115/95, os deputados encaminharam requerimentos solicitando a inclusão de convidados para o debate. O deputado Ricarte de Freitas (PTB/MT) solicitou que fosse convidado o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, à época Luiz Fernando Furlan, para esclarecer sobre “os impactos da inclusão do Cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional.” (CONGRESSO NACIONAL, 2010, s/p), e apresentou a seguinte justificativa.

Os estados pertencentes à área de domínio do bioma Cerrado apresentam sucessivos índices positivos de crescimento econômico em função da forte expansão agropecuária. A tendência é a região tornar-se pólo de atração de investimentos do setor agroindustrial. Nesse sentido, faz-se necessário ouvir o senhor ministro LUIZ FERNANDO FURLAN para que esclareça as reais potencialidades industriais da região e seus impactos econômicos e sociais (CONGRESSO NACIONAL, 2010, s/p).

O mesmo deputado solicitou também o convite ao presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), aos governadores do Mato Grosso do Sul, José Orcírio Miranda dos Santos, de Goiás, Marconi Ferreira Perillo Júnior, do Distrito Federal, Joaquim Domingos Roriz e do Mato Grosso, Blairo Borges Maggi, sob a justificativa de que tais estados possuem:

[...] Perfil econômico marcado pela recente expansão agrícola e vasto aproveitamento pecuário em áreas de Cerrado, contribuindo fortemente para o incremento das exportações brasileiras. Nesse sentido, faz-se de interesse público ouvi-los sobre o uso econômico do Cerrado pela agricultura extensiva e os impactos ambientais dela decorrentes (CONGRESSO NACIONAL, 2010, s/p).

Chama a atenção a preocupação com o perfil e crescimento econômico dos estados do Cerrado, bem como os convites a seus representantes e a ausência de convites e menção à Caatinga, o que retrata mais uma vez a visão do Cerrado enquanto território e fronteira estratégica para a economia nacional, antepondo-se a questão econômica em relação a ambiental.

A deputada Neyde Aparecida (PT/GO) requereu convites para a Ministra do Meio Ambiente, Sra. Marina da Silva, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Sr. Roberto Rodrigues, e o Ministro da Integração Nacional, Sr. Ciro Ferreira Gomes, além do Prof. Dr. Aziz Ab'Saber, o Deputado Distrital Chico Floresta e o jornalista Washington Novaes, representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, Prof. Dr. Paulo Kageyama, Diretor do Programa Nacional de

Conservação da Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente - MMA, e representantes da Embrapa Cerrados, do Instituto Socioambiental - ISA e da Rede Cerrado (CONGRESSO NACIONAL, 2010).

O deputado Wasny de Roure (PT/DF) solicitou que fossem convidados os secretários estaduais de Meio Ambiente de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Distrito Federal (CONGRESSO NACIONAL, 2010).

O teor dos pedidos já demonstra a preocupação dos deputados com os impactos econômicos da possível aprovação da PEC, principalmente com as restrições ao modelo de agronegócio praticado nessas áreas.

Apesar dos requerimentos e da menção a uma audiência pública, não há no histórico de tramitação da PEC o registro de que tenha acontecido. Entretanto, existem documentadas no Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados algumas audiências, seminários ou reuniões para a discussão do tema.¹⁵

15

AUDIÊNCIA PÚBLICA, SEMINÁRIO OU NOTÍCIA	DATA	Link
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS EVENTO: Audiência Pública N°: 1400/07 Debate sobre Cerrado e Caatinga - Patrimônios Nacionais Reunião realizada em conjunto com as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Minas e Energia; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e de Desenvolvimento Urbano	04/09/2007	https://www.camara.leg.br/internet/sit_aqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1400/07&hrInicio=09:35&dtReuniao=04/09/2007&dtHorarioQuarto=09:35&dtHoraQuarto=09:35&Data=04/09/2007
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EVENTO: Audiência Pública N°: 0785/09 SUMÁRIO: Discussão sobre o tema Cerrado e Caatinga: patrimônios nacionais.	04/06/2009	https://www.camara.leg.br/internet/sit_aqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0785/09&hrInicio=10:34&dtReuniao=04/06/2009&dtHorarioQuarto=10:34&dtHoraQuarto=10:34&Data=04/06/2009
Seminário realizado pela Comissão de Legislação Participativa em conjunto com a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para debater a matéria da PEC nº 115/95, que inclui o Cerrado e a Caatinga na relação dos biomas considerados patrimônio nacional.	10/09/2009	http://jbb.ibict.br/handle/1/343
Representantes do Legislativo, Executivo e sociedade civil debatem formas de proteger o Cerrado	11/09/2018	https://www.camara.leg.br/noticias/544713-REPRESENTANTES-DO-LEGISLATIVO,-EXECUTIVO-E-SOCIEDADE-CIVIL-DEBATEM-FORMAS-DE-PROTEGER-O-CERRADO

Em 10/09/2009 foi realizada uma audiência pública para debater a respeito da PEC nº 115 de 1995, por ocasião do 6º Encontro dos povos do Cerrado em Brasília. A Audiência foi promovida pela Comissão de Legislação Participativa em parceria com a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e contou com a presença do então Ministro de Estado do Meio Ambiente, Carlos Minc, deputados, representantes dos chamados povos do Cerrado, indígenas, quilombolas, professores e estudantes universitários, mulheres, pequenos agricultores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b).

Essa audiência pública não foi a única a discutir o tema, no decorrer dos debates outras foram mencionadas e posteriormente outras foram realizadas. Destaca-se essa em razão de estar disponível no formato de *e-book* na Biblioteca digital da Câmara dos Deputados.

A audiência foi presidida pelo deputado Pedro Wilson (PT/GO), e teve como primeiro expositor o Ministro de Estado do Meio Ambiente, Carlos Minc, que destacou pontos sobre a ausência de monitoramento do Cerrado e as taxas alarmantes de desmatamento, que ultrapassam as taxas da Amazônia.

Até pouco tempo o Brasil monitorava de forma permanente apenas o bioma Amazônia. Por isso o Plano de Mudanças Climáticas só tem metas de redução para o bioma Amazônia. Mas logo que assumi, Deputado Pedro Wilson, dissemos o seguinte: a Amazônia é fundamental, mas o Ministério do Meio Ambiente não pode ser o samba de uma nota só. Então, todos os biomas brasileiros, hoje, estão sendo monitorados: o Cerrado, a Caatinga, a Mata Atlântica, o Pantanal e o Pampa. Isso significa que na sequência, Deputado Rodrigo Rollemberg, podemos, na revisão do plano, em junho e julho de 2010, ter metas de redução para todos os biomas brasileiros e não somente para o bioma amazônico. [...] Hoje o Cerrado está sendo destruído

Comissão debate desdobramentos de tornar Caatinga e Cerrado patrimônios nacionais A Comissão de Desenvolvimento Urbano discute em audiência pública nesta manhã os desdobramentos, nas políticas públicas de desenvolvimento urbano e moradia popular, da proposta de emenda à Constituição (PEC) 504/10, que reconhece os biomas Caatinga e Cerrado como patrimônio nacional.	01/06/2017	https://www.camara.leg.br/noticias/515154-COMISSAO-DEBATE-DESDOBRAMENTOS-DE-TORNAR-CAATINGA-E-CERRADO-PATRIMONIOS-NACIONAIS
Documento com 570 mil assinaturas pede que Cerrado seja patrimônio nacional: No dia do Cerrado, um seminário na Câmara reuniu povos tradicionais e defensores do meio ambiente	11/09/2019	https://www.camara.leg.br/noticias/583836-DOCUMENTO-COM-570-MIL-ASSINATURAS-PEDE-QUE-CERRADO-SEJA-PATRIMONIO-NACIONAL
PEC que reconhece Cerrado como patrimônio nacional é uma das prioridades da Frente Ambientalista: O Dia Nacional do Cerrado é celebrado em 11 de setembro e, para discutir os desafios para a preservação do bioma, a frente parlamentar promoveu debate virtual na última quarta-feira	10/09/2020	https://www.camara.leg.br/noticias/691576-PEC-QUE-RECONHECE-CERRADO-COMO-PATRIMONIO-NACIONAL-E-UMA-DAS-PRIORIDADES-DA-FRENTE-AMBIENTALISTA

Fonte: Câmara dos Deputados, 2022.

a uma velocidade duas vezes maior do que a Amazônia, e a maior parte dos países do mundo não tem ideia disso agricultores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b, p. 17).

Na sequência o deputado Rodrigo Rollemberg se disse entristecido pelo longo trâmite da PEC e a falta de perspectiva de ser aprovada, e destacou a ausência de uma mobilização em favor do Cerrado nos mesmos moldes que há em favor da Amazônia.

