

## ARQUITETURAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARADA DA LEI 9985/2000 (BRASIL) E DA LEI 26834/1997 (PERU)

### ARCHITECTURES OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF LAW 9985/2000 (BRAZIL) AND LAW 26834/1997 (PERU)

Guilherme José Purvin de Figueiredo <sup>1</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1888-1823>

Submissão: 12/12/2025

Aprovação: 23/02/2026

#### RESUMO:

Brasil e Peru, que compartilham ~2.995 km de fronteira amazônica, enfrentam desafios comuns: violência contra povos indígenas, garimpo com contaminação por mercúrio e infrações ambientais. No Brasil, a CF/1988 e o SNUC (Lei 9.985/2000) organizam UCs de proteção integral e uso sustentável, com zoneamento, planos de manejo e conselhos; persistem redundâncias categoriais, custos elevados de indenização fundiária e frágil integração entre universidade pública e saberes tradicionais. No Peru, a Constituição (art. 68) e a Lei 26834/1997 definem ANP como patrimônio público sob SINANPE/SERNANP; há sobreposições entre ANP, ACR, ACP e Reservas Comunais e dispersão de competências. O predomínio do domínio público reduz desapropriações, embora compensações ocorram. Conclui-se pela racionalização categorial, fortalecimento científico, participação indígena e

---

<sup>1</sup> Pós-doutorando no Departamento de Geografia da FFLCH-USP, com projeto sobre “Memória, Direito e Natureza na pentalogia A Guerra Silenciosa, de Manuel Scorza”. Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Graduado em Direito e em Letras pela mesma instituição. Professor da disciplina “Literatura, Ecologia e Decolonialidade: Leituras da América Latina” no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) do PROLAM-USP. Coordenador das linhas de pesquisa “Literatura, Ecologia e Decolonialidade” e “Direito Ambiental, Território e Conflito na América Latina”, ambas do Depto. de Geografia da FFLCH-USP. Diretor da Revista de Direito e Política (IBAP). Membro da equipe internacional de investigação sobre a obra de Manuel Scorza na Universidade de Poitiers (França), dirigida pelo professor Jean-Marie Lassus, responsável científico do Fundo Manuel Scorza – CRLA-Archivos Poitiers. Coordenador da Academia Latino-Americana de Direito Ambiental (ALADA) e coordenador internacional do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP). Professor convidado de Direito Ambiental nos cursos de pós-graduação da Escola Paulista da Magistratura e da PUC-SP (COGEAE). Email: [guilherme.figueiredo@usp.br](mailto:guilherme.figueiredo@usp.br). Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5677061562327210> - Ark:/80372/2596/v17/010

transparência de dados, eficiência administrativa e justiça socioambiental efetiva. Aponta-se, ainda, a factibilidade de ampliar o emprego das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) para a proteção de comunidades tradicionais que ainda não reúnem os requisitos legais de TI ou quilombo, sem prejuízo da prioridade dessas titulações quando cabíveis.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil e Peru. Unidades de conservação. Povos indígenas. Garimpo ilegal. Justiça socioambiental.

**ABSTRACT:**

Brazil and Peru, which share approximately 2,995 km of Amazonian border, face common challenges: violence against Indigenous peoples, illegal gold mining with mercury contamination, and recurrent environmental violations. In Brazil, the 1988 Constitution and the National System of Protected Areas (SNUC, Law 9,985/2000) organize protected areas for full protection or sustainable use through zoning, management plans, and councils; nonetheless, categorical redundancies persist, land-tenure indemnification costs are high, and integration between public universities and traditional knowledge remains weak. In Peru, the Constitution (art. 68) and Law 26834/1997 define Natural Protected Areas as public patrimony under SINANPE/SERNANP. Overlaps occur among ANP, ACR, ACP, and Communal Reserves, with dispersed competences. The predominance of public domain reduces expropriation, though compensation may arise. The study recommends categorical rationalization, strengthened scientific capacity, enhanced Indigenous participation and data transparency, administrative efficiency, and effective socio-environmental justice. We further note the feasibility of expanding the use of Sustainable Development Reserves (RDS) to protect traditional communities that do not yet meet the legal requirements for designation as Indigenous Territories (TIs) or quilombola territories, without prejudice to the priority of those titles where applicable.

**KEYWORDS:** Brazil and Peru. Protected Areas. Indigenous People. Illegal Mining. Socio-environmental justice.

## 1. INTRODUÇÃO: RELAÇÕES BRASIL - PERU

Brasil e Peru compartilham uma fronteira de quase 3 mil km, situada em plena Floresta Amazônica. Nesse vasto espaço de floresta tropical, coabitam povos originários cujas identidades étnicas atravessam a linha nacional — de modo que muitos se reconhecem como um mesmo povo indígena em dois territórios distintos.

Ambos os países enfrentam desafios comuns: violência contra povos indígenas — exemplificada por mais de 1.200 episódios de agressão a comunidades amazônicas entre 2009 e 2019 (Adams *et alii*, 2020), contaminação de águas por mercúrio em garimpo ilegal de ouro na Amazônia peruana e brasileira (com comunidades afetadas que denunciam envenenamento) (TEIXEIRA, 2024). Há ainda o desrespeito habitual à legislação ambiental, a expansão de mineração clandestina, a invasão de territórios indígenas e a degradação de ecossistemas comuns.

À extensão no compartilhamento de um riquíssimo ecossistema corresponde o da igualmente imensa diversidade cultural dos povos originários. Efetivamente, há vários povos originários com presença comprovada em ambos os lados da fronteira Brasil-Peru, sobretudo na faixa Acre / Amazonas – Ucayali / Loreto. Em muitos casos, tratam-se de povos pano-falantes ou de outros troncos amazônicos, com territórios contínuos que só depois foram cortados pela linha internacional. Por exemplo, os Huni Kuin / Kaxinawá, povo de língua pano que habita a floresta tropical desde o leste do Peru até o oeste do Brasil (Acre e sul do Amazonas), especialmente nas bacias do Alto Juruá e Purus e no Vale do Javari (LAGROU, 2025). Todavia, em que pesem os quase 3 mil km de fronteira, diferentemente do que ocorre nas divisas com a Argentina (Uruguai / Paso de los Libres), Uruguai (Santana do Livramento / Rivera), Paraguai (Ponta Porã / Pedro Juan Caballero) ou Colômbia (Tabatinga / Leticia), não existem cidades gêmeas (binacionais) brasileiras/peruanas.

No campo da Literatura Comparada entre Brasil e Peru, a produção científica ainda é relativamente escassa e dispersa, sobretudo quando se trata de estudos sistemáticos que aproximem autores dos dois países. Há registros pontuais — como o estudo de OLIVEIRA (2012) que coteja José María Arguedas e Mário de Andrade; ou de AZPEITIA (2015), que analisa *La guerra del fin del mundo*, de Mario Vargas Llosa, que constituiu uma reescritura crítica de *Os sertões*, de Euclides da Cunha —, mas a bibliografia permanece fragmentária e insuficiente diante da riqueza das possíveis relações. Por isso, tornam-se especialmente pertinentes comparações que explorem afinidades estéticas e históricas mais

profundas, como o diálogo entre César Vallejo e Haroldo de Campos, cuja reflexão sobre linguagem e negatividade moderna abre um horizonte de análise transnacional;; ou ainda entre Manuel Scorza e Márcio Souza, cujas narrativas se aproximam pelo tom picaresco e, ao mesmo tempo, denunciam, cada qual a seu modo, formas latino-americanas de violência estrutural, Estado predatório e resistência popular. Esses pares não apenas evidenciam convergências poéticas e políticas, mas também apontam para um campo comparatista ainda por consolidar, cuja ampliação pode contribuir para uma compreensão mais integrada do sistema literário sul-americano.

Brasil e Peru têm hoje um comércio bilateral de médio porte, em torno de US\$ 4–5 bilhões/ano, com o Brasil exportando sobretudo manufaturados (carros, aço, papel, petróleo) e importando do Peru minérios, fertilizantes e alguns bens leves, num quadro de parceria estratégica focada em integração amazônica e logística (Interoceânica, fronteira, etc.) (BRASIL, 2025).

Por esse conjunto de razões, considera-se pertinente a realização de um breve estudo comparativo entre os regimes jurídicos de proteção das unidades de conservação nos dois países, a fim de compreender convergências, redundâncias e possibilidades de articulação transfronteiriça no âmbito do Direito Ambiental.

## 2. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil constitui um dos instrumentos centrais da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 9.º, VI), ao lado do licenciamento ambiental, da avaliação de impactos e do zoneamento ecológico. Em 1988, a Constituição Federal conferiu status normativo superior a esse instrumento, impondo ao Poder Público, por força do art. 225, § 1.º, III, a obrigação de delimitar tais áreas, vedando expressamente qualquer uso que comprometa sua integridade ecológica. Trata-se, portanto, de um dever estatal com implicações patrimoniais, ecológicas e intergeracionais.

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos constitui também um instrumento central da política ambiental peruana, consagrado no art. 68 da Constitución Política do Perú, segundo o qual “*El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas*”.

Em conformidade com esse preceito constitucional, a Lei n. 26.834 (Ley de Áreas Naturales Protegidas), promulgada em 1997, instituiu o sistema nacional de áreas protegidas no país, definindo-as como “espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales (...) para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país”. Assim, também no Peru se configura um dever estatal com implicações patrimoniais, ecológicas e intergeracionais, integrando as ANP ao patrimônio da Nação (“Patrimonio de la Nación”) e ao domínio público (art. 1.º).<sup>2</sup>

No Direito Ambiental Brasileiro, a proteção ambiental é repartida entre Estado e coletividade. Aos particulares, exige-se o respeito à função social da propriedade, que deve conciliar aproveitamento racional, uso sustentável dos recursos, bem-estar coletivo e preservação ambiental. No entanto, cabe prioritariamente ao Estado a definição, implementação e custeio das áreas protegidas, inclusive por meio de leis específicas para sua criação, modificação ou supressão.

No Peru, a proteção ambiental também se fundamenta na corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Exige-se dos particulares o respeito ao uso sustentável e a participação social, especialmente de comunidades camponesas e nativas, nos processos de gestão das *Áreas Naturales Protegidas* (ANP), equivalentes às Unidades de Conservação (UC) brasileiras. Cabe ao Estado a definição, implementação e financiamento das ANP, inclusive por meio de Lei ou Decreto Supremo no caso de criação, alteração de categorias ou modificação de limites.

Certos biomas – como Amazônia, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira – foram declarados patrimônio nacional pela Constituição brasileira de 1988. Sua utilização deve observar critérios legais de sustentabilidade, permitindo ao legislador e à administração pública estabelecer regimes diferenciados de uso e ocupação.

No Peru, inexistem declarações constitucionais análogas sobre biomas. Entretanto, regiões de elevado valor ecológico, paisagístico e cultural — como áreas amazônicas, cordilheiras e zona costeira — são contempladas por distintos regimes de proteção no âmbito das ANP, distribuídas em categorias como *Parque Nacional*, *Santuario*

---

<sup>2</sup> O Tribunal Constitucional do Peru através da Sentença 88/2025 no processo 00003-2024-AI (acumulado com 00004-2024-AI e 00005-2024-AI), julgou em 2 de outubro de 2025 uma ação que questionava a Lei 31973, que altera a Lei 29763 (Lei Florestal e de Fauna Silvestre) para promover o “zoneamento florestal”. O TC julgou a demanda parcialmente procedente e declarou inconstitucionais a Primeira e a Segunda Disposições Complementares Transitórias da Lei 31973; manteve o restante constitucional e exortou a autoridade competente a fiscalizar o cumprimento da reserva mínima de 30% de massa florestal no imóvel e da vegetação de proteção/ribeirinha prevista no art. 38 da Lei 29763, incluindo sanções por descumprimento.

*Histórico, Reserva Nacional e Reserva Comunal*. A utilização dessas áreas subordina-se aos objetivos de manejo estabelecidos para cada categoria, nos termos da Lei 26834, que determina que sua condição natural “*debe ser mantenida a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos*”.

No Brasil, a principal norma infraconstitucional de regulação desses espaços é a Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Embora concebido como um marco sistematizador, o SNUC revela limitações estruturais que merecem revisão após mais de duas décadas de vigência. Entre elas, destaca-se a manutenção de categorias normativas substancialmente semelhantes — como Reservas Biológicas (REBIO) e Estações Ecológicas (ESEC) — cujas diferenças atuais, fruto de contextos institucionais pretéritos, não justificam sobreposição de regimes jurídicos, dispersão administrativa e insegurança normativa.

No Peru, a Lei n. 26.834 desempenha função equivalente à Lei do SNUC. Embora se pretenda um sistema integrado e eficiente, após mais de vinte e cinco anos de vigência persistem desafios estruturais. Destaca-se a coexistência de múltiplas categorias que podem produzir sobreposições, como *Áreas de Conservación Regional (ACR)*, *Áreas de Conservación Privada (ACP)* e *Reservas Comunes*, cuja interação com as ANP nacionais exige clarificação de regimes, delimitação administrativa precisa e maior segurança jurídica. Em muitos casos, tais modalidades complementares escapam ao padrão uniforme de gestão, contribuindo para a fragmentação normativa e institucional (SOLANO, 2013).

No Brasil, há ainda espaços territoriais protegidos que não se enquadram formalmente como unidades de conservação, tais como hortos florestais, jardins botânicos, áreas de segurança de reservatórios e terras devolutas de interesse ambiental — frequentemente sob jurisdição estadual ou municipal. Tais situações revelam a complexidade do ordenamento ambiental brasileiro, que não se reduz à dicotomia entre unidades de proteção integral e de uso sustentável.

Diante disso, o presente estudo propõe uma análise crítica da arquitetura normativa do SNUC, defendendo racionalização administrativa e respeito ao princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput), para maior coerência sistêmica da legislação ambiental brasileira e melhor proteção da biodiversidade e dos povos da floresta.

No plano comparado, apresenta-se igualmente uma análise crítica da arquitetura normativa peruana, focalizando a redundância entre categorias, a dispersão

administrativa entre instâncias nacionais, regionais e privadas e a insuficiente clareza dos regimes jurídicos. A racionalização da governança das ANP e a redução dessas sobreposições representariam avanço significativo na coerência do sistema jurídico ambiental peruano.