Ao mesmo tempo em que fico muito feliz e orgulhoso por ver este auditório repleto, lotado, fico muito triste por ainda termos de estar aqui para discutir a implementação, a inclusão na Constituição Federal do Cerrado como patrimônio nacional. É muito triste porque o Cerrado já deveria ser considerado como patrimônio nacional na Constituição Federal há muito tempo. Parece-me uma insensatez o País, o Congresso Nacional ainda não terem feito isso. Estamos falando, Paulinho, de um bioma que ocupa 24% do território brasileiro. Setenta por cento das águas das Bacias do Paraná, do Tocantins e do São Francisco nascem no Cerrado brasileiro. São conhecidas hoje em torno de 12 mil espécies de plantas no Cerrado, das quais um terço delas, ou seja 4.400, são endêmicas, são plantas que só existem no Cerrado brasileiro. Estamos falando de um bioma que faz a integração entre todos os biomas brasileiros: entre a Floresta Amazônica, o Pantanal, a Mata Atlântica, a Caatinga. No entanto, devido ao *lobby* de alguns poucos que defendem interesses privados e particulares e não o nacional, o Cerrado ainda não foi alçado à condição de patrimônio nacional na Constituição Federal. [...] Conseguiu-se uma mobilização nacional e até uma mobilização internacional em torno da defesa da Amazônia, mas nós ainda não conseguimos a mesma mobilização e sensibilização em torno da defesa do Cerrado. Temos de conseguir isso, porque precisamos demonstrar a todo este País que o Cerrado é um bioma que interessa não apenas aos moradores da Região Centro Oeste, mas também ao conjunto da população brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b, p. 24).

O deputado Edson Duarte apresentou questionamentos acerca da não inclusão do Cerrado e da Caatinga quando da redação do dispositivo constitucional, e creditou essa ausência à ignorância em relação aos biomas.

Há muito tempo me pergunto o que teria motivado tal fato. Essa é uma pergunta que está até hoje sem resposta. Por que incluíram a Floresta Amazônica, o Pantanal, a Mata Atlântica, as zonas costeiras e não incluíram o Cerrado nem a Caatinga? Para mim só algo pode explicar: preconceito, desconhecimento, ignorância. E acho que isso continua a existir até hoje. Não se justifica, não há explicação para o fato de até hoje não ter sido incluído na pauta de votação da Casa um projeto como esse do Deputado Pedro Wilson, que há quatorze anos tramita na Câmara e está pronto para ser votado. Basta essa informação, Deputado Pedro Wilson, para demonstrar o quanto ainda reina neste País a ignorância em relação a esses dois biomas e à importância que esses dois biomas têm (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b, p. 31).

O deputado Fernando Ferro destacou também a importância da Caatinga e o constante esquecimento da importância socioambiental desse bioma.

A Caatinga é uma espécie de primo pobre do bioma. Às vezes somos esquecidos, não somos tratados com a devida importância biológica, ecológica, ambiental e cultural na formação desta Nação.

Essa PEC, esse movimento, é exatamente para fazer com que as autoridades do País reconheçam essa importância, não apenas olhando-a como algo folclórico, como um cartão postal, mas como algo essencial para alma e para a vida do País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b, p. 55).

Diversas pessoas contribuíram para o debate que se seguiu aos discursos, dentre eles o senhor José de Oliveira, participante do município de Uberlândia/MG, que ressaltou a importância constitucional da PEC como forma de dar tratamento igual a todos os biomas, e o respeito dessa igualdade na legislação brasileira.

Para falar da PEC do Cerrado, eu acho que tem de delimitar algumas coisas. Primeiro, a importância constitucional dessa PEC. Alguns podem perguntar: por que importância constitucional? Acho que a importância constitucional é garantir que, dentro da Constituição, esse bioma Cerrado seja tratado de igual para igual com os outros biomas. Eu acho que, perante a população, não há essa distinção. Todo mundo se trata igual. Tanto o pessoal da Amazônia como o pessoal do Pantanal trata com o devido respeito o pessoal que mora no Cerrado. Mas na legislação não tem esse respeito. Nós já vimos processos administrativos de implantação de usina falando o seguinte: “Nós respeitamos os limites de distância dos biomas...” e uma usina sendo implantada no Cerrado. Então, na legislação ainda não tem esse respeito. A importância constitucional dessa PEC é para garantir o respeito ao bioma Cerrado também na lei brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010b, p. 75).

Destaca-se que no decorrer do debate diversos participantes manifestaram descontentamento com o desinteresse da maior parte dos parlamentares com o assunto e com a audiência pública, uma vez que um pequeno número compareceu ao plenário e mesmo os que participaram se retiraram depois de falar. Somente o presidente da audiência pública, deputado Pedro Wilson ficou até o final. Dessa forma, o povo do Cerrado presente no Congresso ouviu o Ministro de Estado do Meio Ambiente e os Deputados, mas não foi ouvido por eles. Mais uma vez e como sempre, o povo do Cerrado fala consigo mesmo, exalta o Cerrado, mostra suas dificuldades e desafios, denuncia os crimes contra eles cometidos, mas não são ouvidos.

Apesar disso, os requerimentos de alguns deputados evidenciam a busca por ouvir governadores, ministros e demais agentes acerca do perfil econômico do Cerrado, já destacando os impactos negativos na economia, de forma a alimentar desde sempre a dicotomia entre desenvolvimento e cuidados ambientais.

Audiência pressupõe que alguém fale e outros ouçam, de nada resolve a promoção de audiências públicas se apenas um lado é ouvido, se o povo é silenciado por simplesmente não restar ninguém que o ouça. O Cerrado, a Caatinga e os Pampas sofrem com esse silenciamento como biomas que se estende no âmbito do Congresso Nacional desde a Assembleia Nacional Constituinte. Pior que discordar é simplesmente ignorar a pauta. A única questão possível é: Até quando?

3.1.4- A orientação contrária à aprovação da PEC

Atualmente denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e já bem conhecida do país inteiro como “bancada ruralista”, o grupo formado por parlamentares ligados à agropecuária atua em conjunto desde a Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de aprovar dispositivos favoráveis à classe.

É uma das frentes mais sólidas do Congresso, contando, em todas as legislaturas com expressivo número de componentes, e segundo descrição constante no *site* oficial da FPA, possui compromisso com o desenvolvimento e competitividade do setor.

O objetivo da FPA é estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. Dentre as prioridades atuais estão a modernização da legislação trabalhista, fundiária e tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, a fim de garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor. Nos últimos anos, a Frente Parlamentar tem se destacado nos trabalhos do Congresso Nacional. De composição pluripartidária e reunindo mais de 200 parlamentares, a bancada tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem sucedido. É considerada a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2022a, s/p).

No *site* oficial consta também, na aba denominada “serviços legislativos”, a opção de pesquisa por orientações da Câmara e do Senado. No que diz respeito à PEC 504/2010, o resumo executivo apresenta a ementa do projeto e a orientação da FPA contrária a aprovação e elenca como justificativa os pontos abaixo:

Brasil possui 61,15% de florestas nativas preservadas e, dos biomas que ainda não estão inseridos na Constituição Federal, 43% do Cerrado e 53% da Caatinga continuam conservados. Com o advento do Novo Código Florestal e do Cadastro Ambiental Rural, o Brasil ganhou um novo marco legal para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para o planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais. O país conta com uma das mais rigorosas legislações ambientais do mundo, sendo esta, por si só, importante mecanismo de proteção dos referidos biomas. A inserção do Cerrado e Caatinga ao patrimônio nacional do Brasil traz à tona insegurança jurídica com relação ao uso e manejo das propriedades rurais que já estão estabelecidas nessas áreas, especialmente do cerrado, que atualmente é uma região altamente produtiva de grãos, fibras, carnes e diversos outros produtos agropecuários. Os biomas são de extrema relevância para o agronegócio brasileiro e a maior parte das áreas degradadas encontram-se em fase de recuperação, tornando-se altamente produtivas. Os números do Cerrado mostram isso: mais de 50% da soja produzida no Brasil provém do bioma, que é responsável ainda por cerca de 30% do milho e 20% do arroz produzidos nacionalmente e 35% do rebanho de bovinos (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2022b s/p).

Essa orientação da FPA pode ser claramente visualizada através de algumas manifestações de parlamentares obtidas pelos registros taquigráficos das seções disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e de notícias veiculadas pela Agência Câmara Notícias.

Em 19 de fevereiro de 2009, por ocasião da apresentação de requerimento do deputado Pedro Wilson (PT/GO) ao então presidente da Câmara, deputado Michel Temer e aos líderes partidários, para que se pautasse e colocasse em votação a PEC 115/1995, o coordenador da FPA, deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) se opôs afirmando que:

A legislação já é excessivamente restritiva. Quando se cria o bioma oficialmente e o torna patrimônio da humanidade, acrescenta-se uma série de restrições à atividade agropecuária. [...] Nós queremos saber quais são as restrições, porque, se for para ter restrições como se têm no bioma amazônico, na mata atlântica ou no pantanal, estaremos inviabilizando, com certeza, as terras agricultáveis, que são imprescindíveis para a segurança alimentar do Brasil (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2009).