**TABELA COMPARATIVA ENTRE AS LEIS N. 9985/2000 (BRASIL) E N. 26834/1997 (PERU)**

	<b>Lei n. 9.985/2000 (SNUC)</b>	<b>Lei n. 26834/1997 (ANP/SINANPE)</b>
Âmbito e finalidade	Institui o SNUC; criação, implantação e gestão de UCs (art. 1º).	Regula gestão e conservação das ANP conforme art. 68 da Constituição (art. 1).
Definição da área	UC: espaço com objetivos de conservação, limites e regime especial (art. 2, I).	ANP: espaços continentais/marinhas reconhecidos para conservar biodiversidade e valores associados; contribuição ao desenvolvimento sustentável (art. 1).
Natureza jurídica	Variável por categoria; várias exigem posse e domínio públicos (ESEC, REBIO, PARNA etc.) (arts. 9–13, 17–21).	Regra de domínio público (exceto ACP); em imóveis privados incluídos, restrições de uso e medidas compensatórias (art. 4).
Sistema nacional	Conjunto de UCs federais, estaduais e municipais (art. 3).	SINANPE (nacional) + ACR + ACP (art. 3).
Objetivos	13 objetivos (biodiversidade, espécies, ecossistemas, uso sustentável, paisagens, água, pesquisa, educação etc.) (art. 4).	14 objetivos (processos ecológicos, representatividade, evitar extinção, diversidade genética, manejo de flora/fauna, pesquisa, monitoramento, turismo, restauração, identidade cultural/natural) (art. 2).
Diretrizes/gestão	Participação social, populações locais, sustentabilidade, integração territorial, mosaicos/corredores (art. 5).	Plan Director e Plan Maestro; zonificação e instrumentos obrigatórios (arts. 18–20).
Órgãos	CONAMA; MMA; executores: ICMBio e Ibama (art. 6).	INRENA (texto legal); Consejo de Coordinación; Jefatura de Área; Comités de Gestión (arts. 8–10, 14–16).
Criação e alteração	Estudos e consulta (art. 22, §2º); dispensa para ESEC/REBIO (art. 22, §4º). Redução/desafetação só por lei (art. 22, §7º).	Criação por DS (ANP/ACR) e por RM (ACP); Zonas Reservadas por DS (art. 7). Redução do SINANPE só por lei (art. 3).
Categorias	Proteção Integral e Uso Sustentável; listagem completa nos arts. 7–21.	Uso indireto × uso direto; listagem no art. 22 e art. 21.
Zonificação/entorno	Zoneamento; Plano de Manejo; Zona de Amortecimento (exceto APA e RPPN) (arts. 16–18, 25, 27).	Zonas internas (PE, S, T, AD, UE, REC, HC) e Zona de Amortiguamiento (arts. 23–25).
Plano de manejo	Até 5 anos; revisão e participação (art. 27).	Plan Maestro (5 anos); zonificação e políticas (art. 20).
Conselhos/comitês	Conselhos Consultivos/Deliberativos (arts. 29, 15 §5º, 17 §5º, 18 §2º, 20 §4º).	Comités de Gestión (arts. 15–16).
Populações tradicionais	Participação (art. 5, III); realocação/indenização (art. 42);	Usos tradicionais e participação de comunidades nativas/camponesas (art. 31).

	Lei n. 9.985/2000 (SNUC)	Lei n. 26834/1997 (ANP/SINANPE)
	contratos de uso (arts. 18, 20, 23).	
Pesquisa científica	Incentivada; autorização; não pode pôr em risco espécies (art. 32).	Compatível com objetivos/zonificação/Plan Maestro (arts. 29–30).
Visitação/turismo	Regido por Plano; ESEC/REBIO com restrições (arts. 9 §2º, 10 §2º, 11 §2º). Receitas (arts. 33–35).	Plan Maestro e regulamentos específicos (arts. 29–30).
Financiamento	Receitas e compensação ambiental (arts. 35–36).	Contratos, concessões, convênios; incentivos a ACP (arts. 17, 26).
Sanções	Lei 9.605/1998; agravantes (arts. 38–40, 40-A).	Potestade sancionadora administrativa (art. 8, j).
Instrumentos especiais	Reserva da Biosfera (art. 41).	Plan Director; Zonas Reservadas (arts. 13, 18–20).
OGM/biotecnologia	OGM em APA/amortecimento; limites provisórios (art. 27 §4º; art. 57-A).	Sem dispositivo específico no texto fornecido.

### 3. ÁREAS PROTEGIDAS ANDINAS E RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASILEIRAS

A literatura peruana oferece um panorama eloquente para compreender como a terra se configura como fundamento de vida coletiva e não como mercadoria. Basta nos recordarmos de *Todas las sangres*, de José María Arguedas, retratando (MURRAY, 2011, pp.148-149) uma sociedade hierarquizada e um sistema com estrutura rural quase feudal, voltados à submissão dos mais vulneráveis. E, ao lado desse mundo tradicional, surgem atores da modernidade (capitalistas, indústrias de mineração), formando um quadro social amplo e tenso. Mas é na obra de Manuel Scorza — em especial o ciclo *La guerra silenciosa* — que encontramos de forma mais enfática a relação entre o processo de desalojamento das comunidades tradicionais e a degradação ambiental. Nos cinco volumes do ciclo<sup>3</sup> há passagens antológicas relacionando o apossamento de terras comunais por uma mineradora de capital estadunidense com o envenenamento de águas e o extermínio da fauna. Os cinco volumes do ciclo expõem aos leitores o ataque impiedoso do capital internacional a um modelo de sociedade fundamentado na vida coletiva, no uso comum do território e na

<sup>3</sup> *Redoble por Rancas* (traduzido no Brasil para *Bom dia para os defuntos*), *História de Garabombo – O Invisível*, *O Cavaleiro Insone*, *Cantar de Agapito Robles* e *A Tumba do Relâmpago*. Pouco antes de sua trágica morte em acidente aeronáutico, Scorza ainda lançou o romance *A Dança Imóvel*.

convivência pacífica com a natureza — algo assemelhado com o *Sumaq Kawsay* de que hoje fala a Constituição Equatoriana (bem-viver, em quéchua).

Essa concepção de uso comum e sustentável da terra dialoga diretamente com a razão de ser das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) brasileiras, concebidas para compatibilizar conservação da biodiversidade e manejo comunitário, reconhecendo saberes tradicionais e priorizando o bem-estar coletivo. Ao evidenciar conflitos entre lógicas proprietárias privatistas e usos comunitários do território, a obra de Manuel Scorza ilumina o núcleo normativo que aproxima cultura andina e RDS: gestão participativa, integração entre sociedade e natureza, e centralidade do conhecimento local na governança ambiental.

Tal convergência, reforçada por abordagens contemporâneas de desenvolvimento sustentável e por diretrizes internacionais que valorizam a dimensão cultural da conservação, sustenta modelos jurídicos que não dissociam proteção ecológica de justiça socioambiental. Em síntese, a cultura territorial andina e os objetivos das RDS apontam o mesmo vetor: conservar ecossistemas com base em práticas comunitárias, salvaguardando modos de vida que historicamente mantiveram a floresta em pé e oferecendo um contrapeso crítico à mercantilização do solo e dos bens naturais.

Não se ignora que, no Brasil, dentro do amplo espectro dos espaços territoriais especialmente protegidos, há distinção jurídica entre Unidades de Conservação da Natureza (UCs) e territórios indígenas (TIs) e quilombolas. Poder-se-ia, portanto, objetar que seria impertinente vincular a proteção de povos tradicionais a uma política de UCs. Não nos parece assim. Primeiro, porque é amplamente reconhecido que povos originários, ribeirinhos, quilombolas, comunidades de pesca tradicional, castanheiros e seringueiros mantêm formas de uso e manejo florestal compatíveis com a conservação, sem pretensão de apropriação privada; não por acaso, categorias como Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Nacionais (FLONAs) preveem expressamente a presença e a participação dessas populações.

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) no Brasil e as áreas protegidas dos povos andinos compartilham o objetivo de conciliar a conservação ambiental com a manutenção dos modos de vida tradicionais. No entanto, diferem em suas estruturas legais, modelos de gestão e contextos socioculturais.

As RDS são unidades de conservação de uso sustentável. Seu objetivo é preservar a natureza, assegurando simultaneamente as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais que as

habitam. Elas permitem o uso sustentável dos recursos naturais, integrando conservação ambiental e desenvolvimento comunitário.

Até julho de 2015, o Brasil contava com 36 RDS: 2 nacionais, 29 estaduais e 5 municipais. Segundo o Quadro Geográfico do Brasil de 2022 do IBGE, com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), o país possui 46 Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) — 2 federais, 39 estaduais e 5 municipais. A RDS Mamirauá (AM) segue como caso emblemático de conciliar conservação da biodiversidade amazônica e manejo comunitário.

No Peru, as áreas protegidas frequentemente incorporam a participação ativa das comunidades locais na gestão e conservação dos recursos naturais. Um exemplo emblemático é o Parque de la Papa, criado em 2002 com o apoio da ONG Associação Andes. Este parque é administrado por cinco povoados que promovem o manejo sustentável da paisagem e a preservação de mais de 1.400 variedades de batatas, sem auxílio do Estado na gestão ou financiamento (ORTIZ, 2014).

Além disso, iniciativas como a Ação Andina envolvem comunidades indígenas no reflorestamento de espécies nativas, como as queuñas (*Polylepis spp.*), contribuindo para a restauração ecológica e a conservação da biodiversidade nos Andes (SOUSA, 2020).

As RDS brasileiras são formalmente reconhecidas e regulamentadas pelo Estado, com diretrizes claras para sua criação e gestão. Em contraste, muitas áreas protegidas peruanas são estabelecidas e geridas pelas próprias comunidades locais, com menor ou nenhuma intervenção estatal, refletindo modelos de governança comunitária e autônoma.

Embora as RDS incentivem a participação das comunidades tradicionais, a gestão é frequentemente compartilhada com órgãos governamentais. Nas áreas andinas, a gestão comunitária é predominante, com as comunidades desempenhando um papel central na conservação e no uso sustentável dos recursos.

Ambos os modelos, brasileiro e peruano, buscam equilibrar a conservação ambiental com o bem-estar das populações locais. As áreas andinas frequentemente enfatizam a preservação de práticas culturais e agrícolas tradicionais, como o cultivo de variedades nativas de batatas, integrando profundamente a biodiversidade com a herança cultural. Tanto as RDS quanto as áreas protegidas dos povos andinos demonstram a importância de integrar comunidades locais na conservação ambiental. Apesar das diferenças em suas estruturas legais e modelos de governança, ambos os sistemas reconhecem que a participação ativa das populações tradicionais é essencial para a sustentabilidade ecológica e cultural.

Assim, se a Floresta Amazônica subsiste em larga medida, isso se deve também a séculos (ou milênios) de convivência indígena com o território. A relação é bidirecional: UCs efetivamente implantadas e protegidas funcionam como cinturões ecológicos que reforçam a integridade dos TIs. Em contextos de garimpo ilegal, as vítimas são simultaneamente a natureza (poluição por mercúrio, queimadas) e os povos indígenas. Por essas razões, o recorte deste artigo se concentra no SNUC e no regime peruano das ANP, sem prejuízo de futura análise mais abrangente dos sistemas protetivos específicos de povos originários em ambos os países.

#### 4. ÁREAS PROTEGIDAS NA CDB E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL E NO PERU: O SNUC (LEI N. 9.985/2000) E A LEI N. 26.834/1997

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), firmada no Rio de Janeiro em 1992, define “área protegida” como espaço geograficamente delimitado, regulamentado e administrado para alcançar objetivos específicos de conservação, e conceitua “conservação *in situ*” como a preservação de ecossistemas e populações de espécies em seus habitats naturais. Como Estado-Parte, o Brasil assumiu o compromisso de estabelecer um sistema de áreas protegidas (art. 8º, “a”) e de desenvolver diretrizes para sua seleção, administração e uso sustentável (art. 8º, “b” e “j”). Esses compromissos foram reforçados na COP 15 (2022), que fixou a meta de proteção de 30% das áreas terrestres e marinhas até 2030, com respeito aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Em linha com tais compromissos, foi sancionada a Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentando a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. Segundo o art. 2º, I, unidade de conservação é o espaço com características naturais relevantes, instituído com objetivos de conservação e submetido a regime especial de proteção. Na interpretação de Miguel Milano, tais unidades são áreas que, por suas características biofísicas ou socioculturais, devem ser protegidas de modo efetivo e permanente pelo Estado, mediante manejo compatível com seus objetivos.

Como exemplo aplicado, destacam-se mosaicos de unidades de conservação — áreas de proteção ambiental, estações ecológicas e parques estaduais — em regiões

preservadas da Serra do Mar (Estado de São Paulo), reforçando o papel estratégico da proteção jurídica de ecossistemas e a integração de categorias sob gestão coordenada.

A CDB impõe aos Estados-Partes a promoção da conservação *in situ* e a criação de áreas protegidas com objetivos de conservação claramente definidos (art. 8º). O Peru implementou tais obrigações por meio da Lei n. 26.834/1997 – Ley de Áreas Naturales Protegidas, que define as Áreas Naturales Protegidas (ANP) como “espaços continentais e/ou marinhos” reconhecidos e declarados para conservar a diversidade biológica e valores associados de interesse cultural, paisagístico e científico, contribuindo para o desenvolvimento sustentável. Pelo art. 1º, essas áreas integram o Patrimônio da Nação e o domínio público, devendo sua condição natural ser mantida “a perpetuidade”, admitindo-se uso regulado ou restrição de usos diretos conforme a categoria e o plano de manejo.

A gestão nacional cabe ao *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* (SERNANP), no âmbito do *Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* (SINANPE), com coordenação entre governo central, governos regionais e, em modalidades específicas, iniciativas privadas ou comunais. A criação, modificação ou supressão de ANP nacionais ocorre por Lei ou Decreto Supremo, conferindo rigidez institucional e exigindo transparência procedimental.

Tal como no Brasil, o sistema peruano enfrenta desafios estruturais que afetam coerência e efetividade: (i) sobreposições entre categorias (ANP nacionais, *Áreas de Conservación Regional*, *Áreas de Conservación Privada* e *Reservas Comunales*); (ii) dispersão de competências entre níveis de governo; (iii) necessidade de participação plena de comunidades locais (à luz da Convenção 169 da OIT) e de fortalecimento dos instrumentos de gestão, zoneamento e financiamento. Regulamentos complementares — a exemplo do Decreto Supremo nº 038-2001-AG — representaram avanço, mas persistem demandas de atualização para alinhar a implementação às metas internacionais e aos desafios contemporâneos de biodiversidade.

Assim, é possível concluir que Brasil e Peru internalizam os comandos da CDB e estruturam sistemas nacionais de áreas protegidas; divergem, contudo, na arquitetura categorial e no arranjo de governança (federal/estadual/municipal vs. Nacional / regional / privado / comunal), o que implica agendas distintas de racionalização normativa, redução de sobreposições e aferibilidade de dados sobre implementação, efetividade e financiamento.

## 5. CONSERVACIONISMO E SOCIOAMBIENTALISMO

A Lei n. 9.985/2000, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estruturou as unidades de conservação em dois grandes grupos: proteção integral, voltadas à preservação da natureza com uso apenas indireto dos recursos (estações ecológicas, reservas biológicas, parques, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre), e uso sustentável, que admitem manejo racional e permanência humana (áreas de proteção ambiental, reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas de desenvolvimento sustentável).