Na sessão 163.4.54.O de 02 de junho de 2014, em que a PEC constava na pauta de votação, o deputado Paulo Cesar Quartiero (DEM-RR) se manifestou veementemente contrário à aprovação sob o argumento de engessamento da atividade econômica.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, está para entrar na pauta de votações do Plenário da Câmara a Proposta de Emenda à Constituição nº 504, de 2010, que vem do Senado. Ela trata, especificamente, de transformar o bioma Cerrado e o bioma Caatinga em patrimônio nacional. Nós que já temos, como produtores, dificuldade em conseguir utilizar essas áreas para atividade agrícola, para atividade econômica, se aprovada essa transformação, acredito que será quase impossível a utilização desses dois biomas para o desenvolvimento, para a produção. E aí haverá, certamente, o engessamento da atividade econômica. Isso é mais cruel, especialmente com Roraima, onde nós temos 850 mil hectares de Cerrado, que foi a área que sobrou da requisição de terras feita pelo Governo Federal. Já temos dificuldade, com a lei vigente, em conseguir licença para a exploração dessa área. E essa área é a esperança para que Roraima consiga ter uma vida econômica, consiga se desenvolver e prover os seus habitantes com um nível de vida satisfatório. Então não podemos concordar com isso. Essa PEC, que vem no sentido de transformar em patrimônio natural, já foi antecedida por outras tentativas de paralisar e engessar o Cerrado de Roraima. Primeiro, foi a tentativa de criar os parques de preservação do Lavrado, que é o nosso Cerrado; depois, houve a tentativa também de caracterizar o Cerrado de Roraima como único no Brasil, o que não é verdade, porque têm igual ao nosso praticamente todos os Estados do Norte da Federação. Temos preocupação com essa votação, e entendemos que, para possibilitar o desenvolvimento da agricultura brasileira, da atividade econômica, deve haver rejeição ao engessamento, rejeição à PEC nº 504, de 2010. Nós, especialmente Roraima, já temos, Sr. Presidente, 85% do espaço geográfico do Estado engessado com unidades de preservação e áreas indígenas. Então, o pouco que sobrou nós temos que utilizar, sim, de forma intensiva,

para dar oportunidade ao nosso Estado de se firmar como ente federativo. Era isso que gostaria de dizer, Sr. Presidente. Agradeço a V.Exa. a compreensão e a boa vontade (CÂMARA DOS DEPUTADOS – DETAQ, 2014a).

Já em 04 de junho de 2014, na sessão 171.4.54.O, durante a discussão da proposta o deputado Domingos Sávio (PSDB-MG) se manifestou nos seguintes termos:

Sr. Presidente, não se trata de bancada do agronegócio ou do que quer que seja. Eu, inclusive, também subscrevo a Frente Parlamentar do Meio Ambiente. É claro que os Constituintes não esqueceram o Cerrado ou a Caatinga. Não tem como um brasileiro que representa o País aqui esquecer o Cerrado e a Caatinga. Mas é que não dá para colocar na Constituição brasileira o Cerrado no mesmo *status* da Mata Atlântica, da Floresta Amazônica e do Pantanal Mato-Grossense, porque, senão, daqui a pouco, não vão querer deixar produzir soja no Cerrado, deixar desenvolver agricultura na Caatinga. Isso é elementar. Nós iríamos criar um problema gravíssimo para nós mesmos e para o País, colocando isso na Constituição (CÂMARA DOS DEPUTADOS – DETAQ, 2014b).

Manifestações como essas demonstram o desconhecimento de parte dos parlamentares, o que reflete o desconhecimento da própria população, quanto à relevância ambiental de todos os biomas existentes no país, a interdependência entre eles e as consequências da exploração desordenada. Evidencia também a preocupação com a expansão do agronegócio em detrimento da proteção ambiental básica.

Observando-se a atual lista dos membros da FPA (2022) por regiões, a região Centro Oeste, que tem o Cerrado como bioma típico, conta com 28 deputados membros (do total de 41) e os 3 senadores de cada estado. Nos estados do Nordeste, também diretamente interessados, uma vez que possuem áreas de Cerrado e considerando que a PEC inclui também a Caatinga no texto constitucional, 61 dos 151 deputados e os 3 senadores de cada estado são membros da FPA. Acrescenta-se a informação do estado do TO (Região Norte) que tem 5 dos seus 8 deputados e todos os seus senadores como membros da FPA.

Essa orientação contrária da FPA é um elemento importante para explicar o fato de o texto constitucional não ter contemplado o Cerrado como patrimônio nacional, e esclarece os motivos da longa tramitação das propostas de emenda que visam efetuar a inserção do bioma no rol. As causas podem ser sintetizadas pela racionalidade econômica, que visa o crescimento e desenvolvimento do país e cumprem pautas ambientais mínimas pela formalidade da obrigação.

3.2- Impactos Jurídicos e Simbólicos do Reconhecimento do Cerrado Como Patrimônio Nacional.

Afinal, qual a importância prática de um bioma ser qualificado como patrimônio nacional? A Constituição é fundamento de validade de todo arcabouço jurídico do país, uma vez que as normas anteriores devem ser compatíveis ou consideram-se revogadas, e as normas futuras devem tê-la como parâmetro. Ademais, são as normas constitucionais que orientam a interpretação e aplicação do Direito em todos os seus sentidos (TAVARES, 2018). É exatamente nessa característica de supremacia das normas constitucionais e de seu princípio orientador de todo arcabouço infraconstitucional que se encontra um dos problemas da norma inscrita no Parágrafo 4º do seu Artigo 225.

A seleção de áreas com proteção especial pela Constituição apresenta, no mínimo, problemas simbólicos, mais que isso, legitima o tratamento diferenciado dos biomas, o que pode ser determinante para uma maior preservação ou permissão de exploração na legislação infraconstitucional. Por se tratar de uma norma de princípio programático, influencia diretamente na definição de políticas públicas, por exemplo.

O conteúdo das manifestações dos parlamentares que se opõem à aprovação da PEC 504/2010 demonstra o receio de que reconhecimento dos biomas como patrimônio nacional influencie diretamente a forma de produção agropecuária praticada nessas áreas. Isso por si só mostra que, muito embora de difícil determinação, os impactos desse reconhecimento são, por um lado esperados, por outro temidos.

3.2.1- Dispositivos legais relativos às áreas consideradas patrimônio nacional

A Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, após a modificação pela Lei 8.028/1990, traz entre as competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a determinação de estudos de impacto ambiental em casos de empreendimentos com significativa degradação ambiental, e ressalta que tal obrigação se dá especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Art. 8º Compete ao CONAMA:

[...]

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem

assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, **especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional** (BRASIL, 1981).

O Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz a mesma redação da lei citada anteriormente.

Art. 7º Compete ao CONAMA:

[...]

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, **especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional** (BRASIL, 1990).

Já mais recente, a Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, estabelece que:

Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

[...]

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, **com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional** (BRASIL, 2009).

O Código Florestal, instituído pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, em seu Capítulo III-A regulamenta o uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados, ressaltando logo no primeiro artigo do capítulo o *status* de patrimônio nacional da Zona Costeira.

CAPÍTULO III-A

DO USO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL DOS APICUNS E SALGADOS

Art. 11-A. A Zona Costeira é patrimônio nacional, nos termos do § 4º do art. 225 da Constituição Federal, devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável (BRASIL, 2012).

Ainda a título de exemplo da forma como o reconhecimento do Cerrado como patrimônio nacional pode impactar a forma de tratamento do bioma, pode-se fazer uma análise comparativa da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica, que já traz em seu primeiro artigo que “a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.” (BRASIL, 2006).

Essa lei estabelece um regime jurídico especial de proteção da Mata Atlântica, com dispositivos específicos para proteção da vegetação primária e secundária em regeneração, incentivos econômicos para proteção do bioma, criação de um fundo de restauração, e inseriu o Artigo 38-A na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), criando um tipo penal exclusivo referente a destruição ou danificação do Bioma Mata Atlântica, dentre outras importantes disposições.

Existem projetos de leis tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de dispor especificamente sobre a conservação, o uso sustentável e a restauração da vegetação nativa do bioma Cerrado, dentre outros referentes ao bioma¹⁶, mas ainda não foram submetidos à votação, uma vez que a tramitação encontra os mesmos desafios postos ante a tramitação das PECs objeto dessa pesquisa. A aprovação de uma lei específica sobre o bioma Cerrado seria um dos produtos esperados do seu reconhecimento constitucional como patrimônio nacional, mas não é limitada ou vinculada à aprovação da PEC 504/2010.

A morosidade do processo não resulta apenas da burocracia que lhe é típica, muito menos do zelo ideal para com matéria tão relevante, da discussão do texto, da realização de audiências públicas, de pesquisas técnicas indispensáveis para que a lei de fato atenda à necessidade e ao interesse público. Nesse e em outros casos, cada possibilidade de prorrogação de prazos é utilizada para tornar mais lenta a apreciação de temas que causam incômodo ou que podem atingir interesses de grupos influentes dentro e fora do Congresso.

3.2.2- O Artigo 225, Parágrafo 4º da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Para analisar a forma como o Artigo 225, Parágrafo 4º da CF é interpretado e aplicado na prática pelas decisões judiciais se utilizou a ferramenta oficial de busca de jurisprudências do site do Supremo Tribunal Federal, usando o Artigo e seu respectivo parágrafo como termo de pesquisa.

Optou-se por buscar apenas no Supremo Tribunal Federal por ser este tribunal o órgão de cúpula do Poder Judiciário, guardião da Constituição Federal (art. 102, CF), com jurisdição em todo território nacional (art. 92, § 2º, CF) (BRASIL, 1988).

16 Segundo ferramenta de pesquisa disponível no site da Câmara, existem em tramitação 77 Projetos de Lei; 5 Projetos de Lei Complementar e 8 Propostas de Emenda à Constituição. No Senado tramitam 4 Projetos de Lei (Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2022).

O resultado da pesquisa trouxe cinco acórdãos e vinte decisões monocráticas, sendo que dessas, onze são negando seguimento aos respectivos recursos em decorrência de questões processuais, sem que houvesse discussão sobre o teor do dispositivo legal.

As demais decisões variaram entre discussão acerca da mitigação do direito de propriedade, conflito de competência entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual para julgamento das ações, legitimidade passiva da União nas ações de desapropriação indireta e ações declaratórias de inconstitucionalidade de normas. As decisões não serão citadas na íntegra em razão da extensão e por vezes repetição da matéria, por isso se dará destaque às referências ao patrimônio nacional como fundamento.

A primeira decisão que se destaca é a proferida em pedido de medida cautelar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 487-5 em que a Confederação Nacional da Indústria pleiteava a suspensão dos dois primeiros artigos do Decreto nº 99.547 de 25 de setembro de 1990 que respectivamente proibia o corte e a exploração da vegetação nativa na Mata Atlântica e estabelecia a competência do IBAMA para a fiscalização dos projetos existentes na área do bioma e visava regulamentar o Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, sob o argumento de que o referido dispositivo exigia lei formal para sua regulamentação.

Consta no documento publicado que a entidade Requerente juntou aos autos parecer do professor Miguel Reale (que será citado em outras decisões citadas a frente) que afirma que:

Ao vocábulo “patrimônio”, o legislador constituinte recorre em acepção figurada, no art. 225, § 4º, tal como no art. 24, VII (patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico) e no art. 216 (patrimônio cultural brasileiro). Caso contrário, haveriam ficado expropriadas as criações científicas, artísticas e tecnológicas (art. 216, III) e abolidos os respectivos direitos autorais. (BRASIL, 1997, p. 58).

Sobre o teor do parecer o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto trouxe uma importante discussão e asseverou que:

O que vejo é que, depois de afirmar no art. 225 que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, no § 4º, o art. 225 estabelece duas normas: a primeira, que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e os demais setores territoriais ali mencionados, são patrimônios nacionais. A dificuldade da identificação do alcance dessa declaração de que a Mata Atlântica constitui patrimônio nacional, a meu ver, com todas as vênias, não permite, malgrado a autoridade do Professor Reale, que se diga apenas que a Constituição o disse em sentido retórico ou figurado. Isso tem de ter um sentido jurídico. E, a meu ver, pelo menos não é de descartar, à primeira vista, o que nesse debate já se aventou: que “patrimônio nacional”

está aqui no sentido de objeto de uma proteção excepcionalíssima da ordem jurídica (BRASIL, 1997, p. 17).

A decisão proferida pelo STF que mais se destaca a fazer a subsunção de um caso concreto aos ditames do Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, e o acórdão mais citado e até então usado como precedente para as demais decisões foi publicada em 1995, de relatoria do Ministro Celso de Melo no âmbito de um recurso extraordinário acerca da obrigação ou não de o Estado indenizar proprietário de imóvel na serra do mar onde se estabeleceu uma estação ecológica. Consta da decisão que o Artigo 225, Parágrafo 4º não transformou as áreas consideradas patrimônio nacional em bens públicos, nem impediu sua utilização por particulares, desde que observados os preceitos legais, cabendo ao Estado a compensação financeira ao proprietário que teve seu direito esvaziado ou afetado.

STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 134297 SP (STF) Data de publicação: 22/09/1995 Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, §4o) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR – RE NÃO CONHECIDO. - Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública. - A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes. – A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si - considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade -, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário. **A norma inscrita no art. 225, §4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito**

consubstanciado no art. 225, §4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas neles referidos este (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede autorização, pelos povos particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental" [RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13-6-1995, 1ª T, DJ de 22-9-1995.].

Julgando um Mandado de Segurança acerca da desapropriação de imóvel localizado no Pantanal Mato-grossense, em que foi argumentada a impossibilidade de expropriação para fins de reforma agrária de imóveis situados em área de patrimônio nacional, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela possibilidade de se expropriar, e ressaltou que o cumprimento da função social da propriedade perpassa a utilização adequada dos recursos naturais.

REFORMA AGRÁRIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATOGROSSENSE- DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI N. 8.629/93, ART. 2º, §2º) - OFENSA AO POSTULADO DO DUE PROCESS OF LAW (CF, ART. 5º, LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. REFORMA AGRÁRIA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. - O POSTULADO CONSTITUCIONAL DO DUE PROCESS OF LAW, EM SUA DESTINAÇÃO JURÍDICA, TAMBÉM ESTÁ VOCACIONADO À PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE. NINGUÉM SERÁ PRIVADO DE SEUS BENS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, LIV). A UNIÃO FEDERAL – MESMO TRATANDO-SE DE EXECUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA - NÃO ESTÁ DISPENSADA DA OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR, NO DESEMPENHO DE SUA ATIVIDADE DE EXPROPRIAÇÃO, POR INTERESSE SOCIAL, OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE, EM TEMA DE PROPRIEDADE, PROTEGEM AS PESSOAS CONTRA A EVENTUAL EXPANSÃO ARBITRÁRIA DO PODER ESTATAL. A CLÁUSULA DE GARANTIA DOMINIAL QUE EMERGE DO SISTEMA CONSAGRADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA TEM POR OBJETIVO IMPEDIR O INJUSTO SACRIFÍCIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E VISTORIA EFETUADA PELO INCRA. A VISTORIA EFETUADA COM FUNDAMENTO NO ART. 2º, §2º, DA LEI N. 8.629/93 TEM POR FINALIDADE ESPECÍFICA VIABILIZAR O LEVANTAMENTO TÉCNICO DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE O IMÓVEL RURAL, PERMITINDO À UNIÃO FEDERAL - QUE ATUA POR INTERMÉDIO DO INCRA – CONSTATAR SE A PROPRIEDADE REALIZA, OU NÃO, A FUNÇÃO SOCIAL QUE LHE É INERENTE. O ORDENAMENTO POSITIVO DETERMINA QUE ESSA VISTORIA SEJA PRECEDIDA DE NOTIFICAÇÃO REGULAR AO PROPRIETÁRIO, EM FACE DA POSSIBILIDADE DE O IMÓVEL RURAL QUE LHE PERTENCE - QUANDO ESTE NÃO ESTIVER CUMPRINDO A SUA FUNÇÃO SOCIAL - VIER A CONSTITUIR OBJETO DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA E PESSOAL DA VISTORIA. A NOTIFICAÇÃO A QUE SE REFERE O ART. 2º, §2º, DA LEI N. 8.629/93, PARA QUE SE REPUTE VÁLIDA E POSSA, CONSEQUENTEMENTE, LEGITIMAR EVENTUAL DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, HÁ DE SER

EFETIVADA EM MOMENTO ANTERIOR AO DA REALIZAÇÃO DA VISTORIA. ESSA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA SOMENTE SE CONSIDERARÁ REGULAR, QUANDO COMPROVADAMENTE REALIZADA NA PESSOA DO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL RURAL, OU QUANDO EFETIVADA MEDIANTE CARTA COM AVISO DE RECEPÇÃO FIRMADO POR SEU DESTINATÁRIO OU POR AQUELE QUE DISPONHA DE PODERES PARA RECEBER A COMUNICAÇÃO POSTAL EM NOME DO PROPRIETÁRIO RURAL, OU, AINDA, QUANDO PROCEDIDA NA PESSOA DE REPRESENTANTE LEGAL OU DE PROCURADOR REGULARMENTE CONSTITUÍDO PELO DOMINUS. O DESCUMPRIMENTO DESSA FORMALIDADE ESSENCIAL, DITADA PELA NECESSIDADE DE GARANTIR AO PROPRIETÁRIO A OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, IMPORTA VÍCIO RADICAL, QUE CONFIGURA DEFEITO INSUPERÁVEL, APTO A PROJETER-SE SOBRE TODAS AS FASES SUBSEQUENTES DO PROCEDIMENTO DE EXPROPRIAÇÃO, CONTAMINANDO-AS, POR EFEITO DE REPERCUSSÃO CAUSAL, DE MANEIRA IRREMISSÍVEL, GERANDO, EM CONSEQUÊNCIA, POR AUSÊNCIA DE BASE JURÍDICA IDÔNEA, A PRÓPRIA INVALIDAÇÃO DO DECRETO PRESIDENCIAL CONSUBSTANCIADOR DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA.