Essa classificação espelha o embate entre dois paradigmas então dominantes: de um lado, o conservacionismo clássico, de matriz norte-americana, centrado na exclusão da presença humana e na idealização da natureza “intocada”; de outro, o socioambientalismo, afirmado no Brasil a partir dos anos 1980, que defende a integração de comunidades tradicionais à gestão ambiental em nome da justiça socioecológica.

Passado um quarto de século, tais categorias mostram-se insuficientes face à emergência climática e à complexidade ecológica contemporânea. Os fundamentos filosóficos que sustentaram o modelo binário do SNUC foram tensionados por referenciais críticos que demandam revisar a arquitetura conceitual das unidades de conservação. A ecologia profunda, de orientação biocêntrica, propõe modelos de sacralização do não-humano e proteção integral de territórios sem função utilitária; o ecossocialismo e o ambientalismo comunitário advogam arranjos cooperativos, justiça distributiva e valorização dos saberes locais; o decrescimento (*degrowth*) defende zonas de contenção ecológica, com forte limitação de uso e foco na regeneração; a *dark ecology* rejeita a ideia de natureza pura e postula áreas que reconheçam o impacto humano inevitável, mesmo sob proteção. Tais perspectivas apontam para novos modelos jurídicos e institucionais — unidades híbridas ou zonas de coadaptabilidade — combinando monitoramento, reparação e convivência crítica com a crise ecológica.

A permanência acrítica do binômio proteção integral/uso sustentável, tal como definido em 2000, já não responde adequadamente aos desafios do Antropoceno.

No regime peruano de áreas naturais protegidas, instituído pela Lei n. 26.834/1997, adota-se uma estrutura categorial diversificada (p. ex., *Parques Nacionales*, *Santuarios Nacionales*, *Reservas Nacionales*, *Reservas Paisajísticas*, *Bosques de Protección*). Essa multiplicidade traduz, desde a origem, uma lógica híbrida entre categorias de proteção

estrita (uso indireto) e modalidades de uso sustentável/comunitário, o que aproxima — mas também distingue — o panorama brasileiro delineado pelo SNUC.

No Peru, o conservacionismo clássico manifesta-se com maior intensidade nas categorias de proteção máxima (*Parques Nacionales e Santuarios Nacionales*), nas quais o uso humano direto é fortemente limitado ou vedado para manter ecossistemas com mínima interferência. Em paralelo, o socioambientalismo ganha relevo em *Reservas Comunales* e *Áreas de Conservación Regional (ACR)*, que reconhecem participação comunitária, consulta prévia (em conformidade com a Convenção 169 da OIT) e aproveitamento sustentável de recursos.

Diferentemente do modelo binário brasileiro, o sistema peruano apresenta duas frentes que merecem atenção comparada: (i) a coexistência de múltiplas categorias com graus graduais de limitação de uso e de participação social, exigindo mapeamento fino para aferição e comparação; (ii) a constatação de que, apesar da cobertura extensa (cerca de 17% do território terrestre nacional sob ANP nacionais), persistem lacunas de efetividade — gestão e governança nem sempre acompanham o avanço quantitativo.

À luz dos referenciais filosóficos contemporâneos (ecologia profunda, ambientalismo comunitário, *degrowth*, *dark ecology*), o Peru configura um laboratório jurídico-institucional complexo: algumas ANP aproximam-se da sacralização do não-humano; outras priorizam manejo comunitário e usos regulados. Ainda não há, contudo, modalidades normativas explicitamente orientadas ao *degrowth* ou a zonas de coadaptabilidade nos termos propostos pela crítica ao paradigma clássico, o que indica margem de evolução para integrar combate ao crescimento ilimitado, reparação ecológica e convivência crítica com a crise climática.

Tal como no Brasil, a persistência de uma estrutura categorial legada — no caso peruano, as categorias tradicionais fixadas pela Lei n. 26.834 e seus decretos regulamentares — torna premente uma revisão crítica das bases conceituais e dos instrumentos de implementação (categorias, zonas de amortecimento, participação, financiamento). O direito peruano encontra-se em fase que demanda atualização normativa para responder aos desafios do Antropoceno, tanto em termos de efetividade da conservação quanto de justiça socioambiental.

## 6. CONHECIMENTO, BIODIVERSIDADE E SOBERANIA: OS LIMITES DO PARADIGMA CIENTÍFICO NO SNUC E ÀS ANPS

A Lei n. 9.985/2000 estabelece diretrizes para a gestão das Unidades de Conservação (UCs) que, embora relevantes, refletem concepções hoje superadas diante da complexidade ecológica do século XXI. A proteção do patrimônio biológico e a conservação *in situ* da diversidade genética são princípios centrais do SNUC, mas baseiam-se num modelo técnico-científico que separa a natureza da cultura, os saberes locais da pesquisa universitária, e ignora os condicionantes geopolíticos da produção do conhecimento.

A salvaguarda da biodiversidade — entendida como ecossistemas, espécies e suas interações — pressupõe estratégias de monitoramento, fiscalização, controle de impactos humanos e fomento à pesquisa. A conservação genética, por sua vez, implica a proteção dos habitats naturais de variantes de espécies domesticadas e silvestres, assegurando sua adaptabilidade frente às mudanças ambientais. Ambos os princípios, embora amparados por acordos internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), não se traduzem em um modelo institucional capaz de integrar efetivamente a pluralidade dos saberes, das práticas e das instituições.

É nesse ponto que se evidencia uma das principais limitações estruturais da Lei do SNUC: sua omissão quanto ao papel das universidades públicas. Em flagrante descompasso com os arts. 207 e 214 da Constituição Federal, que atribuem à universidade a centralidade na produção científica e tecnológica do país, a lei silencia sobre o protagonismo acadêmico na gestão das unidades de conservação. Substitui-o por uma genérica abertura à colaboração com ONGs, empresas e pessoas físicas — uma escolha que reflete a crescente privatização da ciência ambiental e o esvaziamento político da universidade pública.

A ausência de referência explícita à universidade ignora que mais de 95% da produção científica sobre biodiversidade no Brasil é oriunda dessas instituições. Programas como o PPBio e redes de pesquisa em ecologia demonstram que, na prática, a universidade pública é responsável pela geração do conhecimento que fundamenta o próprio sistema de conservação. Essa lacuna normativa, portanto, não é apenas um problema técnico, mas um reflexo de um paradigma que desconsidera a ciência como espaço estratégico de soberania. (FIGUEIREDO, 2010, p. 294)

Repensar o SNUC exige superar a dicotomia entre pesquisa tecnocrática e conhecimento tradicional, e reconhecer que a conservação só será eficaz se articular ecologia, política e educação crítica. A revisão da lei deve incorporar, como diretriz expressa, o fortalecimento institucional da universidade pública e a valorização dos saberes locais como vetores complementares da defesa ecológica.

No Peru, a Lei n. 26.834/1997 consagra a conservação *in situ* da diversidade biológica como objetivo central, sustentado por ações de monitoramento, manejo, fiscalização e pesquisa científica. Embora tais diretrizes estejam formalmente alinhadas à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e ao mandato constitucional de proteção dos recursos naturais, elas se apoiam predominantemente em um paradigma técnico-científico estatal, que tende a dissociar natureza e cultura, e a relegar a segundo plano tanto os saberes locais quanto os condicionantes geopolíticos da produção do conhecimento.