PANTANAL MATO-GROSSENSE (CF, ART. 225, §4o) - POSSIBILIDADE JURÍDICA DE EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NELE SITUADOS, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. - A NORMA INSCRITA NO ART. 225, §4o DA CONSTITUIÇÃO, NÃO ATUA, EM TESE, COMO IMPEDIMENTO JURÍDICO À EFETIVAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE ATIVIDADE EXPROPRIATÓRIA DESTINADA A PROMOVER E A EXECUTAR PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA NAS ÁREAS REFERIDAS NESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL, NOTADAMENTE NOS IMÓVEIS RURAIS SITUADOS NO PANTANAL MATO-GROSSENSE. A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, AO IMPOR AO PODER PÚBLICO O DEVER DE FAZER RESPEITAR A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, NÃO O INIBE, QUANDO NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, ESPECIALMENTE PORQUE UM DOS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONSISTE, PRECISAMENTE, NA SUBMISSÃO DO DOMÍNIO À NECESSIDADE DE SEU TITULAR UTILIZAR ADEQUADAMENTE OS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS E DE FAZER PRESERVAR O EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 186, II), SOB PENA DE, EM DESCUMPRINDO ESSES ENCARGOS, EXPOR-SE À DESAPROPRIAÇÃO - SANÇÃO A QUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O DIREITO À INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE - TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, A PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICAM COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUÍDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS. **Pantanal Mato-Grossense (CF, art. 225, §4º) – Possibilidade jurídica de expropriação de imóveis rurais nele situados, para fins de reforma agrária. A norma inscrita no art. 225, §4º, da Constituição, não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense. A própria Constituição da República, ao impor ao poder público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II). A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei). (STF - MS: 22164 SP, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 30/10/1995, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP- 01155).**

Sobre a responsabilidade da União pela indenização de proprietários que sofreram restrição ao uso, gozo e fruição de sua propriedade localizada em áreas com *status* de patrimônio nacional, mas não em razão disso, o relator Ministro Cezar Peluso proferiu decisão monocrática definindo que a obrigação de indenizar é do ente que impôs ao proprietário a restrição de seu bem, no caso, o estado.

Inviável o recurso. Vê-se desde logo, aliás com grande nitidez, que o Estado do Paraná não tem interesse jurídico para recorrer da decisão que excluiu do pólo passivo da causa a União. Teriam-no, é óbvio, apenas a própria União e, até, os demandantes, os quais, todavia, se conformaram. E conformaram-se com inteira razão, porque - e este é outro fundamento não menos vigoroso da inviabilidade do recurso -, a Corte já deixou assentado, em inúmeros precedentes, que as matas referidas no **art. 225, § 4º**, da Constituição da República, não se converteram, por força dessa mesma norma, em bens da União. Veja-se, ao propósito, o que registrou o voto do Min. MAURÍCIO CORRÊA, ao julgar o RE nº 259.267-AgR-ED (DJ de 25.04.2003): "A respeito do tema submetido à apreciação desta Corte, a jurisprudência deste Tribunal assentou que "o preceito consubstanciado no **art. 225, § 4º**, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que

observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental" (RE 134.297-SP, Celso de Mello, DJ de 22.09.95). **Acentuou esse julgado, com base no escólio de Miguel Reale, que "expressão 'patrimônio nacional, empregada no § 4º do art. 225 da Constituição Federal, tem sentido figurado, não significando, absolutamente, que as áreas particulares abrangidas pelas florestas e matas nele enumeradas tenham sido convertidas em bens públicos da União".** Nesse sentido também é a decisão proferida no RE 300.244-9/SC, Moreira Alves, DJ de 19.12.2001, em que se discutia a competência para julgamento dos crimes contra o meio ambiente, se da Justiça Estadual ou Federal. Reportando esse julgado à decisão proferida no RE 134.297-SP, Celso de Mello - no qual se definiu a legitimidade do Estado de São Paulo para figurar no pólo passivo da ação indenizatória -, esta Corte reafirmou, tendo em vista o disposto no Artigo 20 da Carta Federal, não serem as matas referidas no Artigo 225, § 4º, da Constituição bens da União. Logo, a propriedade particular situada nas localidades mencionadas na norma constitucional (CF, Art. 225, § 4º) permanece como bem privado, devendo o Estado responder pela restrição ao uso, gozo e fruição que a ela impuser." (STF, RE 347650 / PR – PARANÁ, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Julgamento: 28/03/2005 Publicação: 26/04/2005, grifos nossos).

Ainda relativo a conflitos de competência, em 2001 o STF entendeu que em casos de crime ambiental, ainda que a União tenha interesse genérico de proteção do meio ambiente na totalidade do território, e mesmo se tratando de áreas com *status* de patrimônio nacional, a competência para julgamento de crime ambiental é da Justiça Comum, uma vez que o patrimônio nacional constante do Artigo 225, Parágrafo 4º da CF não é sinônimo de bens da União.

EMENTA: Competência. Crime previsto no Artigo 46, Parágrafo único, da Lei nº 9.605/98. Depósito de madeira nativa proveniente da Mata Atlântica. Artigo 225, § 4º, da Constituição Federal. - **Não é a Mata Atlântica, que integra o patrimônio nacional a que alude o Artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, bem da União. - Por outro lado, o interesse da União para que ocorra a competência da Justiça Federal prevista no Artigo 109, IV, da Carta Magna tem de ser direto e específico, e não, como ocorre no caso, interesse genérico da coletividade, embora aí também incluído genericamente o interesse da União.** - Conseqüentemente, a competência, no caso, é da Justiça Comum estadual. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 300244, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 20/11/2001, DJ 19-12-2001 PP-00027 EMENT VOL-02054-06 PP-01179, grifos nossos).

No que se refere ao tipo de lei que deve regulamentar o Parágrafo 4º do Artigo 225 da CF, uma vez que consta que a utilização das áreas consideradas patrimônio nacional se dará na forma da lei, o STF esclareceu se tratar de lei ordinária. O caso concreto era uma ação direta de inconstitucionalidade da medida provisória nº 1.511 de 1996, que modificou a redação do código florestal da época (Lei nº 4.771/1965) para dar maior proteção contra o desmatamento da região Amazônica, tendo por justificativa, dentre outros dados e fundamentos, o fato de constituir patrimônio

nacional. Por ser matéria de lei ordinária, é cabível a edição de Medida Provisória¹⁷, motivo pelo qual, considerando presentes a relevância e a urgência da proteção da Floresta Amazônica, o STF decidiu pelo indeferimento da medida cautelar.

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. MEIO-AMBIENTE: FLORESTA AMAZÔNICA. CÓDIGO FLORESTAL. ÁREAS FLORESTAIS. ÁREAS AGRÍCOLAS. DIREITO DE PROPRIEDADE. MEDIDA PROVISÓRIA: URGÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA N 1.511, DE 22.08.1996, E DE SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES, QUE DERAM NOVA REDAÇÃO AO ART. 44 DA LEI N 4.771/1965 (CÓDIGO FLORESTAL) E DISPUSERAM SOBRE A PROIBIÇÃO DO INCREMENTO DA CONVERSÃO DE ÁREAS FLORESTAIS EM ÁREAS AGRÍCOLAS NA REGIÃO NORTE E NA PARTE NORTE DA REGIÃO CENTRO-OESTE. MEDIDA CAUTELAR. 1. A jurisprudência do S.T.F. tem considerado da competência da Presidência da República e do Congresso Nacional a avaliação subjetiva da urgência da Medida Provisória. 2. É de se excetuar, apenas, a hipótese em que a falta de urgência possa ser constatada objetivamente. E, no caso, não há evidência objetiva da falta de urgência, sendo a relevância da Medida Provisória incontestável. 3. Embora válido o argumento de que M.P. não pode tratar de matéria submetida pela Constituição Federal a Lei Complementar, é de se considerar que, no caso, a Constituição Federal não exige Lei Complementar para alterações no Código Florestal, ao menos as concernentes à Floresta Amazônica. 4. **Dispõe, com efeito, o § 4 do art. 225 da C.F.: "a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio-ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."** 5. **A lei, a que se refere o parágrafo, é a ordinária, já que não exige Lei Complementar. E matéria de Lei ordinária pode ser tratada em Medida Provisória, em face do que estabelece o art. 52 da C.F.** 6. Embora não desprezíveis as alegações da inicial, concernentes a possível violação do direito de propriedade, sem prévia e justa indenização, é de se objetar, por outro lado, que **a Constituição deu tratamento especial à Floresta Amazônica, ao integrá-la no patrimônio nacional, aduzindo que sua utilização se fará, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.** 7. **Assim, a um primeiro exame, o texto da MP impugnada não parece afrontoso a esse § 4º do art. 225 da C.F., que regula, especificamente, a utilização da terra na Floresta Amazônica.** 8. Os fundamentos jurídicos da ação estão, portanto, seriamente abalados ("fumus boni iuris"). 9. Ausente, por outro lado, o requisito do "periculum in mora". É que as informações da Presidência da República evidenciaram a necessidade e a urgência da M.P. Ademais, perigo maior estaria no deferimento da cautelar, pois poderia tornar irreparáveis os danos ao Meio-Ambiente e à Floresta Amazônica, que a M.P. visou a evitar. 10. Medida cautelar indeferida. Plenário: decisão por maioria de votos. (ADI 1516 MC, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/1997, DJ 13-08-1999 PP-00004 EMENT VOL-01958-01 PP-00032).

Resta evidente que no decorrer do tempo o Artigo 225, Parágrafo 4º foi utilizado como base de argumentação em diversos processos, e evidentemente causou

17 Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

impacto nas decisões que definiram o dever de proteção do estado em relação aos biomas e áreas ali considerados. Entretanto, o STF sempre se pautou por decisões que respeitem o direito de propriedade e principalmente a função social da propriedade.

3.2.3- Os impactos simbólicos e jurídicos

Conforme já explanado nos demais tópicos, o impacto esperado do referido reconhecimento seria, do ponto de vista simbólico, a valorização em grau de igualdade de todos os biomas do país, tão necessária para afastar a ideia corrente de que o Cerrado, a Caatinga e os Pampas devem ser sacrificados para a proteção da Amazônia, o Pantanal e a Mata Atlântica, quando é possível o desenvolvimento de atividades econômicas em todos os biomas, desde que observados os devidos cuidados.

No âmbito jurídico o Cerrado ganharia um *status* de Patrimônio Nacional, mas ainda careceria de uma legislação de regulamentação para que o efeito desse reconhecimento se torne palpável.

Como se verifica pela jurisprudência citada, que é a materialização da norma jurídica no caso concreto, o reconhecimento como patrimônio nacional não mitiga o direito de propriedade, não cria, por si só, restrições ambientais além das que já são naturais e definidas nas normas vigentes, mas é um importante instrumento para impedir retrocesso nas políticas públicas de proteção e no mínimo de garantias já aplicáveis a todos os biomas do país.

É adotado pelo Direito brasileiro o princípio da proibição de retrocesso ou princípio de não regressão, segundo o qual as regras de proteção ambiental devem ser blindadas contra mudanças que lhes reduzam o rigor ou deixem mais flexíveis (SARLET E FENSTERSEIFE, 2021).

Prieur (2012) apresentando os fundamentos teóricos deste princípio destaca o caráter finalista do Direito Ambiental, que não existe para regulamentar o meio ambiente, mas para protegê-lo do esgotamento, afirma ainda que os princípios clássicos dão suporte à impossibilidade de regressão, e dispõe que:

O que está em jogo aqui é a vontade de suprimir uma regra (constituição, lei ou decreto) ou de reduzir seus aportes em nome de interesses, claros ou dissimulados, tidos como superiores aos interesses ligados à proteção ambiental. A mudança da regra que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do texto inicial. O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que,

brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas. É de se notar, ainda, que a regressão do Direito Ambiental será sempre insidiosa e discreta, para que passe despercebida. E, por isso, ela se torna ainda mais perigosa. Os retrocessos discretos ameaçam todo o Direito Ambiental (PRIEUR, 2012, p. 18).

Acredita-se que um dos importantes impactos jurídicos do reconhecimento constitucional do Cerrado enquanto patrimônio nacional, que de um lado motiva os esforços pela aprovação da PEC 504/2010 e de outro causa o temor razão de tamanha inércia no trâmite, é a proibição de se retroceder nas garantias ambientais. O entendimento de que não se trataria de apenas mais duas palavras no parágrafo 4º do artigo 225 da CF, a inserção do Cerrado e da Caatinga como a PEC propõe, alteraria o patamar de proteção desses biomas e macularia de inconstitucionalidade as leis e políticas públicas que não observassem a condição de proteção ambiental especial.

Como a norma inscrita na PEC 504/2010 ainda não ingressou no ordenamento jurídico, se torna difícil mensurar efetivamente o seu impacto, o que se faz apenas no plano do que poderia ser. Mas para além do simbólico e jurídico, Projetos de Emenda à Constituição como esse possuem grande relevância política de forma a orientar a atuação dos parlamentares no sentido da aprovação ou não, envolvendo interesses e justificativas que vão muito além do que se pode inferir pela análise dos documentos oficiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria pretencioso querer apresentar um conceito de patrimônio nacional que envolvesse toda a complexidade do parágrafo 4º do artigo 225 da CF, todas as páginas desta pesquisa foram dedicadas à compreensão do dispositivo e ainda não é seguro dizer que se tem uma resposta.

No que diz respeito à Constituição, não somente o que ela diz, mas também o que ela deixa de dizer e incluir é dotado de muito significado. A seleção de áreas específicas como patrimônio nacional faz com que inevitavelmente outras sejam vistas como excluídas.

Na busca de uma resposta menos superficial é indispensável a pesquisa interdisciplinar, de forma que as Ciências Biológicas, a Geografia e a História integram um conjunto sem o qual não é possível ao que se aventura no âmbito da interpretação jurídica ultrapassar o senso comum.

Cada área tem seus conceitos próprios que devem ser tratados com o devido respeito, mesmo que não seja possível abordar todos de forma aprofundada e com a técnica própria de seus pesquisadores, mas que não seja superficial a ponto de aparentar desinteresse.

É, por exemplo, inadmissível que não raro se encontre livros e artigos jurídicos que ainda afirmem de forma geral que o parágrafo 4º do artigo 225 da CF instituiu biomas como patrimônio nacional, sem se atentar que apenas a Mata Atlântica se enquadra na classificação de biomas do Brasil.

O Cerrado entra nessa discussão enquanto bioma que não recebeu a deferência constitucional e enquanto território estratégico para o desenvolvimento do país. O conceito de bioma-território vem como uma alternativa para a compreensão da possibilidade de uso econômico associado à valorização e proteção da biodiversidade.

Diz-se patrimônio histórico, artístico e cultural os bens, sejam eles materiais ou imateriais, cuja conservação é de interesse público e faz referência à identidade e memória da nação. Transportando, no que é cabível, para o patrimônio nacional ambiental instituído pela Constituição de 1988, é possível afirmar que as áreas elencadas são de interesse da nação quanto a conservação e exercício da soberania, mas essa perspectiva não traz todas as respostas.

Pela análise do histórico de construção do texto constitucional se infere que o dispositivo nasceu, ainda no projeto Afonso Arinos, com destinação voltada à reafirmação da soberania do Brasil sobre a Amazônia ante um discurso mundial cada vez mais interessado nessa área. No decorrer do processo legislativo passou-se a enxergá-lo sob o prisma da preservação ambiental, momento em que se iniciaram as tentativas e discussões sobre a inclusão de outras áreas.

Portanto, independentemente da definição de um conceito de patrimônio nacional, existem três elementos importantes no caminho interpretativo do dispositivo, a reafirmação da soberania do país sobre as áreas, a formação e proteção de uma identidade nacional atrelada ao ambiente, e a proteção especial das áreas elencadas.

Nesse sentido, o Cerrado não deixa de ser o que é por não ser patrimônio nacional, sua biodiversidade não se torna mais pobre, sua contribuição para com os recursos hídricos do país e da América do Sul não deixa de ser significativa e indispensável. Considerando de forma ampla o interesse coletivo, o Cerrado é patrimônio e não precisa ser declarado.

A Nação, entretanto, perde a oportunidade de tê-lo reconhecido como seu e de forma pedagógica entender que a savana mais biodiversa do mundo está no Brasil e possui tanta relevância como todos os demais biomas. Que seu valor não está somente nos grãos produzidos e na carne padrão exportação.

Não é possível comparar o tratamento legal e institucional conferido às áreas presentes no dispositivo nem entre si nem entre as demais que não foram consideradas patrimônio nacional, uma vez que cada uma possui particularidades ambientais e históricos de ocupação diversos, mas é possível afirmar que desde 1995 existem esforços em favor da inserção do Cerrado nesse rol, entretanto nada suficiente para romper a inércia das gerações de deputados que já passaram pela Câmara neste período.

Muito embora, conforme demonstrado no decorrer deste trabalho, muito se fala no caráter simbólico do *status* de patrimônio nacional como forma de diminuir sua importância prática, acredita-se que seria causa de grande comoção se houvesse a ousadia de se propor uma emenda para retirar qualquer das áreas já inclusas no dispositivo.

Em um ordenamento que não admite o retrocesso ambiental, a inércia na aprovação da PEC 504/2010 trabalha em favor do impedimento da evolução. Apesar

de se utilizar a palavra inércia para qualificar o andamento da PEC 504/2010, essa demora, como pode ser verificada através dos discursos e trâmites apresentados no capítulo 3, não é resultado do simples engavetamento, mas da reunião de forças no sentido da não apreciação.

Entretanto, a responsabilidade não é somente de uma frente específica. Desde a redação da Constituição Federal houve uma escolha de não se incluir o Cerrado, depois disso passaram pelo Congresso Nacional oito composições diferentes de representantes eleitos, desde 1995 tivemos cinco presidentes de partidos e ideologias diversas e durante todo esse tempo não houve interesse político na aprovação da PEC.

Como se vê, a maioria está formada em um grupo que orienta a não aprovação da PEC, as gerações que se sucederam na Câmara dos Deputados já demonstraram a opção política pela postergação dessa votação, isso porque é mais fácil e menos desgastante politicamente que se mantenha a PEC em andamento e sob controle, impedindo que seja votada, do que dando nomes a diversos não que declarariam, não sem a devida exposição, que o Cerrado e a Caatinga não são patrimônio nacional.