Assim como no Brasil, a legislação peruana enfatiza a proteção dos ecossistemas, das espécies e de suas interações, com particular relevo para a conservação genética de espécies silvestres e domesticadas. Tais componentes são operacionalizados por meio de instrumentos de planejamento e zoneamento, exigidos para a criação e gestão das ANP. Esse arcabouço, embora coerente com a CDB, não institucionaliza mecanismos robustos de integração entre pesquisa acadêmica, saberes tradicionais e gestão territorial, o que fragiliza a produção e o uso estratégico de conhecimento para fins de soberania ambiental.

A Lei Peruana n. 26.834 também carece de referência explícita ao papel das universidades públicas na governança das ANP. Embora ela admita colaboração com entidades acadêmicas, essa participação é formulada de modo genérico, sem atribuir funções estruturais à universidade na geração e curadoria do conhecimento ambiental. O resultado é um modelo que, ao invés de reconhecer a centralidade da pesquisa universitária na caracterização da biodiversidade andina e amazônica, desloca sua atuação para planos acessórios, favorecendo arranjos com organizações não governamentais e atores privados. Tal desenho normativo contribui para o deslocamento da produção científica para fora do sistema público, com potencial impacto sobre a autonomia estatal no manejo de seus recursos biológicos. Essa lacuna é particularmente sensível no Peru, cuja diversidade sociocultural — marcada por povos indígenas amazônicos e andinos — produz sistemas de conhecimento essenciais para a gestão dos territórios e a manutenção dos regimes ecológicos. Há, é bem verdade, no art. 5º, letra “b”, da Lei n. 31.250/2021 (Ley del Sistema de Ciencia, Tecnología e

Innovación - SISNACTI), referência à revalorização dos conhecimentos tradicionais e busca da melhoria das tecnologias vinculadas a estes conhecimentos, “*identificando y haciendo uso de su complementariedad con las tecnologías modernas, reconociendo a los pueblos indígenas u originários como titulares de estos conocimientos, considerando la Lei 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, en el que fuere aplicable*”. No entanto, os saberes comunitários são reconhecidos majoritariamente de forma procedimental (participação, consulta prévia), sem que se estabeleça um regime substantivo de coprodução de conhecimento ou de cogestão científica. A disjunção entre pesquisa científica formal e epistemologias locais também se reflete nos programas de investigação e de manejo, nos quais a incorporação de saberes tradicionais permanece incipiente.

Além disso, a Lei n. 26.834 é notavelmente silenciosa quanto ao papel estratégico da ciência nacional na proteção da soberania biológica, especialmente em relação ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Embora a legislação peruana sobre recursos genéticos (como o Decreto Legislativo n. 823/1996 e normas posteriores) aborde o tema no âmbito da propriedade intelectual e da repartição de benefícios, essa agenda permanece setorial, desconectada do regime das ANP. Tal fratura institucional indica a persistência de um paradigma fragmentado, no qual conservação, pesquisa científica e soberania não se articulam plenamente. A Lei n. 26.834, porém, não ignora totalmente universidades — elas aparecem no Conselho de Coordenação do SINANPE (art. 9). O ponto é que não lhes confere papel estratégico/estrutural na governança (p. ex., como órgão técnico oficial do sistema) nem conecta, dentro da própria Lei n. 26.834, a soberania biológica (acesso a recursos genéticos/conhecimentos) a um desenho científico-institucional robusto.

Repensar o regime das ANP exige, portanto, superar a dicotomia entre ciência tecnocrática e conhecimento tradicional, bem como reconhecer a produção acadêmica pública como elemento estruturante da política de conservação e da soberania nacional sobre seus recursos biológicos. A revisão normativa deveria incorporar como diretriz expressa: (i) o fortalecimento das universidades públicas como polos de pesquisa e documentação da biodiversidade; (ii) a valorização epistêmica dos saberes indígenas como componente substantivo dos planos de manejo; (iii) a integração entre conservação, educação crítica e justiça socioambiental.

Somente mediante tal inflexão institucional — que articule ciência pública, comunidades locais e gestão estatal — o sistema peruano poderá responder de modo efetivo à

complexidade ecológica do século XXI e aos desafios de soberania que cercam sua extraordinária biodiversidade.

## 7. DESAPROPRIAÇÕES E INDENIZAÇÕES AMBIENTAIS

O custo financeiro da defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações deve observar limites de razoabilidade, especialmente em países com restrições orçamentárias. A instituição de espaços territoriais especialmente protegidos constitui uma das incumbências mais relevantes do Poder Público na concretização da função social da propriedade em sua dimensão ambiental.

Nos últimos anos, segundo VIANNA (2024), observou-se aumento expressivo nos valores destinados à regularização fundiária de unidades de conservação *federais*. Em 2017, tivemos o pico de pagamentos anuais de indenizações, no valor de R\$ 436 milhões. Em 2019, os pagamentos totalizaram aproximadamente R\$ 217 milhões em precatórios associados à regularização fundiária de UCs. Em 2020, esse valor foi de R\$ 102 milhões. De 2001 a 2022, os gastos federais com aquisição e indenização de imóveis em áreas especialmente protegidas somaram R\$ 1,82 bilhão, sendo R\$ 1,41 bilhão vinculados a UCs; nas UCs, a maior parte ocorreu na rubrica sentenças judiciais (precatórios).

Indenizações de grande monta resultantes da criação de unidades de conservação incidentes sobre imóveis privados podem gerar impacto relevante sobre o erário. Importa notar, contudo, que nem todas as modalidades de unidades de conservação são incompatíveis com o exercício da propriedade privada. Algumas categorias apresentam elevado grau de flexibilidade, permitindo a permanência dos proprietários e impondo restrições que, em muitos casos, se aproximam de regimes de zoneamento ambiental. É o caso das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs), cuja disciplina é sensivelmente menos restritiva do que a dos Parques Nacionais ou Estações Ecológicas. Nessas modalidades, a compatibilidade entre propriedade privada e objetivos de conservação evita, em regra, a necessidade de desapropriação ou indenização. (FRETTA & COSTA, 2024)

No campo das desapropriações ambientais, a Lei do SNUC introduziu parâmetros relevantes, com potencial para orientar decisões judiciais e esclarecer a repartição de responsabilidades entre o Poder Público e a coletividade. Sua exigência de estudos técnicos

e consulta pública prévios à criação de unidades de conservação (art. 22, § 2.º) mitigou a formação de “parques de papel”, criados sem respaldo técnico ou respaldo social, que comprometiam a efetividade ecológica e estimulavam uma “indústria” de indenizações ambientais.

Cumprir observar que a classificação das unidades de conservação em proteção integral ou uso sustentável não interfere na titularidade fundiária das áreas abrangidas: ambas podem ser instituídas sobre imóveis públicos ou privados. Certas categorias — Estações Ecológicas (art. 9.º, § 1.º), Reservas Biológicas (art. 10, § 1.º), Parques Nacionais (art. 11, § 1.º), Florestas Nacionais (art. 17, § 1.º) e Reservas da Fauna (art. 19, § 1.º) — são, entretanto, de posse e domínio públicos, impondo a prévia desapropriação de imóveis particulares. Outras categorias — Monumentos Naturais (art. 12, § 1º), Refúgios de Vida Silvestre (art. 13, § 1º), APAs (art. 15, § 1º) e ARIEs (art. 16, § 1º) — admitem criação em terras públicas ou privadas. Já as Reservas Extrativistas (art. 18, § 1.º) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, *caput* e § 2.º) possuem natureza híbrida, pois devem situar-se em domínio público, mas admitem a posse tradicional. A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), por sua vez, constitui categoria específica de domínio privado, instituída por iniciativa do proprietário com vistas à conservação.

Embora a arquitetura institucional do SNUC não tenha sofrido alterações substanciais, o incremento dos esforços de regularização fundiária e a ampliação dos recursos destinados às indenizações indicam certo avanço na implementação material das unidades de conservação no Brasil.

No Peru, o regime das Áreas Naturales Protegidas (ANP), instituídas pela Lei n. 26.834/1997, define tais espaços como áreas continentais e/ou marinhas reconhecidas e declaradas para fins de conservação da diversidade biológica e outros valores associados (art. 1º). O art. 18.º atribui às ANP a natureza de domínio público, implicando que sua criação ocorre prioritariamente sobre terras estatais. Dessa forma, a incidência de desapropriação ou indenização pela instituição de ANP é menos frequente do que no modelo brasileiro, centrado na convivência entre titularidade privada e diversas categorias de unidades de conservação.

É possível, entretanto, que restrições regulatórias ao uso de propriedades privadas situadas dentro ou no entorno de ANP gerem direito à compensação ou indenização. O art. 70 da Constituição do Peru estabelece que a propriedade só pode ser perdida por necessidade pública ou segurança nacional declarada por lei, mediante pagamento prévio de indenização justa, o que constitui parâmetro constitucional geral aplicável também ao

contexto ambiental. A doutrina tem reconhecido a possibilidade de “expropriação regulatória” em casos de restrições severas de uso, ainda que não haja transferência da titularidade do imóvel (BERGFELDT, 2021, pp. 411-434).

Antes de discutir expropriação regulatória e compensações no contexto de Áreas Naturais Protegidas, contudo, é metodologicamente indispensável reconstruir a cadeia dominial e verificar a legitimidade histórica de posses e propriedades, inclusive frente a direitos ancestrais de povos originários. No capítulo 2 do romance *O Cavaleiro Insono*, SCORZA (1979, p.7) expõe, por meio da voz de don Raymundo Herrera, a permanência histórica dos títulos originários ao afirmar à esposa, Mardonía Marín, que “nossa aldeia tem um título de prioridade expedido pelo rei da Espanha em 1705; vou recuperá-lo”, e, no capítulo 4 (1979, p.19), aprofunda a cena quando o velho Herrera procura don Ambrosio Rodrigues, procurador que em 1934 salvara o documento da cobiça dos fazendeiros, ocultando-o em Lauricocha para que não fosse alcançado pelos interessados de Yanacocha; ali, o diálogo com Minaya condensa o conflito: “o rei já não manda no Peru”, replica ele, ao que Rodrigues insiste — “direito é direito” — e recita a provisão de 1705 que mandava não despojar os índios sem prévia oitiva e devido processo, acrescentando que, embora “os títulos da quebrada Chaupihuaranga” tenham sido queimados “em 1789, durante a guerra com o Chile”, o deles escapara porque fora escondido em Cajamarca antes da chegada dos chilenos.

Esse enredo literário, que dramatiza a disputa fundiária e a resistência documental dos povos andinos, permite um paralelo direto com o Brasil luso-colonial, em que alvarás régios pombalinos do século XVIII — notadamente as medidas de meados de 1750 e o subsequente Diretório dos Índios (Portugal, 1758)<sup>4</sup>, bem como cartas régias de fins do setecentos — reconheceram o “indigenato” como título originário e estabeleceram, ao menos em tese, a proteção jurídica das terras de aldeamentos e ocupações tradicionais, condicionando aquisições privadas e atos de posse à precedência dos direitos dos povos indígenas. É que o Diretório dos Índios (1757–1758) não instituiu domínio pleno em favor dos povos indígenas. Ele reconheceu, de modo tutelado e precário, terras de aldeamentos e previu a distribuição de lotes familiares, subordinando-as à administração dos diretores e à normativa régia. Ao mesmo tempo, impôs o português como único idioma no território, estabelecendo um programa de assimilação cultural. Vale dizer, acirrou a tensão entre a ocupação tradicional (indigenato) e a individualização e moldura do direito português de propriedade. Embora em tese previsse resguardo das áreas das aldeias, sua efetividade foi

<sup>4</sup> “Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará, e Maranhão enquanto Sua Majestade não mandar o contrário” (3 de maio de 1757).

quase nula e, ao longo do tempo, favoreceu processos de espoliação e usurpação, mais do que a garantia de segurança territorial

Sem uma depuração prévia, corre-se o risco de atribuir efeitos “expropriatórios” a medidas que, na verdade, operam como cargas legítimas de polícia ambiental e de tutela de direitos coletivos, à luz de parâmetros interamericanos sobre delimitação, demarcação, consulta e benefício (v.g., Caso Povo Saramaka vs. Suriname) (CIDH, 2007). A avaliação deve considerar se os chamados direitos preexistentes derivam de propriedade plena ou de títulos habilitantes condicionados (licenças, concessões) e se tais títulos foram constituídos e exercidos com observância da consulta prévia e da proteção de terras comunais, conforme a Lei Peruana n. 29.785 e sua interpretação constitucional. Nesse enquadramento, a opção de compra prevista no art. 47 do Regulamento da Lei de Áreas Naturais Protegidas, voltada a prédios, não esgota o regime jurídico dos demais feixes de faculdades, que permanecem sujeitos à compatibilidade com objetivos de conservação, zoneamento, participação comunitária e garantias constitucionais ao ambiente equilibrado; ademais, as limitações típicas de ANP são oponíveis sem necessidade de assento registral específico. Em suma, antes de se falar em efeitos similares à expropriação por regulações ambientais, é preciso elucidar a origem e a validade dos títulos privados em áreas de incidência de direitos coletivos e, quando couber, ajustar a resposta estatal a critérios de proporcionalidade, temporariedade e mínima onerosidade compatíveis com a finalidade pública de conservação.

Ao contrário do que dispõe o art. 22, § 2º de nossa Lei n. 9.985/2000, a legislação peruana não prevê expressamente a exigência de estudos técnicos e consulta pública como condição para criação de ANP sobre propriedade privada. Embora a regulamentação secundária estabeleça instrumentos de participação e zoneamento, o nexo entre criação de ANP e indenização por desapropriação ambiental é menos sistematizado. Em perspectiva comparada, o regime peruano privilegia o domínio público pré-existente ou a conversão de terras estatais, reduzindo a incidência de indenizações ambientais de grande vulto.

Por fim, observa-se que a inexistência de regime detalhado de compensação por restrições de uso em ANP — aliada à ausência de informação sistemática sobre valores pagos — dificulta a aferição comparada dos custos fundiários de conservação. Esse déficit de transparência limita a construção de indicadores equivalentes aos existentes no Brasil, como o acompanhamento anual do montante de indenizações pagas.

Diante desse quadro, o direito peruano enfrenta o desafio de desenvolver instrumentos normativos mais claros sobre desapropriações, indenizações e compensações ambientais, conciliando justiça socioambiental, sustentabilidade fiscal e tutela efetiva do patrimônio público.