Pesquisas futuras podem analisar se o Artigo 225 parágrafo 4º da CF impactou processos decisivos de políticas públicas direcionadas aos biomas, seja os que possuem áreas reconhecidas como patrimônio ou não. Analisar de forma mais detalhadas discursos e notícias veiculadas à época da Assembleia Nacional Constituinte e no decorrer de todos esses anos de trâmite da PEC 504/2010 (anterior 115/1995). Pesquisar de que forma o Congresso aborda as demais propostas legislativas relativas ao Cerrado e como os Tribunais Estaduais aplicam esse dispositivo constitucional em suas decisões, dentre outros infinitos temas que podem ser abordados de acordo com cada eixo desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- AB' SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. 3. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS (ed.). **Inclusão do cerrado como patrimônio nacional provoca polêmica**. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/126228-INCLUSAO-DO-CERRADO-COMO-PATRIMONIO-NACIONAL-PROVOCA-POLEMICA>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- AGUIAR, L. M. S.; CAMARGO, A. J. A.; EMBRAPA CERRADOS (Orgs.). **Cerrado: ecologia e caracterização**. 1a ed. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.
- ANDRADE, M. C. Territorialidades, Desterritorialidades, Novas Territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, M., SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs), **Território: globalização e fragmentação**, São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.
- ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025194/>. Acesso em: 15 Fev 2022.
- ANTUNES, P. B. Art. 225. In: FORENSE. **Constituição Federal Comentada**: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982423/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.
- AYALA, P. A. O Novo Paradigma Constitucional e a Jurisprudência Ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional ambiental brasileiro**: Editora Saraiva, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502625822/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.
- BARBOSA, A.S. Peregrinos do cerrado. **Rev. do Museu de Arqueologia e Etnologia**, Sao Paulo, 5: 159-193, 1995.
- BARROSO, L. R. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. Ed. 2. Tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502075313/>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BARROSO, L. R. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**. Revista Forense. Vol. 317. p. 161-178. 1992. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODYyOQ%2C%2C>. Acesso em: 09/03/2022.
- BASTOS, C. R. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 4 ed. Ver. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BATALHA, M. A. O cerrado não é um bioma. **Biota Neotropica**, v. 11, p. 21–24, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/bn/a/qkJL5MqgNQMjFqcb873df7D/?lang=pt>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BEVILAQUA, C. **Theoria Geral do Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1929.

BOTELHO, R. G. M.; JÚNIOR, J. C. In FIGUEIREDO, A. H.; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Orgs.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 138-318.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas De Comissões). **Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente**. Brasília, 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoe_Brasileirs/constituicao-cidada/o-processoconstituente/comissoesesubcomissoes/comissao7/subcomissao7b. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Despachos do Presidente da República Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. Brasília, 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 75.320, de 29 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO). Brasília, 1975. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75320-29-janeiro-1975-423871-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985**. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D91450.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 dez. 2020.

BRASIL, Lei n. 11.428 de 22 de dezembro de 2006. **Lei da Mata Atlântica**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm#art43>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 115-1995**. Modifica o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, incluindo o Cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14403>> . Acesso em: 18 nov. 2019. Texto Original.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 329**. Julgado em 02/08/2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Carta Rogatória n.8279-4**. Coagulantes Argentinos/S.A. e Chaval Navegações Ltda. Relator: Ministro Celso de Mello. 17 de junho de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>. Acesso em 02 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 134.297**. Relator: Ministro Celso de Mello. 13 de junho de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.164**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P,DJ de 17-11-1995. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23459/false>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 487-5**. Relator: Ministro Octavio Gallotti. 11 de abril de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346416>. Acesso em 10 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.516 MC**, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 6-3-1997, P,DJ de 13-8-1999.] Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho46966/false>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 300244**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 20-11-2001, P, DJ de 19-12-2001.] Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99146/false>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 347650**, Rel. Min. Cesar Peluso, j. 28-03-2005, P, DJ de 26-04-2005.] Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99146/false>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. ICMBio. **Cerrado**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/centrosdepesquisa/povos-e-comunidades-tradicionais/50-menu-biodiversidade/220-cerrado>. 2021. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional De Conservação E Uso Sustentável Do Bioma Cerrado**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado/programa-cerrado-sustentavel.html>>. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL (Org.). **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Ed. especial de lançamento. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, 2006b.

BRASIL. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no cerrado** -PPCerrado. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2014. Disponível em: http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCerrado_2aFase.pdf. Acesso em 17 jun. 2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/maioria_simples. Acesso em: 14 jan. 2022.

CALAÇA, M.; INOCÊNCIO, M. E. “Estado e território no Brasil: reflexões a partir da agricultura no Cerrado”. In: **Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro – RJ, v. 4, n. 2, 2010. pp. 271-306.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais Art. 225**. Brasília: Centro de Documentação e informação, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36879>. Acesso em: 11 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Proposta de Emenda Constitucional 504/2010**. Altera o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, para incluir o Cerrado e a Caatinga entre os biomas considerados patrimônio nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2010a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=8023293&ts=1594037019884&disposition=inline>. Acesso em: 16 de dez. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Cerrado e Caatinga como patrimônio nacional**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ. **Sessão: 163.4.54.O**: Orador: PAULO CESAR QUARTIERO, DEM-RR. 2014a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=163.4.54.O&nuQuarto=76&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=17:45&sgFaseSessao=CP&Data=02/06/2014>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ. **Sessão: 171.4.54.O**: Orador: DOMINGOS SÁVIO, PSDB-MG. 2014b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=171.4.54.O&nuQuarto=94&nuOrador=2&nuInsercao=5&dtHorarioQuarto=17:06&sgFaseSessao=OD&Data=04/06/2014>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Busca Propostas Legislativas**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaportal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=Cerrado&tipos=PEC,PLP,PL>. Acesso em: 17 jan. 2022.

- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CASTILHO, D.; CHAVEIRO, E. F. Por Uma Análise Territorial Do Cerrado. *In*: PELÁ, M.; CASTILHO, D. (org). **Cerrados: perspectivas e olhares**. Goiânia: Vieira, 2010. p. 35- 50.
- CHAVEIRO, E. F. A urbanização do Cerrado: espaços indomáveis, espaços deprimidos. **Revista UFG**. Goiânia, Ano XII, nº 9, 2010.
- CHAVEIRO, E. F.; BARREIRA, C. C. M. A. Cartografia De Um Pensamento De Cerrado. *In*: PELÁ, M.; CASTILHO, D. (org). **Cerrados: perspectivas e olhares**. Goiânia: Vieira, 2010. p. 15- 34.
- CHAVEIRO, E. F. Por Uma Leitura Territorial Do Cerrado: O Elo Perverso Entre Produção De Riqueza E Desigualdade Social. **Élisée - Revista De Geografia Da UEG**, Vol. 9, nº 2, Sept. 2020, p. e922008. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/10861>. Acesso em: 12 maio 2021.
- CHAVES. M.R. Políticas de desenvolvimento regional: discriminação, (inter)nacionalização e (in)sustentabilidade do bioma Cerrado. *In* GOMES. H. organizador. **Universo do Cerrado**. Goiânia: Editora da UCG, 2008. V. II. P. 309-351.
- CHOAY, F. A Alegoria do Patrimônio. 3 ed. São Paulo: Unesp, 2006.
- COUTINHO, L. M. O Bioma do Cerrado. *In*: Aldo, L. K. (Org.). *Eugênio Warming e o Cerrado Brasileiro: um século depois*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- COUTINHO, L. M. O conceito de bioma. **Acta botânica brasílica**, v. 20, p. 13-23, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/abb/a/RhxPXykYPBPbCQCxz8hGtSn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mai. 2021.
- COUTINHO, L. M. **Biomias brasileiros**. São Paulo, SP, Brasil: Oficina de Textos, 2016.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DOTTI, René Ariel. **Meio ambiente e proteção penal**. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, v. 655, 1990. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175807/000451413.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- DUTRA E SILVA, Sandro; BARBOSA, Altair Sales. Paisagens e fronteiras do Cerrado: ciência, biodiversidade e expansão agrícola nos chapadões centrais do Brasil. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 46, n. 1, p. 34028, 2020. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/34028>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- DUTRA e SILVA, S.; BOAVENTURA, K. J.; PORFÍRIO JÚNIOR; E. D.; SILVA NETO, C. M. A última fronteira agrícola do Brasil: o Matopiba e os desafios de proteção

ambiental no Cerrado. **Estudios Rurales**, Buenos Aires, vol. 8, Nº Especial (Octubre), 2018. p. 145-178.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução Ao Estudo Do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 4. Ed. Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S., (orgs.) **Territórios e Territorialidades: Teorias, processos e conflitos**. São Paulo, Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

FERREIRA, H. S. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional ambiental brasileiro**: Editora Saraiva, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502625822/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.

FIGUEIREDO, A. H. (Ed.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.

FLORA DO BRASIL 2020. Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://floradobrasil.jbrj.gov.br/> >. Acesso em: 21 mar. 2022.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **História da FPA**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Resumo Executivo – PEC nº 504 de 2010**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2019/10/15/cd-pec-504-2010/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FUNARI, Pedro Paulo de Abreu e PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

GASPAR, M.T.P.; SANTOS, E.G.C. **O sistema aquífero Urucuia**. In: Revista Brasileira de Geociências, 37(4-suplemento): p. 216-226, 2007. Disponível em: www.sbgeo.org.br. Acesso em: 08 mar. 2022.

GOMES. H. A nova matriz espacial do território goiano. In: Políticas de GOMES. H. organizador. **Universo do Cerrado**. Goiânia: Editora da UCG, 2008. V. II. P. 353-375.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro, volume 1 - parte geral**: Editora Saraiva, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553608461/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.

GONÇALVES, J. R. S. Monumentalidade e cotidiano: os patrimônios culturais como gênero de discurso”. In: OLIVEIRA, L. (org) **Cidade: História e Desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1264.pdf. Acesso em 15 dez. 2020.