A política de desapropriações ambientais revela, nos dois países, um descompasso estrutural entre o regime jurídico-mercantil de propriedade e a cosmogonia dos povos originários. Como reiteram as narrativas de Manuel Scorza (*Redoble por Rancas, El Jinete Insoñe* etc.), entre comunidades andinas a terra não constitui mercadoria alienável, mas fundamento de vida comunitária, território espiritual e bem de uso comum; concepção igualmente observável entre povos da floresta no Brasil e no Peru. Contudo, o ordenamento estatal — alicerçado na lógica proprietária liberal — transforma a “terra-comunidade” em “terra-mercadoria”, impondo ao poder público vultosos custos indenizatórios para instituir unidades de conservação, territórios indígenas, quilombolas ou comunais. No Peru, embora a Lei n. 26.834 privilegie o domínio público e concentre a criação de ANP em terras estatais, mitigando a frequência de indenizações compulsórias, a possibilidade de compensações permanece aberta em casos de restrição severa ao uso de propriedades privadas. No Brasil, a incidência de categorias de proteção integral sobre terras particulares é mais ampla, pressionando o erário e aprofundando o paradoxo: para proteger juridicamente terras cujo sentido originário jamais foi o da apropriação individual e mercantil, o Estado deve indenizar como se fossem plenamente privatizáveis. Esse contraste evidencia a persistência de um modelo normativo que, mesmo ao reconhecer a proteção territorial como interesse público, subordina-o ao paradigma capitalista, afastando-se das formas tradicionais de relação com o território e dificultando a construção de soluções jurídicas coerentes com a pluralidade sociocultural e ecológica.

## 8. CONCLUSÃO

O exame comparativo dos sistemas brasileiro e peruano de áreas protegidas evidencia que suas arquiteturas institucionais apresentam pontos de convergência relevantes, sobretudo quanto à incorporação dos compromissos internacionais da Convenção sobre Diversidade Biológica. No caso brasileiro, redundâncias normativas sem justificativa operacional (ex: Estações Ecológicas e Reservas Biológicas) e indenizações vultosas

produzem dispersão administrativa e afrontam o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37).

A experiência peruana confirma que modelos mais enxutos de categorização podem favorecer uma maior clareza normativa, ainda que desafios persistam quanto à adoção de um sistema de distribuição e compartilhamento de responsabilidades públicas entre múltiplos níveis de governo e à integração entre conhecimento científico e saberes tradicionais. Tanto no Brasil quanto no Peru, a ausência de diretrizes normativas claras para a inserção estrutural da universidade pública na governança das áreas protegidas limita a construção de políticas de conservação baseadas em evidências, reduzindo o potencial de inovação científica e comprometendo a soberania epistemológica sobre a biodiversidade.

A análise comparada indica a conveniência de unificação das categorias, fortalecimento institucional da pesquisa pública, maior integração dos saberes tradicionais, aperfeiçoamento dos mecanismos de indenização e compensação, com o combate à grilagem, e racionalização da coordenação institucional entre diferentes esferas de governo na alocação de competências; acrescenta-se, ainda, a factibilidade de ampliar o emprego das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) como instrumento de proteção territorial e sociocultural para povos e comunidades tradicionais que, embora merecedores de tutela diferenciada, ainda não preencham integralmente os requisitos legais para reconhecimento como Território Indígena (TI) ou quilombo — sem prejuízo da prioridade dessas formas de titulação quando cabíveis.

É necessário sobretudo incorporar mecanismos procedimentais robustos de participação social e aprimorar mecanismos de análise custo-efetividade da expansão de espaços territoriais especialmente protegidos.

A revisão proposta contribui para aprimorar a coerência sistêmica, reduzir custos transacionais, fortalecer a segurança jurídica e realinhar a política ambiental às exigências contemporâneas do Antropoceno e da justiça socioambiental.

## BIBLIOGRAFIA

ADAMS, Ella *et alii*. Deforestation Hits Home: Indigenous Communities Fight for the Future of Their Amazon. *In*: CSIS Journalism Bootcamp - December 19, 2020. Online: <https://journalism.csis.org/deforestation-hits-home-indigenous-communities-fight-for-the-future-of-their-amazon/> . Acesso em 2.Nov.2025.



AZPEITIA, Juan Ignacio. *Espelhos de Canudos na guerra de Vargas Llosa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudo de Linguagens) — Programa de Pós-graduação em Estudo de Linguagens, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

BERGFELDT, Ingrid Gonzales Reyes de. Medidas restrictivas del ejercicio de derechos preexistentes de aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas: ¿Expropiación regulatoria o carga legítima? *In: Revista de Derecho Administrativo - CDA*, 19 (2021). Online: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24315/23122>.

Acesso em 2.Nov.2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.088.178/SP*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 6 ago. 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt\\_publicacao=06%2F08%2F2010&num\\_registro=200802156773](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=06%2F08%2F2010&num_registro=200802156773). Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relações bilaterais: Peru*. Brasília: MRE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/peru>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CIDH (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS). Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007. Online: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf)

DIEGUES, A. C. S. *Conflitos entre populações humanas e unidades de conservação e Mata Atlântica*. São Paulo: Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FRETTA, Felipe Buffara; COSTA, Mateus Stallivieri da. A indenização decorrente da instituição de Áreas de Proteção Ambiental. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-21/a-indenizacao-decorrente-da-instituicao-de-areas-de-protecao-ambiental>. Acesso em: 25 fev. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Estação Ecológica da Juréia-Itatins. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/880>. Acesso em: 26 fev. 2025.

JUSBRASIL. Desapropriação de Juréia-Itatins obriga São Paulo a pagar juros compensatórios. *JusBrasil Notícias*, 2008. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/desapropriacao-de-jueria-itatins-obriga-sao-paulo-a-pagar-juros-compensatorios/2228053>. Acesso em: 26 fev. 2025.

LAGROU, Elsie Maria. Huni Kuin (Kaxinawá). In: Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Huni\\_Kuin\\_\(Kaxinaw%C3%A1\)](https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Huni_Kuin_(Kaxinaw%C3%A1)). Acesso em: 12.Dez.2025.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; ICMBIO. MMA quadruplica pagamento de indenização para regularização de UCs. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/mma-quadruplica-pagamento-de-indenizacao-para-regularizacao-de-ucs>. Acesso em: 25 Fev. 2025.

MURRAY, Nelly Aliaga. Todas las sangres: la narrativa indigenista de José María Arguedas a cien años de su nacimiento (1911-2011). *Consensus*, Lima, v. 16, n. 1, p. 147-154, 2011.

OLIVEIRA, Cristiano Mello de. O Turista Aprendiz, de Mário de Andrade versus El Zorro de Arriba y El Zorro de Abajo, de José Maria Arguedas: uma aproximação literária e sociológica no panorama latino americano. 2012. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Online: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/19696> - Acesso em 12.Dez.2025.

PORTUGAL. Directorio, que se deve observar nas povoaçoens dos indios do Pará, e Maranhão : em quanto Sua Magestade naõ mandar o contrario. Lisboa, Officina de Miguel Rodrigues, Impressor do Eminentíssimo Senhor Cardeal Patriarca, 1758. Online: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518740>. Acesso em 3.Nov.2025.

SCORZA, Manuel. O cavaleiro insone. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

SOLANO, Pedro. *Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú*. In: Derecho PUCP N° 70, 2013, pp. 143-164

SOUSA, Márcia. Comunidades indígenas estão reflorestando os Andes. In: Ciclovivo de 11.11.2020. Online: <https://ciclovivo.com.br/planeta/meio-ambiente/indigenas-reflorestando-andes/>. Acesso em 2 Nov. 2025

TEIXEIRA, Fábio. *Study finds mercury contamination in Brazil's Yanomami people*. Online: <https://www.reuters.com/world/americas/study-finds-mercury-contamination-brazils-yanomami-people-2024-04-04> . Acesso em 02.Nov.2025.



VIANA, João Paulo. *Gastos do governo federal na proteção da biodiversidade e das paisagens (2001–2022): as despesas tímidas do país que abriga a maior biodiversidade do planeta*. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3038). Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/>



**All Rights Reserved © Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**

ISSN da versão impressa: **2236-5796**

ISSN da versão digital: **2596-111X**

[academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br](mailto:academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br)

[www.apd.org.br](http://www.apd.org.br)



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)