GOTTMANN, Jean. **A evolução do conceito de território**. Boletim Campineiro de Geografia, vol. 2, nº 3, 2012. p. 523-545.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. In **Geo UERJ Revista do Departamento de Geografia**, Rio de Janeiro, UERJ, n.05, p.7-19, 1999.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HESSE, K. **Série IDP - Temas fundamentais do Direito Constitucional**: Editora Saraiva, 2009. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502139480/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.

IANNI, O. Globalização e diversidade. *In*: IANNI, O. **A era do globalismo**. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. P. 7-35.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Manual Técnico da Vegetação Brasileira**. (Série Manuais Técnicos em Geociências), n. 2, Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Org). **Biomass e sistema costeiro-marinho do Brasil**: compatível com a escala 1:250 000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Série Relatórios metodológicos, volume 45). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101676.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

IMAFLOA. **O Atlas**: A geografia da agropecuária brasileira. 2021. Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/pesquisa-agropecuaria>. Acesso em: 12 jul. 2021.

INOCÊNCIO, M. E. **BRASIL/JAPÃO**: Cooperação para o desenvolvimento dos Cerrados ou estratégia capitalista de ocupação capitalista das savanas? XVIII Encontro Nacional de Geógrafos: São Luís-MA, 2016, 13 p. Disponível em: http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1466111415_ARQUIVO_MariaErlanTrabalhoCompleto.pdf. Acesso em 14. Mar. 2022.

INPE, INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. COORDENAÇÃO GERAL DE OBSERVAÇÃO DA TERRA. **PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA AMAZÔNIA E DEMAIS BIOMASS**. Desmatamento – Cerrado – Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/cerrado/increments>. Acesso em: 18 jun. 2020.

JAPIASSÚ, A. O território brasileiro como recurso natural. *In* IBGE. **Recursos Naturais meio ambiente e poluição**: contribuições de um ciclo de debates. v1. Rio de Janeiro: SUPREN, 1977. p. 3-12.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2001.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano Ambiental**. Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988531/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

LÖWY, M. Crise Ecológica e crise de civilização: a alternativa ecossocialista. *In*: LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.). **Enfrentado os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

MACHADO P.A.L. **Direito Ambiental brasileiro**. 21. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MYERS, N.; Mittermeier, R.A.; Mittermeier, C.G.; Fonseca, G.A.B.; Kent, J. **Biodiversity hotspots for conservation priorities**. Nature 403: 853-858. 2000. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/35002501>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MOURÃO, C. **Quórum zero**. 2005. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/1250-oeco_13307/. Acesso em: 09 mar. 2022.

OCTAVIANI, L. A. S. A benção de Hamilton na semi-periferia: Ordem Econômico-Social e os juros da Dívida Pública Interna. In: **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais; 2011.

OLIVEIRA, E.J. **Constituição Federal Anotada e Comentada**: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4667-8/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.

OLIVEIRA, N. M. TERRITÓRIO: contributo sobre distintos olhares. In: **Revista Tocantinense De Geografia-online**, v. 09 n. 017, Araguaína. 2020. p. 43-62. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/geografia/article/view/8032/16567>. Acesso em: 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, F. B.; SILVA, J. G.; FILHO, R. P. C. Águas do cerrado: da pujança à agonia. **Anais do Seminário Regional de Extensão Universitária da Região Centro-Oeste (SEREX)** (ISSN 2764-1570), n. 5, p. 558–570, 2021. Disponível em: <https://anais.ueg.br/index.php/serex/article/view/14894>. Acesso em: 8 mar. 2022.

OLIVEIRA, F. M. G. D. **Direito Ambiental**, 2ª edição. Grupo GEN, 2017. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975678/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

PATRÍCIA, K. **Passarinho**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/kelly-patricia/304080/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PECK, P. Arts. 219 a 219-B. In: FORENSE. **Constituição Federal Comentada**: Grupo GEN, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982423/>. Acesso em: 15 Dec 2020.

PEREIRA, C. M. S. **Instituições de Direito Civil - Vol. I - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral de Direito Civil**. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990367/>. Acesso em: 15 Dec 2020.

PIRES, M. O. PROGRAMAS AGRÍCOLAS NA OCUPAÇÃO DO CERRADO. **Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1, 2000. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/459>. Acesso em: 8 mar. 2022.

PHILIPPI JR., A.; PELICIONI, M. C. F. **Educação ambiental e sustentabilidade**. 2 ed. Barueri/SP: Manole, 2014.

PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11- 52.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. 9. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, J. F.; WALTER, B. M. T. As principais fitofisionomias do Bioma Cerrado. In.: SANO, S. M.; ALMEIDA, S. P.; RIBEIRO, J. F. **Ecologia e flora**. Brasília: EMBRAPA, 2008. v. 1, p. 152-212.

ROCHA, M. I. S.; NASCIMENTO, D. T. F. Distribuição espaço-temporal das queimadas no bioma Cerrado (1999/2018) e sua ocorrência conforme os diferentes tipos de cobertura e uso do solo. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 14, n. 3, p. 1220–1235, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/244925>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SANTANA, C. A. M.; CAMPOS, S. K.; MARRA, R.; ARAGÃO, A. A. Cerrado: pilar da agricultura brasileira. In. BOLFE, E. L.; SANO, E. E.; CAMPOS, S. K. **Dinâmica agrícola no cerrado: análises e projeções**. Brasília: Embrapa, 2020. p. 39-58.

SANTANA, C. A. M.; SILVA E SOUZA, G.; CAMPOS, S. K.; *et al.* Dinâmicas agropecuárias e socioeconômicas no Cerrado de 1975 a 2015. In. BOLFE, E. L.; SANO, E. E.; CAMPOS, S. K. **Dinâmica agrícola no cerrado: análises e projeções**. Brasília: Embrapa, 2020. p. 141-196.

SANTOS, H. G; *et al.* **Sistema brasileiro de classificação de solos**. 5. ed. rev. e ampliada. Brasília, DF: Embrapa, 2018.

SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. Universidade de São Paulo- USP. **GEOgraphia**, ano. 1, n. 1 1999, São Paulo. Disponível em: file:///C:/Users/maria/Downloads/13360-Texto%20do%20Artigo-52708-1-1020090902.pdf. Acesso em: 01 jul. 2021.

SANTOS, M. O retorno do território. In. SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 15-20.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFE, T. **Curso de Direito Ambiental**.: Grupo GEN, 2021. 9786559641161. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641161/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

SCARIOT, A.; FELFILI, J. M.; SILVA, J. C. S. Biodiversidade, ecologia e conservação do Cerrado: avanços no conhecimento. **Cerrado: ecologia, biodiversidade e conservação**. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, p. 25-44, 2005.

SCIFONI, S. Os diferentes significados do patrimônio natural. **Revista Diálogos**, Maringá, v. 10, nº 3, p. 55-78, 2006.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional 51/2003**. Dá nova redação ao § 4º do artigo 225 da Constituição Federal, para incluir o Cerrado e a Caatinga entre os biomas considerados patrimônio nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/5911>>. Acesso em: 21 de jan. de 2021.

SENADO FEDERAL. **Busca Proposições**. 2022. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=cerrado&situacao=Em+tramita%C3%A7%C3%A3o&p=1>. Acesso em: 17 jan. 2022.

SILVA, E. B.; DOS ANJOS, A. F. O Monitoramento Do Desmatamento e As Ações De Conservação Do Bioma Cerrado Na Primeira Década Do Século XXI. In: PELÁ, M.; CASTILHO, D. (org). **Cerrados: perspectivas e olhares**. Goiânia: Vieira, 2010. p. 71-92.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª edição, revista e atualizada até a Emenda constitucional n. 90, de 15.09.2015. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SOUZA, M. do C.F.B. *et al.* **Aspectos hidrodinâmicos e qualidade das águas subterrâneas do aquífero Bambuí no norte de Minas Gerais**. In: Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v. 19, p. 119-129, 2014. Disponível em: https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/161/f9ec867501af2b00a40c6a2f8f053782_844844c89a4d98a38b6248a65776be06.pdf. Acesso em: 09 mar. 2022.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. rev. atual. São Paulo: Saraivajus, 2018.

TEPENDINO, G. **Fundamentos do Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil - Vol. 1**. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990206/>. Acesso em: 15 Dez. 2020.

TERRA, A. Evolução histórica da categoria geográfica território e a sua atual multiplicidade interpretativa. In: **Caderno Prudentino de Geografia**, nº31, vol.1, 2009. Disponível em: <http://www.agbpp.dominiotemporario.com/doc/CPG31A-4.pdf>. Acesso em 03 nov. 2021.

UNESCO. **Convenção para o patrimônio mundial, cultural e natural**. Paris: Unesco, 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em 01 dez. 2020.

UNESCO. **Patrimônio Mundial Natural e Reservas da Biosfera no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/natural-world-heritage>. Acesso em: 15 dez. 2020.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Identidade e diferença. A perspectiva dos estudos culturais**. 9ª ed. Petrópolis: RJ; Vozes, 2009.

WALTER, B. M. T.; CARVALHO, A. M. e RIBEIRO, J. F. O conceito de savana e de seu componente Cerrado. In: Sano, S. M.; Almeida, S. P. e Ribeiro, J. F. (Eds.). **Cerrado: ecologia e flora**. Planaltina: Embrapa Cerrados. 2008, p. 19-45.